



GÖTEBORGS UNIVERSITET

När staten axlar sitt ansvar

- en studie av den lågmälda kampen kring skolinspektionen

Marie Pagil

LAU690

Handledare: Rolf Lander

Examinator: Maj Arvidsson

Rapportnummer: HT08-2611-213

Abstract

Examensarbete inom lärarutbildningen

Titel: När staten axlar sitt ansvar – en studie av den lågmälda kampen kring skolinspektionen.

Författare: Marie Pagil

Termin och år: HT 2008

Kursansvarig institution: Sociologiska institutionen

Handledare: Rolf Lander

Examinator: Maj Arvidsson

Rapportnummer: HT08-2611-213

Nyckelord: skolinspektion, diskursanalys, kvalitet, New Public Management

Syfte - huvudfråga

I studien försöker jag urskilja vilka huvudfrågor som tas upp i diskussionen om den nya skolinspektionsmyndigheten. Syftet är att undersöka om man kan tolka in olika eller samstämmiga diskurser i dessa dokument. Genom att se var diskurserna är överens och var de har olika ståndpunkt kan man också få en uppfattning om vilka idéer som kan få genomslag i skoldebatten och den nya myndigheten.

Metod och material

Genom att granska direktivet inför utredningen *”Tydlig och öppen – Förslag till en stärkt skolinspektion”* SOU 2007:101 samt remissvar från åtta tongivande remissinstanser vill jag genom en diskursanalys urskilja vilka ståndpunkter som finns i debatten. Jag har använt mig av Carol Bacchis *”What’s the Problem represented to be”*- analys för att se vad de olika sidorna har för verklighetsbild. Därefter har jag gjort en närmare granskning på textnivå baserad på Laclau och Mouffes artikuleringsbegrepp samt Cherryholmes subjektspostioner.

Resultat

Jag har genom analys av texterna funnit två diskurser som är i strid med varandra och bygger på olika ideologiska syn på skolan och läraryrket. Även om debatten är märkligt tystlåten råder alltså inte hegemoni kring skolinspektionen.

Betydelse för läraryrket

Som lärare är det viktigt att vara medveten om vad som påverkar skolans värld och att problematisera sådant som framskrivs som *”självkla”* förändringar. För mig har det varit väldigt intressant att lära mig förstå vad en vinkling i skolinspektionens inriktning får för konsekvenser för hela systemet och hur detta kan stödja en viss ideologi.

Innehållsförteckning

Förord.....	05
1. Inledning.....	05
2. Syfte.....	05
3. Problemformulering.....	05
4. Teoretisk och historisk anknytning.....	06
4.1. Kommunalisering och skolmarknad.....	06
4.2 ”Back-door centralism”.....	07
4.3 Inspektionen och politiken.....	08
4.4 Diskurser och retorik.....	08
5. Design, metoder och tillvägagångssätt.....	10
5.1 Formalia.....	10
5.2 Om diskursanalys.....	11
5.2.1 What’s the Problem represented to be?.....	11
5.2.2 Artikulering.....	11
5.2.3 Subjektspositioner.....	12
6. Didaktiska implikationer.....	12
7. Resultatredovisning.....	13
7.1 What’s the Problem represented to be?-analys.....	13
7.1.1 Concerns.....	13
7.1.1.1 Behovet av en inspektion.....	13
7.1.1.2 Demokratiska problem.....	15
7.1.1.3 Nationella prov.....	16
7.1.1.4 Kvalitetsbedömning och ranking.....	18
7.1.1.5 Sanktionsmöjligheter.....	20
7.1.1.6 Självvärdering.....	20
7.1.1.7 Tydliga och öppna kriterier.....	22
7.1.1.8 Granskning av undervisningen.....	24
7.1.1.9 Verksamheten hos en ny inspektion.....	26
7.1.2 Jämförelse av Concerns hos direktivet och ”motståndarsidan”.....	29
7.1.2.1 Synbar överensstämmelse mellan de båda diskurserna.....	29
7.1.2.2 Strid om diskursen.....	30
7.1.3 Verklighetsantaganden i de båda diskurserna.....	32
7.1.3.1 Direktivets diskurs.....	32
7.1.3.1.1 Concerns.....	32
7.1.3.1.2 Policy Proposals.....	33
7.1.3.1.3 Causes.....	33
7.1.3.2 ”Motståndardiskursen”.....	33
7.1.3.2.1 Concerns.....	33
7.1.3.2.2 Policy Proposals i urval.....	34
7.1.3.2.3 Causes.....	34
7.2 Textgranskning – artikulering och subjektspositioner.....	35
7.2.1 Direktivets diskurs.....	35
7.2.1.1 Kvalitetssidén – New Public Management.....	35
7.2.1.2 Artikulering.....	35
7.2.1.2.1 Kvalitet.....	35
7.2.1.2.2 Effektivitet.....	36
7.2.1.2.3 Nationell kontroll: överblick, likvärdighet, rättssäkerhet.....	37
7.2.1.2.4 Tydlighet.....	37

7.2.1.3.1	Subjektpositioner.....	38
7.2.1.3.2	Avvikande spår i huvuddiskursen.....	40
7.2.2	”Motstånddiskursen”.....	41
7.2.2.1	Artikulering.....	41
7.2.2.1.1	Lärarnas professionalitet.....	41
7.2.2.1.2	Undvika beroende – lärarnas frirum.....	41
7.2.2.1.3	Utveckling framför kontroll, lärandet som process.....	42
7.2.2.1.4	Förenkling i utredningens förslag.....	43
7.2.2.1.5	Ifrågasättande av inspektionsredskapets nytta.....	43
7.2.2.1.6	Stärka det lokala.....	44
7.2.2.1.7	Demokrati.....	45
7.2.2.1.8	Kritik av utredningens kvalitet.....	45
7.2.2.2.1	Subjektpositioner.....	47
7.2.2.2.2	Avvikande spår i huvuddiskursen.....	47
8.	Slutdiskussion.....	48
9.	Referenslista.....	51
9.1	Primärkällor.....	51
9.2	Sekundärkällor.....	51

Förord

Ursprungstanken var att jag skulle åka till England och studera skolinspektionssystemet (Ofsted - the Office for Standards in Education) där. Många av tankarna i utredningen inför den nya svenska skolinspektionsmyndigheten kommer från studier av det engelska systemet. Efter förfrågningar till Ofsted visade det sig dock att de var så efterfrågade för studiebesök och intervjuer att de numera bara tog emot ministrar eller myndighetsrepresentanter. Eftersom det nu var för knappt om tid för att ändra inriktning på en studie i England, bestämde jag och min handledare Rolf Lander att jag skulle studera den svenska myndigheten på hemmaplan i stället.

1. Inledning

En ny och förstärkt skolinspektion låter som en kraftig satsning på skolan, vilket det är också rent ekonomiskt. I utredningen inför den nya myndigheten beräknar man att den behöver ha en budget på 360 miljoner kronor per år (SOU 2007:101, s. 18). Flera av remissvaren anser att detta belopp är beräknat i underkant. Man kan göra en jämförelse med kostnaden för skolinspektion 2006 då denna verksamhet var en del inom Skolverket. Enligt de kritiska författarna Mats Ekholm (fd chef för Skolverket) och Kerstin Lindvall uppgick då kostnaden till 170 miljoner kronor, alltså mindre än halva summan. ”De pengarna skulle lika gärna kunna ha kastats i sjön som att ha satsats på skolinspektionen”, lägger de till. (2008:55).

Att det är en omfattande satsning är alltså tydligt, men är det *rätt* satsning? Borde man använda dessa pengar för att i stället förbättra skolan på något annat sätt? Detta finns det skilda åsikter om och det är om sådana meningsstrider som denna diskursanalys handlar.

Jag tror det är viktigt att som lärare fundera över ”skolans plats i samhället” och därför är det bra att känna till att det inte råder hegemoni i denna diskurs.

2. Syfte

Jag vill med denna uppsats se vilka huvudfrågor som tas upp i diskussionen om den nya skolinspektionsmyndigheten. Det gör jag genom att granska direktivet inför utredningen om den nya myndigheten samt remissvar från åtta tongivande instanser.

3. Problemformulering

Den 14 juni 2007 beslutade regeringen att tillkalla en utredning för att lämna förslag till en ny statlig utbildningsinspektions inriktning och omfattning. I december 2007 var utredningsgruppen under departementsrådet Leif Davidsson färdig med sitt betänkande ”*Tydlig och öppen – förslag till en stärkt skolinspektion*” (SOU 2007:101). Utredningen gick ut på remiss och remissvaren kom in i februari 2008. I oktober 2008 började den nya Skolinspektionen sitt arbete.

Starkt komprimerat ersattes en lång period av stark central regelstyrning 1991 av decentralisering och målstyrning. Decentraliseringen innebar kommunalisering, dvs att kommunerna gjordes till huvudansvariga för skolans utveckling och resurser. Gradvis ökade staten ändå sin kontroll genom utvärdering och 2003 införs en skolinspektion av ett slag som aldrig funnits i Sve-

rige. Det skedde på initiativ av en socialdemokratisk regering, samma regering som tolv år tidigare infört decentraliseringen. 2008 vill en borgerlig regering att skolinspektionens roll skall stärkas betydligt. Staten tar alltså tillbaka vad den tidigare givit, men den politiska debatten om detta på riksnivå har varit liten. LR-strejken 1991 var ett undantag i den synbara enigheten. Periodens styrning har ändå inneburit starka förändringar för de viktigaste parterna på den lokala arenan – lärarna och deras fackliga organisationer samt kommunerna. Kan man se spänningar i detta kraftfält inom de remisser som är undersökningens empiriska material?

Tanken är att i de fall där dessa aktörer är överens, kan man kanske tänka sig att det har stort inflytande på hur själva myndighetens praktik kommer att utformas. Där de skiljer sig åt är det intressant att se hur stora skillnaderna i syn tycks vara. Diskurser kan utvecklas till hegemonier, dvs bli så allena rådande i tal att få längre reflekterat över innehåll och alternativ. Diskurser som skiljer sig åt kan bära med sig fröet till kommande förändringar, även om en av dem lyckas övertrumfa de andra idag, t.ex. tack vare bättre maktresurser.

4. Teoretisk och historisk anknytning

Folkskolan grundades i Sverige 1842. ”I folkskolestadgan (...) fanns inskrivet att det var prästerskapet och domkapitlet som utgjorde ledningen för den nya skolan, vilket också innebar uppsikt och tillsyn över skolan”, skriver Mats Ekholm och Kerstin Lindvall (2008:41). Tillsynen och ledningen fungerade dock inte på tillfredsställande sätt och 1861 inrättades en statlig folkskoleinspektion (*ibid*, 41-42). Lärarnas fackliga organisationer såg inspektionen som ett stöd för yrkets status och ville komma bort från det långvariga kyrkliga inflytandet. Domkapitlets roll upphävdes 1955 och 1958 inrättades länsskolnämnderna som skulle dominera skolans administration och ledning under tre decennier (Lander & Granström, 2000:216). Deras uppgift var att utöva tillsyn över skolan och de fick dessutom ett operativt ansvar för fortbildning och implementering av den nya grundskolans läroplaner. ”Reguljär inspektion fick en underordnad roll ända till början av 1980-talet då länsskolnämnderna ålades tillämpa så kallad ’aktiv tillsyn’ med syftet att stödja skolan i dess utvecklingsarbete. 1980-talet var ju den lokala skolutvecklingens genombrottstid (...) och ett led i den tidens försiktiga decentralisering.” (*ibid*, 217).

4.1 Kommunalisering och skolmarknad

1991 avskaffades plötsligt länsskolnämnderna och Skolöverstyrelsen. Skolan kommunaliserades och den målstyrda undervisningen infördes. Lärarnas Riksförbund motsatte sig dock kommunaliseringen och gick i kortvarig strejk mot den. Även inom Lärarförbundet fanns ett stort motstånd, men ledningen accepterade förändringen.

Omläggningen fick en dålig början, enligt Löwing & Bergeå (2008:16), som beskriver hur decentraliseringen sammanföll med den ekonomiska nedgången. Kommunerna sparade in på skolan, som var den största posten i deras budget. Vestman & Andersson skriver: ”Som tidigare nämnts präglas denna tid [1990-talet] samtidigt av hårda ekonomiska besparingar. Ett marknadstänkande med nyckelbegreppet ”kvalitet” fick sin spridning (...). Kvalitetsbegreppet har sedan länge förknippats med varor och tjänster och kunders subjektiva bedömningar. Under 1990-talet etablerades det i den offentliga diskursen om den svenska förvaltningsorganisationen (...)” (2007:82). Den nyliberala ideologi, som paras med detta marknadstänkande, kallas ”New Public Management”. ”Medan lokal utvärdering hittills inneburit en utvärdering mot de nationella målen följer nu en tid av utvärdering mot brukarna.” (*ibid*, 83).

Detta var en internationell väg, men: ”Inget land torgförde kombinationen av friare tyglar under marknadens styrning och hårdare statlig uppföljning så målmedvetet som England. (---) Den svenska decentraliseringen satsade, tvärt emot den engelska, istället på den lokala politiken” (Lander & Granström 2000:218).

Marknadsstyrningen innebar framför allt att skolpengen infördes, dvs statsbidraget följde med elevens val av skola. Därmed kom skolor i konkurrens med varandra, särskilt i större städer och där privata friskolor startades. Reglerna ändrades för att underlätta friskolors etablering. Kommunerna genomdrev, via sin centralorganisation Sveriges Kommuner och Landsting, i avtal med de lärarfackliga organisationerna att principen om rektor som chef etablerades och stärktes samtidigt som lönesättningen individualiserades. Det är rektor som sätter lönerna och det är huvudmännen, dvs i flertalet fall kommunerna, som tillsätter rektor. Tanken om en stark chef kan motiveras av att en organisation, som uppträder på en konkurrensutsatt marknad, måste hålla samman inbördes för att kunna arbeta strategiskt på ett annat sätt än när lärarna individuellt utformar skolarbetet.

Skolverket hade ersatt Skolöverstyrelsen och skulle svara för nationell uppföljning. De gjorde dock ”halt vid kommungränsen” för att inte ta över de uppgifter som enligt ansvarsfördelningen ankom på kommuner och skolor. (Nytell 2006: 158). Skolverket fick dock efterhand kritik från Riksrevisionsverket för att målet om lokal skolutveckling inte realiserats i någon större utsträckning (Forsberg & Wallin, 2006:108). Mot slutet av 1990-talet infördes ”utvecklingsdialoger” där Skolverket började göra tematiska inspektioner med inriktning på en utvecklande dialog med skolorna. (Nytell 2006:160). Kritik kom dock mot att samma myndighet stod för både utveckling och kontroll/tillsyn och 2002 delades Skolverket i två delar – Skolverket och Myndigheten för skolutveckling.

4.2 ”Back-door centralism”

Inger M. Andersson talar i antologin *Statens kontrollregim* om ”Centralisering bakvägen” (back-door centralism): man införde parallellt med decentraliseringens införande i början av 1980-talet ”också en ny strategi för förändring med särskilda statliga satsningar i syfte att stödja och stimulera lokal skolutveckling. Tidsbegränsade statliga medel för lokala utvecklingsprojekt kompletterades sedan med central kvalitetsgranskning och extern kontroll av utbildningsinsatser på lokal nivå. Detta innebär ytterligare ett steg tillbaka från den period då det framhölls som principiellt viktigt att ’man (varje skola) gör utvärderingen *själv*.” (2006: 112).

2003 fördubblas utbildningsinspektionens resurser under utbildningsminister Tomas Östros. Skolverkets uppgifter skall ”renodlas till kvalitetskontroll genom utvärdering, uppföljning, tillsyn och inspektion” skriver Nytell. Han fortsätter ”En granskning av några centrala policydokument från den studerade tiden visar en utveckling från en dominerande politisk strömning om lokal utveckling, utvärdering, professionellt inflytande och ansvar, mot en central kontroll och granskning.” (2006:137).

Nytell skriver om denna period:

Genom decentraliseringen, avregleringen och målstyrningen hade staten minskat sitt nyttjande av ekonomiska och juridiska styrmedel. Det blev en konst att finna och ta tag i de möjligheter som fanns för regeringen att bedriva en politik som kunde förstärka tilltron till skolan och den nationella politiken. En förutsättning för politisk styrning är att regeringen disponerar ekonomiska resurser.

