

De granskade



# DE GRANSKADE

Om hur offentliga verksamheter  
görs granskningsbara

Emma Ek

Akademisk avhandling för avläggande av filosofie doktorsexamen  
Förvaltningshögskolan  
Göteborgs universitet

Distribution  
Förvaltningshögskolan  
Göteborgs universitet  
Box 712  
405 30 Göteborg  
[www.spa.gu.se](http://www.spa.gu.se)

De granskade  
Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara  
ISBN 978-91-628-8547-2  
© Emma Ek  
Omslag: Johanna Hall  
Tryckt i Sverige av Ineko AB, Göteborg 2012

# Innehåll

<b>Förord .....</b>	<b>7</b>
<b>Inledning.....</b>	<b>9</b>
Mera granskning!.....	11
Granskning och granskningsbarhet .....	15
Program och teknologi: ett sätt att förstå och studera tillsyn .....	17
Forskningsuppgift .....	18
Bokens kapitel.....	20
<b>Om granskningsbarhet .....</b>	<b>23</b>
Granskningsbarhet i tidigare forskning.....	23
Hur granskningsbarhet uppnås: en ram för analys.....	33
Summering och frågor för analysen .....	41
<b>Forskningsprocessen.....</b>	<b>43</b>
Ansats och tillvägagångssätt .....	43
Den studerade tillsynen .....	46
Fältarbete och fältmaterial .....	48
Tolkning och presentation .....	56
<b>Skola och äldreomsorg som tillsynsobjekt.....</b>	<b>61</b>
Skolverksamhet.....	62
Äldreomsorg .....	69
Sammanfattning: likheter och skillnader.....	75
Mot en skapare tillsyn .....	78
<b>Tillsynsrapporter.....</b>	<b>81</b>
Skola: många rapporter med fokus på avvikelser .....	81
Äldreomsorg: en omfattande rapport med brett innehåll .....	93
Diskussion: visualisering av granskningsobjekt .....	100

<b>Avisering och förberedelser .....</b>	<b>103</b>
Avisering och information .....	104
Förberedelser .....	110
Logistik och urval .....	118
Diskussion: Granskningsobjektet tar form .....	120
<b>Tillsynsbesök .....</b>	<b>125</b>
Tillsynsbesökens uppläggning .....	126
Tillsynsbesökens olika aktiviteter .....	127
Värdskap .....	128
Gruppintervjuer .....	129
Avslöjande dokument .....	140
En föraning om tillsynsresultatet .....	143
Faktaundersökning .....	144
Diskussion: redigering och fastlåsning av granskningsobjektet... ..	146
<b>Offentliggörande och återföring .....</b>	<b>151</b>
Offentliggörande och återföring .....	152
Återföringsbesök .....	155
Bra eller dåligt tillsynsresultat? .....	165
Åtgärdsbeskrivning till tillsynsmyndigheten .....	173
Tillsynsresultatet i ny tappning .....	175
Diskussion: Bedömningen bedöms och sprids .....	176
<b>Granskningsbara verksamheter .....</b>	<b>181</b>
Hur granskningsbarhet uppnås .....	182
Studiens slutsatser och tidigare forskning .....	192
Styrning på distans? .....	197
Till sist .....	202
<b>English summary .....</b>	<b>205</b>
<b>Referenser .....</b>	<b>211</b>

# Förord

Sällan har det känts så angeläget att säga tack som nu. Det här är min doktorsavhandling. Det känns så fantastiskt skönt att kunna skriva det, så jag skriver det igen. Det här är min doktorsavhandling. Som är klar, äntligen. Många ska tackas för det!

Först och främst vill jag rikta ett stort och varmt tack till mina handledare. Min huvudhandledare Rolf Solli har mer än någon annan fått mig att tro på det här och för det är jag oerhört tacksam. Med uppmuntran, frågor, givande synpunkter och en lagom dos press har han sett till att projektet stadigt rört sig framåt. Min biträdande handledare Anna Cregård har från början till slut läst mina texter, lämnat synnerligen användbara kommentarer och alltid lika engagerat diskuterat dem. Anna har också osvikligt lyssnat på mitt prat i upp- och nedgångar och påtagligt ofta sagt just vad jag behövt höra. Bengt Jacobsson har läst och på ett konstruktivt sätt kommenterat min text med jämna mellanrum. För varje tillfälle har ostyriga bitar fallit på plats. Tack! Stort tack också till Björn Rombach som var min huvudhandledare under den första tiden som doktorand och som hjälpte mig inleda. Min handledarkvartett har helt på riktigt lärt mig vad det innebär att vara granskad och att det ur rätt sorts granskning kan komma mycket gott.

I rätt miljö är det både lättare och roligare att skriva en avhandling. Förvaltningshögskolan är en sådan miljö och det finns många där jag vill tacka. Patrik Zapata är en osedvanligt hjälpsam person som jag vill tacka av många skäl. Tack bland annat för klargörande prat, välbehövligen kommentarer på mina texter och annat, och hjälp att hålla huvudet kallt (och högt) mot slutet. Tack till Vicki Johanson som inte bara fick mig att söka forskarutbildningen utan som också bidragit med många givande diskussioner om granskning.

Tillsammans med Kajsa Lindberg lämnade Vicki värdefulla synpunkter vid mitt slutseminarium och gjorde det till ett användbart avstamp. Stort tack till er båda! Jag vill också tacka Lena Lindgren som gärna pratar granskning och som gett mig flera bra lästips. Malgorzata Erikson är jag skyldig ett tack för hennes enastående övertalningsförmåga. Tack också till Isabell Hawelka som varit min räddare i nöden många tidiga mornar när jag glömt nycklar eller passerkort.

Många har läst och kommenterat mina texter på seminarier. Alltid till nytta och oftast roligt. Tack! Andreas Ivarsson, Anna Melke, Daniel Bernmar, Maria Gustavson, Mats Bengtsson, Nazem Tahvilzadeh, Oskar Svärd och Petra Svensson är doktorandkollegor med vilka jag haft turen att få följas åt och som jag vill tacka för sällskapet. Ett särskilt varmt tack till Sofie Cedstrand, Sara Brorström och Ingrid Gustafsson som är tre alldeles speciella doktorandkollegor och vänner. Sofie, Sara och Ingrid har inte bara hjälpt mig med hopplösa texter, de har också sällskapet över många koppar kaffe. Dem förutan hade det mesta varit både jobbigare och tråkigare. Ett extra tack till Ingrid för support med viktiga detaljer på slutet.

Ett stort tack vill jag rikta till alla som tagit sig tid att ställa upp på intervjuer och som så vänligt låtit mig observera dem i sitt arbete. Utan deras generositet hade det inte blivit någon bok.

Alla som hejat på från sidan vill jag också tacka. Mamma och pappa som alltid finns till hands och som är stolta oavsett vad jag gör, och mina svärföräldrar som alltid ställer upp. Tack till mina systrar Malin och Anna och till alla mina andra ”systrar” som är så enastående kloka och roliga. Till sist, mitt mest ödmjuka tack går till Daniel, Stella och Tage – min älskade familj.

Emma

Varberg, september 2012



## *Kapitel 1*

# Inledning

Ett brev adresserat ”Ansvarig nämnd” kom till kommunen, avsändare var Länsstyrelsen. I brevet meddelades att Länsstyrelsen beslutat genomföra tillsyn i kommunens äldreomsorg. Den förestående tillsynen skulle belysa hur kommunen organiserar och verkställer sina insatser till äldre personer, om insatserna har god kvalitet och hur den enskildes rättssäkerhet garanteras. Tillsynen genomfördes under de följande månaderna. Ett skriftligt material sammanställdes enligt instruktioner från Länsstyrelsen och skickades in. Kommunen distribuerade enkäter till brukare och anhöriga och vidareförmedlade svaren till Länsstyrelsen. Vidare organiserades, förbereddes och genomfördes tillsynsbesök. Några månader senare kom tillsynsrapporten och beslutet i tillsynen. Kommunens äldreomsorg levde inte upp till flera krav i socialtjänstlagen, meddelades det. Bland annat bedömde Länsstyrelsen att äldreboendena inte var fullvärdiga och att kvaliteten i omsorgen inte var tillräckligt god. I beslutet riktade Länsstyrelsen kritik mot kommunen och krävde åtgärder för att avhjälpa de brister som uppmärksammats.

I en annan kommun ungefär samtidigt kom ett brev undertecknat generaldirektören för Skolinspektionen. I brevet stod att Skolinspektionen kommande vår skulle genomföra tillsyn i kommunen. Syftet var att kontrollera att skolverksamheten lever upp till de lagar och bestämmelser som gäller. Målet med tillsynen var att ”bidra till alla barns och elevers lika rätt till god utbildning i en trygg miljö, där alla når minst godkänt i alla ämnen”. På kommunens alla skolor ombads man ställa samman dokument och skicka till Skolinspektionen och när våren kom besökte inspektörerna kommunens samtliga skolor. Åtta månader efter det inledande brevet offentliggjordes tillsynsrapporten.

Av den framgick att kommunen hade många brister i sin skolverksamhet i förhållande till skollagen, läroplanerna och andra skolförfattningar. Rapporten var några hundra sidor lång. I den redovisades bristområden i kommunen som helhet, och resultatet på varje enskild skola presenterades. Av beslutet framgick att kommunen var tvungen att åtgärda bristerna och att Skolinspektionen skulle följa upp att så skett.

Under 2011 fick 60 kommuner en tillsynsrapport från Skolinspektionen likt den som beskrivs i exemplet ovan. Drygt 1000 skolor (både kommunala och fristående) omfattades av granskningen. Skolinspektionens uppgift är att på uppdrag av staten granska landets skolverksamhet. Genom att bedöma och ställa krav på åtgärder ska tillsynen bidra till en mer likvärdig utbildning och bättre kunskapsresultat. På liknande sätt är syftet med tillsynen inom äldreomsorgen att bidra till en god kvalitet i omsorgen. Tillsynen ska säkerställa rättssäkerhet och värna de äldres rätt till trygghet, självbestämmande och integritet.

Inom både skola och äldreomsorg har tillsynens betydelse betonats under senare år. I offentliga utredningar och rapporter framställs krav på en mer effektiv tillsyn (se bland annat SOU 2007:82; SOU 2007:101) och massmedia rapporterar regelbundet om behovet av mer tillsyn. Tillsyn är prioriterat och målen är högt ställda. Den ska lösa en rad angelägna problem såsom bristande likvärdighet och svaga kunskapsresultat i skolan och bristande rättssäkerhet och kvalitetsbrister inom äldreomsorgen. Den här boken handlar om hur det går till när dessa styrambitioner realiseras. Den beskriver vad som sker i genomförandet av tillsyn inom skola och äldreomsorg utifrån frågor som: Vad händer när brevet från tillsynsmyndigheten landar på förvaltningschefens bord? Vad för slags material är det tillsynsmyndigheten efterfrågar? Vem sammanställer det och hur går det till? Hur går ett tillsynsbesök till? Vad händer med tillsynsrapporten? Vem läser den? Hur tolkas tillsynsresultatet och hur behandlas kritiken?

Till skillnad från många andra studier om tillsyn och andra granskande styrmetoder har de granskade en framträdande plats i den här boken. Det finns två huvudsakliga skäl till det. För det första vet vi

inte särskilt mycket om vad det innebär att vara granskad och vad de granskade gör när de granskas. Granskning är vanligt i organisationer men forskningen har i första hand ägnat sig åt granskningsorganen och granskarna: deras metoder, arbetssätt, kunskap, förhållningssätt, strategier och så vidare. Mer forskning om de granskade - *the auditees* - har därför efterfrågats:

It is the social construction of a new subject, the "auditee", that deserves to be the main focus of audit studies of the future, rather than the existing tendency to focus on auditors and audit institutions. [...] The auditee is undoubtedly a complex being; simultaneously devious and depressed; she is skilled at games of compliance but exhausted and cynical about them too; she is nervous about the empty certificates of comfort that get produced but she also colludes in amplifying audit mandates in local settings; [...] she takes notes after meetings with colleagues "just in case" and has more filing cabinets now than she did a few years ago; she knows the past was far from being a golden age but despairs the iron cage of auditing; she knows public accountability and stakeholder dialogue are good things but wonders why, after all her years of training, she is not trusted as an expert anymore (Power 2003b, sidan 2000).

För det andra har det med frågan om gransknings- och styrbarhet att göra. Granskning kräver granskningsbara objekt. Det är inte rimligt att anta att sådana objekt bara finns där ute, redo att bedömas. Något görs, vilket väcker frågan: Vad görs för att exempelvis skola och äldreomsorg ska vara möjligt att granska? En utgångspunkt för den här boken är att en del av svaret finns i det som görs i de granskade organisationerna. Men mer om det lite längre fram i kapitlet. Först till granskning som metod för styrning och efterfrågan på mera granskning.

## Mera granskning!

Under de senaste årtiondena har granskande styrmetoder överlag fått en mer framträdande plats i samhällsstyrningen, i Sverige och i övriga västvärlden (se till exempel Power 1997; Shore och Wright

2000; Levay och Waks 2006). Granskande styrmetoder används här som en paraplybeteckning för styrmetoder som tillsyn, revision, utvärdering, ackreditering och certifiering. Gemensamt för dessa styrmetoder är att det handlar om externa och (förmodat) oberoende myndigheter eller företag som granskar och bedömer olika företeelser, till exempel om redovisningen är gjord i enlighet med god redovisningssed, om ledningsprocesserna är utformade i enlighet med ISO 9001, om verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet, om resurserna använts effektivt och om verksamheten lever upp till bestämmelserna i regelverken. En rad granskningsorgan har som sin uppgift att leverera bedömningar likt dessa och därigenom styra organisationer på distans.