En annan är att skapa ett underlag för handling genom att peka på problem, eller till och med en kris (...) (2006:150)

Detta citat tar jag med eftersom det onekligen får en att tänka på förhållandena vid tillkomsten av dagens förnyade och stärkta inspektion. Han skriver lite senare i boken: ”Kvalitetsregimens procedurer kan tänkas öka tilltron till politiken och statens organisationer.” (*ibid*, s. 164)

4.3 Inspektionen och politiken

Löwing och Bergeås skriver ”I den politiska debatten på riksnivå har diskussionen och debatten om inspektionen i stort sett helt lyst med sin frånvaro. Om det tyder på en politisk enighet om inspektionens nytta och effektivitet är det bra, men om det innebär att den relativt nya företeelsen inspektion blivit ett politiskt alibi är det beklagligt” (2008:232). De tar dock upp ett antal kritiska röster i den offentliga debatten, såsom professorn i pedagogik och förre generaldirektören för Skolverket Mats Ekholm (som också citeras i den här uppsatsen) (*ibid*, 233). Lena Fritzés artikel pekar åt samma håll: ”Det har visat sig, såväl i England som i Sverige, att en ’businessorienterad’ skoldiskurs har väldigt lite med nationell partipolitik att göra. Ball (2001) hävdar att de nyliberala vindarna är en global företeelse som kännetecknar så gott som hela västvärlden. (---) Bland OECD-länderna har Sverige och Storbritannien, tillsammans med USA och Nya Zeeland, visat sig vara de länder som i störst utsträckning svarat upp mot de globaliseringstrender i form av omstruktureringsprocesser som kommit att bli kännetecknande för 90-talet (Daun 2002).” (Forsberg & Wallin, 2006:158-159). Forsberg & Wallin skriver i samma bok att vi i 1990-talets början hade ”en ’deltagande målstyrning’ med lokalt ansvar också för utvärdering och utveckling [som nu] ersatts av ’centraliserad resultatstyrning’. Det vi kan se är en form av re-centralisering, som skiljer sig från den tidigare detaljreglerade centralstyrningen. I den centraliserade resultatstyrningen tolkas målen centralt till kriterier, vilka har eller kommer att få en starkt styrande effekt, dvs. de kommer att påverka i en likformande riktning både för lärare och elever och alltmera utesluta anpassning till lokala villkor.” (*ibid*, 177)

Samma tankar var uppe på ett seminarium där Linda Rönnberg från Umeå universitet diskuterade ”*The Re-emerging State*” om hur det på senare tid svänger tillbaka från decentralisering till ett ökat statsinflytande. I sin uppsats (2008:17) citerar hon Lindvall och Rothstein (2006) som säger att nedläggningen av Skolöverstyrelsen var det mest spektakulära exemplet på försvagningen av den statliga byråkratin i Sverige. Nu kommer den på något sätt tillbaka, bakvägen, med en skolinspektionsfunktion som växer sig starkare och starkare. ”Thus, the state may have been forced into a corner due to extensive decentralisation of previously available means. By reviving national school inspection, the state uses one of few remaining policy levers [...]” (2008:16)

4.4 Diskurser och retorik

Forsberg & Wallin (2006) har pekat på, vilket antydde ovan, att målstyrningen tidigare uppfattades som en decentraliserad process där man lokalt kunde tolka målen och därmed vara medskapare i styrningen av skolan. Med det ökande inslaget av resultatstyrning centraliseras tolkningen till vissa kriterier för bra resultat och bra metoder och det lokala inflytandet trängs undan. Den nu införda, nya skolinspektionen, var inte påtänkt när Forsberg & Wallin skrev detta, men det är lätt att se förslaget om skolinspektionen som ännu ett utslag av den centraliserade resultatstyrningen. Intressant nog säger författarna i en tidigare artikel: ”Även om ingen medvetet har konstruerat systemet [som centraliserad resultatstyrning] är den bristande medvetenheten om systemets förutsättningar och konsekvenser problematisk” (Forsberg & Wallin, 2005:304). Styrningspolicyn växer fram utan medveten, djupare analys. En sådan förståelse av

förändringen pekar mot att diskurser kan vara verksamma, dvs tankemönster växer fram och etableras i huvudsak på retorisk grund. Begrepp och föreställningar övertas snarare än reflekteras över. Den analys som motiverar en ny diskurs är då inlåst i sina egna förutsättningar.

Lander & Granström (2000) har jämfört tre kommunala inspektionsmodeller med den engelska Ofsted-modellen. I jämförelsen diskuteras hur inspektionerna påverkar skolorna och där dras bl.a. slutsatsen att den engelska inspektionen i hög grad låtit kriterier från ämneslärares undervisning dominera även inspektionen av klasslärarundervisningen, utan egentlig diskussion av varför kriterievalet utfallit så. I sin analys lyfter de fram inspektionsrapporternas ethos, dvs retoriska grepp för att vinna legitimitet bland sina läsare. Ofsted och en av de undersökta svenska inspektionerna använder ett objektivistiskt ethos, som går in för att låta neutral i alla lägen. En kommunal inspektion utvecklar ett nytt resonerande ethos under intrycket av motstånd mot dess utgångspunkter och slutsatser, dvs man söker ge röst åt olika intressen man möter under sin inspektion. Det är otänkbart för ett objektivistiskt ethos, eftersom man där arbetar med föreställningen att man neutralt lyfter fram sanningen. En annan kommunal inspektion använder ett didaktiskt ethos, dvs man hävdar sin expertstatus på skolans och undervisningens område och kommer med beröm, kritik och goda råd. Till skillnad från ett objektivistiskt ethos grundlägger man sin legitimitet i sin personliga lärar- och skolläroerfarenhet. Retorik har förbindelselänkar med diskurser, eftersom diskurser uppnår sin verkan mycket tack vare retoriska grepp.

Den enda, som jag vet, som har tagit ett diskursanalytiskt grepp på svensk inspektion är Linda Rönnberg (2008). Genom att studera utredningar och politiska dokument från 2001-2003 har hon fått en bild av den argumentation som låg till grund för beslutet att införa utbildningsinspektionen 2003. Hon beskriver bl.a. hur man legitimerade starkare inflytande från staten genom att måla upp en bild av att likvärdigheten och kvaliteten höll på att förloras, men att de kunde räddas kvar genom att öka statens kontrollfunktion (2008:12). Argumenten byggde på att kommuner och skolor definitionsmässigt, genom att de är många och utspridda, inte kan ta ansvar för likvärdigheten i landet. Det är mycket svårt att vara emot likvärdighet och därmed svårt att undvika sammankopplingen med statens ansvar. Ändå måste ju slutsatsen inte bli en statlig inspektion, men det ansåg regeringen och få sa emot. Hon diskuterar den märkliga samtidiga rörelsen av decentralisering och centralisering som utmärkt svensk skolpolitik de senaste årtiondena. Rönnbergs har tilldelats anslag för ett femårigt forskningsprojekt som heter "Den statliga skolinspektionen: en centraliserad resultatstyrning möter en decentraliserad skola".

John Meyer och Brian Rowan gav 1977 ut sin banbrytande artikel "Institutional Organization: Formal Structure as Myth and Ceremony" som diskuterade hur alla organisationer behöver legitimitet: behovet är större ju komplexare (t.ex. mer konkurrensutsatt) deras marknad är. Ett sätt att skaffa sig legitimitet är att uppträda som alla andra, säga som de flesta, ordna in sig i ledet. Det är ett fenomen de kallar isomorfi och som jag kommer att återkomma till i slutdiskussionen.

5. Design, metoder och tillvägagångssätt

Jag eftersträvar en diskursanalys av debatten kring den nya skolinspektionsmyndigheten. Jag har därför studerat direktivet (2007:80) inför utredningen "Tydlig och öppen. Förslag till en

stärkt skolinspektion” SOU 2007:101 samt i viss mån själva utredningen och svar från ett antal remissinstanser.

Jag har valt ut remissvar från de två lärarfacken: Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund, från representanter för huvudmännen: Sveriges Kommuner och Landsting samt Friskolornas Riksförbund. Dessutom Sveriges skolledarförbund, Sveriges Elevers Centralorganisation samt universiteten i Stockholm och Göteborg. Anledningen till att jag valt just dessa instanser är att jag tror att man kommer att ta hänsyn till deras svar eftersom de alla har en nära relation till den framtida skolinspektionen såsom representanter för huvudmän, rektorer, lärare och elever. Dessutom tillkommer de två universiteten som representanter för forskningen.

Min handledare professor Rolf Lander var ordförande i Göteborgs universitets remissgrupp, som var en fakultetsövergripande grupp. Remissen är dock undertecknad av fakultetsdekanus för Utbildningsvetenskapliga fakulteten, på uppdrag av universitetet centralt.

De mest fylliga remissvaren kommer från Göteborgs universitet (7 sidor), Lärarförbundet (6 sidor) och Lärarnas riksförbund (4 sidor). De övriga är enbart på 2-3 sidor. Själva direktivet är på 20 sidor.

5.1 Formalia

Jag kommer att använda mig av förkortningar för de olika instanserna:

LF = Lärarförbundet
LR = Lärarnas Riksförbund
SKL = Sveriges Kommuner och Landsting
Friskolorna = Friskolornas Riksförbund
Skolledarförbundet = Sveriges Skolledarförbund
SECO = Sveriges Elevers Centralorganisation
SU = Stockholms universitet
GU = Göteborgs universitet

När jag nedan talar om remissinstanserna i bestämd form avser jag detta urval bland dem. Jag har inte studerat alla remissvar som kommit in på utbildningsdepartementet.

Citaten ur direktivet kursiveras. I de fall kursivering förekommer i övrigt är det ord som kursiverats av den källa jag citerar ifrån.

Sidhänvisningar i referenser gör jag genom att ange året boken kom ut samt, efter ett kolon, sidnumret, ex: (2008:24).

Vid citat använder jag anföringstecken, vid referat bara en referens. Utelämnade ord inuti ett citat markeras (...), om flera meningar är utelämnade skriver jag (---).

5.2 Om diskursanalys

Debatt är en slags maktkamp och diskursanalyser används för att urskilja maktrelationer. Det intressanta är att man kan få övertag i en kamp genom hur man uttrycker sig. ”Språket återger

inte verkligheten direkt och på ett enkelt sätt utan bidrar snarare till att forma den” (Bergström & Boréus 2005:305).

I *Literary terms and criticism* skriver John Peck och Martin Coyle (1993:142):

The term discourse is used in a number of different ways. [The usual] meaning of the word [is] when applied to discussions of a narrative: it describes ‘how’ a text is written, not the content (some critics reserve the French spelling **discours** for this meaning). To some extent this first usage overlaps with the second, more specific use of the term by the French philosopher and historian, Michel Foucault, whose work has been very influential on post-structuralist criticism.(...) The point here is that language operates in the interests of the institutions of society to construct people in certain ways. It is not only power, however, but also resistance to power that is embedded in each discourse.

I diskursen lägger jag också, i enlighet med Bacchis (2006) rekommendation (se nedan), olika betoning, förtiganden, framlyftande och beskrivning av innehåll. Genom att beskriva vilka element som räknas som delar av en viss verklighet utövar man också diskursiv makt.

5.2.1 What’s the Problem represented to be?

Inspirerad av Linda Rönnbergs draft, har jag använt mig av Carol Bacchis What’s the Problem represented to be?-analysverktyg. Bacchi menar att de som är i beslutsposition fattar beslut efter hur de har skapat sig en bild av att verkligheten är. Det kan finnas flera sätt att se på verkligheten (olika ”problemrepresentationer”) och därför också flera möjliga sätt att lösa problemen. Det är viktigt att identifiera beslutsfattarnas problemrepresentationer för att förstå vad som ligger bakom deras förslag/beslut. Bacchi menar att dessa problemrepresentationer skapas aktivt, men inte alltid medvetet, av myndigheterna.

(...) the goal of a What’s the Problem represented to be? approach is to probe the deep conceptual underpinnings of problem representations. These lodge at two levels, which I identify as what is represented to be the *concern* and what is represented to be the *cause* of the problem. Presuppositions about causes can often be ‘read off’ from specific policy proposals. That is, what someone says they will do about something often indicates what they believe needs to change and hence what they believe to be the cause of a problem. (Bacchi, 2006:1-2)

5.2.2 Artikulering

Därefter har jag gjort en studie av artikulering i Laclau & Mouffes anda. Ernesto Laclau och Chantal Mouffe, som hör hemma i den anglosaxiska traditionen av diskursanalys, var bland annat påverkade av hermeneutiken och inom detta fält kan man placera deras begrepp artikulering. De menar att man ”artikulerar” (uttrycker) en diskurs genom att skapa en relation mellan olika element (ekonomiska, sociala, politiska och psykologiska) som sammantaget formar den bild av verkligheten man vill visa upp. (Bergström & Boréus, s. 318-319). Som användare av metoden försöker man förbehållslöst vaska fram de begrepp som återkommer i diskursen. Slutligen utkristalliserar sig vad som är betecknande för de båda sidorna i debatten och vem som hör till vilken sida. Denna metod är mer på ordnivå än den föregående.

Jag hade också för avsikt att använda mig av Laclau & Mouffes analysformer ”flytande signifikanter”, ”ekvivalenskedjor” och ”nod” men fann att redan artikuleringstekniken visade så tydligt på de olika diskurserna att jag inte behövde gå längre än så.

5.2.3 Subjektspositioner

Jan Gustafsson använder sig i sin doktorsavhandling (2003:107-108) av begreppet subjektspositioner i Cherryholmes (1988) tappning. Denne menar att man skall ställa frågor till texten, såsom: Vem är auktoriserad att tala? Vem lyssnar? Vad kan sägas? Vad blir osagt? Hur blir man auktoriserad att tala? Vilka kategorier, metaforer, beskrivningar, förklaringar och argument är värderande och uppskattande; vilka utesluts eller förbigås med tystnad? Vilka politiska eller sociala instanser belönar eller bestraffar uttalanden? ”Genom Cherryholmes frågor tydliggörs dominansrelationer inom den diskursiva praktiken och vem som har tolkningsföreträde i fråga om konsumtion och produktion av policytexter.” (*ibid*, 108). Jag använder mig inte av dessa frågor specifikt, men jag vill genom att studera texterna se hur de olika instanserna skriver fram sin egen roll och grad av makt.

6. Didaktiska implikationer

Hur stor roll spelar skolinspektionens verksamhet för mig som blivande lärare? Jag tror att det är väldigt viktigt att veta med vilket uppdrag skolinspektörerna kommer ut i skolan. Om jag talar med lärare som arbetat i skolan ett tag är deras bild av inspektionen kanske mest ett utvecklande samtal och en positiv uppmärksamhet av ens arbete. I resultatdelen av uppsatsen kommer det bl.a. att fokuseras på direktivets förslag om att granska undervisningens ändamålsenlighet. Detta är något helt nytt i inspektionens verksamhet. Göteborgs universitet skriver i sitt remissvar (s. 3) ”Länge har den nationella skolpolitiken varit försiktig med att gå nära inpå den frihet lärarna har i klassrummet. Även decentraliseringsbesluten i början av 1990-talet betonade den professionella självständigheten hos lärarna”. Detta förslag är alltså ett brott mot denna tendens och något som jag anser påverkar själva läraryrket. Därför är det viktigt att informera sig om den slutliga inriktningen på den nya myndighetens arbete.

7. Resultatredovisning

7.1 What's the Problem represented to be? - analys

7.1.1 Concerns

Jag börjar med att gå igenom frågor som de flesta remissinstanser har tagit upp och diskuterar hur de behandlar dem samt hur direktivet ser på dem. Frågorna är: Behovet av en inspektion, demokratiska problem, nationella prov, kvalitetsbedömning och ranking, sanktionsmöjligheter, självvärdering, tydliga och öppna kriterier, granskning av undervisningen samt verksamheten hos en ny inspektion.

7.1.1.1 Behovet av en inspektion

Motiven för eller emot en inspektion kan sammanfattas så här:

- Skolorna

brister i skolor... kvalitet som alla elevers möjligheter att nå målen (direktivet), god kvalitet (friskolorna), garanti för kvalitet (LR), kvalitetshöjningar troliga (SECO), kvalitetsbidrag ifrågasätts (GU), bidrag till måluppfyllelse ifrågasätts (LF)

- Om huvudmännen

tätare/skarpare granskning av hur kommunerna fullgör sina åtaganden behövs (direktivet), ökad statlig styrning behövs (LR), om kommunernas roll i skolans styrning skall omprövas bör det ske i särskild ordning (GU), en reducering av den kommunala rollen avvisas (SKL)

- Rättssäkerhet

”bidra till ökad rättssäkerhet för barn, elever och vuxenstuderande” (direktivet, 218), huvudsakligt syfte att granska rättssäkerheten (Skolledarförbundet)

- Likvärdighet

”i än högre grad bidra till likvärdig utbildning” direktivet (218), likvärdighet skall råda (...) oavsett huvudman (friskolorna), garanti för likvärdigheten (LR), granska likvärdigheten (Skolledarförbundet)

- Instämmer generellt utan betoning på motiv

SKL

- Likvärdighet och kvalitet

De flesta remissinstanserna är positiva till en stärkt skolinspektion. De som uttalar sig specifikt talar om det som något som har betydelse för likvärdighet och god kvalitet i skolan. Svenskt Skolledarförbund talar också om betydelsen för att granska rättsäkerheten.

Lärarnas Riksförbund skriver dock: "Utbildningsinspektionen ska – enligt betänkandet – prioritera granskning av sådant som har betydelse för skolans kunskapsuppdrag." "(...) en viktig del i denna granskning är vilka förutsättningar lärarna har att klara sitt uppdrag (...). För detta krävs olika resurser såsom mindre klasser/grupper, mer tid, fler speciallärare och studie- och yrkesvägledare samt ändamålsenliga lokaler. En viktig förutsättning för skolhuvudmannen är att ha behöriga lärare med rätt ämnesutbildning och utbildning för de skolår de ska undervisa i". (2)

De enda som ifrågasätter att det är just skolinspektion som behövs, är LF och Göteborgs universitet. **Läraryrkesförbundet** säger att de i grunden är positivt inställda till en skolinspektion, men påpekar att det inte finns "tillräckliga belägg för att en ökad inspektion faktiskt förbättrar skolans måluppfyllelse". De rekommenderar därför ytterligare utredningstid innan beslut om en skolinspektion tas. (6)

LF håller med om att bristande likvärdighet i betyg är ett problem, men avvisar den överprövning av lärares rättning som utredningen föreslår och föreslår istället ett annat system med kollegial medbedömning. (1) Vid systematiska avvikelser mellan provresultat och slutbetyg är det motiverat med fördjupad granskning av inspektionen (4). Rättvisa vid bedömning och betygssättning garanteras av lärarnas yrkesetiska principer. (2)

Mest negativa är **Göteborgs universitet**. Man kritiserar att alternativa möjligheter till inspektionen inte uppmärksammas (s. 1) och anser att direktivens förutsättande att en ny skolinspektion blir bättre och skarpare och ger ett avsevärt bidrag till skolans kvalitet kan ifrågasättas."(1)

GU håller med om direktivets bild av att marknadskonkurrensen mellan skolorna kan leda till betygsinflation. Man menar dock att en överprövning av lärarnas rättning inte går ihop med utredningens uppdelning mellan skolor i behov av förkortad respektive fördjupad inspektion. En provgranskning skulle behöva göras på alla skolor, inte bara vissa (5).

- Huvudmannens ansvar beskär?

I direktivet finns flera passusar som rör huvudmannens ansvar:

"en effektiv inspektion av förskoleverksamhet, skolbarnomsorg och vuxenutbildning behövs med inriktning mot huvudmannens fullgörande av sitt ansvar" (s. 217)

[Inspektionen kan bidra till] "en mer effektiv mål- och resultatstyrning och med bättre underlag för skolornas löpande utveckling av verksamheten. En skarpare och tätare statlig granskning av hur huvudmännen fullgör sina åtagande på utbildningsområdet innebär inte ett minskat lokalt ansvar för kvalitetsutveckling och måluppfyllelse, utan skall ses som ett stöd för det lokala kvalitetsarbetet." (s 217)

"Det är viktigt att staten granskar den bedömning som görs lokalt, i syfte att säkerställa nationell likvärdighet. (---) Regeringen bedömer att inspektionen bör utvecklas för att än tydligare axla det statliga ansvar som följer av mål- och resultatstyrningen". (218)

Vad direktivet säger är alltså att den statliga styrningen har sin naturliga plats i det rådande systemet och att staten nu bör inta denna plats tydligare än tidigare. Det är frågan om ett ansvarstagande och ett stöd från statens sida och inte en maktförskjutning.

GU påpekar i stället att ”den nya inspektionen (...) riskerar att kringskära det kommunala ansvaret för skolan(...). En rimlig farhåga är att många kommuners styrning i fortsättningen underordnas inspektionen och att deras insatser begränsas till att städa upp efter inspektionsbesöket, dvs hjälpa skolorna att åtgärda de brister inspektionen valt att peka på.” (3)

”(...) om den kommunala rollen i skolpolitiken skall omprövas bör det ske i ett större sammanhang och inte som en bieffekt av införandet av en ny skolinspektion. Det vore olyckligt om här finns en dold agenda i styrningsfrågan”. (3)

De två representanterna för huvudmännen, Sveriges Kommuner och Landsting samt Friskolorna, ser olika på denna maktförskjutning:

Sveriges Kommuner och Landsting skriver: ”Statlig detaljstyrning i hur-frågor avvisas och huvudmännens respektive skolornas system för egentillsyn, självvärdering, egen uppföljning och utvärdering får inte hindras av en förändrad respektive utökad inspektion. Statens inspektion skall anpassas till huvudmännen och skolorna, inte tvärtom.” (1)

Friskolorna skriver däremot: ”Förbundet ställer sig i huvudsak bakom förslagen i utredningen om den stärkta skolinspektionen. Förbundet anser att likvärdighet och god kvalitet på utbildningen ska råda på alla skolor i Sverige, oavsett huvudman, och att en statlig utbildningsinspektion har betydelse för att så är fallet” (1).

LR kommenterar: ”En förstärkt utbildningsinspektion ger en ökad statlig styrning över den svenska skolan. Detta är något som Lärarnas Riksförbund välkomnar.” (s. 1)

7.1.1.2 Demokratiska problem

Regeringen beslutade om att tillsätta en utredning i frågan om skolinspektion den 14 juni 2007. Experterna förordnades fr.o.m. den 11 september och i december skulle utredaren lämna sitt förslag. Det innebär att det var en väldigt kort utredningstid för denna fråga och på flera ställen i utredningen ursäktar man sig för att man inte har hunnit gå lika djupt i granskningen som man hade velat (t.ex. har man inte hunnit studera de utländska inspektionssystemen man jämför med på plats utan bara granskat deras hemsidor, se utredningen s. 80)

Många viktiga frågor har inte hunnit utredas och hänvisas till den kommande Skolinspektionsmyndigheten. Detta begränsar förstås möjligheten för utomstående att komma med åsikter om utformandet av dessa delar. Flera remissinstanser har reagerat på detta och kräver att få delta i dessa förhandlingar:

Göteborgs universitet: ”En följd av att utredaren lämnat efter sig flera olösta tekniska problem är att den fortsatta hanteringen efter ett eventuellt riksdagsbeslut kommer att bli en fråga för överläggningar mellan departementet och den myndighet som skall verkställa skolinspektionen. I mindre frågor är detta naturligt, men i principiella frågor innebär det att utomstående ställs utanför processen. [...] Göteborgs universitet föreslår därför att en vidare beredning före ett riksdagsbeslut överlämnas till en särskild beredningsgrupp med politisk, facklig och veten-

skaplig representation och i vars mandat det ingår att arbeta med stor öppenhet gentemot medborgarna och skolorna.” (1-2)

LF: ”Utredningen har av tidsskäl valt att hänvisa den närmare utformningen av många förslag till den nya inspektionsmyndigheten. (---) Lärarförbundet utgår från att lärarnas fackliga organisationer får en aktiv roll i det kommande arbetet” (6).

SKL: ”Förbundet vill slutligen än en gång uttrycka sitt missnöje med den korta utredningstiden som begränsat remissinstansernas möjligheter att mera grundligt genomföra remissarbetet i demokratisk ordning.” (2)

Sveriges Skolledarförbund: ”Den framtida inspektionsmyndigheten föreslås få i uppdrag att dels utarbeta bedömningskriterier för den kvalitativa bedömningen, dels operationellt utforma granskningen av skolhuvudmannens ansvarstagande utifrån utredningens principiella resonemang. Sveriges Skolledarförbund kräver att få delta i båda dessa processer.” (2)

7.1.1.3 Nationella prov

Direktivet (och även utredningen) förslår att inspektionen skall få funktionen att granska de nationella proven:

”Utbildningsinspektionen skall utvecklas på ett sätt som stödjer en stärkt mål- och resultatstyrning inom skolväsendet, där förtydligade nationella mål och regelbundna uppföljningar av måluppfyllelsen i form av nationella prov är kärnan. Exempelvis skulle inspektionen kunna inrymma en central funktion som skulle svara för en regelbunden kvalitetssäkring av bedömningen av ett urval av genomförda nationella prov och jämföra denna bedömning med betygssättningen i motsvarande ämnen.” (s. 221)

I denna fråga får de medhåll av Friskolorna samt LR som har som motiv:

- kvalitetssäkring
- bedöma undervisningens ändamålsenlighet
- likvärdighet i betygssättningen

De talar båda om kvalitetssäkring. LR kopplar det även till direktivets/utredningens tankar om att bedöma undervisningens ändamålsenlighet samt till en viktig fråga för förbundet: att kunna bedöma om obehöriga lärare gör ett fullgott arbete. De vill dessutom utöka direktivets kontroll till betygssättningen.

Friskolornas riksförbund: ”Förbundet ställer sig (...) bakom förslaget om att inrätta en central funktion inom utbildningsinspektionen som kan svara för en nationell bedömning av lärarnas rättning av nationella prov, för att kvalitetssäkra betygssättningen.” (2)

LR: ”Lärarnas riksförbund anser att det är av stor vikt att en verksamhet med en nationell bedömning av rättningen kommer till stånd. Denna verksamhet anser vi även ska gälla i kontrollsyfte för bedömning av proven i årskurs 5 även om betyg inte sätts i denna årskurs. Skolinspektionen kan på så sätt få möjlighet att bedöma undervisningens ändamålsenlighet, t.ex. om kvaliteten i obehöriga lärares undervisning. Vi anser att förslaget att granska upp till 10 procent av de genomgångna nationella proven är en bra början inför en utökad verksamhet med nationell provrättning.” (2)

”Vår uppfattning är att utbildningsinspektionen även bör inrikta sitt arbete mot [att kvalitets-säkra] betygssättningen.” (2)

Stockholms universitet är mer tveksamma:

”I förslaget skrivs fram att de nationella proven också ska bedömas av externa bedömare. Vilka konsekvenser (...) det får är svårt att se. Om detta förslag kommer att genomföras är det nödvändigt att det blir som i förslaget en försöksverksamhet som noga utvärderas efter tre år.” (2)

Motståndarna till förslaget har dessa motiv:

- överprövning av lärares arbete
- dubbelstyrning (konstruktionen av de nationella proven + prövning av hur de sedan rättas)
- går inte ihop med idéerna om olika djup på inspektionerna
- lärarna kan komma att inskränka sin undervisning till det säkert mätbara
- kontroll av korrespondens mellan nationella prov och betygssättning är en felaktig tanke. De nationella proven skall bara vara en del i slutbetyget.

Göteborgs universitet och Lärarförbundet avvisar förslaget med hänvisning till att det är en överprövning av lärarnas arbete. Göteborgs universitet menar också att det inte logiskt går ihop med utredningens idéer om olika djup på skolinspektionerna. Båda instanserna har som förslag att i stället införa kollegial medbedömning.

Göteborgs universitet:

”(...) styrningen har [tidigare] framför allt inriktats mot ramarna för lärarnas självbestämmanderätt, staten har inte till lärarna framfört direkta synpunkter på hur undervisningen läggs upp. (...) Den mest närgångna av dagens styrmetoder är de nationella proven (...). De (...) är dock avsedda att vara stödjande för betygssättningen och det finns ett lokalt tolkningsutrymme. Därför är Göteborgs universitet (...) tveksamt inställt till utredningens förslag att just skolinspektionen skall ombedöma eller överpröva lärarnas rättning av de nationella proven.” (4)

”Utredaren har rätt i att marknadskonkurrensen mellan skolorna om eleverna innebär frestelser för generositet i betygsgivningen. Ett problem är emellertid hur denna inspektionsidé går ihop med utredningens uppdelning mellan skolor i behov av förkortad resp. fördjupad inspektion. (...) Provgranskningen skulle alltså behövas även för skolor med förkortad inspektion, vilket gör att den inte faller väl in i utredarens på ekonomiska grunder gjorda bedömningar av hur mycket inspektion skolorna behöver.” (5)

”Göteborgs universitet menar dock att en kontroll av denna sak på skolnivå inte bör förläggas till inspektionen. Ett argument är, att om denna bedömning får rykte om sig att jaga felande lärare [i samband med förslaget om klassrumsbedömningar], kan en bieffekt bli [att] lärare inskränker sin undervisning och sin utvärdering av elevernas kunskaper till det säkert mätbara och efter rykten om vad inspektionen föredrar.” (6)

”En bättre utväg vore att stärka kapaciteten hos dagens produktionsteam [för proven] att göra såväl stickprov som besök hos starkt avvikande skolor och därvid kombinera kontroll med utbildning. Utredningen pekar också på en annan väg: Det bör bli regel att provbedömningen görs av lärare tillsammans. Göteborgs universitet menar att man bör pröva att institutionalisera

utbyte mellan skolor om provrättning och betygssättning. En fjärde väg är att ta bort de lokala betygskriterierna och återgå till enbart nationella.” (7)

LF:” Lärarförbundet avvisar förslaget om nationell kontroll av rättning och betygssättning av högst 10 procent av de nationella proven. Det innebär en överprövning av lärarnas arbete (...) Lärarförbundet vill i stället förorda ett system med kollegial medbedömning i fråga om nationella prov. Det skulle i högre grad kunna leda till att likvärdigheten förbättras i och med att lärarnas ansvarstagande ökar.” (3-4)

I urvalskriterierna för fördjupad granskning föreslås att det skall ingå felaktigt rättade prov och anmärkningsvärda avvikelser mellan provresultat och slutbetyg. ”Lärarförbundet menar att avvikelser mellan provresultat och slutbetyg måste få förekomma utan att för den skull bedömas som anmärkningsvärda. (---)Proven kan vara vägledande men det är inte rimligt att de skall vara styrande för en elevs slutbetyg.” Enbart skolor med anmärkningsvärda och *systematiska* avvikelser mellan provresultat och slutbetyg bör få fördjupad inspektion. (4)

7.1.1.4 Kvalitetsbedömning och ranking

Direktivet säger: ”*Utredaren skall föreslå former för rapportering och publicering av rapporter från genomförda inspektioner med utgångspunkten att resultat från utbildningsinspektionen skall bli kända, lättillgängliga och användbara för berörda målgrupper och för allmänheten. Inspektionsresultaten skall även vara jämförbara över tid och mellan skolor och verksamheter.*” (s 222)

Utredningen föreslår en fyrgradig skala för kvalitetsbedömningarna i inspektionsrapporterna: icke godtagbar kvalitet, godtagbar kvalitet, god kvalitet samt mycket god kvalitet. (s. 150-151). Man talar också om att det statistiska underlaget bör utvecklas med fler sambandsanalyser. Ett exempel är att använda Skolverkets SALSAMATERIAL (SOU 2007:101, s.135-136). Detta analysverktyg tar hänsyn till elevernas sociala bakgrund på olika skolor.

Utifrån skalorna på dels sammanfattande omdömen, dels omdömen specifika för olika områden är det lätt för den som vill att räkna samman en totalpoäng som rangordnar skolor, s.k. ranking.

Motiven för kvalitetsbedömning och ranking kan sammanfattas:

- lättillgänglighet
- jämförbarhet

Här får direktivet stöd av **SECO**: ”Detta i kombination med förslaget att utbildningsinspektionens undersökningsmetoder och referensvärden ska vara kända och bl.a. tillgängliga på myndighetens hemsida bäddar för en större förståelse för inspektionsverksamheten, färre missförstånd, ökad likvärdighet samt ett bättre jämförelsevärde rapporterna emellan.” (1)

De båda universiteten samt LF är dock kritiska till utredningens förslag om en bedömning av skolorna efter en kvalitetsskala.

Motiv mot kvalitetsbedömning och ranking:

- förenkling
- SALSAs-verktyget inte säkert nog
- nivåerna på kvalitetsskalan ej preciserade
- inte fokus på skolornas kvalitetsutveckling
- risk för anpassad undervisning

Göteborgs universitet:

”(...) vad nivåerna [på kvalitetsskalan från 1-4] står för diskuteras inte närmare och inte heller hur olika data från inspektionen skall vägas samman för att motsvara en viss nivå. Finns inte risken att ’skärpan’ [bedömningen sägs bli skarpare] mera blir en konkurrensfaktor än en intern stimulans för utveckling, dvs att summeringsbara siffror i händerna på t.ex. media skall övertrumfa all nyanserad diskussion om de styrkor och svagheter som inspektionen pekat på? Inget konkret sägs heller om sanktioner. (---) Göteborgs universitet föreställer sig att nyansrika rapporter, utan enkla skalor, är ett bättre underlag för utvecklingsarbete.” (3)

Göteborgs universitet diskuterar också alternativ till den föreslagna inspektionen av undervisningen. ”Eftersom engagemang i skolarbetet delvis är socialt och kulturellt betingat bör data av detta slag vägas i relation till skolans förutsättningar i form av rekryteringen av olika elevgrupper. Denna möjlighet används redan när det gäller elevernas betyg genom Skolverkets SALSAModell. Denna modell är i dagsläget dock långt ifrån att vara ett säkert instrument. Kan den sammankopplas med enkätdata torde den kunna bli bättre.” (6)

Stockholms universitet:

”Den föreslagna inspektionsmodellen, speciellt med införande av betyg på skolornas verksamheter, kommer inte att erbjuda den typ av kunskap om de pedagogiska verksamheterna för att kunna utgöra underlag för en kunskapsfokuserad kvalitetsutveckling. Det är inte enbart en bristfällig kunskapsbas för betygssättningen som är problematisk utan även de risker som finns för att skolor som får låga omdömen riskerar att enbart fokusera måluppfyllelse i betydelsen att alla elever ska bli godkända. Det kan leda till att lärarna/skolledarna/kommunen kommer att försöka möta upp det som efterfrågas med risk för att en mera långsiktig kvalitetsutveckling får stå tillbaka.” (2)

LF:

”Utredningen förordar att den kvalitativa delen i rapporten i huvudsak ska grundas på inspektörernas bedömning av självvärderingens giltighet och att graden av kvalitet ska anges på en fyrgradig skala. Lärarförbundet befarar att denna förenklade ’betygssättning’ kommer att användas för att göra offentliga rankinglistor av skolor, medan både inspektions-rapporterna i övrigt och skolornas självvärderingar blir av underordnad betydelse”. (5)

LR verkar inte vara emot rankingen som sådan, men efterlyser större tydlighet:

”I utredningen föreslås en fyrgradig skala för kvalitetsbedömning. Lärarnas Riksförbund vänder sig mot delar av skalan bl.a. av det skälet att det som anges som ’godtagbar kvalitet’ sägs få innehålla ’några viktiga svagheter’. Vad som måste betecknas som godtagbar kvalitet kan inte innehålla *viktiga* svagheter.” (3)

”Lärarnas Riksförbund förordar en tydlig kvalitetsgranskningsskala [som inte ska] ge utrymme för egna tolkningar. Den kan utformas med utgångspunkt i den nu föreslagna betygsskalan. Vid utarbetandet av en sådan skala anser vi att lärarnas fackliga organisationer ska delta. (---) Lärarnas Riksförbund anser även att det bör utarbetas kriterier för *samtliga* steg som skalan för kvalitetsbedömning kommer att innehålla.” (2-3)

7.1.1.5 Sanktionsmöjligheter

Direktivet säger att ”Sanktionsmöjligheter skulle stärka inspektionen” (s. 219), men konstaterar att detta utreds inom Skollagsberedningen.

Flera remissinstanser saknar denna diskussion i utredningen. Göteborgs och Stockholms universitet konstaterar att inget åtgärdsprogram presenteras i utredningen. Friskolorna och LR är mer utförliga i sina kommentarer:

Friskolorna: ”Inför den myndighetsdelning som förväntas ske (...) är det viktigt att det beaktas hur sanktionsförfarandet ska hanteras. Förbundet anser att det bör vara samma myndighet som handhar inspektionen som också har möjlighet att vidta åtgärder med anledning av eventuella brister, för rättssäkerhetens skull. I den delen vill förbundet också framföra att det bör råda lika villkor mellan fristående och kommunala skolor och att eventuella brister i skolverksamheten som påvisas i inspektionen också har likartade sanktionsföljder, oavsett huvudman.”(2-3)

LR är mest ”påstridiga” i sina krav: ”Lärarnas Riksförbund kräver att utbildningsinspektionen får sanktionsmöjligheter mot skolhuvudmän, som inte efterlever det uppdrag som föreskrivs i de styrdokument man är satt att följa. (---) Det måste vara klart vilka sanktionsmöjligheter som ska finnas innan beslutet om den nya skolinspektionen fattas.” (3)

7.1.1.6 Självvärdering

Direktivet nämner inget om självvärdering, däremot finns det som förslag hos utredningen. Man har för inspiration i utredningen bl.a. tittat på Högskoleverkets system för kvalitetssäkring av högre utbildning. Därifrån har man lånat en rad idéer, bl.a. ”Att vid inspektion mer systematiskt utgå från skolors och kommuners självvärderingar.” (Idén med ”att genomföra inspektion i två steg, med förenklade inspektioner för alla skolor och fördjupade inspektioner efter riskbedömning” kommer också härifrån). SOU 2007:101, s. 74.