Att organisationer är föremål för granskning och kontroll av myndigheter och företag är i sig inget nytt. Vad som är nytt är omfattningen på granskandet och den uppmärksamhet granskande styrmetoder tilldrar sig. Det menar bland annat Michael Power (1994; 1997) som hävdar att det sedan 1980-talet skett en ”granskningsexplosion” i hela västvärlden. På liknande sätt beskriver Peter Dahler-Larsen (2000) det ökade granskandet som ”en mani” och Lena Lindgren (2008) skriver om ett ”utvärderingsmonster” som aldrig blir mätt. Vad de pekar på är ett intensifierat granskande och ökade krav på granskning i alltfler sammanhang. Inte minst i den offentliga sektorn.

Granskande styrmetoder förespråkas ofta som ett sätt för allmänheten att få kännedom om vad som försiggår i organisationer (se Holmblad Brunsson 2005) och förknippas med demokratiska ideal om öppenhet, insyn, och ansvarighet. Granskning ska synliggöra, kanske till och med avslöja, och vara en garant för att saker står rätt till. Granskande styrmetoder förespråkas också som ett sätt att effektivisera och driva utvecklingen framåt (se Sahlin-Andersson 2006). De är ett medel i jakten på kunskaps- och erfarenhetsbaserad förändring och har en nära koppling till mätning och redovisning av prestationer, resultat och kvalitet (Lindgren 2008). Granskning är bakåtriktad (kontroll, bedömning) och framåtsyftande (främjande, förändring) på en och samma gång (Power 2003b; Waks 2006) och har kommit att bli ett slags ”universalmedicin” (Sahlin-Andersson

2006) mot allehanda problem: oegentligheter, bristande insyn, kvalitetsproblem, bristande effektivitet och svårigheter att utkräva ansvar.

I linje med denna utveckling har tillsyn fått allt större uppmärksamhet i debatten som statlig styrning (Johansson 2006; Statskontoret 2012). Tillsyn är granskning i statens regi som handlar om att se till att lagar, förordningar och andra föreskrifter följs. Till exempel granskar Arbetsmiljöverket om organisationer lever upp till arbetsmiljölagen, Länsstyrelsen om miljöfarliga verksamheter följer miljöbalkens bestämmelser och Skolinspektionen om skolor lever upp till kraven i skolförfattningarna<sup>1</sup>. Tillsyn beskrivs som ett viktigt verktyg för staten att styra i en decentraliserad och alltmer marknadslik offentlig sektor (se till exempel SOU 2002:14; SOU 2007:101). Så här skriver regeringen om tillsyn:

Den offentliga tillsynen är viktig för att stärka efterlevnaden av de föreskrifter som bl.a. riksdagen och regeringen har beslutat. Den bidrar till att upprätthålla grundläggande värden i samhället såsom rättssäkerhet, effektivitet och demokrati. Medborgarna ska genom tillsynen vara förvissade om att deras intressen tas tillvara (Regeringens skrivelse 2009/10:79, sidan 5).

Tillsynens historia sträcker sig tillbaka till 1500- och 1600- talet då tillsyn i Sverige utövades över statliga angelägenheter som väghållning, sjukvård och fyrväsende. När Axel Oxenstierna 1634 reformerade statsförvaltningen bildades bland annat Länsstyrelserna som med tiden fick en rad tillsynsuppgifter. I takt med att statens ansvarsområde utökades kom den statliga tillsynen att öka i omfattning. Kongl. Sundhetskollegiet, Yrkesinspektionen, Läroverksöverstyrelsen och Bankinspektionen är några exempel på myndigheter med tillsynsuppgifter som bildades under 1800-talet och tidigt 1900-tal. Tillsyn blev ett verktyg för staten att kontrollera uppbygg-

---

<sup>1</sup> I tillsynsutredningens delbetänkande (SOU 2002:14) slog man fast att cirka 90 statliga myndigheter har tillsynsuppdrag. Därtill har kommunerna omfattande tillsynsuppgifter som de utför på uppdrag av staten. Cirka 230 lagar är tillsynspliktiga enligt samma utredning.

naden av det moderna samhället och med tiden också välfärden (se SOU 2002:14, sidan 32 och framåt för en historisk tillbakablick).

Men det var först i samband med reformering av den offentliga sektorn under 1990-talet som tillsyn mer systematiskt började beskrivas och behandlas som en sammanhållen metod för styrning. Åtminstone var det då ambitionen att tydliggöra och effektivisera tillsynen kom att uttryckas mer tydligt (se till exempel Riksdagens revisorer 1994/95; Riksrevisionsverket 1996; Proposition 1997/98:136). Ett flertal rapporter och utredningar pekade på att tillsyn var vagt och mångtydigt och att tillsynsbegreppet användes i olika betydelser. För att bli mer effektivt borde tillsyn göras mer tydligt, menade bland annat Riksrevisionsverket (1996). Viktiga uppgifter för tillsynsutredningen som tillsattes år 2000 var därför att kartlägga användningen av tillsyn och ge förslag på ett enhetligt tillsynsbegrepp. Med utredningens förslag som utgångspunkt slog regeringen 2010 fast:

Begreppet tillsyn bör främst användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvariga (Regeringens skrivelse 2009/10:79, sidan 14).

Definitioner, liksom den tillsynsutredningen arbetade fram, kan ses som idealiserande beskrivningar (Power 1997). Den ger en bild av förhoppningar, mål och ambitioner. Det är en definition som renodlar vad tillsyn skulle kunna vara – och vad det enligt utredarna och regeringen borde vara. Ett sådant ideal skulle kunna användas som utgångspunkt för att utvärdera och kritisera tillsynens genomförande såväl som dess effekter. I denna bok sker inget av detta. De förhoppningar, mål och ambitioner som knyts till tillsyn behandlas här inte som en norm utan som en del av det som studeras. Tillsyn ingår i vår tids recept på framgångsrik styrning och närs av program som föreskriver dess nödvändighet (Miller och Rose 1990). Tillsyn är en lösning på problem som anses viktiga att lösa, till exempel svaga kunskapsresultat i skolan och kvalitetsbrister i äldreomsor-

gen. Hur denna lösning omsätts i praktiken - hur tillsyn genomförs - speglar och speglas av förväntningar, mål och ambitioner.

## Granskning och granskningsbarhet

Tillsyn kan inte enbart beskrivas utifrån vad det antas leda till för samtidigt som tillsyn är en idé om styrning med särskilda mål och syften är det också något konkret och praktiskt. Det utförs i specifika situationer av specifika personer. Kerstin Sahlin-Andersson (2006) poängterar i boken ”Strävan efter transparens” att det finns en tendens att osynliggöra – kanske glömma bort – de verktyg som används för denna strävan. Vi blir, menar hon, upptagna av det verktygen ska uppnå och diskuterar och problematiserar därför sällan verktygen som sådana. Det är som om verktygen är neutrala. Tidigare forskning visar emellertid att det finns starka skäl att uppmärksamma, studera och analysera verktygen som sådana - eller teknologier som de ofta benämns. Teknologier är inte neutrala, varken granskning, redovisning eller andra kategoriserings- och klassificeringssystem (se till exempel Miller och O’Leary 1987; Bowker och Star 1999). Hur granskning görs har betydelse för vad som granskas och det formar våra föreställningar om de granskade företeelserna.

I den här boken använder jag granskande styrmetoder i samma betydelse som *audit* används på engelska. Granskning använder jag som benämning på det som görs inom ramen för dessa styrmetoder – bland annat tillsyn – och det motsvarar engelskans *auditing*. Så vad innebär granskning och vad för slags granskning är tillsyn? Granskning kan beskrivas som en ”aktivitet som går ut på att systematiskt beskriva och värdera en verksamhet för olika syften” (Lindgren 2012, sidan 44). Anders Hanberger med flera (2005, sidan 5) beskriver det på liknande sätt som ”en noggrann undersökning och bedömning”. I tillsyn är det tillsynsmyndigheter (inspektörer) som granskar och bedömer olika slags granskningsobjekt med utgångspunkt i krav och mål som finns preciserade i lagar, förordningar och andra föreskrifter. Granskning i tillsynssammanhang handlar således om att jämföra tillståndet i en verksamhet (till ex-

empel biståndsbedömningen inom äldreomsorgen i en kommun) med de krav det statliga regelverket anger (till exempel socialtjänstlagens bestämmelser om rätt till bistånd och skälig levnadsnivå).

För att kunna göra sådana bedömningar behöver inspektörerna känna till vilka krav som gäller (vad innebär skälig levnadsnivå?) men också veta saker om det de ska bedöma (hur ser biståndsbedömningen ut?). Precis som andra granskningsorgan agerar tillsynsmyndigheter på avstånd från det som granskas. Peter Miller och Nicholas Rose (2008) menar att sådan styrning (eller försök till styrning) på distans ställer särskilda krav på föremålen för styrningen – i detta fall granskningsobjekten. Granskningsobjekten måste nämligen beskrivas på ett sätt som gör dem möjliga för tillsynsmyndigheten att bedöma. Men hur går det till? Hur blir granskningsobjekten sådana att tillsynsmyndigheten kan bedöma dem? Vad görs för att möjliggöra bedömning? Frågor likt dessa diskuteras i granskningslitteraturen i termer av granskningsbarhet (*auditability*). Granskningsbarhet är ett centralt begrepp i denna bok och vad det innebär diskuterar jag i nästa kapitel. Redan här vill jag understryka att granskningsbarhet i detta sammanhang inte ska tolkas som en negativ bieffekt av granskning utan som en nödvändig förutsättning inbyggd i de granskande styrmetodernas logik (se Strathern 2000). Granskning kräver granskningsbara företeelser

Making things auditable is a constant and precarious project of a system of knowledge which must reproduce itself and sustain its institutional role from a diverse assemblage of routines, practices and economic constraints. It is when this knowledge system extends its reach into new areas that this project, and the logic of auditability which requires facts for its procedures, is most apparent. It is a logic in which the demand for things to be auditable and for things to be seen to be auditable are almost identical (Power 1996, sidan 312).

Hur det går till när företeelser görs granskningsbara är vad som studeras och analyseras i den här boken. Strax presenterar jag forskningsuppgiften och bokens syfte men innan dess vill jag kortfattat beskriva det perspektiv på styrning som ligger till grund för



hur jag förstår och studerar tillsyn eftersom det har betydelse för hur forskningsuppgiften är formulerad.

## Program och teknologi: ett sätt att förstå och studera tillsyn

Visserligen är syftet med tillsyn att styra. Det används för att säkerställa att organisationer lever upp till de lagar, förordningar och andra föreskrifter folkvalda politiker beslutat om. Det är styrning, eller åtminstone försök till styrning (Czarniawska-Joerges 1992). Men att definiera en företeelse som ett styrfenomen på basis av uttalade mål och förhoppningar är inte detsamma som att analysera ett fenomen som styrning. I den här boken förstås och studeras tillsyn med utgångspunkt i Miller och Rose (1990; 2008; Rose och Miller 1992) diskussion om styrning och styrbarhet. Det är ett perspektiv som riktar uppmärksamheten mot hur det går till när företeelser blir föremål för styrning. Hur möjliggörs styrning?

Miller och Rose (1990) menar att styrfenomen kan analyseras utifrån två dimensioner - en programmatisk (diskursiv) och en teknologisk (operativ). Den programmatiska dimensionen handlar om framställningen av problem och tänkbara lösningar, om vad som är viktigt och möjligt att styra, vad man vill uppnå och varför. Det är genom att framställa företeelser på särskilda sätt som styrning ter sig rimligt. Därför är det, menar Miller och Rose (1990), viktigt att uppmärksamma den problematiseringsprocess som ligger till grund för och legitimerar styrning. Den teknologiska dimensionen handlar om tekniker, verktyg och vardagliga aktiviteter varigenom styrambitioner realiseras. Det är teknologier som gör företeelser mottagliga för styrning. Så här skriver Miller och Rose (2008) om teknologier:

”[Technologies] referred to all those devices, tools, techniques, personnel, materials and apparatuses that enabled authorities to imagine and act upon the conduct of persons individually and collectively, and in locales that were often very distant” (Miller och Rose 2008, sidan 16).

Varken teknologier eller program är empiriska företeelser, snarare kan empiriska fenomen analyseras och karaktäriseras utifrån de båda dimensionerna. Tillsyn handlar om transparens, kontroll, ansvarighet, rättssäkerhet, effektivitet och följsamhet men också om indikatorer, mått, rutiner, korrespondens, möten och rapporter. Poängen är att de inte kan frikopplas från varandra. Teknologerna ska möjliggöra programmen och som sådana finns programmen i teknologerna. Genom att koppla samman det programmatiska med det teknologiska synliggör Miller och Rose att det krävs en mängd aktiviteter för att möjliggöra styrning, för att få den att framstå som viktig och legitim och för att skapa en omgivning som är mottaglig. I detta ligger också att styrning inte enbart har att göra med sådana aktörer som vi normalt sett betraktar som de styrande. Tvärtom gör perspektivet det möjligt att utforska sätt att styra utifrån väl spridda och vardagliga tekniker:

But, for us at least, it became clear that the political history of our present needed to be written in terms of the activities of the minor figures that we studied, yet who were largely below the threshold of visibility for these other approaches. For it was only through their activities that states, as they were termed by those who seemed to be untroubled by the meaning of this term, could govern at all (Miller och Rose 2008, sidan 5).

Det är utifrån ett sådant perspektiv på tillsyn som styrning forskningsuppgiften och den här bokens syfte formuleras.