I utredningen säger man också: ”En genomarbetad och systematisk självvärdering som under-tecknas av rektor som ansvarig tjänsteman kan utgöra ett redskap för inspektionen på flera sätt. Dess syfte är att ge inspektörerna ett underlag för att förbereda inspektionsbesöket. Det kan också användas vid platsbesöket där dess innehåll stäms av mot intervjuer och stickprov”. (SOU 2007:101, s. 111)

Förslaget applåderas från alla remissinstanserna, främst av Sveriges Skolledarförbund:

Sveriges Skolledarförbund: ”Sveriges Skolledarförbund ställer sig positiva till en utveckling där nationell granskning utgår från skolans och huvudmannens egen självvärdering. Förbundet ser möjligheter att en självvärdering, som utgår från verksamhetens egna frågeställningar, lyckas få en större legitimitet och genomslagskraft än vad kravet på kvalitetsredovisning har fått. De båda instrumenten har likartat syfte och förbundet förutsätter att det inte finns något behov av parallella system.” (2)

De andra har några förbehåll:

- Arbetskrävande – resurser behövs. Viktigt att samordna med befintliga utvärderingssystem så att dubbelarbete undviks.
- Detaljstyrning avvisas.
- Varför inte utöka självvärderingsmomentet och minska på annan inspektion?

- Arbetskrävande

Friskolornas riksförbund: ”Skolors självvärdering kan utgöra ett gott underlag för inspektion. Förbundet menar dock att den mängd dokumentation skolorna enligt styrdokumentet har att upprätta i verksamheten är betydande. (---) Det är viktigt att staten överväger kvalitetsredovisningens roll i förhållande till den självvärdering som ska göras inför inspektion och tar ställning till om det är nödvändigt för skolorna att upprätta två likartade dokument.” (2)

LR: ”Det är mycket viktigt att lärarna får göra sin egen självvärdering och skolledningen gör sin. Lärarna är de professionella att göra bedömningar av den dagliga pedagogiska verksamheten. (---) Lärarnas Riksförbund har sedan en tid bedrivit försöksverksamhet med självvärdering [och] anser att ett system för självvärdering bör ta sin utgångspunkt i de erfarenheter som gjorts inom vårt projekt. Systemet bör accepteras av såväl professionen som arbetsgivarna. Lärarnas Riksförbund utgår från att lärarnas fackliga organisationer ges en aktiv roll när systemet utarbetas.” (3-4)

”Med anledning av att utbildningsinspektionerna i stor utsträckning är tänkta att bygga på självvärdering bör det åligga staten ett ansvar att finansiera de kostnader, däribland kompetensutveckling, som uppstår för den självvärdering som inspektionen grundas på.”(4)

Stockholms universitet: ”Förslaget har inspirerats av Högskoleverkets uppläggning av kvalitetsgranskning av universitet och högskolor. Stockholms universitet har stor erfarenhet av denna modell och anser att den i huvudsak fungerar bra. Arbetet med självvärdering är resurskrävande och för att den ska vara konstruktiv är det viktigt att den också tar upp de frågor som lärare och skolledare vill ha belysta. Dessutom bör den inte vara alltför omfattande.” (1)

- Detaljstyrning avvisas

LF: ”Läraryrket välkomnar särskilt förslaget att låta lärares och skollärares självvärdering utgöra en stomme i underlaget för inspektionen. Vi delar utredningens uppfattning att den skall vara evidensbaserad. (---) Självvärderingen måste ägas av skolan och fånga upp de behov av förbättring och utveckling som lärare och elever kommit fram till. Den får inte reduceras till att skolorna utvärderar sin verksamhet utifrån detaljerade kvalitetsområden. (---) Det fungerar i längden konserverande och blir alltför styrande för olika åtgärder.” (2) ”I den mån olika kvalitetsområden ska identifieras får de inte vara för snäva eller detaljerade.” En självvärdering skall inte leda ”till att lärare och skolledare blir sina egna inspektörer” (3)

Sveriges Kommuner och Landsting: ”Förbundet instämmer i att en stärkt utbildningsinspektion måste, för att vara effektiv, även på ett tydligt sätt visa hur den har för avsikt att anpassa sig till 'lokala förhållanden' och välkomnar därför tanken om självvärdering som ett instrument för att utveckla skolan. Förbundet anser att det är rimligt att införa ett system av självvärdering. Det är inte minst viktigt hos huvudmän med begränsade resurser, att momentet med självvärdering i inspektionen anpassas efter huvudmannen och skolan. Statlig detaljstyrning i hur-frågor avvisas och huvudmännens respektive skolornas system för egentillsyn, självvärdering, egen

uppföljning och utvärdering får inte hindras av en förändrad respektive utökad inspektion. Statens inspektion skall anpassas till huvudmännen och skolorna, inte tvärtom.” (1)

- Utöka självvärderingsmomentet

Göteborgs universitet: ”Utredarens tankar om självvärdering som grundval för inspektionen har en positiv potential som kan förstärkas. (---) Man undrar varför inte hela inspektionen tydligare inriktas på detta avgörande kriterium. Det skulle undanröja behovet av nationella fördjupade inspektioner, vars effektivitet ändå kan ifrågasättas. (---) En modell vore (...) att skolorna efter inspektionen ges en resurs att använda för av dem själva valda ’kritiska vänner’, som bistår dem i en fördjupad intern granskning av kvalitetsrutiner och undervisningsmetoder. Detta upprätthåller det lokala ansvaret på ett tydligare sätt.” (6)

7.1.1.7 Tydliga och öppna kriterier

I direktivet står inget om detta, men utredningen diskuterar ”Goda granskningsprinciper” (s. 113). ”Utbildningsinspektionen ska kännetecknas av goda granskningsprinciper. I dessa ingår bl.a. att inte dra mer långtgående slutsatser än vad underlaget medger. Inspektionen ska i sina bedömningar bygga på ett robust underlag samt välkända och på förhand redovisade kriterier.”

Flera av remissinstanserna ser enbart positivt på detta. De hänvisar framförallt till betydelsen tydliga kriterier har för inspektionens legitimitet:

Friskolornas riksförbund: ”Förbundet framhåller (...) att det är av vikt att inspektörerna har god kännedom om det regelverk som gäller specifikt för fristående skolor, eftersom bestämmelserna, åtminstone idag, i vissa delar skiljer sig från vad som gäller för kommunala skolor.”(1).

”Förbundet ser mycket positivt på förslaget att inspektionens bedömningar ska ske i förhållande till i förväg redovisade kriterier. Det är viktigt både för inspektionens trovärdighet och för förståelsen av bedömningarna att bedömningskriterierna finns tillgängliga för alla att ta del av.” (1)

LF: ”Utredningen föreslår att granskningsprinciper, bedömningskriterier etc ska vila på vetenskap och beprövad erfarenhet, vara offentliga och väl kända av dem som inspekteras. Läraryrket vill understryka detta som en viktig faktor för att ge legitimitet åt inspektionen och få full acceptans från de inspekterade.”(1)

LR: ”Lärarnas Riksförbund ser mycket positivt (...) [på en] förstärkt skolinspektion. Vi vill särskilt peka på (---) att inspektörernas arbete grundas på bedömningskriterier som är välkända och brett förankrade i utbildningssystemet samt att inspektörerna får en gedigen utbildning för uppdraget.” (1)

Andra remissinstanser är tveksamma till att denna tydlighet går att genomföra med dagens gällande styrdokument som underlag. Även i utredningen (s. 116) omtalas att styrdokumentet ibland är otydliga.

Svenska Skolledarförbundet: ”Ett bristområde i nuvarande inspektion är enligt utredaren de skillnader som finns mellan olika inspektioner och inspektörer. För att stärka kvalitet och likvärdighet i granskningen betonas vikten av goda granskningsprinciper och krav på vetenskaplig

grund för alla uttalanden. Enligt Sveriges Skolledarförbund ger utredningen inte tillräckligt underlag för att bedöma effekterna av sådana krav. Goda granskningsprinciper kräver ett tydligt bedömningsunderlag, dvs. att alla som granskas ska vara på det klara med mot vilken mall de bedöms. Förbundet ställer sig tveksamt till att dagens styrdokument ger förutsättningar för att ta fram en sådan tydlig bedömningsmall. En ökad stringens i granskningen förutsätter sannolikt även förändringar och förtydliganden i de gällande styrdokumentet.” (1-2)

SECO: ”Om förtroendet för skolinspektionen skall förbli starkt så måste skolinspektionen vara tydligare med vilka kriterier och mål man använder som utgångspunkt när man påpekar utvecklings- eller problemområden. Det är ytterst en fråga om likvärdighet (---) Mot denna bakgrund delar vi utredningens bedömning att skoltillsynen främst bör koncentreras till författningar i skollagen och skolformsförordningar medan kvalitetsgranskningen främst bör utgå ifrån läroplaner och kursplaner. Detta i kombination med förslaget att utbildningsinspektionens undersökningsmetoder och referensvärden ska vara kända och bl.a. tillgängliga på myndighetens hemsida bäddar för en större förståelse för inspektionsverksamheten, färre missförstånd, ökad likvärdighet samt ett bättre jämförelsevärde rapporterna emellan.” (1) SECO fortsätter därefter med att skriva att föreskrifterna för elevers inflytande är otydliga i styrdokumentet och kräver att dessa förtydligas innan man fortsätter att inspektera denna punkt. (2)

Göteborgs och Stockholms universitet tar upp problemen med att få fram objektiva och vetenskapliga bedömningar för undervisningen:

Göteborgs universitet: ”Dessutom krävs [enligt utredningen] att det finns ’en norm eller accepterad modell för vad som kan anses vara god undervisning’. En sådan gemensam norm tror utredaren att det är möjligt att komma fram till givet att ’lärare är med och samverkar om hur den bör se ut och vilka variationer i modellen som är acceptabla’. (---) Utredaren bekymrar sig alltså inte mycket om ideologiska skillnader mellan lärare i synen på undervisning. Dock måste svårigheterna ha påverkat honom, eftersom han som ett alternativ för fram tanken på ’konnässörs-utvärdering’. (---) Utredaren synes dock ha missuppfattat denna utvärderingsansats. Den syftar *inte* till objektivitet, eftersom den tillämpas när sådan anses omöjlig, utan till att tillåta konnässören att demonstrera sin djupt personliga *subjektivitet*. Mottagarna av utvärderingen är medveten om subjektiviteten, men anser ändå att den erfarnes personliga syn är värd beaktande. (...) det illustrerar svårigheten i denna typ av granskning.” (5)

Stockholms universitet: ”Det är viktigt att de granskningsprinciper och bedömningskriterier som tillämpas både är tydliga och väl kända av dem som ska inspekteras. Hela processen med inspektionen måste vara genomskinlig och tydlig.” (1)

”Förslaget [= utredningen] lyfter på ett föredömligt sätt fram vikten av att inte dra mer långtgående slutsatser än vad underlaget medger. Mot den bakgrunden ställer vi oss tveksamma till förslaget om granskning av undervisningens ändamålsenlighet och skrivningen om hur en god undervisning bör genomföras. (---) Vi har idag inte en tillräckligt utbyggd kunskapsbas vare sig för att kunna avgöra vilka pedagogiska verksamheter som främjar utvecklingen av de kunskapsmål som anges i olika styrdokument eller för att utforma kvalitativt robusta kriterier för att granska huruvida och i vilken utsträckning kunskapsuppdraget realiserats.” (1)

Sammanfattningsvis tror inte de två universiteterna att det finns en tillräckligt stark kunskapsbas för att undvika ideologiska bedömningsgrunder, vilket de andra instanserna gör.

7.1.1.8 Granskning av undervisningen

”Utredningen skall vidare ta ställning till om det finns skäl att, inom mål- och resultatstyrningens ram, genom utbildningsinspektionen närmare studera undervisningens ändamålsenlighet när det gäller elevernas möjlighet att nå så långt som möjligt i förhållande till målen. I den mån utredningen bedömer att sådana skäl finns skall förslag på möjliga tillvägagångssätt lämnas.” (s 221).

Detta förslag stöds av **Friskolornas riksförbund**: ”Vidare vill förbundet framhålla vikten av att även undervisningen granskas genom till exempel lektionsbesök. Även detta stärker trovärdigheten i inspektionen och kan ge gott underlag till skolans fortsatta kvalitetsarbete.” (2)

Emot det uttalar sig de båda universiteten samt LF.

Motståndarnas motiv:

- för litet underlag för bedömning
- risk för självpålagda restriktioner hos lärarna
- ideologisk styrning
- objektiv norm för god undervisning omöjlig att få fram
- god undervisning = god inläring, oavsett metod

Här återkommer en del citat från 7.1.1.7 Tydliga och öppna kriterier, eftersom kategorierna till viss del överlappar varandra.

Göteborgs universitet:

”Det finns starka motiv för att ifrågasätta en statlig bedömning av lärarnas undervisning. Ett gäller de praktiska möjligheterna att på kort tid och under ett fåtal lektioner skaffa sig en valid och reliabel bild av kvalitetsnivån. (4)

Hur det går med legitimiteten om observationen kombineras med kvalitetsskalan 1-4 är dock osäkert. ”På denna punkt är utredningstexten svävande.” Det framgår inte tydligt om klassrumsinspektionerna skall göras för att man i samtalen skall kunna relatera till lokala exempel eller om själva undervisningsprocessens kvalitet skall bedömas. ”Göteborgs universitet vill därför framhålla några komplikationer med att kvalitetsgranska undervisningen.” (4)

En risk är att ”lärarna självmant ålägger sig restriktioner för vilka metoder och innehåll man vill utveckla för att inte ådra sig ovälkomna kommentarer från inspektionen. Detta beteende är känt när det gäller styrning genom standardiserade prov i USA och inspektion i England.” (4)

”En fara ligger dessutom i den ideologiska enhetlighet som är svårfrånkomlig, och enligt utredaren eftersträvansvärd, i en enda statlig inspektion.” (4)

”Ett resonemang förs [i utredningen] om att inspektionen inte bör ha några slags mönsterlektioner som kriterium på kvalitet, vilket inträffat i andra länder. Men i exemplifieringen (s. 127) kommer utredaren ändå nära sådana resonemang när han önskar granskning av lärarens sätt att introducera, genomföra och utvärdera en lektion i samspel med eleverna liksom av lärarens lektionsplanering, val av läromedel samt elevarbetenas utseende och provresultaten.” (5)

”Dessutom krävs [enligt utredningen] att det finns ’en norm eller accepterad modell för vad som kan anses vara god undervisning’ (s. 129). En sådan gemensam norm tror utredaren att det är möjligt att komma fram till givet att ’lärare är med och samverkar om hur den bör se ut och vilka variationer i modellen som är acceptabla.’” (5)

”Utredaren bekymrar sig alltså inte mycket om ideologiska skillnader mellan lärare i synen på undervisning”. GU fortsätter med att konstatera att utredaren dock föreslår konnässörsutvärdering, men inte tycks ha förstått att det inte rör sig om en objektiv, utan en subjektiv värdering. (5)

”Om man finner det nödvändigt att skolinspektionen skall göra klassrumsinspektioner, kan man utforma dem på andra sätt än enligt utredarens huvudsakliga tanke. Man kan tänka sig att en observatör *enbart* skattar i vilken mån som eleverna visar *engagemang* i sina uppgifter. Det behöver inte vara inspektörens roll att peka ut förklaringar till engagemanget i lärarens specifika metoder. (---) Observationsdata kan trianguleras med enkätdata.” (6)

Stockholms universitet:

”Förslaget [= utredningen] lyfter på ett föredömligt sätt fram vikten av att inte dra mer långtgående slutsatser än vad underlaget medger. Mot den bakgrunden ställer vi oss tveksamma till förslaget om granskning av undervisningens ändamålsenlighet och skrivningen om hur en god undervisning bör genomföras. Vi har idag inte en tillräckligt utbyggd kunskapsbas vare sig för att kunna avgöra vilka pedagogiska verksamheter som främjar utvecklingen av de kunskapsmål som anges i olika styrdokument eller för att utforma kvalitativt robusta kriterier för att granska huruvida och i vilken utsträckning kunskapsuppdraget realiserar.” (1)

LF: ”Vi vill understyrka att bedömningskriterier gällande undervisningens ändamålsenlighet måste grundas på professionens kunskap, d.v.s. vila på vetenskap och beprövad erfarenhet. De måste utformas tillsammans med erfarna lärare och skolforskare om de ska vinna acceptans inom lärarkåren. Lärarförbundet bedömer det däremot helt omöjligt att få fram en norm eller en modell för vad som är god undervisning. God undervisning är en fråga om vilket lärande man åstadkommer hos eleven, inte om hur man gör. Lärarens yrkeskunnande gestaltar sig på olika sätt i relation till den kontext i vilken undervisning sker och varje elev måste mötas som den unika individ han eller hon är. (---) Ett förhållningssätt hos lärarkåren, baserat på de yrkesetiska principer som lärarorganisationerna antog 2001, tillsammans med en granskning av den egna praktiken (självvärdering) fyller väl den kvalitetsaspekt utredningen efterlyser.” (s. 3)

7.1.1.9 Verksamheten hos en ny inspektion

Direktivet anger olika förändringar de vill åstadkomma med en ny inspektionsmyndighet:

1. Nytt fokus

”Det är främst den kvalitetsgranskande delen i inspektionen som behöver förstärkas” (s. 218)

”De nya huvudområdena föreslås vara:

- *kunskaper*
- *normer och värden, samt*
- *ledning och kvalitetsarbete.*” (s. 218)

Den särskilda utredaren för skolmyndigheterna anser att inspektionens uppgifter behöver ”renodlas och förstärkas, så att fokus för inspektionen ligger på hur väl skolorna klarar kunskapsuppdraget”. (s. 219)

2. Kvalitetshöjning

Inspektionen av sfi ”skall intensifieras för att säkerställa att ambitionerna för kvalitet och resultat uppnås.” (s 217)

”Utbildningsinspektionens rapporter behöver kvalitetssäkras och bedömningarna som avser skolans kunskapsresultat förtydligas.” (s. 217)

”Utbildningsinspektionerna måste utföras med god kvalitet och utifrån kunskap om vetenskapliga metoder” (s. 219)

”Utredaren skall föreslå hur utbildningsinspektionen kan kvalitetssäkras med avseende på dess effektivitet och dess likvärdighet och rättssäkerhet oavsett huvudman.” (s 222)

”Utredaren skall överväga hur tiden mellan avslutad inspektion och rapportering av resultaten kan kortas.” (s 222)

3. Olika nivåer på granskningen

”Skolverket har på regeringens uppdrag redovisat sitt pågående utvecklingsarbete när det gäller utbildningsinspektionen (U2007/3295/G). (---) Inspektionen bör, enligt verket, till sitt innehåll bli mer fokuserad och göra skarpare och tydligare bedömningar. Samtidigt bör den till sin form bli mer flexibel och kunna anpassas efter utbildningssituation och förutsättningar hos olika huvudmän” (s. 218)

Skolverket föreslår också två inspektionsgrader: en basinspektion och vid behov en fördjupad. En tredje typ är tematiska inspektioner för metodutveckling. (s. 219)

Utredaren [skall] föreslå en [behovsstyrd inspektionsmodell] med flexibla tidsintervaller för inspektion av olika huvudmän, skolor och verksamheter. (s 220)

Remissinstansernas kommentarer:

- Nytt fokus

LF: ”Läraryrket välkomnar (...) förslaget att varje skolform/verksamhet måste hanteras utifrån det kunskapsuppdrag som gäller för just den skolformen eller verksamheten.” (5)

SECO: ”Sveriges Elevråds Centralorganisation – SECO delar utredningens analys att utbildningsinspektionen ska prioritera granskning som har betydelse för skolans kunskapsuppdrag.” (1)

Stockholms universitet: ”Förslaget har inspirerats av Högskoleverkets uppläggning av kvalitetsgranskning av universitet och högskolor. Stockholms universitet har stor erfarenhet av denna modell och anser att den i huvudsak fungerar bra.” (1)

”Förslaget betonar vikten av att fokusera kunskapsuppdraget i de olika skolformerna. Denna förskjutning av skolinspektionens fokus bedömer vi som relevant” (2).

Sveriges Skolledarförbund: ”Sveriges Skolledarförbund bedömer att utredaren har presenterat en i allt väsentligt rättvisande beskrivning av problem och utvecklingsmöjligheter med dagens utbildningsinspektion och ställer sig bakom förslagen i betänkandet.” (1)

”Utredaren föreslår att Utbildningsinspektionen i sitt arbete ska prioritera granskning som har betydelse för skolans kunskapsuppdrag. Sveriges Skolledarförbund delar denna åsikt. Det finns i dagsläget en tendens att större och mindre frågor ägnas lika stor uppmärksamhet och att inspektionens inriktning ibland synes styras mer av politiska agendor än evidensbaserad kunskap kring förutsättningar för lärande.” (1)

”Utredaren vill att varje nivå i systemet ska granskas utifrån sitt ansvar för kunskapsuppdraget på ett tydligare sätt än vad som är fallet idag. Sveriges Skolledarförbund har inget emot en sådan utveckling. Med stor sannolikhet kommer en ökad tydlighet att rikta ytterligare strålkastarljus på rektors stora ansvar och betydelsefulla roll. Denna förändring förutsätter dock att ansvar, befogenheter och resurser följs åt. Förbundets undersökningar har visat att så ofta inte är fallet och framhåller därför vikten av att Utbildningsinspektionen uppmärksammar dessa förhållanden.” (1)

”Lärarnas ansvarstagande ska enligt förslaget huvudsakligen granskas genom bedömning av hur rektor tar sitt ansvar och ger lärarna goda förutsättningar för sitt arbete. Sveriges Skolledarförbund menar att ett eventuellt system med legitimation/auktorisering av lärare måste innebära förändringar på denna punkt. Ett system för legitimation förutsätter granskning av yrkesutövningen och lärarna bör inte utgöra något undantag från denna princip.” (1)

”I remissvaret på utredningen Tre nya skolmyndigheter (SOU 2007:79) pekade förbundet på risken för att det blir mindre och resurssvaga skolhuvudmän som i första hand kommer att drabbas av statens minskade ambitioner på skolutvecklingsområdet, något som i sig inte lär gagna likvärdigheten. (---) För de minsta kommunerna är det viktigt att statens ansvar för likvärdigheten också omfattar utvecklingsarbetet.” (2)

- Kvalitetshöjning

Friskolornas riksförbund: ”Det är önskvärt att tiden från inspektionsbesök till dess rapport och beslut är färdigställda minskar jämfört med nuvarande situation. Att tiden minskar får dock inte ske på bekostnad av kvalitet och rättssäkerhet i bedömningarna. Det är till exempel viktigt att rapporten kommuniceras till huvudmannen för skolan för att kunna rätta ut eventuella missförstånd och med möjlighet att lämna synpunkter.” (2)

”Förbundet instämmer i utredningens förslag att inspektionsmyndigheten regelbundet bör följa upp, utvärdera och kvalitetssäkra sin verksamhet” (2)

LF: ”Läraryrket ser positivt på att den inspekterade skolan får en betydligt snabbare återkoppling än idag och möjlighet till dialog och komplettering av rapportens innehåll” (s. 3)

”Läraryrket delar i allt väsentligt utredningens förslag avseende systematisk grund- och vidareutbildning av inspektörerna samt såväl intern som extern kvalitetsgranskning av inspektionsprocessen.” (6)

LR: ”Lärarnas Riksförbund har svårt att exakt överblicka den ekonomiska situationen men det är rimligt att anta att den föreslagna budgeten inte räcker.” (4)

SECO: ”Vidare tillstyrker vi att det är av största vikt att inspektionen grundar sig på vetenskapliga metoder och beprövad erfarenhet.” (1)

Göteborgs universitet: ”Kostnaderna för den nya inspektionen ser ut att vara underskattade.” (7)

Stockholms universitet: ”Förslaget lyfter fram kvalitetsarbetets utvecklande syfte och därför är det av största vikt att inspektionen också präglas av inställningen ’granska för att främja verksamheten’.” (1)

”Betydelsen av att inspektionen är kompetent framhålls på flera ställen liksom att inspektionen ska kvalitetsgranskas kontinuerligt. Det är nödvändigt för såväl inspektionens legitimitet som för arbetets kvalitet.” (2)

”Vidare framstår det som problematiskt att skolinspektörernas kompetensutveckling – och därmed kvaliteten på inspektionen – inte på ett tydligt sätt är kopplat till en satsning på forsknings- och utvecklingsarbete i anslutning till inspektionens uppgifter.” (2)

Sveriges Kommuner och Landsting: ”För att inspektionen skall bidra till att utveckla svensk skola har staten ansvar för att på ett snabbt, effektivt och korrekt sätt återföra inspektionsresultaten till berörda parter.” (1-2)

”Förbundet välkomnar också en oberoende granskning som har som fokus att stödja kvalitetsutveckling och förbättring. En fungerande och stärkt kvalitetskontroll av skolan går rimligen hand i hand med utvecklingsambitioner.” (2)

Sveriges Skolledarförbund: ”Det är svårt att vara emot utredarens ökade krav på vetenskaplig grund för kritiska iakttagelser, men Sveriges Skolledarförbund anser att det vore olyckligt om de ökade kraven skulle resultera i att en förbättringsinriktad diskussion mellan Utbildningsinspektionen och skolhuvudmannen överhuvudtaget inte kommer till stånd. Enligt förbundet är det viktigt att följa utvecklingen på området och diskutera alternativa lösningar där en inspektionsrapport kanske kan kompletteras med muntliga diskussioner i en mer förutsättningslös form.” (2)

”Utredaren föreslår att enskilda skolrapporter ska avlämnas betydligt tätare efter genomförd granskning än vad som är fallet idag. Sveriges Skolledarförbund ser detta som en välkommen förändring” (2)

- Olika nivåer på granskningen

Göteborgs universitet: ”Uppdelningen av skolorna i sådana som behöver en djupare resp en grundare inspektion bygger på förutsättningen att de betydelsefulla skillnaderna för elevernas framgång ligger på skolnivå. Det finns i forskningen om effektiva skolor, som utredaren annars

framhåller, åtskilliga resultat som talar för att klasser och grupper är mer avgörande enheter. (---) Åtskilliga klasser (motsv) med sämre förutsättningar kommer därför inte att bli föremål för inspektionens uppmärksamhet därför att de bäddas in av omgivande bättre klasser. (---) Det avgörande, enligt utredarens mening, är egentligen skolledningens kapacitet att driva utvärdering och utveckling på skolan. Vad gör det då för nytta om en skola med en i dessa avseenden inkompetent skolledning får en fördjupad inspektion med något mera detaljerad information om sina tillkortakommanden? (---) Det kan visa sig att skillnaden mellan skolor i behov av fördjupad eller förkortad inspektion i realiteten inte är så stor.” (2)

”En betydande bieffekt av denna indelning i ”A- och B-skolor” kan däremot bli den mediala effekten av att en minoritet skolor utpekade som så dåliga att de behöver fördjupad inspektion. Detta kan starta en rörelse i rekryteringsmönstret, som gör det omöjligt för skolorna att förbättra sig därför att deras resurser kommer att dras ned.” (2-3)

”Ett alternativ är att fördjupade inspektioner slumpas ut på skolor. Resurserna för dem kan också sparas till tematiska inspektioner” (6)

7.1.2 Jämförelse av Concerns hos direktivet och ”motståndarsidan”.

Jag har sammanfört de olika ståndpunkterna ovan och dragit slutsatsen att det tycks finnas två huvuddiskurser som konkurrerar med varandra. Jag vill med nedanstående sammanfattning tydliggöra detta:

7.1.2.1 Synbar överensstämmelse mellan de båda diskurserna:

Verksamheten hos en ny inspektion

- Bra med olika inspektion beroende på skolform (idag har man grundskolan som modell även för gymnasieinspektioner).
- Fokus på inspektionen skall ligga på kunskapsuppdraget.
- Det bör bli en snabbare återkoppling av inspektionens bedömning.

Nationella prov

- Betygsinflation på grund av konkurrensen skolorna emellan är ett problem.

Sanktioner

- Sanktionsmöjligheter skulle stärka skolinspektionen.

Tydliga och öppna kriterier

- Välkända och på förhand redovisade kriterier för inspektionen är nödvändigt.

Självvärdering

- Självvärdering är en bra metod.

Hur kommer det sig att man är överens här? Är man överens eller menar man olika saker? I ett sammanhang kan bilden av concerns fördjupas till antaganden om causes. Men frågan är hur överens man är om en sådan fördjupning skulle prövas:

- Skolformerna är olika och inspektionens effekt blir bättre om den anpassas till det. Snabb återkoppling underlättar effekt av inspektionen. Välkända, redovisade kriterier stärker inspektionens trovärdighet och därmed dess effekt. Självvärdering är motiverande för skolorna och gör dem mer mottagliga för inspektionen.

Vilken effekt vill de båda sidorna ha? Är instanserna överens om innebörden? Är effekt att skolorna böjer sig efter vad inspektionen kommer med? Eller kan man tänka sig att skolorna styr sin utveckling själv med hjälp av material från en genomförd skolinspektion? I ett sådant läge är inspektören en samarbetspartner snarare än en kontrollant.

7.1.2.2 Strid om diskursen

Efter granskningen är det ganska tydligt med två sidor i diskursen. På direktivets sida står i huvudsak LR, Friskolornas riksförbund, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Skolläraförbund samt Sveriges Elevers Centralorganisation. Motståndardiskursen drivs av LF, Göteborgs universitet samt Stockholms universitet. Dock finns vissa sprickor i diskurserna som jag kommer att ta upp nedan. Här är de punkter där striden står:

Behovet av en inspektion

- Är det just inspektion som behövs?
- Maktbalansen stat/kommun

Verksamheten hos en ny inspektion

- Grad av kontroll / utveckling
- Kostnaden för den nya inspektionen
- Idén med olika nivåer på inspektionen.

Nationella prov

- Hur närgånget skall staten styra lärarprofessionen?
- Synen på nationella provens betydelse i slutbetyget

Undervisningens ändamålsenlighet

- Kan man få fram en objektiv norm för undervisning?
- Är ideologisk enhetlighet i fråga om undervisning en bra sak?

- Hur viktig är det att påverka lärarnas undervisningsmetod?

Kvalitetsbedömning och ranking

- Vad skall prioriteras: intressenternas behov av lättillgänglig information eller skolornas behov av intern utveckling?

Tydliga och öppna kriterier

- Är direktivets tal om tydliga kriterier baserat på praktisk genomförbarhet? Fungerar det utan att ändra dagens styrdokument? Kan man få fram en objektiv norm för undervisning?

Självvärdering

- Återigen diskussionen om huruvida kontroll eller utveckling skall prioriteras.

Demokratiska problem

- Har remissinstanserna fått rimlig chans att påverka?

7.1.3 Verklighetsantaganden i de båda diskurserna

Jag skall nu gå över till att försöka teckna en bild av de två diskurserna för att visa hur de ställer sig till frågeställningarna ovan. Jag följer Carol Bacchis modell med concerns, policy proposals och causes.

7.1.3.1 Direktivets diskurs

7.1.3.1.1 Concerns

Rönnerberg (2008) beskriver vad regeringen ansåg vara problemet 2003 när den statliga inspektionen återinfördes:

1. Dåliga elevresultat i skolan.
2. Det lokala ansvaret för uppföljning i skolan har inte fungerat. (T.ex. har följsamheten i att upprätta kvalitetsredovisningar inte varit så god).

3. Det är idag inte möjligt att få fram jämförbara data för skolorna. (Detta anser man är ett behov för brukarna). (s. 12)

Samma punkter är gällande i dagens diskussion. De dåliga elevresultaten är direktivet ensamt om att ta upp. Remissinstanserna anför inte något sådant, men säger heller inte emot. Hur man än ser på dagens situation antar alla att kunskapsnivån alltid kan bli bättre.

Dessutom anser man att den statliga styrningen är otillräcklig. Rönnberg påpekar (2008:16) att staten efter decentraliseringen inte har så många andra styrmedel att ta till längre än skolinspektion. Dagens utbildningsinspektion anser man har för dålig kvalitet. Man vill att inspektionen skall baseras på vetenskapliga metoder. Dagens granskning av tillsynen fungerar bra, däremot behöver kvalitetsgranskningen stärkas. Det skall ske genom att skolorna ges betyg (1-4) på olika områden, vilket dels är ett incitament i sig för skolan att prioritera lågt betygsatta områden, dels en information till föräldrar och elever när de skall välja skola. Man skall fokusera på skolans kunskapsuppdrag. Granskningens kriterier skall finnas lättillgängliga för dem som skall granskas och återkopplingen efter inspektion skall bli snabbare.

Enligt direktiv och utredning är det nödvändigt att inspektera undervisningen, framför allt för att vinna legitimitet bland lärarna, men också för att där sker det centrala arbetet med skolans kvalitet. En självvärdering ökar också beredskapen på skolan att gå in i förbättringsarbete i dialog med inspektionen.

Likvärdigheten och rättssäkerheten i skolan är inte tillfredsställande. Utbildningen ser väldigt olika ut på olika skolor och i olika kommuner. Problemet med betygsinflation växer; därför vill man att inspektionen även rättar en andel av de nationella proven. Man kan ha olika djup på inspektionerna, där ”problemskolor” får en grundligare granskning.

Bacchi skriver i en introduktion till sin “What’s the Problem represented to be?”-analys: “Pre-suppositions about causes can often be ‘read off’ from specific policy proposals”. (2006:1). Jag börjar därför med ett urval av direktivets riktlinjer/förslag:

7.1.3.1.2 Policy proposals

- Skarpare granskning av skolans kunskapsresultat
- Skarpare granskning av hur kommunerna fullgör sina åtaganden
- Fokus på kunskapsuppdraget
- Kvalitetsgranskning av rapporter och förtydligande av bedömningar. Vetenskapliga metoder för inspektion.
- Olika nivåer på inspektionen (olika djup efter en riskbedömning)
- Kvalitetssäkra betygssättningen och granska en andel av de nationella proven.
- Bedöma undervisningens ändamålsenlighet.
- Förbättra överblicken av olika skolors resultat.
- Basera inspektionen på skolors/huvudmäns självvärdering.

7.1.3.1.3 Causes

Dessa förslag i direktivet visar på en uppfattning att orsaken till problemen i mycket är en brist på enhetlighet och att staten upplever sig ha tappat kontrollen. Det är idag svårt att få en överblick över hur landets skolor lyckas resultatmässigt i jämförelse med varandra p.g.a. att man tillåtit alltför många lokala system. Man vill också uppnå en situation där skolundervisningen kan ske enligt evidensbaserade metoder för bästa möjliga måluppfyllelse, i stället för den svårbedömda flora av undervisningsmetoder som finns idag. Skolor och huvudmän har också tagit för dåligt ansvar för att hålla god kvalitet i skolorna. Lösningen på problemet är uppenbar (enligt Rönnberg, 2008:12): enbart staten kan garantera likvärdigheten över landet.

Denna bild av concerns och causes bygger på att skolor och huvudmän inte klarar av förbättringen själva och att det inte finns någon effektivare väg att åstadkomma detta än via en skarpare inspektion, som tydligt för alla – skolan själv, huvudmannen, föräldrarna och den allmänna opinionen – demonstrerar vilka skolor som är bättre och sämre.

Det finns vissa sprickor i denna diskurs. Det förefaller inte som om utredningen är lika övertygad som direktiven om att det går bra att komma fram till en enhetlig bedömningsgrund för kvalitet, men utredaren böjer sig för direktiven. Sveriges Kommuner och Landsting vill inte ta åt sig antagandet att det är fel på den kommunala styrningen, utan menar att den inte får undergrävas av den nya inspektionen.

7.1.3.2 ”Motståndsdiskursen”

7.1.3.2.1 Concerns

Rönnberg talar om två tidigare icke ifrågasatta antaganden hos den dåvarande regeringen, som dock motståndsläggret denna gång problematiserar i remisserna:

- Kontroll leder till förbättring
- Inspektionsrapporterna kan ge giltig, jämförbar och objektiv information. (2008:14)

Direktivens och utredningens antaganden om säkerheten och validiteten i inspektionens betygssättning ifrågasätts. Man utnyttjar utredningens egen osäkerhet på denna punkt och menar att den vetenskapliga kunskapsbasen för strikta kvalitetsbedömningar av undervisningen saknas. När så är fallet får ideologiska bedömningar i stället stort utrymme.