## Forskningsuppgift

Jag inledde den här boken med att konstatera att granskning ofta studeras och diskuteras som en aktivitet förbehållen granskarna. Vidare studeras granskning ofta utifrån frågor om effektivitet, det vill säga om det leder till önskvärda effekter. Det är viktiga frågor, inte minst med tanke på hur mycket granskning kostar (se Forssell och Ivarsson Wästerberg 2006). Det finns dock flera skäl att studera granskning på ett annorlunda vis, med andra frågor i förgrunden. Ett sådant skäl är att kunskapen om hur granskning går till och vad

granskning betyder för organisationer tenderar att bli ensidig om enbart granskarnas aktiviteter inkluderas i analysen (se Power 2003b). Det tenderar också att leda till en ensidig bild av granskandets betydelse om de granskade uteslutande studeras utifrån frågor om följsamhet och anpassning.

Syftet med den här boken är att öka kunskapen om tillsyn som metod för styrning. Detta genom att studera hur det går till när skola och äldreomsorg görs till föremål för Skolinspektionens respektive Länsstyrelsens (senare Socialstyrelsens) granskning. Syftet är också att bidra till kunskapen om hur företeelser görs granskningsbara genom att lyfta fram och analysera vad de granskade gör när de granskas och vad det betyder. Frågan som besvaras i boken är: vad innebär granskningsbarhet och hur uppnås det?

Det är som teknologi tillsyn studeras vilket betyder att det är vad som görs i praktiken när tillsyn genomförs, som beskrivs och analyseras. Det innebär inte att målen och ambitionerna med tillsyn är oväsentliga (se Miller och Rose 2008). Tillsyn görs för särskilda syften - för att uppnå transparens, ansvarsutkrävande, likvärdighet och rättssäkerhet - och det är kopplingen till programmen som motiverar tillsynsaktiviteterna. Programmen finns i teknologierna och hur de tar sig uttryck är en empirisk fråga. Däremot analyseras inte tillsyn som program, diskursen är inte studieobjektet (jämför Radcliffe 1998).

I nästa kapitel utvecklar jag innebörden av granskningsbarhet med hjälp av tidigare forskning. Redan här vill jag poängtera att det granskningsbara i den här boken avser de verksamheter som är föremål för tillsyn. Att enbart konstatera att en företeelse som är föremål för granskning är granskningsbar, är att slå in öppna dörrar. Allt som är föremål för granskning är som jag ser det granskningsbart och beviset på det är alla de beslut och rapporter som produceras och publiceras. Det innebär dock inte att dessa företeelser av sig själva är granskningsbara. Granskningsbarhet är ingen egenskap, varken hos föremålet för tillsyn eller hos regelverket, utan något som skapas. Det betyder också att det är föränderligt. Det som är granskningsbart idag har inte nödvändigtvis varit det tidigare, och behöver inte heller vara det i framtiden. Sett över tid kan således

nya företeelser göras granskningsbara, andra icke-granskningsbara (se Ek och Kastberg 2012). I denna bok fokuseras det som görs vid en specifik tidpunkt givet de styrambitioner som råder, inte förändring över tid. Med uppnås menar jag vad som görs i praktiken för att realisera styrambitioner, det vill säga möjliggöra tillsyn.

Boken handlar om tillsyn men refererar i första hand en litteratur som behandlar granskning som socialt och organisatoriskt fenomen (till exempel Pentland 1993; 2000; Power 1996; 1997; 2003; Strathern 2000, 2000b; Harper 2000; Waks 2006; Gendron, Cooper och Townley 2007; Lindeberg 2007; Skærbæk och Thorbjørnsen 2007; Skærbæk 2009; Mennicken 2010). I linje med denna litteratur utgår jag från att granskning i olika former har likheter, oavsett etikett och oavsett om den sker inom ramen för tillsyn, revision eller ackreditering (se Solli, Demediuk och Simms 2005 för en diskussion om granskningsnamn och granskningspraktik). Men också att det finns skillnader både inom och mellan granskningsformer. Vilka dessa likheter och skillnader är beror på utgångspunkt och är inget som behandlas i den här boken. Däremot får det konsekvenser för begrepps användningen. Jag använder granskning (auditing), de granskade (the auditees) och granskningsbarhet (auditability) istället för tillsyn, de tillsynade och tillsynsbarhet. Förutom i kapitel två, där jag beskriver studiens referensram, och i kapitel nio, när jag återknyter till tidigare forskning, är det granskning och granskningsbarhet i just den studerade tillsynen som står i centrum.

## Bokens kapitel

I kapitel två ”Om granskningsbarhet” beskrivs studiens referensram. Jag diskuterar vad granskningsbarhet innebär begreppsligt med hjälp av tidigare forskning och urskiljer tre betydelser som jag använder för att tydliggöra hur jag ser på granskningsbarhet i den här boken. I den andra delen presenterar jag de begrepp som används för att inrikta fältarbetet och för att analysera hur granskningsbarhet uppnås.

I kapitel tre ”Forskningsprocessen” presenteras studiens genomförande, hur studien lades upp och hur fältarbetet gått till. Jag beskri-

ver också hur analysen av fältmaterialet gjorts och hur forskningsprocessen omsatts i text.

Kapitel fyra ”Skola och äldreomsorg som tillsynsobjekt” handlar om skola och äldreomsorg, om den reglering som tillsynsmyndigheterna har att utgå ifrån i sin granskning och om tillsynens utformning och inriktning. Kapitlet är introducerande till sin karaktär och ger en översiktlig bild av vilka problem tillsyn är en tänkt lösning på inom skola och äldreomsorg. I kapitlet diskuteras också en generell utveckling mot en skarpare tillsyn som har betydelse för vad som uppfattas som effektivt och eftersträvansvärt i tillsynen av skola och äldreomsorg.

I kapitel fem till åtta presenteras fältmaterialet. Det görs i fyra tematiska kapitel. Varje kapitel vägleds av frågor och avslutas med en summerande analys. Kapitel fem ”Tillsynsrapporter” handlar om produkten av tillsyn och visar vad för slags resultat den studerade granskningen leder fram till. Tillsynsrapporterna synliggör också strukturen för bedömning och visar därmed vad som kan vara en brist och inte.

Den studerade tillsynen var föranmäld. I kapitel sex ”Avisering och förberedelser” beskriver jag informationen som tillsynsmyndigheterna förmedlar till kommunerna i brev, via hemsidor och informationsmöten och hur den bidrar till att forma förväntningarna och förberedelserna inför tillsynsbesöket. I kapitlet beskriver jag också arbetet med att sammanställa underlag till tillsynsmyndigheterna samt praktiska förberedelser inför tillsynsbesöket.

I kapitel sju ”Tillsynsbesök” beskriver jag hur det går till när inspektörerna besöker verksamheterna. I kapitlet visar jag hur besöken är upplagda och med vinjetter illustreras besökens olika aktiviteter – intervjuer, dokumentgranskning, observationer men också fikapauser och luncher. Jag beskriver också det som händer efter besöket, när tillsynsrapporten ska faktagranskas.

Kapitel åtta, ”Offentliggörande och återföring” behandlar avrapporteringen av tillsynsresultatet och offentliggörandet av tillsynsrapporten. I kapitlet beskriver jag hur tillsynsmyndigheternas bedömning bedöms av de granskade, hur de gör för att värdera tillsynsresultatet som bra eller dåligt och brister som stora eller små.

Jag visar också hur resultatet omformuleras i pressmeddelanden, tidningsartiklar och åtgärdsbeskrivningar.

I kapitel nio, slutligen, summeras analyserna från kapitel fem, sex, sju och åtta och frågan vad granskningsbarhet innebär och hur det uppnås besvaras. I kapitlet återknyter jag till tidigare forskning om granskningsbarhet och de granskade och diskuterar studiens bidrag till forskningsfältet. Därefter diskuterar jag vad studien bidrar med till kunskapen om tillsyn som metod för styrning. Kapitlet avslutas med förslag på fortsatt forskning.

## Kapitel 2

# Om granskningsbarhet

Vad granskningsbarhet innebär är inte entydigt. Begreppet används på olika sätt, i skilda sammanhang och utifrån olika syften. I detta kapitel tydliggör jag vad granskningsbarhet betyder i den här boken och hur det förhåller sig till andras beskrivningar. Det gör jag i kapitlets första del genom att diskutera granskningsbarhet (*auditability*) som begrepp och de skiftande betydelser begreppet ges i tidigare forskning. Så som jag använder begreppet är granskningsbarhet något som skapas, uppnås eller åstadkoms (Power 1996; Skærbæk 2009) i specifika granskningsprocesser. Det är resultatet av en mängd olika saker som görs, som syftar till att möjliggöra bedömning. I kapitlets andra del presenteras de begrepp som används i den här boken för att studera, beskriva och analysera hur detta går till, det vill säga hur granskningsbarhet uppnås i praktiken. Kapitlet avslutas med en sammanfattning med fyra frågor som vägleder den fortsatta framställningen.

## Granskningsbarhet i tidigare forskning

Jag använder granskningsbarhet i en annorlunda betydelse än hur tillsynsbarhet ofta används i den offentliga debatten. Det har inget med benämningen att göra - att granskningsbarhet och tillsynsbarhet per definition skulle vara olika saker. Snarare är det en fråga om val av perspektiv. Offentliga utredningar och rapporter diskuterar tillsynsbarhet som en fråga om regelverkens utformning (till exempel SOU 2002:14; SOU 2004:100). Att något är tillsynsbart betyder i dessa sammanhang att regelverken preciserar tillräckligt tydliga kravnivåer för att tillsynsmyndigheterna ska kunna använda dem

som standarder för sin bedömning av tillsynsobjekten. Med detta sätt att se det kan tillsynsbarheten vara hög (bra) eller låg (dålig) och över tid röra sig längs med denna skala. Om regelverken preciseras antas tillsynsbarheten öka. På samma sätt antas den minska om reglerna öppnas upp. Tillsynsutredningen (SOU 2004:100) diskuterar frågan om det finns en lägsta nivå för tillsynsbarhet som, om den passeras, gör tillsyn omöjligt eller åtminstone olämpligt. Så här skriver de:

En utveckling mot större flexibilitet i regelsystemen kan komma att ställa nya krav på tillsynen. En *minskad tillsynsbarhet* [min kursivering] kan aktualisera behovet av alternativa eller kompletterande styr- och kontrollformer. En omreglering av ett samhällsområde kan därför behöva följas av en översyn av tillsynen inom området och rent av aktualisera frågan huruvida tillsyn är en lämplig form för samhällsstyrning inom området (SOU 2004:100, sidan 64).

Så som tillsynsutredningen definierar tillsynsbarhet är det en teknisk fråga om lämplighet utifrån policyområdets utformning<sup>2</sup>.

När jag skriver om granskningsbarhet i den här boken är det dock inte som en egenskap i regelverket. Jag tar avstamp i begreppet *auditability* som är ett vedertaget begrepp i engelskspråkig litteratur. Det har sitt ursprung i forskning om revision (se Mautz och Sharaf 1961; Flint 1988) men har använts också i vidare mening i forskningen om granskning och granskningsexpansionen (se Power 1996; 1997; Pentland 2000). Innebörden av begreppet är inte entydigt och i det som följer diskuterar jag begreppet utifrån tre olika betydelser eller perspektiv som förekommer i forskningen. Den

---

<sup>2</sup> Det är ett rimligt antagande tillsynsutredningen gör, med tanke på den förhållandevis snäva definitionen av tillsyn de själva föreslår. I praktiken har emellertid frågan om tillsynens lämplighet inte diskuterats på det sättet, trots omreglering och avreglering (se Rönnberg 2011 för en diskussion om avreglering och tillsynens utveckling på skolområdet). Istället för att diskutera huruvida tillsyn är lämpligt utifrån regelverkets utformning är det regelverkets utformning (till exempel förekomsten av riktlinjer och allmänna råd) som diskuteras utifrån efterfrågan på tillsyn.



första betydelsen har att göra med hur begreppet traditionellt används i revisionsforskningen, vad jag kallar granskningsbarhet som verifierbarhet. Den andra knyter an till forskningen om granskningsexplosionen och tesen om ett granskningsgemenskap. Jag kallar den granskningsbarhet som organisatorisk effekt. Den tredje betydelsen, som är den som jag i första hand utgår ifrån, beskriver granskningsbarhet som konstruktion och fokuserar på hur företeelser blir granskningsbara. Att jag i första hand utgår från granskningsbarhet som konstruktion innebär inte att de andra är betydelselösa. Granskningsbarhet som verifierbarhet har exempelvis stor betydelse programmatiskt (Miller och Rose 1990) eftersom det är ett perspektiv som knyter an till idén om oberoende och objektiv granskning. Granskningsbarhet som organisatorisk effekt har mycket gemensamt med granskningsbarhet som konstruktion. En skillnad ligger dock i tiden (effekt kontra konstruktion) och det är en skillnad som, om inte annat, har metodologiska konsekvenser.

### *Granskningsbarhet som verifierbarhet*

Som teoretiskt begrepp har granskningsbarhet sitt ursprung i forskning om revision, där använt som en beskrivning av informationen som revisorerna tar del av. Robert Mautz och Hussein Sharaf konstaterade 1961 i "The Philosophy of Auditing" att utan reviderbar information finns det ingen anledning för revision att existera. Med det menade de att det måste gå att bedöma trovärdigheten i information. Information ska vara "mottaglig för verifikation" eller "testbar". Det betyder att det ska finnas bevis i organisationen som kan bekräfta den information som lämnas. Att information är granskningsbar betyder i detta sammanhang att den är verifierbar.

Granskningsbarhet som verifierbarhet handlar om kopplingen mellan information och det denna information anses representera. Mer precist handlar det om möjligheten att bekräfta information med verifikationer. Det är en fråga om informationens omfattning (den ska vara tillräcklig) och kvalitet (den ska vara bra). En ekonomisk redovisning ska spegla ekonomiska förhållanden, resultatmått ska spegla verksamhetens resultat och kvalitetsindikatorer ska

spegla kvalitet. För att kunna fylla en sådan funktion måste det finnas något att spegla. Principen om verifierbarhet förutsätter således att resultat *finns* mer än i en resultatredovisning, och att kvalitet *finns* också utanför kvalitetsindikatorerna. Den förutsätter vidare att det går att få kännedom om verkligt resultat eller verklig kvalitet och att sådana bevis kan användas för att verifiera information. Går det inte att undersöka och bekräfta riktigheten i information finns det, som Mautz och Sharaf (1961) poängterar, ingen direkt nytta med granskning (se Lindeberg 2007, sidan 88 och framåt för en diskussion om detta).

Principen om verifierbarhet är intimt förknippad med bilden av oberoende och objektiv granskning. Den har sin grund i finansiell revision där utgångspunkten är att revisionen genom sitt oberoende ska bidra till förtroendet för ekonomisk information (se Gometz 2006). Principen om verifierbarhet - och värdet av oberoende verifikation - är på så vis inbyggt i den finansiella revisionens logik. Power (1994; 1997) menar att det är denna logik som spridits under de senaste årtiondena också utanför de finansiella sammanhangen. Han skriver därför om granskningsexplosionen som en explosion av en idé som underbygger och legitimerar granskning.

Principen om verifierbarhet ställer frågan om vad det är som verifieras på sin spets. En förklaring till revisionslogikens spridning och genomslag är att det skett en förskjutning mot att verifiera processer istället för att verifiera det dessa processer genererar. Brian Pentland (2000) ger ett exempel från sjukvården:

Auditors have no legitimate basis for an opinion about what drugs to prescribe. But if health care providers are to be held accountable (to whomever), than auditors have important things to say about how those prescriptions are written and what records are kept, so that the process can be made auditable. This is true whenever there is a relation of accountability (Pentland 2000, sidan 308).

Att verifiera processer förutsätter andra slags verifikationer än vad som krävs om man ska verifiera utfall av samma processer, även om logiken är densamma. Att verifiera kvalitet är inte detsamma

som att verifiera ett kvalitetssystem (Bejerot och Hasselbladh 2002; Strannegård med flera 2007).

### *Granskningsbarhet som organisatorisk effekt*

I litteraturen om granskningsexpansionen är granskningsbarhet ett vanligt förekommande begrepp, om än använt på ett annat sätt än synonymt med verifierbarhet. Istället talas det om granskningsbara organisationer som anpassat sig till kraven som följer med granskning. Så här skriver Power (1997):

In short, audit works because organizations have literally been made auditable; audit demands the environment, in the form of systems, and performance measures, which make a certain style of verification possible (Power 1997, sidan 91).

Granskningsbarhet som organisatorisk effekt innebär att organisationer utformas och dokumenteras på ett sätt som gör dem möjliga att granska. Begreppet används ofta med en kritisk underton som ett sätt att beskriva samhällsliga konsekvenser av ett ökat granskande (se till exempel Power 1997; Pentland 2000; Shore och Wright 2000; Arnaboldi och Lapsley 2008). Det grundläggande antagandet är att organisationer påverkas av att kontinuerligt vara utsatta för granskning. Hur de påverkas, vad som påverkas och hur genomgripande effekten är, är en empirisk fråga. Det finns med andra ord ingen klar bild av hur en granskningsbar organisation ser ut, mer än att den i någon mening är utformad för att kunna svara upp mot kraven på granskning.

Som tankefigur skisserar Power (1997) två renodlade former av granskningsbarhet (som han i enlighet med sin tes samtidigt definierar som effekter av granskning). Den första formen av granskningsbarhet innebär att granskningsprocedurerna löskopplas från den övriga verksamheten och blir en del av det ceremoniella i organisationen (se Meyer och Rowan 1977). Den andra renodlade formen av granskningsbarhet innebär att granskningslogiken tränger in i organisationen och förändrar dess kultur: att granskningslogiken ”koloniserar” organisationen. Både löskoppling och kolonisering

antas vara uttryck för granskandets paradoxala och dysfunktionella konsekvenser. Hur granskningsbarhet tar sig uttryck är därför, enligt Power (1997), en viktig forskningsuppgift. Pentland (2000) upprepar denna efterfrågan på forskning och konstaterar följande:

There is a need to assess the effects of these diverse practices. For example, one might investigate the conditions under which colonization or decoupling are most likely. The key point here, is that we ought to investigate effects, understood broadly, not just "effectiveness" (Pentland 2000, sidan 311).

Det är i forskningen, och efterfrågan på forskning, om granskningsbarhet som organisatorisk effekt de granskade (*the auditees*) kommit att betonas. Konsekvenserna av granskning på "en växande population granskade" (Power 2000, sidan 115) har studerats och diskuterats i syfte att utforska granskandets sociala och organisatoriska konsekvenser. Vad dessa studier visar är att de granskade organisationerna och individerna påverkas på flera sätt av att vara granskade och ofta mer genomgripande än väntat. Bland annat visar Peter Skærbæk och Stefan Thorbjørnsen (2007) i en studie av den danska försvarsmakten hur införandet av ett nytt system för redovisning och därtill hörande granskning påverkade officerarnas professionella identitet. I en annan studie visar Skærbæk tillsammans med Lise Justesen att också organisatoriska identiteter påverkas av granskning (Justesen och Skærbæk 2010). Detta eftersom granskning ger upphov till bilder av organisationer som sprids med granskningsrapporterna och som därmed bidrar till att forma nya organisatoriska identiteter. Vad Justesen och Skærbæk (2010) också pekar på är emotionella effekter av granskning. De menar att granskning leder till en känsla av obehag hos de granskade eftersom de upplever det svårt att få gehör och erkännande för sina ansträngningar. Granskningen beskrivs snarare som ett "blame game" som inte kan kringgåas (se Justesen och Skærbæk 2010, sidan 339 och framåt), ett resultat som kompletterar studier som pekar på granskning som en i huvudsak trygghetsskapande och legitimerande aktivitet (Pentland 1993; Power 2003).

Vad dessa studier har gemensamt är att de empiriskt fokuserar på de granskade och på frågan om granskandets sociala och organisatoriska konsekvenser. Ett annorlunda sätt att studera ungefär samma sak är att ta fasta på frågan hur företeelser görs granskningsbara, vilket är den tredje och sista betydelsen av begreppet som här lyfts fram.

### *Granskningsbarhet som konstruktion*

Den tredje och sista betydelsen av granskningsbarhet är den jag kallar granskningsbarhet som konstruktion. Den skiljer sig från de andra två på så vis att det inte är granskningsbarheten som sådan som står i centrum, utan skapandet av granskningsbarhet. Med företeelser menas varken organisationer eller information utan det som är föremål för bedömning, till exempel kvalitet eller effektivitet. Utgångspunkten är att granskning och granskningsbarhet går hand i hand. Att göra företeelser granskningsbara är att möjliggöra granskning. Granskning kan därför förstås som "an active process of 'making things auditable'" (Power 1996, sidan 289).

Hur det går till när företeelser görs granskningsbara har diskuterats på två sätt, dels med fokus på granskarnas kunskap och expertis och dels med fokus på omgivningens mottaglighet. Vad detta innebär beskriver jag i det som följer med hjälp av ett par empiriska studier på vardera temat. Inom den konstruktivistiska granskningsforskningen råder det enighet om att det behövs mer forskning om hur företeelser görs granskningsbara. Med undantag för ett fåtal empiriska studier (till exempel Radcliffe 1998; 1999; Gendron, Cooper och Townley 2007; Skærbæk 2009) är det dock vanligare att konstatera *att* granskningsbarhet är konstruerat än att empiriskt studera *hur* det går till.

### Granskarnas kunskap och expertis

Inspirerad av teknik- och vetenskapsociologi (till exempel Latour 1987) betonar Power (1996) att kunskap är en (social) konstruktion och att kunskap blir kunskap först när den accepteras som sådan. I

granskningssammanhang har detta betydelse eftersom kunskap definierar problem såväl som lösningar. Kunskap definierar också vilken typ av information som anses tillförlitlig och därmed också vad som räknas som bevis i granskningssammanhang. Att göra företeelser granskningsbara har därför beskrivits som en process där anspråk på kunskap förhandlas och förankras (Power 1996; Gendron, Cooper och Townley 2007; Robson med flera 2007).

Ett exempel på en empirisk studie av hur sådana förhandlingar av kunskapsanspråk går till är Gendron, Cooper och Townleys (2007) studie av statliga revisorer i en kanadensisk provins som på kort tid kom att inta rollen som experter vad gäller kvalitetsmätning och resultatstyrning i den offentliga sektorn. Vad de bland annat visar med sin studie är att expertisen befästes genom att revisorerna kunde knyta sina anspråk till en internationell kunskapsbas om kvalitets- och resultatmått att detta med tiden gjorde det allt svårare att invända mot revisorernas inflytande och deras konkreta rekommendationer. Detta samtidigt som revisorerna ägnade mycket tid och kraft åt att rama in och förpacka rekommendationerna så att de skulle vara tilltalande och säljande och inte irritera de reviderade. Väl förpackade rekommendationer uppfattades vara väsentligt för att få genomslag för rekommendationerna, men var, enligt Gendron, Cooper och Townley, också nödvändigt för att vidmakthålla den expertis man lyckats skapa. Vad studien tydligt illustrerar är det faktabyggande som sker och som ger revisorernas bedömningar status som fakta om den reviderade verksamheten.

Gendron, Cooper och Townleys (2007) studie ingår i en vetenskaplig debatt om granskarnas jurisdiktion (Abbott 1988) och om hur granskningsexpertis konstrueras och legitimeras. Det har diskuterats i relation till de granskande styrmetodernas expansion, det vill säga hur nya företeelser görs granskningsbara. Det har också diskuterats i relation till vilka teknologier som anses framgångsrika (se till exempel Fischer 1996; Robson med flera 2007). Sammantaget utgör de en typ av svar på frågan hur företeelser görs granskningsbara.

## En mottaglig och mätbar omgivning

Precis som när det gäller granskarnas expertis har diskussionen om omgivningens mottaglighet varit inriktad på hur nya företeelser gjorts mottagliga för granskning. Mottaglighet har både diskuterats som en fråga om institutionell anpassning och som en fråga om hur bedömningsbarhet åstadkoms i enskilda granskningsprocesser. Mottaglighet på institutionell nivå handlar om hur fält eller områden anpassats till granskningslogiken och till krav på granskningsbarhet. Till exempel är införandet av olika slags system för redovisning eller prestations- och resultatmätning en sådan anpassning som lyfts fram (se till exempel Skærbæk och Thorbjørnsen 2007). Genom att införa sådana system förser man granskningsorganen med bedömningsbar information och systemen har därför beskrivits som en viktig dimension av mottaglighet. Systemen i sig kan också vara (en del av) den granskade företeelsen, vilket innebär att det är systemen som sådana som bedöms. Logiken är en slags kontroll av egenkontrollen där granskarna fokuserar på *att* systemen finns, inte hur de används eller är till nytta. På tillsynsområdet beskrivs systemtillsyn som en av flera tillsynsmetoder (Johansson 2006). Det intressanta med systemtillsyn för denna studies vidkommande är att det innebär en glidning i vad den granskade företeelsen är, vilket i sin tur påverkar kopplingen till representationerna.

När det gäller hur bedömningsbarhet åstadkoms i enskilda granskningsprocesser har de sociala sammanhang vari granskning genomförs betonats (till exempel Harper 2000) som visar att mottaglighet är en fråga om tid och plats. Ett exempel på studie där detta framgår är Vaughan Radcliffes (1999) studie av revisorer när de reviderar effektivitet. Radcliffes studie brukar beskrivas som en av få etnografiska studier av granskningsbarhet<sup>3</sup>. Den belyser hur

---

<sup>3</sup> Egentligen är studien mer omfattande än så. Studien redovisas i två artiklar (Radcliffe 1998; 1999) där den första behandlar den programmatiska dimensionen, det vill säga hur förutsättningar för effektivitetsrevision grundlades i politiska program, problematiseringar och tänkta lösningar. Den andra artikeln, som är den som refereras här, handlar om hur uppdraget genomfördes i praktiken och i synnerhet hur effektivitet gjordes bedömningsbart.

effektivitet operationaliseras i praktiken och hur det därmed görs bedömningsbart. Radcliffe betonar det sociala sammanhang i vilket revisionen genomförs, inte minst relationen mellan revisorerna och de reviderade. Enligt Radcliffe lägger revisorerna överlag stor vikt vid det lokala och kontextuella och de är lyhörda inför specifika förutsättningar i varje situation. I praktiken anpassar de granskningen utifrån vad de bedömer är möjligt att genomföra och på så vis arbetar de för att vara så effektiva som möjligt i sin granskning. Vad Radcliffe beskriver är således en mycket praktisk och reflexiv form av effektivitetsrevision. Studien visar att omgivningen görs mottaglig för granskning genom att (om)definieras på ett ändamålsenligt sätt. Att granska effektivitet innebär enligt Radcliffe att samtidigt definiera effektivitet men också att definiera den granskade företeelsen så att den matchar denna definition.