Det finns inte tillräckliga belägg för att en ökad inspektion förbättrar skolans måluppfyllelse, anser motståndsläggret. Det är också olämpligt att ”ranka” skolor och låta en så onyanserad bild bli det underlag föräldrar och elever skall ha när de väljer skola. Lågt rankade skolor kan p.g.a. marknadskonkurrensen få svåra ekonomiska problem vilket leder till än sämre möjligheter till förbättring. Dessutom kan denna betygssättning vara orättvis enligt diskussionen ovan.

Redan kategoriseringen av skolor i behov av fördjupad inspektion kan få dessa effekter samtidigt som forskning visar att det mera kan vara klassen än skolan, som är avgörande enhet för elevernas framgång. En svagpresterande klass i en högpresterande skola kan av denna anledning också missas med ett sådant system och därför inte få någon hjälp av inspektionen. I stället för att på detta sätt göra en riskbedömning av skolor, föreslår en remissinstans, bör de fördjupade granskningarna ”slumpas ut” på skolorna.

Det är viktigare med utveckling av skolan, d.v.s. arbete med problem som lärare och elever upplever, än anpassning efter en extern kontroll.

Man vill stärka det lokala ansvarstagandet. Problem med den kommunala styrningen erkänns, men förslaget undanröjer inte dessa i sig, utan ser till att den kommunala rollen bara blir att städa upp efter den statliga inspektionen. Man är överens om problemet med betygsinflation, men är emot att inspektionen överprövar de nationella proven. Man anser att den statliga styrningen blir för tung om alla kontrollfunktioner samlas i en statlig hand. En annan invändning gäller lärarnas professionella ansvar och risken att underminera den på ett viktigt område, nämligen betygssättningen. Det är bättre att stärka kollegialt samarbete kring rättning av nationella prov. Granskning av undervisningen vänder man sig också mot, då det är en inskränkning av lärarens frirum och riskerar leda till ideologisk strömlinjeformning av undervisningen. Det är inte lärarens metod, utan elevens inläring, som är det väsentliga.

SKL som i övrigt tillhör direktivets diskurs, medger inte den kommunala styrningens brister direkt, men indirekt anser man att den nuvarande kvalitetsredovisningen inte fungerat och kan ersättas av den föreslagna självvärderingen. Kvalitetsredovisningen innebär idag att kommunerna i hög grad bestämmer former och innehåll för skolornas rapportering, som sedan via den kommunala kvalitetsredovisningen går vidare till skolverket och publiceras på nätet. SKL motsätter sig emellertid att huvudmännens roll minskas.

7.1.3.2 Policy Proposals i urval

- Inspektion för utveckling, ej kontroll
- Självvärdering som underlag, baserat på skolornas behov – ej detaljstyrt
- Institutionaliserat utbyte mellan skolor om provrättning och betygssättning
- Stärk det lokala ansvarstagandet och samarbetet

7.1.3.2.3 Causes

”Causes” till dagens problem är att man inte bättre tar tillvara möjligheterna på det lokala planet med samarbete mellan skolor m.m. Detta skulle stärka ansvarstagandet och engagemanget bland de professionella och utveckla skolan. Självvärderingen måste ägas av skolan, varje skola har sina unika problem som de måste få ägna sig åt att lösa. Detaljreglering fungerar i längden konserverande. Det är inte möjligt att få fram en norm för god undervisning, och inte heller önskvärd med en likriktning på denna punkt. Kvalitetsbedömning i siffror och ranking ger en onyanserad bild av skolan och gynnar inte skolans inre utveckling. Man frågar sig vad som händer om balansen i styrningssystemet förändras drastiskt och hur det går med lärarnas professionella självständighet.

7.2 Textgranskning – artikulering och subjekspositioner

När jag studerat artikulering i texterna, har jag gått igenom texterna för att se vilka element som ”faller läsaren i ögonen”. Jag har sedan fört samman dessa element från de olika texterna och funnit två skilda diskurser. Ett element representeras inte bara av ett enda ord. Till en rubrik som ”tydlighet” till exempel för jag ord med liknande innebörd: fokusering, renodling m.m.

Jag kommer först att ta upp direktivets diskurs, där jag också diskuterar kvalitetsidén. Jag behandlar artikulering och sedan subjekspositioner. Därefter granskar jag motståndsdiskursen enligt samma metoder.

7.2.1 Direktivets diskurs

7.2.1.1 Kvalitetsidén, New Public Management

Direktivets diskurs präglas bl.a. av New Public Management. Nyttell (2006) skriver om kvalitetsidén: "Kvalitetsbegreppet har sitt moderna ursprung i amerikansk och japansk tillverkningsindustri och utvecklades där efterhand till en produktionsstrategi och ledningsfilosofi (---) I det svenska och europeiska näringslivet tog kvalitetsrörelsen en inriktning mot standardisering och kontroll med släktskap till byråkrati och rationell planering. (2006:50). "Lander (2003) skriver att centrala delar i kvalitetsidéns organisationsideal finns i importen från näringslivet om kundtillfredsställelse som överordnat mål, och i övervakning. (---) Kvalitetsidén kan kopplas till uppfattningar om brister i den offentliga verksamheten, skiften i tilltro till professionella grupper och statens roll i styrsystemet (...) (2006:51)

7.2.1.2 Artikulering – hur diskursen konstrueras i direktivet och hos LR, SECO, Friskolornas riksförbund och SKL.

kvalitet, effektivitet, nationell kontroll – överblick: likvärdighet, rättssäkerhet, tydlighet

7.2.1.2.1 Kvalitet

Enligt diskussionen ovan, används ordet "kvalitet" och sammansättningar med det oerhört mycket inom denna diskurs. Hit för jag också ett ord som "gedigen".

Ur direktivet:

s. 217. "Utbildningsinspektionens rapporter behöver kvalitetssäkras"

s. 219. "Direktiven pekar vidare på att utbildningsinspektionen måste utföras med god kvalitet och utifrån kunskap om vetenskapliga metoder (...)"

s. 220. "Granskningen av skolors kvalitet"

s. 221. "Exempelvis skulle inspektionen kunna inrymma en central funktion som skulle svara för en regelbunden kvalitetssäkring (...)"

s. 222. "Utredaren skall föreslå hur utbildningsinspektionen kan kvalitetssäkras"

Friskolorna:

s. 1. "Förbundet anser att likvärdighet och god kvalitet på utbildningen ska råda på alla skolor i Sverige"

s. 2. "Vidare vill förbundet framhålla vikten av att även undervisningen granskas genom till exempel lektionsbesök. Även detta stärker trovärdigheten i inspektionen och kan ge gott underlag till skolans fortsatta kvalitetsarbete."

s. 2. "Det är önskvärt att tiden från inspektionsbesök till dess att rapport och beslut är färdigställda minskar jämfört med nuvarande situation. Att tiden minskas får dock inte ske på bekostnad av kvalitet och rättssäkerhet i bedömningarna."

s. 2. "Förbundet instämmer i utredningens förslag att inspektionsmyndigheten regelbundet bör följa upp, utvärdera och kvalitetssäkra sin verksamhet."

s. 2. ”Förbundet ställer sig också bakom förslaget om att inrätta en central funktion inom utbildningsinspektionen som kan svara för en nationell bedömning av lärarnas rättning av nationella prov, för att kvalitetssäkra betygssättningen.”

s. 2. ”Förbundet vill dock påtala vikten av att en nystartad skola kan få det stöd i sitt kvalitetsarbete som en utbildningsinspektion kan ge.”

LR:

s. 1. ”Att inspektörerna får en gedigen utbildning för uppdraget”

s. 1. ”Likvärdigheten och kvaliteten i den svenska skolan är av vital betydelse (...)”

s. 2. ”Att kvalitetssäkra betygssättningen är något som Lärarnas Riksförbund anser vara mycket viktigt”

7.2.1.2.2 Effektivitet

Effektivitet innebär också att man kan anpassa och behovsstyra verksamheten. Därför kommer ord som flexibel och ändamålsenlighet in här. Det blir en bild av det välstyrda företaget.

Ur direktivet:

s. 217. ”Därmed skulle utbildningsinspektionen kunna bidra till en mer effektiv mål- och resultatstyrning”

s. 218. ”Huvudsyftet av Skolverkets utvecklingsarbete är att öka effekten av inspektionen hos de inspekterade huvudmännen”

s. 218. ”Samtidigt bör inspektionen till sin form bli mer flexibel och kunna anpassas efter utbildningssituation och förutsättningar hos olika huvudmän (...)”

s. 219. ”Utredningen syftar till att effektivera och förtydliga myndighetsstrukturen genom att minska antalet myndigheter.”

s. 220. ”Utredaren skall även föreslå hur inspektionen effektivare kan granska kommunernas ansvarstagande (...)”

s. 221. ”(...) närmare studera undervisningens ändamålsenlighet (...)”

s. 222. ”Utredaren skall föreslå hur utbildningsinspektionen kan kvalitetssäkras med avseende på dess effektivitet (...)”

LR:

s. 1. ”För att lärarna ska kunna delta i den förstärkta skolinspektionen på ett effektivt sätt (...)”

7.2.1.2.3 Nationell kontroll: överblick, likvärdighet, rättssäkerhet

Statens översyn innebär en överblickbarhet och enhetlighet som antas leda till likvärdighet och främja rättssäkerheten.

Ur direktivet:

s. 218. ”Det är viktigt att staten granskar den bedömning som görs lokalt, i syfte att säkerställa nationell likvärdighet”

s. 218. ”Regeringen bedömer att inspektionen bör utvecklas för att än tydligare axla det statliga ansvar som följer av mål- och resultatstyrningen.”

s. 218. ”Huvudsyftet med Skolverkets utvecklingsarbete är att öka effekten av inspektionen hos de inspekterade huvudmännen, dvs. att i än högre grad bidra till likvärdig utbildning, ökad måluppfyllelse och rättssäkerhet för barn, elever och vuxenstudierande.”

s. 222. "Utredaren skall föreslå hur utbildningsinspektionen kan kvalitetssäkras med avseende på dess effektivitet och dess likvärdighet och rättssäkerhet oavsett huvudman."

Friskolorna:

- s. 1. "Förbundet anser att likvärdighet och god kvalitet på utbildningen ska råda på alla skolor i Sverige (...)"
- s. 2. "Det är önskvärt att tiden från inspektionsbesök till dess att rapport och beslut är färdigställda minskar jämfört med nuvarande situation. Att tiden minskas får dock inte ske på bekostnad av kvalitet och rättssäkerhet i bedömningarna."
- s. 2. "Därför bör en förstagångsinspektion ske redan under det andra verksamhetsåret, för att säkra likvärdigheten i utbildningen."
- s. 2-3. "Förbundet anser att det bör vara samma myndighet som handhar inspektionen som också har möjlighet att vidta åtgärder med anledning av eventuella brister, för rättssäkerhetens skull."

LR:

- s. 1. "Att så sker leder till en bättre likvärdighet i bedömningen över landet samt till att rättssäkerheten ökar."
- s. 1. "Likvärdigheten och kvaliteten i den svenska skolan är av vital betydelse (...)"
- s. 2. "Lärarnas Riksförbund anser att det är av stor vikt att en verksamhet med en nationell bedömning av rättningen kommer till stånd. Denna verksamhet anser vi även ska gälla i kontrollsyfte för bedömning av proven i årskurs 5 (...) Skolinspektionen kan på så sätt få möjlighet att bedöma undervisningens ändamålsenlighet, t.ex. om kvaliteten i obehöriga lärares undervisning."
- s. 2. "Nationellt utarbetade prov och nationell rättning garanterar eleverna rättssäkerhet och likvärdighet då det gäller att bedöma deras kunskaper och leder till en mer likvärdig betygssättning över landet."
- s. 2. "De som rättar de nationella proven centralt ska givetvis även utgöra en resurs för de lärare som rättar de övriga 90 % av proven. Den rådgivning och vägledning som här sker kommer att bidra till en helhetsbild och en högre grad av likvärdighet."
- s. 2. "Likvärdigheten i betygssättningen måste garanteras så långt det är möjligt."

7.2.1.2.4 Tydlighet

"Tydlighet" och olika synonymer är också väldigt frekvent använt i texten. Man skall ha ett klart fokus för vad man gör. I polemiken med politiska motståndare använder utbildningsminister Björklund ofta begreppet "flumskolan" för den skola som har funnits i Sverige sedan grundskolereformen i slutet av 1960-talet. Kanske är denna "tydlighet" ett sätt att kontrastera mot detta.

Ur direktivet:

- s. 214. " att Skolverkets granskande uppgift behövde tydliggöras ytterligare (...)"
- s. 214. "Den 1 mars 2003 renodlades Skolverkets uppgifter"
- s. 217. "bedömningarna som avser skolans kunskapsresultat [behöver] förtydligas"
- s. 218. "I betänkandet Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan (...) framför en särskild utredare behovet av en ny kursplane- och läroplansstruktur i grundskolan i syfte att förtydliga målen."
- s. 218. "I ett mål- och resultatstyrt system är det viktigt att utbildningsinspektionen fokuserar på resultat och måloppfyllelse."

- s. 218. ”Inspektionen bör, enligt verket, till sitt innehåll bli mer fokuserad och göra skarpare och tydligare bedömningar.”
- s. 218. ”Enligt Skolverket bör nuvarande huvudområden ersättas med tre nya, som skapar en bättre struktur för analys och som främjar ett fokus på kunskapsresultat.”
- s. 219. ”Utredningen syftar till att effektivisera och förtydliga myndighetsstrukturen genom att minska antalet myndigheter. Genom att göra statens ansvar och uppdrag tydligare skall (...)”
- s. 219. ”Enligt utredningsdirektiven skall utbildningsinspektionens uppgifter renodlas och förstärkas, så att fokus för inspektionen ligger på (...)”
- s. 220. ”Det skall av utredarens förslag framgå vilka huvudområden utbildningsinspektionen bör inriktas mot.”
- s. 221. ”Utbildningsinspektionen skall utvecklas på ett sätt som stödjer en stärkt mål- och resultatstyrning inom skolväsendet, där förtydligade nationella mål och (...)”

Friskolorna:

s. 1. ”Förbundet ser mycket positivt på förslaget att inspektionens bedömningar ska ske i förhållande till i förväg redovisade kriterier. Det är viktigt både för inspektionens trovärdighet och för förståelsen av bedömningarna att bedömningskriterierna finns tillgängliga för alla att ta del av.”

LR:

- s. 1. ” (...) genom ett genomförande av en tydligare och förstärkt skolinspektion.”
- s. 1. ”att granskningen sker på de nivåer där ansvaret ligger och tydligt inriktas på skolans kunskapsuppdrag.”
- s. 2. ”Lärarnas Riksförbund förordar en tydlig kvalitetsgranskningsskala. En sådan skala ska vara lätt att känna igen och förstå och inte ge utrymme för egna tolkningar.”

7.2.1.3.1 Subjektspositioner

Regeringen intar två roller:

1) Den kraftfulla och drivande aktören

Exempel ur **direktiven**:

- s. 217. ”I budgetpropositionen för 2007 (...) bedömde regeringen att det finns behov av tätare och skarpare kvalitetsgranskningar av skolans kunskapsresultat.”
- s. 217. ”I 2007 års ekonomiska vårproposition (...) angav regeringen att inspektionen av sfi skall intensifieras för att säkerställa att ambitionerna för kvalitet och resultat uppnås.”
- s. 217. ”Regeringen har beslutat och aviserat ett flertal reformer som syftar till att stärka mål- och resultatstyrningen inom skolväsendet.”
- s. 218. ”Uppföljningen av huvudmännens åtgärder med anledning av inspektionens påpekan- den behöver också förstärkas.”
- s. 218. ”Inspektionen bör, enligt verket, till sitt innehåll bli mer fokuserad och göra skarpare och tydligare bedömningar.”
- s. 220. ”Utgångspunkt för utredarens förslag skall vara behovet av en tätare och skarpare utbildningsinspektion”
- s. 220. ”Inom ramen för en skarpare inspektion på huvudmannanivå av vuxenutbildningen skall förslag lämnas om hur granskning av sfi kan intensifieras.”
- s. 221. ”Utbildningsinspektionen skall utvecklas på ett sätt som stödjer en stärkt mål- och resultatstyrning inom skolväsendet, (...)”

... och ur remissvaren:

s. 1. "En garanti för att nämnda egenskaper ska kunna upprätthållas är att den statliga styrningen blir starkare än den är idag." (ur **LR**:s remissvar)

I kontrast till detta är "objekten" huvudmän, skolor och lärare några som måste ses efter. Regeringen visar hur de skall ta tag i situationen:

Direktiven:

s. 214. "Mot bakgrund av utvecklingen i kommuner och skolor med bristfälligt måluppfyllelse och otillräckligt utvecklingsarbete"

s. 215. "Kvalitetsgranskning innebär också en granskning av hur väl en huvudman eller verksamhet tar ansvar för det egna kvalitetsarbetet."

s. 217. "en effektiv inspektion av förskoleverksamhet, skolbarnomsorg och vuxenutbildning behövs med inriktning mot huvudmännens fullgörande av sitt ansvar."

s. 219. "Förslag till lagreglering av tillsynsansvaret samt möjligheter till sanktioner i form av vite för skolhuvudmän som inte fullgör sina åligganden inom ramen för tillsynen bereds för närvarande i Skollagsberedningen."

s. 220. "Utredaren skall även föreslå hur inspektionen effektivare kan granska kommunernas ansvarstagande (...)"

s. 220. "Utredaren skall särskilt uppmärksamma hur inspektionen effektivare än i dag kan granska huvudmännens och skolornas arbete med att varje elev skall nå de nationella målen (...)"

s. 221. "Exempelvis skulle inspektionen kunna inrymma en central funktion som skulle svara för en regelbunden kvalitetssäkring av bedömningen av ett urval av genomförda nationella prov och jämföra denna bedömning med betygssättningen i motsvarande ämnen."

s. 221. "Utredaren skall vidare ta ställning till om det finns skäl att, inom mål- och resultatstyrningens ram, genom utbildningsinspektionen närmare studera undervisningens ändamålsenlighet när det gäller elevernas möjlighet att nå så långt som möjligt i förhållande till målen."

2) Den trygga landsfadern. Här är "objekten" huvudmän och skola mer skonsamt presenterade: som någon som behöver stöd.