### *Granskningsbarhet så långt*

Hittills har jag beskrivit tre betydelser av granskningsbarhet. Innebörden av begreppet skiljer sig åt på flera sätt, bland annat refererar granskningsbarhet till olika saker. Det är med andra ord olika slags företeelser som är, eller antas bli, granskningsbara. Granskningsbarhet syftar i den här boken varken på organisationerna eller informationen utan på de granskade företeelserna (föremålen för tillsyn). I mitt fall är det skolverksamheter och äldreomsorgsverksamheter och deras följsamhet mot regelverken. Dessa verksamheter utförs visserligen inom ramen för organisationer, men det är inte organisationerna som är studieobjektet (jämför Pentland 2000).

Att uppnå granskningsbarhet innebär i denna bok att granskade företeelser (skol- och äldreomsorgsverksamheter) görs jämförbara med måttstocken (regelverket). Det sker med hjälp av information, det är så tillsynsmyndigheterna får kännedom om det de ska bedöma. Den information som förmedlas om de granskade företeelserna är därför viktig i analysen av hur granskningsbarhet uppnås av skälet att den gör det möjligt att bedöma de granskade företeelserna.



Det finns en annan skillnad mellan de tre betydelserna av granskningsbarhet nämligen hur granskningsbarhet förhåller sig till granskning. Granskningsbarhet kan förstås som en effekt av granskning, en nödvändig förutsättning för granskning eller något som skapas i och av granskning. I denna bok studeras granskningsbarhet som något som uppnås i varje enskild granskning. Varje tillsyn som inleds resulterar i en tillsynsrapport och ett beslut. Som jag skrev i kapitel ett betyder inte det att granskningsbarheten är inbyggd i skol- och äldreomsorgsverksamheterna och inte heller att regelverken är sådana att de per automatik gör skola eller äldreomsorg granskningsbara. Frågan hur granskningsbarhet uppnås ska därför läsas med betoning på hur. Hur granskningsbarhet uppnås handlar både om det tekniska – hur granskad företeelse och måttstock (i detta fall regelverk) blir jämförbara - och det sociala eller organisatoriska - hur det går till, vad som görs, av vem etcetera (se Harper 2000 för diskussion om granskandets analytiska respektive sociala sida). Jag utgår från att de granskade är delaktiga i detta görande och studien skiljer sig på så vis från tidigare forskning om granskningsbarhet som konstruktion som i hög grad fokuserat på granskarna. Den skiljer sig också från tidigare forskning om de granskade på så vis att studien inte tar fasta på granskningens effekter utan på genomförandet av granskning. I det som följer presenterar jag de begrepp jag använt för att studera och analysera detta görande och genomförande.

### Hur granskningsbarhet uppnås: en ram för analys

I kapitel ett introducerade jag Miller och Rose (1990; 2008; Rose och Miller 1992) perspektiv på styrning som ett sätt att förstå och analysera tillsyn. Den ram för analys som presenteras i detta avsnitt bygger vidare på det Miller och Rose kallar teknologier. Teknologi används ofta inom granskningsforskningen för att rikta uppmärksamheten mot utförandet av granskning. Miller och Rose (1990) använder begreppet teknologi för att lyfta fram frågan om styrbarhet och menar att teknologier är vardagliga tekniker och rutiner som möjliggör styrning (till exempel Miller och O'Leary 1987; Rose

och Miller 1992; Miller 2001). Detta genom att teknologier framställer företeelser på särskilda sätt som uppfyller styrambitionernas krav. Miller och Rose (2008) betonar att teknologier inte går att hitta empiriskt utan att det handlar om en ansats och ett sätt att analysera styrning (vilket för övrigt också gäller styrningens andra dimension, den programmatiska). Att studera en företeelse med fokus på teknologier innebär därför inte att styrambitionerna osynliggörs. Tvärtom är de båda dimensionerna sammanlänkade och programmatiska ambitioner är inbyggda i teknologierna. Vad Miller och Rose (1990) erbjuder är ett perspektiv där det som görs och villkoren för det som görs inte skiljs åt (se Ahrens och Chapman 2007). Rationaliteten som underbygger tillsyn finns således i genomförandet av tillsyn, inte som en idé skild från genomförandet. Begreppet teknologi fångar detta, men i sig självt räcker inte begreppet för att vägleda fältarbete och analys (se Radcliffe 1999; Ahrens och Chapman 2007). Här fyller jag det med innehåll bland annat genom att utveckla innebörden av representation.

Begreppen som presenteras i det som följer utgör en ram för analys som sammanfattas i fyra frågor i kapitlets avslutning. Analysramen fyller tre huvudsakliga funktioner. För det första har den legat till grund för forskningsfrågan, eller snarare har dessa utvecklats parallellt. För det andra har analysramen fungerat som ett metodmässigt riktmärke. För det tredje har den fungerat som verktyg för att sortera och strukturera fältmaterialet. Som verktyg bidrar analysramen med att fylla skapandet av granskningsbarhet med innehåll och samtidigt ta så lite som möjligt för givet på förhand.

### *Representation och anspråk på korrespondens*

Granskning är i mångt och mycket en representerande teknologi (se Lindeberg 2007). Dels representeras de företeelser som granskas. Kvalitet kan till exempel representeras med hjälp av kvalitetsindikatorer och resultat med resultatmått. Dels representeras granskningsorganens bedömning av dessa företeelser, i beslut, rapporter eller dylikt. Tidigare i detta kapitel diskuterade jag innebörden av granskningsbarhet som verifierbarhet och konstaterade då att verifi-

erbarhet handlar om kopplingen mellan representationer och det dessa anses representera. Tobias Lindeberg (2007) utvecklar resonemangen om granskningsteknologier och denna tänkta koppling:

To conceive of evaluative practices in terms of technology is to claim a linkage between reference and representation as cause and effect. This is the case both if technologies are taken at face value and if they are interpreted in a constructivist perspective that emphasises that the technologies construct what they represent (Lindeberg 2007, sidan 88).

Lindeberg poängterar att granskning som teknologi är förknippat med representationer länkade till referenser (det som representeras) på ett sätt som gör det förra till en effekt av det senare. Ett annat sätt att uttrycka det är att det handlar om korrespondens. Lindeberg skriver vidare:

If evaluative technologies cannot provide a stable link between the representation and a reference to what the representation is supposed to represent, then they cannot work. Financial auditing has to claim that there is a relationship of some stability between the auditor's opinion as a representation and reference to which it relates (the reality of the financial statement and the accounting systems that produced it) (Lindeberg 2007, sidan 88).

Med representation menas i detta fall granskningsorganens bedömning eller rapport. Lindeberg poängterar dock att också referensen består av representationer och konstaterar att granskning handlar om lager av representationer: representation av representationer (av representationer). Poängen är att det är först om dessa lager av representationer tolkas som korrespondens som granskning kan förstås som ett verktyg för transparens.

Det är emellertid väl underbyggt i forskningen att granskning framställer vissa saker på bekostnad av andra. Det är därför rimligt att i likhet med Ian Hacking (1993, refererad i Mouritsen 2011) diskutera representation som en fråga om likhet snarare än korrespondens. Vad Hacking betonar är att representationer förvisso har

sin grund i något (en referens) men att det intressanta inte ligger i kopplingen till denna referens utan i de syften som organiserar framställningen av representationerna. Hacking illustrerar sin poäng genom att använda grottmålningar som exempel och spekulera i vad som fick grottmänniskor att måla på det sätt de målade. Det är naturligtvis en långsökt illustration men vad han understryker är att det är det som görs och de sammanhang vari det sker som är det intressanta att studera, bland annat eftersom det får påtagligt konkreta och bestående konsekvenser. Tillsynsrapporterna är på liknande sätt resultatet av en mängd aktiviteter som förtjänar uppmärksamhet. Tillsynsrapporter är dock skrivna med det uppenbara syftet att just korrespondera. De gör anspråk på korrespondens vilket grottmänniskorna, av Hackings berättelse att döma, inte gjorde.

Givet att representation handlar om likhet och inte korrespondens kan anspråk på korrespondens göras gällande först om processen som Hacking illustrerar osynliggörs. Det är vad Sahlin-Andersson (2006) framhåller när hon reflekterar över transparens och teknologier för transparens:

Med ordet transparens kan dessa teknologier i sig framstå som just genomskinliga. Det är det som synliggörs med hjälp av de transparensskapande teknologierna som diskuteras, medan teknologierna för synliggörande och tydliggörande inte diskuteras i lika hög grad – de blir genomskinliga eller osynliga (Sahlin-Andersson 2006, sidan 37).

Att analysera tillsyn som teknologi innebär att rikta uppmärksamheten mot representationer och på länken mellan representationer och det dessa anses representera. Det innebär också att fokusera på hur denna länk upprättas, det vill säga på anspråken på korrespondens. Med andra ord handlar det om hur representationer (såväl tillsynsrapporten som representationer av de granskade verksamheterna) görs faktalika. Pentland (1993) har beskrivit granskning som en faktabyggande process i vilken representationer av företeelser blir till fakta om dessa företeelser. Han menar att granskning kan förstås som en process där renodlade granskningsobjekt och bedömningar produceras för offentlig konsumtion. Med det poäng-

terar han att det händer något i granskningen som ger representationer karaktären av fakta, något som får dessa representationer att framstå som oberoende av granskningen i sig. På så vis framstår också granskningsprocedurerna som tekniskt neutrala.

Lindeberg (2007) använder Latours (1987) begrepp ”svarta lådor” för att betona att granskningsteknologier döljer hur inflöde blir till utflöde, till exempel överenskommelser om hur företeelser ska mätas. Svarta lådor tas, enligt Latour (1987), för givna och de betraktas som en enhet trots att de består av en mängd förbindelser. Svarta lådor kan vara fakta eller objekt. Poängen är att de är resultatet av en process där just denna process suddas ut bit för bit. I det som är kvar till slut finns det ingen kontext och inga kontroverser och det uppfattas därför som stabilt och förgivettaget (se också Latour och Woolgar 1979/1986).

Michel Callon (1986) använder begreppet obligatorisk passagepunkt för att beskriva en plats som måste passeras för att något (till exempel en bedömning) ska bli legitimt. En obligatorisk passagepunkt tas, precis som svarta lådor, för givna. Det kan till exempel vara en instans för godkännande eller beslut. Tillsyn kan i sig fungera som en obligatorisk passagepunkt (se Adolfsson 2003) men obligatoriska passagepunkter kan också förekomma inom ramen för en tillsyn, när representationer blir till fakta om verksamheten.

### *Indikatorer*

I granskningssammanhang finns det ett ord som ofta förekommer som knyter an till frågan om fakta – indikatorer. Indikatorer är något litet som används som ett tecken på något större (Dahler-Larsen 2008). Det är ett specifikt uttryck i den granskade verksamheten som tas som ett tecken på någon del av måttstocken. En indikator utgör således en bestämd koppling mellan det som granskas och måttstocken (i detta fall ett regelverk). Ett exempel är brukarnöjdhet som en indikator på kvalitet.

En indikator är inte samma sak som ett mått. Dahler-Larsen (2008) betonar att det är hur ett mått integreras i ett specifikt sammanhang, och hur det används, som gör det till en indikator. Ett

mått blir således en indikator när det kopplas ihop med något annat (det större). Ett mått på brukarnöjdhet blir en indikator på kvalitet först när det behandlas som en aspekt av kvalitet.

Indikatorer kan vara numeriska eller icke-numeriska. Numeriska indikatorer är i allmänhet starkare än icke-numeriska men gemensamt för alla indikatorer är att de inte är starka i sig utan behöver stöd för att fungera som indikatorer (se Callon 1986). De är indikatorer så länge de används som sådana. Det är rimligt att anta att alla representationer som framställs i en tillsyn inte är giltiga som indikatorer. Power (1996) betonar att det som räknas som bevis i granskningssammanhang är en fråga om förhandling och överenskommelser om hur saker ska mätas. Indikatorer är på så vis ett uttryck för kunskap som styr vilka representationer som tilldelas vikt.

### *Inskriptioner och att redigera och skriva in*

Inskriptioner är ett begrepp som används inom teknik- och vetenskapssociologi för de produkter som skapas i ett laboratorium (se till exempel Latour 1987). Det är produkter som skapas med olika slags mätinstrument. Mätinstrumenten - *inscription devices* - omvandlar det som mäts till data: till illustrationer, punkter eller siffror på ett papper. Inskriptionerna och mätinstrumenten har således beskrivits som en nödvändig länk mellan naturen och den vetenskapliga kunskapen om densamma.

Inskriptioner synliggör sådant som inte kan ses med blotta ögat (till exempel föreningar, molekyler och kvalitet). Inskriptioner är materiella, man kan plocka med dem i väskan, visa någon dem eller sätta in dem i en pärm och ta fram vid ett senare tillfälle. På så vis är de både bestående och tydliga. Enligt Latour och Woolgar (1979/1986) har inskriptioner vissa karaktäristika, exempelvis:

- De är rörliga och kan förflyttas utan att de förändras
- De kan modifieras vad gäller skala (stora saker behöver inte uppta större plats än små)
- De är reproducerbara och därmed lätta och billiga att sprida

De kan förenas och kombineras med varandra, oavsett skala och ursprung

Utanför teknik- och vetenskapsociologin har begreppet inskription använts för att lyfta fram materialiseringen av representationer. Till exempel framhåller Mouritsen (2011) betydelsen av inskriptioner för förståelsen av representation inom redovisningsfältet. Han skriver:

The visualisation is durable so that it can be transported over time and space and be recalled. The word is not lost in language. The visualisation keeps words in place and can only be transformed by intervention. Language games are social; but visualisations are even more social because they require explicit contradiction in order to be re-made. It requires intervention (Mouritsen 2011, sidan 231).

Inskriptioner kan ses som objekt som låser fast representationer och som kan spridas också utanför de sammanhang vari de framställts. Inskriptioner gör det på så vis möjligt att agera på händelser långt borta. De möjliggör handling - och styrning - på distans (Latour 1987; Rose 1991; Miller och Rose 2008). Därmed inte sagt att innebörden av en inskription är given. Tvärtom kan inskriptioner översättas till nya inskriptioner, ord eller handlingar och varje sådan översättning har potential att ge dem en delvis ny innebörd (se Czarniawska och Joerges 1996).

I tillsyn används och framställs en rad inskriptioner. Varje sådan inskription är bestående, men en del blir mer betydelsefulla än andra. Tillsynsrapporten som representerar resultatet i granskningen är en sådan central inskription. Den är beviset på att tillsynen är avslutad (i betydelsen att bedömningen objektifierats) och att den lyckats (i betydelsen att detta gick att genomföra).

Barbara Czarniawska-Joerges (1992) använder textmetaforer för att beskriva kommunal redovisning och budgetering. Sett i backspegeln konstaterar Czarniawska (2005) att det inte alls var metaforer utan att ”alla samtal och möten hade texter som en bakomliggande orsak, som ett underlag eller som ett önskat resultat” (sidan

56). Det de ägnade sig åt var tre typer av handlingar: att översätta, att redigera och att skriva in. Att skriva in är att slutligt dokumentera och inskriptioner är således ”ett bevis på att de andra handlingarna hade avslutats med framgång” (Czarniawska 2005, sidan 56). Översättning är det som görs när texter omvandlas till siffror eller när ett tekniskt språk översätts till ett ekonomiskt sådant. Redigering är den bearbetning av texter som sker i grupp och som föregår den slutliga dokumentationen. Redigering är en handling som utförs i interaktion och som därmed präglas av relationen mellan de som interagerar. Beroende på hur dessa relationer ser ut, och på redigeringsituationen som sådan, är inslaget av förhandling och ”maktlek” (sidan 60) olika stort, poängterar Czarniawska (2005).

Begreppet redigering är centralt i denna bok eftersom inskriptioner när det gäller tillsyn, precis som när det gäller redovisning och budgetering, inte skapas via mätinstrument utan av människor. Varje tillsynssituation är således unik i den meningen att det involverar specifika personer, i specifika organisationer, i specifika situationer. Representationer framställs, redigeras och skrivs in i sådana specifika sammanhang. De tillskrivs också mening i sådana specifika sammanhang. Richard Harper (2000) beskriver detta tydligt i en antropologisk studie av Internationella valutafonden och hur de utövar revision i ett av sina mottagarländer. Vad Harper (2000) pekar på i sin studie är granskandets tvådelade innebörd: att det å ena sidan är en analytisk, teknisk process och å andra sidan en social process. Han skriver:

”Getting to the right information is both an analytical and a social process. It is analytical in the sense that it requires an understanding of the representational apparatus that will be given to the mission (the numbers, the tables, the National Accounts). It is social in the sense that it means talking to those who devise this apparatus, which enables a mission to understand the motives and purposes of these tools” (Harper 2000, sidan 50).

Att studera teknologier ska inte tolkas som en reducering av de sociala sammanhangen till hur programmatiska ambitioner tar sig



uttryck. Tvärtom innebär det att ställa dessa sammanhang i centrum såväl empiriskt som teoretiskt.

## Summering och frågor för analysen

I detta kapitel har jag beskrivit hur granskningsbarhet förstås i den här boken och hur det förhåller sig till andras beskrivningar. Granskningsbarhet uppnås i och genom granskning. Det är ett resultat av en mängd saker som görs för att granskade företeelser och regelverk ska bli jämförbara. Jag också beskrivit centrala begrepp för hur skapandet av granskningsbarhet studeras och analyseras i den här boken. Begreppen är inte i sig förklarande utan används för att inrikta fältarbetet och för att sortera och strukturera fältmaterialet. Det är nu dags att sammanfatta analysramen. Det görs i fyra frågor som vägleder den fortsatta framställningen.

Eftersom granskningsbarhet uppnås i och genom granskning är det inte möjligt att skilja genomförandet av granskning från skapandet av granskningsbarhet. De går hand i hand. Det är hur granskningsbarhet uppnås som står i centrum för den empiriska studien. Produkten - tillsynsrapporten - är emellertid viktig för att förstå genomförandet (och vice versa). Den representerar resultatet *i* tillsynen (bedömningen) och är det varaktiga resultatet *av* tillsynen. Den första frågan är således: *Vad karaktäriserar dessa tillsynsrapporter?*

Tillsynsrapporterna är beviset på en ”lyckad” process. Men hur tas underlaget till tillsynsrapporten fram? Tillsynsrapporter handlar om granskningsobjekt, vad Lindeberg (2007) kallar representationens referens. I mitt fall är det skol- och äldreomsorgsverksamheter. Dessa representeras också och den andra frågan att ställa är: *Vilka representationer av de granskade företeelserna framställs och hur går det till?*

Om fråga ett och två handlar om representation av tillsynen och om representation av referensen i tillsyn handlar den tredje frågan om bedömningen som sådan. I tillsyn representeras företeelser i syfte att bedömas. Att åstadkomma bedömning är att jämföra något med en måttstock för bedömning (i tillsynssammanhang: ett regel-

verk). Den tredje frågan är: *Hur går det till när granskningsobjekt och regelverk kopplas ihop (görs jämförbara)?*

Tillsyn görs i ett sammanhang men den presenteras, tolkas, ges mening och används också i ett sammanhang. Den fjärde och sista frågan handlar om tillsynsresultatet i ett sådant sammanhang. Den lyder: *Hur återkopplas bedömningen och hur tas resultatet emot av de granskade?*

Dessa fyra frågor besvaras i kapitel fem, sex, sju och åtta. De har använts som ett sätt att sortera fältmaterialet utifrån referensramen. I kapitlet som nu följer presenteras genomförandet av studien och jag återkommer då till vilken roll frågorna har för analysen.

## *Kapitel 3*

# Forskningsprocessen

Studien som ligger till grund för denna bok inleddes 2006. Att den skulle handla om tillsyn stod klart tidigt. Däremot var forskningsfrågan inte given, heller inte någon specifik teoretisk ram. Att inrikta studien mot det som görs i genomförandet av tillsyn var dock ett tidigt beslut som hade stor betydelse för hur jag närmade mig fältet och hur forskningsfrågan successivt tog form. Studien tog avstamp i de granskade organisationerna, vad de gjorde som granskade och vad tillsyn var för dem. Inledningsvis var tanken att följa tillsynsprocesser från början till slut, men så som jag kom att förstå tillsyn var det svårt att se det som en specifik och avgränsad process, med en tydlig början och ett självklart slut. Mitt sätt blev istället att förstå och studera tillsyn som en serie aktiviteter, kopplade till varandra på olika sätt (Czarniawska 2004b; 2005). Långt ifrån alltid kronologiskt ordnade. Nödvändigtvis inte heller logiskt kopplade till varandra. Vilka aktiviteter och episoder som var viktiga visste jag inte på förhand. Vad som blev viktigt var snarare en följd av hur jag med tiden kom att förstå mitt material. I detta kapitel ska jag försöka ge en bild av denna forskningsprocess.

## Ansats och tillvägagångssätt

Tidigt genomförde jag några intervjuer inom äldreomsorgen med verksamhetschefer som nyligen hade haft Länsstyrelsen på besök i sin verksamhet. Jag hade då inte särskilt stor erfarenhet eller kunskap om den tillsyn som jag var där för att samtala om. Däremot hade jag någorlunda bra inblick i arbetet inom äldreomsorgen eftersom jag tidigare hade arbetat som biståndsbedömare. Intervjuer-

na strukturerades utifrån breda teman där intervjupersonerna fick berätta om tillsynen: hur den gått till, vad den handlat om, vad de gjort, vad inspektörerna gjort och sagt och hur tillsynsresultatet sett ut. I sina berättelser gick intervjupersonerna långt utöver den tillsyn jag trodde att jag var där för att prata om. De knöt an till tidigare tillsyn i kommunen, till tillsynsresultaten i andra kommuner och till annan aktuell granskning. En av verksamhetscheferna berättade att verksamheten varit föremål för inte mindre än tre större granskningar under de senaste nio månaderna. Utöver Länsstyrelsens tillsyn hade PricewaterhouseCoopers, på uppdrag av kommunpolitikerna, gjort en granskning av vad socialtjänsten kostade. Dessutom hade Ernst & Young granskat hemtjänstens resurseffektivitet. Vid tiden för intervjun väntade verksamhetschefen på tillsynsresultatet från Länsstyrelsen samtidigt som hon hanterade den ”oreda” PricewaterhouseCoopers granskning hade ”ställt till med”.

Strax efter att jag hade genomfört dessa intervjuer gjorde jag två intervjuer med inspektörer på Länsstyrelsen. Också de intervjuerna var öppna till sin karaktär. Inspektörerna berättade bland annat om upplägget på den kommunövergripande verksamhetstillsynen (som var den aktuella tillsynssatsningen som Länsstyrelsen i Västra Götaland arbetade med): hur den var utformad och varför, hur de uppfattade att deras tillsyn togs emot, bedömningskriterier, samordningen mellan Länsstyrelser, hur de arbetade för få genomslag för åtgärdskraven och om utvecklingen av den sociala tillsynen överlag.

Det var så fältarbetet inleddes och med detta som utgångspunkt tog jag mig vidare genom fler intervjuer, observationer och genom att läsa om det som skrivs i och om tillsyn. Studien kan beskrivas som en etnografiskt inspirerad fältstudie. Etnografi förknippas ofta med särskilda metoder (i första hand observationer) men det kan också ses som ett paradigm (ett sätt att tänka) och en narrativ stil (ett sätt att skriva) (Bate 1997). Styrkan med etnografiska studier är att de är detaljrika och ofta ”kontraintuitiva” (Neyland 2008, sidan 5). Intentionen med den här studien var att bidra med en sådan kontraintuitiv beskrivning av tillsyn. Bland annat ville jag undvika att värdera om tillsynen är bra eller dålig, effektiv eller inte. Detta är annars en vanlig ingång, i synnerhet när det gäller studier om de

granskade. En etnografisk ansats låg också i linje med det Miller och Rose (1990) skriver om styrningens teknologiska dimension (se Radcliffe 1999 för en diskussion om teknologi och etnografi). Teoretiska och metodologiska val gav på så vis varandra.

Etnografiska studier förknippas ofta med långvarig närvaro i specifika organisationer eller bland särskilda grupper av människor (Neyland 2008). Detta är ingen sådan studie. Istället för att fokusera på enskilda organisationer, processer, grupper eller personer har jag tagit fasta på teknologierna och de skilda sammanhang dessa kommer till uttryck i: i rapporter, på hemsidor, i rutiner och möten etcetera. Även om jag riktat särskild uppmärksamhet mot de granskade är det inte de granskade organisationerna eller individerna som är studieobjektet. De granskade organisationerna är ett avstamp, en startpunkt, en plats varifrån tillsyn som teknologi utforskats. Tillvägagångssättet påminner om det George Marcus (1995) skriver om *multi-sited ethnography*. Så här beskriver han det:

Thus, in multi-sited ethnography, comparison emerges from putting questions to an emergent object of study whose contours, sites, and relationships are not known beforehand, but are themselves a contribution of making an account that has different, complexly connected real-world sites of investigation (Marcus 1995, sidan 102).

Marcus (1995) menar att studieobjektet växer fram genom iakttagelser på olika platser, i olika sammanhang. Det handlar således inte om att komparera, heller inte att kontrollera iakttagelser mot varandra för att avgöra vad som är trovärdigt. Istället byggs jämförelserna in i studieobjektet. I enlighet med Marcus (1995) har jag i genomförandet av den här studien rört mig mellan olika platser på fältet och mellan fältarbete och teori (Alvesson och Sköldberg 1994). I det som följer i det här kapitlet beskriver jag hur fältarbetet genomförts, hur fältmaterialet analyserats och hur den här boken kommit till. Men först några ord om det som studerats.

## Den studerade tillsynen

Jag har studerat tillsyn inom skola och äldreomsorg. Det är prioriterade tillsynsområden (SOU 2002:14) där tillsynens betydelse betonats under senare år. Det är också områden där det knyts stora förhoppningar till tillsynens styrande funktion (se SOU 2007:82; SOU 2007: 101 för en diskussion om mål, ambitioner och utveckling). Organisationer är ofta granskningsobjekt på mer än ett sätt. Det gäller också skola och äldreomsorg vars arbetsmiljö, livsmedelshandling, brandskydd med mera granskas av olika tillsynsmyndigheter. Den tillsyn jag studerat är den som berör organisationens huvudsakliga ”produktion” – utbildning och omvårdnad. Det är Skolinspektionens tillsyn utifrån skollagen och andra skolförfattningar och Länsstyrelsens (senare Socialstyrelsens) sociala tillsyn<sup>4</sup> av äldreomsorgen.