Ur direktiven:

s. 214. "Samtidigt inrättades Myndigheten för skolutveckling med uppgift att stödja och stimulera kommuner och skolor i deras arbete"

s. 217. "En skarp och tätare statlig granskning av hur huvudmännen fullgör sina åtaganden på utbildningsområdet innebär inte ett minskat lokalt ansvar för kvalitetsutveckling och måluppfyllelse, utan skall ses som ett stöd för det lokala kvalitetsarbetet."

s. 218. "Det är viktigt att staten granskar den bedömning som görs lokalt, i syfte att säkerställa nationell likvärdighet"

s. 218. "Regeringen bedömer att inspektionen bör utvecklas för att än tydligare axla det statliga ansvar som följer av mål- och resultatstyrningen."

s. 221. ”Utbildningsinspektionen skall utvecklas på ett sätt som stödjer en starkt mål- och resultatstyrning inom skolväsendet, (...)”

7.2.1.3.2 Avvikande spår i huvuddiskursen

Utredaren

Utredaren är inte med på huvuddiskursen i alla delar, vilket tas upp i **Göteborgs universitets** remissvar:

s. 6. ”Om man läser utredningen mellan raderna framskyntar här och var andra tänkesätt än direktivens.”

s. 6-7. ”Utredaren är faktiskt i närheten av sådana resonemang när han kan tänka sig att bedömningarna av undervisningen som ”ett alternativ” kan bli ”mer fristående” från den övriga inspektionen och då lämna utrymme åt inspektörernas personliga, men deklarerade, kvalitets-kriterier (s. 168).”

s. 7. ”Utredningen pekar också på en annan väg: Det bör bli regel att provbedömningen görs av lärare tillsammans.”

Bland annat är alltså utredningen tveksam till inspektion av lärare.

Lärarnas Riksförbund

Lärarnas Riksförbund är i princip med på huvuddiskursen, men hävdar sina intressen genom att kräva resurser samt flera gånger i sitt remissvar påpeka vikten av behöriga lärare. Detta kan tolkas som att man ser inspektionen som en möjlighet att lägga press på arbetsgivarna/huvudmännen och den vägen säkra bättre resurser och andra fackliga intressen.

Sveriges Kommuner och Landsting

Man erkänner att det varit problem med kvalitetsredovisningen i kommunerna, men avvisar detaljstyrning från staten.

7.2.2 ”Motståndardiskursen” (företrädd av Lärarförbundets, Göteborgs universitets samt Stockholms universitets remissvar)

7.2.2.1 Artikulering – hur diskursen konstrueras

Lärarnas professionalitet, undvika beroende – lärarnas frirum, utveckling framför kontroll, lärandet som process, förenkling, ifrågasättande av inspektionsredskapets nytta, stärka det lokala, demokrati, kritik av utredningens kvalitet

7.2.2.1.1 Lärarnas professionalitet

LF vill föra fram lärarna som en professionell grupp, talar om dem som en grupp som har ”expertkompetens” och är betrodda till den myndighetsutövning som betygssättning innebär. Man

för fram deras egna yrkesetiska principer som tillfyllest för att uppfylla utredningens kvalitetskrav.

LF:

- s. 1. "Läraryrket välkomnar många av utredningens förslag då de kan ge goda förutsättningar att kombinera lärares och skolledares professionella granskning av det egna arbetet och statens kontroll av verksamheten och dess resultat."
- s.1. "Läraryrket kan inte heller se att det skulle vara möjligt att ta fram en modell eller en norm för vad som är god undervisning. Det skulle vara ett prov på en överdriven politisk styrning av lärarprofessionens uppdrag."
- s. 2. "Lärarnas yrkesetiska principer, som har antagits av lärarorganisationerna, fyller väl den kvalitetsaspekt utredningen efterlyser."
- s. 3. "Vi vill understryka att bedömningskriterier gällande undervisningens ändamålsenlighet måste grundas på professionens kunskap, d.v.s. vila på vetenskap och beprövad erfarenhet."
- s. 3. "Läraryrket bedömer det däremot helt omöjligt att få fram en norm eller en modell för vad som är god undervisning. God undervisning är en fråga om vilket lärande man åstadkommer hos eleven, inte om hur man gör. Lärarens yrkeskunnande gestaltar sig på olika sätt i relation till den kontext i vilken undervisning sker och varje elev måste mötas som den unika individ han eller hon är."
- s. 3. "Läraryrket avvisar förslaget om nationell kontroll av rättning och betygssättning av högst 10 procent av de nationella proven. Det innebär en överprövning av lärarnas arbete som inte nämnvärt kommer att bidra till att lärarkåren blir bättre skickad att hantera den myndighetsutövning som betygssättning innebär."
- s. 6. "Utredningen betonar vidare värdet av erfarenheter inom skolområdet på olika nivåer och verksamheter, vilket vi särskilt vill understryka. Mycket av den kompetens som krävs finns idag inom Myndigheten för skolutveckling. Expertkompetens bör vid behov också kunna hämtas bland verksamma lärare och skolledare."

7.2.2.1.2 Undvika beroende – lärarnas frirum

Remissvaren använder metaforer som för tankarna till instängdhet: "hamna i ett starkt beroende", "får inte vara för snäva eller detaljerade – det är viktigt att det finns ett stort utrymme", "att lärare och skolledare blir sina egna inspektörer", det kan bli "mera låsande", "blir insnävad".

LF:

- s. 1. "Det är dock viktigt att inspektionens granskning av kvalitetsarbetet inte kommer att innehålla alltför detaljerade krav på hur självvärderingen ska gå till, utan att den i största möjliga mån utgår från de frågor lärare och skolledare ställer i vardagen och söker svar på."
- s. 2. "[Självvärderingen] får inte reduceras till att skolorna utvärderar sin verksamhet utifrån detaljerade kvalitetsområden. Då kan lärarna och skolledarna hamna i ett starkt beroende där handlingar som stämmer överens med kriterierna värderas som hög kvalitet, medan handlingar som avviker värderas som låg kvalitet. Det fungerar i längden konserverande och blir alltför styrande för olika åtgärder."
- s. 3. "I den mån olika kvalitetsområden ska identifieras får de inte vara för snäva eller detaljerade. Det är viktigt att det finns ett stort utrymme för rektor, lärare och elever på den inspekterade skolan att ta upp områden som är angelägna just där. En värdering av resultat, målbefyll-

lelse och kvalitet genom självvärdering ska leda till att skolans kvalitet utvecklas och inte till att lärare och skolledare blir sina egna inspektörer.”

Göteborgs universitet:

s. 4. ”(...) men det är skillnad på att arbeta via skolreformer, fortbildningssatsningar, lärarutbildning etc och på att direkt i klassrummen kvalitetsgradera undervisningen i en skola. Den mest närgångna av dagens styrmetoder är de nationella proven, som inte kan undgå att baseras i särskilda utbildningsideologiska och vetenskapliga ståndpunkter och därmed vara mindre hjälpsam, eller mera låsande, för lärare som inte delar dessa ståndpunkter.”

s. 4. ”En professionalism, som vart tredje år kan bli rättad vid personliga besök av inspektörer, blir insnåvad. En bieffekt är risken för att lärarna självmant ålägger sig restriktioner för vilka metoder och innehåll man vill utveckla för att inte ådra sig ovälkomna kommentarer från inspektionen. (---) Därmed minskar variationen i den utveckling som lärarna själva står för, vilket är skadligt för hela landets skolväsen. Inom kvalitetsrörelsen i industrin talas det ofta om behovet av att minska rädslan för utvärderingar och att uppmuntra risktagande. (---) En fara ligger dessutom i den ideologiska enhetlighet som är svårfrånkomlig, och enligt utredaren eftersträvansvärd, i en enda statlig inspektion.”

s. 6. ”Göteborgs universitet menar dock att en kontroll av denna sak på skolnivå inte bör förläggas till inspektionen. Ett argument är, att om denna bedömning får rykte om sig att jaga felande lärare, kan en bieffekt bli den som pekades på ovan: Lärare inskränker sin undervisning och sin utvärdering av elevernas kunskaper till det säkert mätbara och efter rykten om vad inspektionen föredrar.”

Stockholms universitet:

s. 2. ”Enligt aktuell forskning (...) och enligt riksrevisionens granskning organiserar den svenska skolan idag undervisningen utifrån en fokusering på målen att uppnå/betygskriterier för godkänt. Detta har bidragit till utvecklingen av undervisningspraktiker med mycket snävt och torftigt kunskapsinnehåll.”

7.2.2.1.3 Utveckling framför kontroll, lärandet som process

Remissinstanserna vill framföra en annan syn på kunskap; den som är en process. Den är inte lika lätt mätbar som den som bara visar sig vid provtillfällen. Man vill också verka för en inspektion som stimulerar utveckling snarare än som kontrollerar.

LF:

s. 2. ”(...) förutsätter Lärarförbundet att rektor tillsammans med lärare och elever är de aktörer som kontinuerligt kvalitetsgranskar läroprocesser och måluppfyllelse”

s. 4. ”Nationella prov genomförs vid enstaka tillfällen i elevens läroprocess och fokuserar dessutom på ett urval av målen för ämnet medan lärarens betygssättning ska ske utifrån samtliga mål.”

Göteborgs universitet:

s. 3. ”Finns inte risken att ’skärpa’ mera blir en konkurrensfaktor än en intern stimulans för utveckling, dvs att summeringsbara siffror i händerna på t.ex media skall övertrumfa all nyanserad diskussion om de styrkor och svagheter som inspektionen pekat på? Inget konkret sägs heller om sanktioner. (---) Göteborgs universitet föreställer sig att nyansrika rapporter, utan enkla skalor, är ett bättre underlag för utvecklingsarbete.”

Stockholms universitet:

- s. 1. ”Förslaget lyfter fram kvalitetsarbetets utvecklande syfte och därför är det av största vikt att inspektionen också präglas av inställningen ’granska för att främja verksamheten’.”
- s. 2. ”Det kan leda till att lärarna/skolledarna/kommunen kommer att försöka möta upp det som efterfrågas med risk för att en mer långsiktig kvalitetsutveckling får stå tillbaka.”

7.2.2.1.4 Förenkling i utredningens förslag

LF:

- s. 2. ”Läraryrket befarar vidare att de fyra kriterier för kvalitetsbedömning av en skola som utredaren föreslår, kan komma att användas för att göra förenklade ’rankingar’ av skolor.”
- s. 5. ”Läraryrket befarar att denna förenklade ’betygsättning’ kommer att användas för att göra offentliga rankinglistor, medan både inspektionsrapporterna i övrigt och skolornas självvärderingar blir av underordnad betydelse. (---) Läraryrket anser att den fyrgradiga skalan riskerar att motverka sitt syfte och att det bör nogt övervägas vilka konsekvenser den kan föra med sig.”

Göteborgs universitet:

- s. 3. Finns inte risken att ’skärpan’ mera blir en konkurrensfaktor än en intern stimulans för utveckling, dvs att summeringsbara siffror i händerna på t.ex. media skall övertrumfa all nyanterad diskussion om de styrkor och svagheter som inspektionen pekat på? (---) Göteborgs universitet föreställer sig att nyansrika rapporter, utan enkla skalor, är ett bättre underlag för utvecklingsarbete.

Stockholms universitet:

- s. 1. ”Vi har idag inte en tillräckligt utbyggd kunskapsbas vare sig för att kunna avgöra vilka pedagogiska verksamheter som främjar utvecklingen av de kunskapsmål som anges i olika styrdokument eller för att utforma kvalitativt robusta kriterier för att granska huruvida och i vilken utsträckning kunskapsuppdraget realiserar.”

7.2.2.1.5 Ifrågasättande av inspektionsredskapets nytta

Direktivet konstaterar som ett faktum att inspektion behövs (*”Utgångspunkt för utredarens förslag skall vara behovet av en tätare och skarpare utbildningsinspektion”*, direktivet sid 220). Dessa remissinstanser ifrågasätter dock denna ”sanning”:

LF:

- s. 6. ”Läraryrket är i grunden positivt inställd till en skolinspektion, men det finns inte tillräckliga belägg för att en ökad inspektion faktiskt förbättrar skolans måloppfyllelse. Därför anser Läraryrket att det är befogat att en ny myndighet för skolinspektionen får erforderlig tid för ytterligare utredning innan beslut om verkställighet tas. Det är oerhört angeläget att regeringen i styrningen av skolan eftersträvar långsiktiga och varaktiga lösningar som är till gagn för skola och utbildning.”

Göteborgs universitet:

- s. 4. ”Det finns starka motiv för att ifrågasätta en statlig bedömning av lärarnas undervisning. Ett gäller de praktiska möjligheterna att på kort tid och under ett fåtal lektioner skaffa sig en valid och reliabel bild av kvalitetsnivån”
- s. 6. ”Utredarens tankar om självvärdering som grundval för inspektionen har en positiv potential som kan förstärkas. Implicit bygger, som nämnts, utredningens förslag på den enskilda skolans förmåga till utvärdering och skolutveckling. Man undrar varför inte hela inspektionen tyd-

ligare inriktas på detta avgörande kriterium. Det skulle undanröja behovet av nationella fördjupade inspektioner, vars effektivitet ändå kan ifrågasättas.”

Stockholms universitet:

s. 2. ”I förslaget skrivs fram att de nationella proven också ska bedömas av externa bedömare. Vilka konsekvenser, såväl positiva som negativa, det får är svårt att se. Om detta förslag kommer att genomföras är det nödvändigt att det blir som i förslaget en försöksverksamhet som nog utvärderas efter tre år.”

7.2.2.1.6 Stärka det lokala

Man vill stimulera samarbete mellan skolor och kollegial medbedömning, vilket man menar ökar ansvarstagandet på lokal nivå. Dessutom ifrågasätter man vad statens långsiktiga tanke är med att förskjuta maktbalansen från kommunerna.

LF:

s. 1. ”förordar istället ett system för kollegial medbedömning”
s. 3-4. ”Läraryrket vill istället förordas ett system med kollegial medbedömning i fråga om nationella prov. Det skulle i högre grad kunna leda till att likvärdigheten förbättras i och med att lärarnas ansvarstagande ökar. ”

Göteborgs universitet:

s. 3. ”Den nya inspektionen, som i snitt tänks inspektera varje skola vart tredje år, riskerar att kringläsa det kommunala ansvaret för skolan, som sedan 1991 varit en hörnsten i den nationella styrningspolitiken. En rimlig farhåga är att många kommuners styrning i fortsättningen underordnas inspektionen och att deras insatser begränsas till att städa upp efter inspektionsbesöket, dvs hjälpa skolorna att åtgärda de brister inspektionen valt att peka på.”
s. 3. ”Det tas ingen hänsyn till att rektor har ett dubbelt uppdrag, dels gentemot huvudmannen, dels gentemot staten och dess styrdokument. Utredningen bryr sig endast om rektors statliga uppdrag, vilket inte kan vara rimligt.”
s. 3. ”(...) om den kommunala rollen i skolpolitiken skall omprövas bör det ske i ett större sammanhang och inte som en bieffekt av införandet av en ny skolinspektion. Det vore olyckligt om här finns en dold agenda i styrningsfrågan.”
s. 6. ”En modell vore, enligt Göteborgs universitets mening, att skolorna efter inspektionen ges en resurs att använda för av dem själva valda ”kritiska vänner”, som bistår dem i en fördjupad intern granskning av kvalitetsrutiner och undervisningsmetoder. Detta upprätthåller det lokala ansvaret på ett tydligare sätt.”
s. 7. ”Enligt Göteborgs universitets mening är det dock bättre att sprida ansvaret och inte hamna i att en enda, statlig modell skall organisera allt.”
s. 7. ”En bättre utväg vore att stärka kapaciteten hos dagens produktionsteam att göra såväl stickprov som besök hos starkt avvikande skolor och därvid kombinera kontroll med utbildning. Utredningen pekar också på en annan väg: Det bör bli regel att provbedömningen görs av lärare tillsammans.”
s. 7. ”Ett grundproblem med den föreslagna inspektionen är att alla granskningar samlas hos en enda instans. Möjligheterna att dela upp granskningsfunktionerna på flera händer övervägs inte. Göteborgs universitet har pekat på flera möjligheter att utforma kvalitetsgranskningen, så att makt- och kontrollkoncentrationen minskar.”

7.2.2.1.7 Demokrati

Man kritiserar att utredaren bara för fram en idé och inte diskuterar alternativen. Dessutom har man av tidsskäl hänvisat problem till den kommande inspektionsmyndigheten, vilket begränsar remissinstansernas inflytande.

Göteborgs universitet:

s. 1. ”Utredningen har haft mycket kort tid på sig och levererat vad som till synes ser ut som en teknisk lösning på ett fördefinierat problem. I själva verket är dock utredningen full av olösta tekniska frågor, vilket pekar på att problemdefinitionen inte är väl genomtänkt. Alternativa möjligheter till inspektionen uppmärksammas inte.”

s. 1-2. ”En följd av att utredaren lämnat efter sig flera olösta tekniska problem är att den fortsatta hanteringen efter ett eventuellt riksdagsbeslut kommer att bli en fråga för överläggningar mellan departementet och den myndighet som skall verkställa skolinspektionen. I mindre frågor är det naturligt, men i principiella frågor innebär det att utomstående ställs utanför processen. Betydelsen av denna remissomgång ökar därför samtidigt som möjligheten att i remissen ta ställning till konkreta förslag är sämre än önskvärt. Göteborgs universitet föreslår därför att en vidare beredning före ett riksdagsbeslut överlämnas till en särskild beredningsgrupp med politisk, facklig och vetenskaplig representation och i vars mandat det ingår att arbeta med stor öppenhet gentemot medborgarna och skolorna.”

s. 7. ”Utredningen har lämnat efter sig så många olösta principiella problem, att en bred beredning med politisk, facklig och vetenskaplig representation bör ta över före ett eventuellt beslut om en ny statlig inspektion.”

s. 7. ”Kostnaderna för den nya inspektionen ser ut att vara underskattade. Inget sägs om den alternativa nytta för skolans kvalitet som dessa pengar kan åstadkomma på andra sätt.”

7.2.2.1.8 Kritik av utredningens kvalitet

Man kritiserar att utredningen pågått under så kort period att man inte hunnit göra nödvändig efterforskning. Den porträtteras som ”oklar”, ”ofullständig”, ”ambivalent”, ”lätsinnig”. Utredaren är ”illa underrättad”, ”har missuppfattat”, bygger sitt resonemang ”på osäkra premisser”.