Jag valde att inkludera mer än ett tillsynsområde eftersom jag ville möjliggöra kontrastering. Tanken var att kontrasteringen skulle underlätta för mig att se det väsentliga genom att skapa distans till ett område med hjälp av ett annat. Sett i backspegeln kan jag konstatera att kontrasteringen varit till stor nytta för i analysen, men att det också inneburit vissa svårigheter. Den främsta fördelen har varit att kontrasteringen hjälpt mig se och hjälpt mig abstrahera det jag sett (Neyland 2008). Det som framstod som självklart i ett sammanhang var inte längre lika självklart sett i ljuset av erfarenheten från ett annat sammanhang. Till exempel framträdde avsaknaden av statistik och andra numeriska indikatorer i äldreomsorgen först när jag hade studerat skoltillsynen och reflekterat över den nationella statistikens betydelse. Denna och andra skillnader, som också kan ses som ett resultat av studien, presenteras löpande i kapitel fem till

---

<sup>4</sup> Den sociala tillsynen är den som utgår från socialtjänstlagens bestämmelser och den var till och med 2009 en uppgift för Länsstyrelserna medan tillsynen enligt hälso- och sjukvårdslagen åvilade Socialstyrelsen. När den sociala tillsynen i januari 2010 överfördes till Socialstyrelsen integrerades den (åtminstone organisatoriskt) med hälso- och sjukvårdstillsynen och uppdelningen blev då mindre tydlig.

nio. En svårighet med att inkludera mer än ett tillsynsområde är att det tar tid att läsa på och sätta sig in i terminologin på varje område. Varje förhandling av access tar också tid och med två tillsynsområden hade jag fler att förhandla med. En annan svårighet har att göra med presentationen av fältmaterialet. Hade studien varit komparativ hade det varit givet att presentera tillsynsområdena vart och ett för sig. I den här studien är det emellertid inte jämförelsen mellan tillsynsområdena som är det väsentliga resultatet, utan jämförelsen har snarare använts som ett verktyg i analysen. Jag har därför valt att låta presentationen präglas av detta genom att varva material från de båda tillsynsområdena.

Studien är inriktad på en särskild slags tillsyn, vad man skulle kunna kalla kommunövergripande verksamhetstillsyn. Det är tillsyn som tar ett samlat grepp om kommuners skol- eller äldreomsorgs-verksamhet. Skolinspektionen benämner den regelbunden tillsyn och den är, precis som namnet anger, regelbundet återkommande i kommuner. Så har det varit sedan i början på 2000-talet när Skolverket, som då hade ansvar för tillsynen, inledde ett sexårigt uppdrag att granska samtliga skolor i landet. Inom äldreomsorgen var den studerade tillsynen en satsning Länsstyrelsen i Västra Götaland gjorde med de extra resurser regeringen tilldelade för inrättandet av så kallade äldreskyddsombud. Mellan 2005-2008 granskade Länsstyrelsen samtliga kommuner i regionen, med samma metod och utgångspunkter (se Länsstyrelsen 2008). I de flesta kommuner gjordes uppföljningsbesök med ett nytt tillsynsbeslut som följd. I flera kommuner gjordes flera uppföljningar och en del av dem följde med över till Socialstyrelsen när de 2010 övertog den sociala tillsynen.

Det är den tillsyn Länsstyrelsen initierade och genomförde och Skolinspektionens regelbundna tillsyn jag studerat. Det är den jag observerat (se kapitel sju) och det är tillsynsrapporterna från denna typ av tillsyn som jag beskriver (i kapitel fem). Andra typer av tillsyn som Skolinspektionen och Länsstyrelsen (senare Socialstyrelsen) gör är tematisk (till exempel undervisningen i idrott eller inkontinensvården) eller föranledd av klagomål eller anmälningar från enskilda brukare eller elever. Sådan tillsyn berättas det en del

om i intervjuerna, där också annan tillsyn och andra granskningsformer kom att diskuteras.

Även om den studerade tillsynen inkluderar också fristående skolor och privata vårdgivare är dessa inte inkluderade i den empiriska studien. Jag har inte genomfört några intervjuer eller observationer i sådana organisationer utan fokuserat på kommunernas verksamhet.

## Fältarbete och fältmaterial

Fältarbetet har pågått i olika hög intensitet under flera års tid (2008-2012) och har alltså inte varit avgränsat till en särskild period av forskningsprocessen. Fältarbetet kan sammanfattas i fyra olika aktiviteter, där den första har varit att läsa om tillsyn och ta del av texter som produceras eller används i tillsynen. Det är till exempel offentliga utredningar, tillsynsrapporter, beslut, åtgärdsbeskrivningar, informationsmaterial, pressmeddelanden, tidningsartiklar med mera. Det är svårt att avgöra omfattningen på det skriftliga materialet, men det uppgår till många hundra sidor. Exempelvis omfattar varje offentlig utredning flera hundra sidor och varje tillsynsrapport cirka 30-60 sidor.

Den andra aktiviteten har varit att observera tillsyn när det görs. Sju observationsdagar har genomförts (fem inom skola och två inom äldreomsorgen) vilket omfattar cirka 60 timmars observation. Observationsmaterialet omfattar nio inspektörer (fyra inom äldreomsorg och fem inom skola) och cirka 140 personer från de granskade organisationerna (elever, lärare, rektorer, vårdpersonal, enhetschefer) som medverkat och i olika hög grad deltagit under delar av observationsdagarna. Observationerna har dokumenterats i anteckningar som sedan skrivits om i observationsberättelser.

Den tredje aktiviteten har varit att samtala med de inblandade om tillsyn: göra intervjuer och mer informellt samtala. 26 intervjuer har genomförts (tolv på skolområdet och fjorton inom äldreomsorgen). Sjutton av intervjuerna har genomförts med chefer och personal inom skola och äldreomsorg medan nio av dem är gjorda med inspektörer och chefer på tillsynsmyndigheterna. Intervjumaterialet omfattar cirka 40 timmar. Intervjuerna har spelats in och cirka hälft-



ten av dem har transkriberats ordagrant och cirka hälften sammanfattats. Utöver det har ett stort antal informella samtal förts: över luncher, i samband med observationer och på telefon. Informella samtal har dokumenterats i minnesanteckningar. Intervjuerna och observationerna har genomförts i sex kommuner (som inte namnges) och tre myndigheter (Länsstyrelsen, Socialstyrelsen och Skolinspektionen).

Slutligen, den fjärde och sista aktiviteten har varit att själv berätta om mina intryck och reflektioner för inspektörer i olika sammanhang, och på så vis få kommentarer, reaktioner och ytterligare jämförelsepunkter. Vid ett tiotal tillfällen har jag pratat om min forskning i undervisningssammanhang med inspektörer, både svenska och internationella, inom skola och äldreomsorg och många fler tillsynsområden.

### *Texterna*

Tillsyn är en aktivitet som genererar en mängd texter. Dessa texter är viktiga av flera skäl. För det första är texter, som Czarniawska-Joerges (1992) poängterar, involverade i de flesta sammanhang. De ligger bakom, eller blir till, av det som händer. I tillsynssammanhang är det allra tydligaste exemplet tillsynsrapporterna vari tillsynsresultaten presenteras. Andra exempel är brev som skickas från tillsynsmyndigheterna till de granskade organisationerna, hemsidor med information om tillsyn, powerpointpresentationer, scheman över tillsynsbesök, pressmeddelanden och handlingsplaner som skrivs i de granskade organisationerna med anledning av tillsynsresultaten. Sådant material har jag tagit del av och de är en viktig del av analysen.

En annan typ av texter är offentliga utredningar och andra rapporter från till exempel Riksrevisionen och Statskontoret. Det är texter där tillsynens programmatiska dimension kommer till uttryck. Dessa texter är betydelsefulla i analysen på ett mer indirekt sätt. I kapitel fyra ger jag en översiktlig bild av diskursen och återkommer sedan till den i analysen.

Tidningsartiklar är en tredje typ av texter. Det skrivs mycket om tillsyn i tidningarna. Det skrivs om resultatet i särskilda granskningar och det skrivs om problem inom äldreomsorgen och skolan där tillsyn på ett mer generellt sätt beskrivs, kritiseras eller förespråkas. Sådana texter har också ingått i det samlade fältmaterialet som ett uttryck för tillsynens programmatiska dimension.

En fördel med texter är att de är lätta att samla in. Med Google och en skrivare kan en ansevärd mängd texter om tillsyn läggas på hög på mindre än en timma. Problemet med texter är snarare vad man ska göra med dem. Jag har använt texterna på olika sätt. En del texter (till exempel tidningsartiklar och en del offentligt tryck) har varit ett underlag för min förståelse för tillsyn. Andra texter har jag mer systematiskt använt som en del av analysen (till exempel tillsynsrapporter, statistik och breven från tillsynsmyndigheten). Sådana texter delades ofta ut under tillsynsbesök eller har lämnats över under intervjuer som en del av intervjupersonernas berättelser om tillsyn. Det är texter som är avgörande för att förstå hur tillsyn går till, vilket jag inte visste från början. Texterna har med andra ord blivit en viktigare del av analysen än vad jag trodde att de skulle bli när jag påbörjade fältarbetet.

### *Observationerna*

I etnografisk forskning framhålls ofta observationer som en särskilt viktig metod (Bate 1997; Neyland 2008). Observationer anses vara ett bra sätt att studera dels vardagliga aktiviteter och rutiner som ofta försvinner exempelvis när vi berättar om våra erfarenheter och dels samspel och interaktion som kan vara svåra att sätta ord på (Silverman 1993). Jag har observerat sju olika tillfällen, samtliga då inspektörerna är på plats i de granskade organisationerna. Det är tillfällen som är särskilt viktiga i tillsynen. Sex av sju observationsdagar genomfördes under tillsynsbesök (två inom äldreomsorgen och fyra inom skola). Ett tillsynsbesök är ett tillfälle när inspektörer är på plats för att samla in underlag till sin granskning. I den studerade tillsynen var det en heldagsaktivitet där inspektörerna genomförde intervjuer med chefer och personal, gjorde observationer och

granskade dokument. Tillsynsbesöken är tillfällen som tillskrivs stor vikt. Inte sällan beskrivs tillsynsbesöket som tillsynen, att det är där och då tillsynen genomförs. Det är inte en helt rättvisande bild. En mängd saker görs nämligen både innan och efter tillsynsbesöket. Tillsynsbesöket är dock en mycket viktig händelse, som har stor betydelse för det som sker innan (besöket förbereds) och det som sker efter (avrapporering) och för många är det enda tillfället tillsynen märks. Det finns därför skäl att närmare studera vad som händer under dessa besök. Utöver de sex observationsdagarna av tillsynsbesök ägnades en observationsdag åt ett återrapporteringsmöte i en kommun, när inspektörerna kom för att berätta om tillsynsresultatet för rektorer, förvaltningsledning, politiker och media. Också detta var en central händelse i tillsynen. Uppföljningsbesöken inom äldreomsorgen som pågick när jag genomförde studien avrapporterades inte muntligt.

### Tillträde

För att få möjlighet att genomföra mina observationer vände jag mig till tillsynsmyndigheterna. Inom äldreomsorgen blev jag positivt bemött. Inspektörerna hade inget emot att jag skuggade dem (Czarniawska 2007) i deras arbete. Ansvarig chef på Länsstyrelsen och senare Socialstyrelsen erbjöd mig en rad möjliga tillsynsbesök att observera. Jag fick information om vem som skulle genomföra respektive tillsyn och vad tillsynen primärt skulle behandla. Samtliga besök var så kallade uppföljningar på äldreuppdraget. Det innebär att inspektörerna inriktade tillsynen med utgångspunkt i tidigare genomförd tillsyn. I en del fall fick jag veta att det rörde sig om att ”åka ut” och se över någon del av dokumentationen. I andra fall var det mer omfattande uppföljningar. Utifrån denna information valde jag att observera ett par av de mer omfattande uppföljningarna som passade tidsmässigt. Samtliga inspektörer var tillmötesgående och tillsynes glada över att delta i studien. Även cheferna i kommunerna som skulle granskas, som jag tog kontakt med inför observationen, var positiva. Trots att jag berättade om min forsk-

ningsinriktning verkade flera av dem se det som att ”tillsynarna blev tillsynade” vilket de inte hade något emot.

På skolområdet fick jag gå en annan väg för att få möjlighet att observera tillsynen. Den chef jag var i kontakt med förklarade att Skolinspektionen inte kunde ge sitt medgivande till observationerna. Däremot fick jag namnen på några kommuner de nyligen granskat och kommuner som skulle granskas den närmaste tiden. Dessa kommuner tog jag kontakt med och fick på så vis möjlighet att observera också tillsynsbesök inom skolan. Jag hade inte kommit överens med inspektörerna om att skugga dem men försökte trots det delta vid så många av deras möten som möjligt. I praktiken blev detta inget problem då inspektörerna jag mötte var mycket tillmötesgående. Fördelen, om man ska se någon sådan med det lite knepiga upplägget, var att det aldrig gick att ta miste på min fristående ställning gentemot Skolinspektionen.

### Observationernas genomförande

Inför varje observation skickade jag en kort beskrivning av mig själv och syftet med studien per e-post till rektor, verksamhetschef eller enhetschef som jag bad honom eller henne vidarebefordra till de övriga som skulle delta under tillsynsbesöket. I brevet hade jag också lämnat mina kontaktuppgifter om någon ville ställa frågor eller invända mot min medverkan. På uppmaning av inspektörerna presenterade jag mig också i varje ny situation under tillsynsbesöken. I efterhand kan jag konstatera att lärarna, eleverna, cheferna och vårdpersonalen var märkbart ointresserade av mig och knappast lyssnade på min korta presentation, än mindre hade invändningar. Deras uppmärksamhet var odelat riktad mot inspektörerna. Som observatör var detta en fördel.

En annan fördel var att situationen inte på något vis var ett normaltillstånd i organisationen. Det var inte så att jag dök upp som ett annorlunda inslag mitt i de vardagliga rutinerna. Jag dök upp vid tillfällen som ändå skilde sig från det vanliga och min närvaro var långt ifrån det mest spännande under tillsynsbesöket. Inspektörerna

väckte betydligt mer uppmärksamhet och intresse, vilket gjorde det lättare för mig att placera mig i bakgrunden.