Göteborgs universitet:

s. 1. ”I själva verket är dock utredningen full av olösta tekniska frågor, vilket pekar på att problemdefinitionen bakom inte är väl genomtänkt.”

s. 1. ”Direktiven förutsätter att en ny skolinspektion tämligen enkelt inte bara kan bli bättre och skarpare än den nuvarande, utan också att detta är ett avsevärt bidrag till skolans kvalitet. Båda utgångspunkterna kan ifrågasättas. Utredningen baserar inte argumenten på en klar genomgång av innebörden i kvalitetsbegreppet. Kostnaderna är dessutom otillräckligt belysta. De ökade kraven på dokumentation och rapportering torde vara underskattade.”

s. 2. ”(...) ta in djupare erfarenheter och forskning kring de holländska och engelska inspektionsmodellerna, som är viktiga inspirationskällor för utredaren, men som han av tidsskäl inte kunnat träda i närmare kontakt med.”

s. 2. ”Uppdelningen i skolorna i sådana som behöver en djupare resp. en grundare inspektion bygger på förutsättningen att de betydelsefulla skillnaderna för elevernas framgång ligger på skolnivå. Det finns i forskningen om effektiva skolor, som utredaren annars framhåller, åtskilliga resultat som talar för att klasser och grupper är mer avgörande enheter.”

s. 2. ”Men detta implicita tänkande hos utredaren kan också vara ofullständigt. Det underskattar de svårigheter som en kompetent rektor kan ha med att få sin personal med i utvecklingssträvanden, som når in i varje klassrum. Det är en öppen fråga om inspektionen kommer att ha den träffsäkerheten i sin bedömning att uppdelningen i ”A- och B-skolor” får validitet.”

- s. 3.” Kvalitetsskalan från 1-4 kan få konsekvenser även för skolor med normalinspektion. Syftet sägs vara att bedömningen skall bli ”skarpare”, men vad nivåerna står för diskuteras inte närmare och inte heller hur olika data från inspektionen skall vägas samman för att motsvara en viss nivå.”
- s. 4. ”Dessa svårigheter är utredaren medveten om. Han medger dessutom (s. 147f) att han inte hittat några bra skäl för klassrumsbesök förutom att inspektionens legitimitet i lärarnas ögon ökar om (...)”
- s. 4. ”På denna punkt är utredningstexten svävande. (---) Här finns en oklarhet i syftet, som gör att man inte vet vad det hela kommer att sluta i när beslut skall tas.”
- s. 4-5. ”När utredaren går djupare in i problemen kring observationer av undervisningen övergår ambivalensen i ett visst lättsinne. En stor del av argumentationen vilar på forskningen om effektiva skolor, som utredaren ändå förefaller vara ganska illa underrättad om.”
- s. 5. ”Dessutom krävs att det finns ’en norm eller accepterad modell för vad som kan anses vara god undervisning’ (s. 129). En sådan gemensam norm tror utredaren att det är möjligt att komma fram till givet att ’lärare är med och samverkar om hur den bör se ut och vilka variationer i modellen som är acceptabla.’(s. 129)”
- s. 5. ”Utredaren bekymrar sig alltså inte mycket om ideologiska skillnader mellan lärare i synen på undervisning. (---) Utredaren synes dock ha missuppfattat denna utvärderingsansats [kon-nässörsutvärdering]. (---) Till sist ger utredaren upp och överlämnar problemet till inspektörs-myndigheten.”
- s. 5. ”Inspektionen av undervisning bör också ses i relation till förslaget att inspektionen skall överpröva skolornas rättning av nationella prov. Här finns en problembild i utredningen, som har giltighet. Lärarens rättning behöver bli mera konsekvent genomförd över hela landet och relationen mellan prov och betyg mera balanserad. (---) Ett problem är emellertid hur denna inspektionsidé går ihop med utredningens uppdelning mellan skolor i behov av fördjupad resp. fördjupad inspektion.”
- s. 7. ”Utredningens antagande att en ’skarpare’ inspektion enkelt kan få en teknisk lösning mot-sägs av dess egna resonemang om hur undervisningen kan bedömas i kvalitetsnivåer. Utredningen argumenterar ambivalent och ibland lättsinnigt.”
- s. 7. ”Uppdelningen av skolor i behov av enklare resp. fördjupad inspektion bygger på osäkra premisser. Uppdelningen, liksom kvalitetsbedömningen i en fyrgradig skala, kan ändå påverka konkurrenssituationen mellan skolor på olyckliga sätt. ”

7.2.2.2.1 Subjektspositioner

I dessa remissvar framställs läraren som aktör/subjekt. Det är inte bara viktigt vad inspektions-myndigheten får för riktlinjer för sin verksamhet, lika viktigt är att detta vinner legitimitet hos dem som skall granskas. Lärarprofessionen framskrivs som en maktfaktor.

LF:

- s. 1. ”Läraryrket vill understryka detta [goda granskningsprinciper] som en viktig faktor för att ge legitimitet åt inspektionen och få full acceptans från de inspekterade.”
- s. 2. ”Läraryrket välkomnar särskilt förslaget att låta lärares och skolledares självvärdering utgöra en stomme för underlaget för inspektionen. (---) Genom att rektor med sin underskrift bekräftar sitt ansvar för innehållet i det dokument som tillställs inspektionen, förutsätter Läraryrket att rektor tillsammans med lärare och elever är de aktörer som kontinuerligt kvalitetsgranskar läroprocesser och målpuppfyllelse. Vi vill understryka det utredningen skriver på

sidan 139: 'En självvärdering bör utgå från en enkel process och vara en del av skolans kvalitetsarbete och ett verktyg för skolledningen samt utgöra en integrerad del i det dagliga arbetet. Den ska inte byggas upp enbart för att tillfredsställa inspektionen.' Självvärderingen måste ägas av skolan och fånga upp de behov av förbättring och utveckling som lärare och elever kommit fram till. Den får inte reduceras till att skolorna utvärderar sin verksamhet utifrån detaljerade kvalitetsområden."

s. 3. "De [bedömningskriterierna för undervisningens ändamålsenlighet] måste utformas tillsammans med erfarna lärare och skolforskare om de ska vinna acceptans inom lärarkåren."

s. 6. "Utredningen har av tidsskäl valt att hänvisa den närmare utformningen av många förslag till den nya inspektionsmyndigheten. (---) Detta är angelägna frågor för Lärarförbundet och viktiga inslag i en framtida utbildningsinspektion. De kräver ett grundligt beredningsarbete i samråd med de professionella och i vissa avseenden även utprövning direkt i verksamheten. Det är också en förutsättning för att nå det utredaren ständigt återkommer till i sina förslag, nämligen kriterier för granskning som är tydliga, offentliga och accepterade av professionen. Lärarförbundet utgår från att lärarnas fackliga organisationer får en aktiv roll i det kommande arbetet."

Göteborgs universitet:

s. 4. "(...) att inspektionens legitimitet i lärarnas ögon ökar om inspektörerna försökt göra sig underrättade om deras huvudsakliga arbete. (---) Enligt Göteborgs universitets mening är det dock osäkert hur det går med den legitimiteten om observationerna kombineras med kvalitets-skalan från 1-4."

7.2.2.2 Avvikande spår i huvuddiskursen

I den här diskursen är det svårare att hitta avvikande röster. Anledningen är förstas att alla remissinstanser har sett direktivet och utredningen, och reagerar på dem, både de som är emot och de som är för det som förs fram. I "motståndarlägret" har remissinstanserna inte sett varandra och kanske trycker de på lite olika frågor efter sina intresseområden.

8. Slutdiskussion

Det som slår mig när det gäller den nya skolinspektionsmyndigheten är att debatten kring den är nästan obefintlig i media. Det är ändå fråga om stora förändringar i statens sätt att förhålla sig till kommuners och skolors/lärares självstyre. I granskningen av svaren från åtta remissinstanser, som har nära anknytning till frågan, har bara tre stycken avvikande åsikter. På ett sätt kan man se det som att uppslutningen – eller bristen på ifrågasättande – är i det närmaste total. Ur en annan synvinkel framträder ändå skarpa skillnader: De båda lärarfackliga förbunden har hamnat på olika sidor. De två remisserna i urvalet, som företräder universiteten och forskningen, hyser minst tilltro till den objektivitet i inspektionen som direktivet och dess anhängare tar för givet att vetenskapen skall ordna.

I den första delen av min analys har jag använt mig av Carol Bacchis "What's the Problem represented to be"- metod. Här blir det tydligt kring vilka frågor striderna står samt var det före-

faller råda överensstämelse. Vid närmare granskning visar det sig att man kanske inte menar samma sak i dessa frågor när allt kommer omkring.

I den andra delen har jag genom begreppet artikulering närmare studerat ordnivån och i direktivets diskurs funnit en hög användning av ord som kvalitet, likvärdighet m.m. Likvärdighet är, som Linda Rönnberg påpekar, ett ord man inte kan argumentera mot i Sverige, eftersom det finns som ett kärnvärde i den svenska utbildningstanken. Genom att alltså presentera problemet som att likvärdigheten är i riskzonen om inte staten går in och agerar, lyckas man undvika kritik (2008:13). Nytell beskriver också hur ordet kvalitet under de senaste decennierna har ökat i omfattning i utbildningsdiskursen (med kulmen 2002) så att det nu är ett ord vi oreflekterat accepterar som något givet gott (2006:59-60, 155). Granskningen visar hur viktigt det är för dominans att få de avgörande orden på sin sida.

När jag tittade på subjektpositioner blev det tydligt hur båda sidor i debatten försökte skriva fram sin betydelse. Direktivet gör det genom att visa upp regeringen som drivande och kraftfull. Motståndardiskursen genom att peka på det avgörande att statliga program får legitimitet i samhället. Dessutom framkom att vissa remissinstanser tvärade från huvuddiskursen i de båda lägren. Sådana sprickor i diskursen visar en möjlighet för andra tankar att få fäste och omöjliggör hegemoni.

Varför är då ändå denna stora fråga i allmänhet så oproblematisk? Om man ser på nyinstitutionell teori, företrädd av Meyer & Rowan (1977), är alla organisationer i behov av legitimitet, i växande grad efter hur komplex (t.ex. konkurrensutsatt) deras marknad är. Ett sätt att uppnå legitimitet är att göra som alla andra och därigenom bli igenkännbar. Detta är ett fenomen som kallas isomorfi och är ofta en fråga om överlevnad, både för företag och offentlig verksamhet. Om man tror att t.ex. föräldrar är oroad över kvalitetsbrister i skolorna (vilket regeringen hela tiden talar om för dem att det finns), kan det vara klokt att acceptera ett förslag om starkare inspektion för att inte utmana sådana föräldraopinioner. Regeringen i sin tur (även den förra!) såg sig om efter botemedel för de bekymmer (concerns) man upplever. Inom internationell debatt, och på inflytelserika internationella konferenser, erbjuds då en lösning, som stämmer med (särskilt den nuvarande) regeringens självbild av den som vill ha ordning och tydlighet och skarpa tag: skolinspektionen.

Isomorfi är av flera slag. Ovan nämndes konkurrensmässig isomorfi. DiMaggio & Powell (1991) urskiljer också en tvingande isomorfi, mimetisk isomorfi och en normativ isomorfi.

Om en ny skolinspektion kommer med samma råd till de flesta skolor, så tvingas de anpassa sig för att undvika kritik. Ovan nämndes att Lander & Granström fann detta mönster i Ofsted-modellens prioritering av ämneslärarkriterier för kvalitet framför klasslärarkriteriet. De påpekar också att Ofsted förespråkar att skolorna använder samma kriterier som inspektionen i sina egna utvärderingar och tar det som ett kvalitetstecken om de är följsamma på detta sätt (2000:230).

Mimetisk isomorfi uppstår när man väljer att likna andra för att man är osäker på vad som är rätt. Om en inflytelserik part, skolinspektionen, hävdar något så är det kanske bäst att lita på det? Eller om skolor och kommuner i ens närhet börjar tala högt om hur bra de klarat inspektionen, så kanske det är bäst att göra som de?

Denna brist på ifrågasättande av idéer och argument är förmodligen en stor anledning till att nya trender med hög status sprids över hela världen - och också från bransch till bransch - och

implementeras utan större eftertanke. Jag har tidigare citerat Vestman & Andersson beträffande hur kvalitetsbegreppet vandrat från näringslivet till den svenska förvaltningsorganisationen (2007:82). Man imiterar varandra och man imiterar dem som har hög status och dem som har makt. När det gäller den svenska skolinspektionen kan man kanske tänka sig att departementet imiterar det berömda brittiska Ofsted och deras efterföljare på de internationella scenerna. I den inhemska debatten härmar man regeringen och dem som främst tänker administrativt – politiskt. På motståndarsidan imiterar man varandra, d.v.s. man söker legitimitet hos varandra.

Ändå finns det organisationer som inte inrättar sig i ledet. Ett exempel på detta i svensk politik är t.ex. när miljöpartiet vägrade att ”inrätta sig i ledet” och använde sig av sina egna språkrör i stället för partiledare. Efter många år är detta accepterat, och är alltså ett exempel på ett lyckosamt avsteg, men i början var det många som såg hela partiet som irriterande amatörer och ett skämt.

I denna undersökning sticker universiteten och LF ut som avvikare. Är det tillfälligt eller kommer de att härda ut? Detta kan också ha med isomorfi att göra, nämligen med normativ isomorfi. DiMaggio & Powell menar att professionalisering är den viktigaste kraften bakom normativ isomorfi. Det utövas en inre disciplinering mellan professionens medlemmar i syfte att stärka ställningen gentemot konkurrenter eller staten, som kan legitimera professionens anspråk via utbildning, certifiering etc. Jag tolkade LR:s stöd åt inspektionen som ett sätt att få statens stöd i att sätta tryck på arbetsgivarna när det t.ex. gäller behöriga lärare. LF och universiteten lyfter fram en annan bild av professionalism, dvs lärare med frirum, som inte blir korrigerade av inspektörer, utan som i kollegial samverkan och självvärdering söker utveckla yrket. I synen på denna professionalism verkar de två universiteten och LF vara samstämmiga och kan då ses som att de söker stöd hos varandra. Det är lättare att vara avvikare om man känner stöd från andra.

Därför är det sannolikt så att denna diskursstrid om skolinspektion inte är avgjord för att en majoritet av de undersökta remissinstanserna i huvudsak ställt sig på regeringens sida. Det finns åtminstone två konkurrerande diskurser, som väljer sina egna ord och metaforer för att beskriva verkligheten. Powell & DiMaggio menar att sådana ordval täcker in myter som organisationer odlar om sig själva och sina motståndare. Å andra sidan kan man säga, att så länge diskurserna inte slutat att gå i strid med varandra, så är de inte låsta och argumenten har ännu inte blivit myter. En önskan skulle därför vara en aktivare offentlig debatt där man strävade efter att se alla nyanser i denna fråga och där man sökte efter en djupare insikt om vilken slags skolvärld vi vill ha i Sverige.

9. Referenslista

9.1 Primärkällor

SOU 2007:101. *Tydlig och öppen. Förslag till en stärkt utbildningsinspektion*. Betänkande av utbildningsinspektionsutredningen. Stockholm: Fritzes.

Remissvar från:

Friskolornas Riksförbund (2008)
Göteborgs universitet (2008)
Läraryrket (2008)
Lärarnas Riksförbund (2008)
Stockholms universitet (2008)
Sveriges Elevråds Centralorganisation (2008)
Sveriges Kommuner och Landsting (2008)
Sveriges Skolledarförbund (2008)

9.2 Sekundärkällor

- Bacchi, Carol (2006): *What's the Problem represented to be?: An introduction*. Internet: www.nceta.flinders.edu.au/events/documents/Bacchi2006.pdf (11 dec 2008, refereras till med godkännande av författaren)
- Bergström, Göran och Boreus, Kristina (red) (2005). *Textens mening och makt: Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Eckholm, Mats & Lindvall, Kerstin (2008). *Skolinspektioner – i tid och otid*. Pedagogisk forskning i Sverige, årg 13, nr 1, pp 41-58.
- Forsberg, Eva & Wallin, Erik (2005): Skolverkets program för resultatförbättring i grundskolan: ett kontraproduktivt förslag? *Pedagogisk forskning i Sverige*, Årg. 10, Nr 3-4, pp 300-309.
- Forsberg, Eva & Wallin, Erik (red) (2006): *Statens kontrollregim – ett kontraproduktivt system för styrning?* Stockholm: HLS Förlag.
- Gustafsson, Jan (2003). *Integration som text, diskursiv och social praktik. En policyetnografisk fallstudie av mötet mellan skolan och förskoleklassen*. Göteborg: Acta Universitatis Gothoburgensis.
- Karlsson Vestman Ove & Andersson, Inger M. (2007). *Pedagogisk utvärdering som styrning – En historia från präster till PISA*. Forskning i fokus, nr 35. Stockholm: Myndigheten för skolutveckling.
- Lander, R & Granström, K (2000): Skolinspektion i England och Sverige. Hjälptill självhjälpt eller självstyrning med bletslet i munnen? *Pedagogisk forskning i Sverige*. Årg. 5, Nr 3, pp 215-234.
- Löwing, Mats & Bergeå, Erik (red) (2008). *Skolinspektion för bättre skolor*. Lund: Studentlitteratur.
- Meyer, John & Rowan, Brian (1977) *Institutionalized organizations: Formal structures as myth and ceremony*. American Journal of Sociology, Vol. 83, No.2, pp 340-363.
- DiMaggio, P & Powell, W (1991): The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields; Kap 3 i Powell, W. & DiMaggio, P. (red.) *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago: Chicago University Press.

- Nytell, Hans (2006): *Från kvalitetsidé till kvalitetsregim. En studie om statlig styrning av skolan*. Uppsala universitet: Acta Universitatis Upsaliensis. Uppsala Studies in Education, No 114.
- Peck, John & Coyle, Martin (1993): *Literary Terms and Criticism*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire and London: MacMillan Press Ltd.
- Rönnerberg, Linda (2008): *The Re-emerging State? Motives and arguments underlying the re-introduction of Swedish national school inspections*. Paper presented at the NOPSAs Congress, Tromsø, Norway, 6-9 August 2008 and the European Conference on Educational Research, Gothenburg, Sweden, 10-12 September 2008.