Observationerna genomfördes under heldagar med få eller inga pauser. Jag observerade intervjuer, rundvandringar, samtal, fikapaus, luncher etcetera. Jag förde anteckningar över vad som hände och gjorde vad jag kunde för att hinna notera vad som gjordes och sades, platser, omständigheter, tidpunkter, enligt principen hellre mer än mindre. Jag noterade också egna reflektioner i anslutning till beskrivningarna (se Silverman 2000 för råd om fältanteckningar). I slutet på dagen (kvällen och natten) skrev jag rent och sammanfattade mina anteckningar. Varje observation skrevs senare samman i en observationsberättelse där händelserna under tillsynsbesöket ordnades kronologiskt.

En fördel med att kombinera observationerna med intervjuer var att jag fick en uppfattning om vilka händelser som tilldelades vikt och som ansågs betydelsefulla i något avseende. Under observationerna hände en massa saker som jag i situationen inte uppfattade som särskilt uppseendeväckande eller betydelsefulla. Den dominerande känslan var att ingenting egentligen hände under de tillsynsbesök jag observerade, i synnerhet när jag jämförde det med vad intervjupersoner i andra kommuner berättat om sina tillsynsbesök. De hade beskrivit avgörande händelser under tillsynen och nästintill dramatiska situationer. Under de besök jag observerade tyckte jag mig inte kunna se några avgörande situationer utan besöket förlöpte genom att mer eller mindre obetydliga händelser avlöste varandra. En sådan tolkning är vanlig eftersom det som är viktigt blir viktigt först i efterhand och framträder bland annat i redogörelser om händelsen. Czarniawska (2004b) menar att detta beror på att berättelser bygger på en annan tidsram (kairotisk tid istället för kronologisk) där vissa händelser ställs i centrum medan andra ignoreras. Kairotisk tid kan emellertid inte upplevas, den skapas i efterhand genom att en del händelser markeras och annat suddas ut. Detta var tydligt i de intervjuer som genomfördes.

## *Intervjuerna*

Jag har genomfört 26 intervjuer i första hand med inspektörer, verksamhetschefer, rektorer och utvecklingsledare (eller motsvarande). Det är nyckelpersoner i granskningens genomförande och valda av den anledningen. En handfull intervjuer har också genomförts med enhetschefer, lärare och vårdpersonal. Intervjupersonerna kommer från sex olika kommuner och tre myndigheter (Skolinspektionen, Länsstyrelsen och Socialstyrelsen).

Intervjuer kan genomföras på många olika sätt, med olika syften (se Alvesson 2003). Ett vanligt sätt att se på intervjuer är som en länk till särskilda företeelser man som intervjuare är intresserad av, till exempel faktiska händelser eller människors uppfattningar. Ett alternativt sätt, som bland annat David Silverman (2000) för fram, är att istället fokusera på intervjun som en social situation och analysera den som en sådan social situation (se också Czarniawska 2004). Intervjusituationen är emellertid speciell inte minst eftersom den är iscensatt. Det är rimligt att anta att intervjupersoner berättar om sina upplevelser på särskilda sätt i intervjusituationer, men det är också rimligt att anta att berättelserna inte är helt olika det som berättas i andra situationer. Detta blev särskilt tydligt i den här studien eftersom det som studeras, tillsynen, inkluderar intervjuer. Det rektorer och chefer berättade i mina intervjuer var inte detsamma som de berättade för inspektörerna i deras intervjuer (som jag observerade), men mycket var likt. Till exempel återkom anekdoter och vissa händelser, personer och situationer. Ordval var i hög grad detsamma.

Intervjuerna har genomförts som samtal kring breda teman som jag introducerat och försökt få intervjupersonerna att prata kring. I praktiken har detta inte varit något problem – de har varit väldigt villiga att dela med sig av sin tid och sina berättelser. De flesta samtalen fortlöpte genom att intervjupersonerna själva varvade mellan de teman jag hade förberett: delgav sina minnesbilder, beskrev förväntningar och berättade anekdoter. Min roll blev att fylla på med följdfrågor till exempel när, vem, vad och hur samt be dem utveckla och konkretisera det de berättat. Framförallt handlade

det om att få dem att hålla fast vid intressanta ämnen tillräckligt länge. Min uppfattning var att de själva annars snabbt växlade över till ett nytt tema. Följdfrågorna drog ner tempot i berättandet. De fyllde också funktionen att göra berättelserna mer konkreta och detaljrika och mindre redovisningsmässiga (Czarniawska 2004). Vid ett par tillfällen ledde följdfrågorna till att intervjupersonen visade istället för att berätta. Ett exempel på det var en enhetschef inom äldreomsorgen som under intervjun ständigt återkom till ett IT-baserat planeringssystem och jag hade ställt många följdfrågor kring detta eftersom jag uppfattade att det var betydelsefullt. Under intervjun loggade enhetschefen in på sin dator och visade hur insatser kopplades till befintlig personal och hur systemet räknade ut bästa planering utifrån spilltid och förflyttningstider. Denna demonstration på ungefär tio minuter gav många svar på frågorna jag hade ställt.

Intervjuerna har varit i genomsnitt en och en halv timma långa; den längsta drygt två timmar och den kortaste femtio minuter. Intervjuerna spelades in och cirka hälften transkriberades ordagrant medan den andra hälften sammanfattades. Intervjuerna hölls i de flesta fallen på intervjupersonernas arbetsplatser. Ett par intervjuer har genomförts över lunch. I samtliga fall har jag haft kontakt med intervjupersonen innan, per telefon eller e-post. Jag har då kortfattat och översiktligt berättat om min forskning. Trots detta hände det vid ett par tillfällen att intervjuerna inleddes med att reda ut missförstånd om vad samtalet skulle handla om. Även om en specifik tillsyn låg till grund för intervjun kom samtalet att handla om mycket mer än just denna granskning. Intervjupersonerna beskrev händelser som låg långt tillbaka i tiden. De beskrev andra typer av granskningar som pågick eller nyligen hade avslutats och de beskrev tillsyn i andra organisationer som de läst om eller kände till via bekanta.

I intervjusituationer intar forskaren en särskild position genom att hon eller han initierat och styr samtalet. På så vis har man ett övertag gentemot den som intervjuas. Samtidigt har den som intervjuas ett övertag gentemot intervjuaren. Det är de som har ett kunskapsövertag i fråga om det som är ämnet för intervjun. Det är de som

bestämmer vad de berättar och på vilket sätt. Det är med andra ord de som är experterna (Czarniawska 2004) och min roll har varit att visa intresse och respekt för det de berättar och vägleda samtalet i den mån det behövts.

### *Berätta och få återkoppling på tolkningar och analys*

Den fjärde och sista aktiviteten i fältarbetet (som inte alls skett sist, utan parallellt med de andra) har inneburit att själv berätta om min studie, mina tolkningar och analys för inspektörer från en mängd olika tillsynsområden, inte bara skola och äldreomsorg. Det har jag gjort vid ett tiotal tillfällen under de år arbetet med studien pågått. Det har skett inom ramen för uppdragsutbildning på tillsynsområdet och i andra föreläsning- och seminariesammanhang, både för svenska och utländska inspektörer.

Det kanske kan tyckas märkligt att framhålla detta som en del av fältmaterialet, men precis som intervjuerna är en situation att analysera i sig, ser jag detta som en annan slags situation att analysera. Deras diskussion, frågor och funderingar har visat vilka dilemman de förknippar med sin yrkesvardag och hur de diskuterar sådana dilemman. Det har ökat min förståelse för tillsyn. Dessutom har det varit ett tillfälle att få återkoppling på tolkning och analys från inspektörer inom energi, miljö, livsmedel, brandskydd, hälso- och sjukvård, arkiv, arbetslöshetsförsäkring för att nämna några exempel. Det har varit givande, inte minst eftersom jag fått pröva argument och preliminära slutsatser utöver de forskarsammanhang jag regelbundet diskuterat min studie i.

### Tolkning och presentation

Egentligen är det missvisande att beskriva tolkning och analys som något skilt från fältarbetet eftersom de sker parallellt. Det fältmaterial som ovanstående fältarbete resulterat i består av intervjuutskrifter, observationsanteckningar och diverse dokument. Detta material har bearbetats i flera led. Första bearbetningen skedde genom anteckningarna från observationerna, minnesanteckningar och



transkriberingen och sammanfattningen av intervjuerna. Observationsmaterialet ordnades i kronologiska berättelser, så rika på detaljer som möjligt. Den andra bearbetningen var att skriva samman kronologiska berättelser (så gott det var möjligt) utifrån varje tillsynsområde för att få en känsla för fälten var och en för sig. Därefter stuvades materialet om igen utifrån teman eller episoder som utifrån referensramen verkade viktiga eller intressanta. Även om jag bearbetat materialet i flera led har jag under hela forskningsprocessen återvänt till och använt de ursprungliga texterna (observationsberättelserna och intervjuutskriften). På så vis har jag hållit det ursprungliga materialet levande och undvikit en alltför stor distans till materialet.

Analysen har gått till så att jag noterat nyckelord i marginalen till texterna. I början försökte jag återanvända sådana ord som intervjupersonerna (eller de observerade) använde, till exempel avvikelserapport, fuska och timing. En del av dessa ord behöll jag i min analys och de återfinns i kapitel sex, sju och åtta eftersom de säger mycket om tillsynen. Med tiden lade jag till teoretiska nyckelord, som teknologi, program, indikator och inskription. Med hjälp av nyckelorden har jag skrivit korta avsnitt som först bestod i princip av utklipp ur fältmaterialet som jag successivt formulerade mer självständigt. Tolkningar och analyser har kontinuerligt presenterats på seminarier, konferenser och i undervisningssituationer. Detta pågick samtidigt som jag fortsatte med fältarbetet och referensramen. Med tiden kom granskningsobjekten att få en framträdande roll i analysen och materialet kom att organiseras kring frågan hur dessa granskningsobjekt konstrueras och vad det betyder.

Hur fältmaterialet och analysen skulle presenteras var inte självklart. Flera sätt har prövats, texten har skrivits och skrivits om i många versioner. Den har handletts och seminariebehandlats och har på så vis under flera år använts som ett underlag i de diskussioner som bidragit till den slutliga produkten. Att omvandla en forskningsprocess till en forskningsprodukt innebär att sätta samman en rad mer eller mindre sammanhängande händelser till en helhet – en text. Textens form ska vara berättande, den ska ha en början och ett slut och uppfattas som en logisk enhet (Becker

1998/2008). Jag har valt att presentera fältmaterialet i fyra kapitel där tre av dem motsvarar episoder i granskningen. Episoderna följer en viss kronologi: kapitel sex handlar om avisering och förberedelser, kapitel sju om tillsynsbesöken och kapitel åtta om offentliggörande och återföring. Episoderna ska dock inte läsas som en rekonstruktion av tillsynsprocessen. En sådan rekonstruktion har inte varit möjlig att göra bland annat eftersom de bygger på material från flera olika organisationer. Episoderna är en presentation av situationer, händelser, aktiviteter, objekt som analysen visat är betydelsefulla för hur granskningsbarhet uppnås. Det fjärde fältkapitlet handlar om tillsynsrapporterna. Det presenteras först av de fyra kapitlen (i kapitel fem) för att tydliggöra att det inte ska läsas som ett slut på en process. Tillsynsrapporterna är lika mycket en början eftersom de offentliggörs och cirkulerar i organisationer och är en del av förberedelserna. Dessutom är tillsynsrapporterna en dominerande teknologi som formar mycket av det som görs.

I kapitel två presenterade jag fyra frågor för analysen. Frågorna var ett sätt att sammanfatta referensramen och användes för att sortera och strukturera fältmaterialet. De motsvarar i princip det sätt materialet presenteras. Frågorna var: 1) Vad karaktäriserar tillsynsrapporterna? 2) Vilka representationer av de granskade företagen framställs och hur går det till? 3) Hur går det till när granskningsobjekt och regelverk kopplas ihop (görs jämförbara)? 4) Hur återkopplas bedömningen och hur tas resultatet emot av de granskade? Den första frågan besvaras i kapitel fem och den fjärde frågan besvaras i kapitel åtta. Den andra och tredje frågan besvaras gemensamt i kapitel sex och sju.

De fyra kapitlen är upplagda på olika sätt. Alla kapitel innehåller beskrivningar av fältmaterial och förutom i kapitel fem varvar jag material från skola och äldreomsorg. Av beskrivningarna framgår inte vilka personer det handlar om och jag skriver inte heller vilka kommuner det gäller. Det följde av att flera intervjupersoner bad om att få vara anonyma. Jag har försökt använda förhållandevis långa utdrag ur fältmaterialet för att ge en så rik beskrivning som möjligt (Bate 1997). Till exempel återger jag ofta utdrag ur konversationer i intervjuer istället för lösryckta citat. Observationsmateri-

alet presenteras i vinjetter tillsammans med annat fältmaterial i kapitel sju och åtta. Alla kapitel har en summerande analys. Det är dessa analyser jag bygger mina slutsatser på som jag presenterar i bokens sista kapitel.



## *Kapitel 4*

# Skola och äldreomsorg som tillsynsobjekt

Detta och följande fyra kapitel handlar om den studerade tillsynen inom skola och äldreomsorg. Syftet med detta kapitel är att ge en introduktion till fältet: till äldreomsorg och skola och till tillsynen på dessa båda fält. I kapitlet definierade jag tillsyn utifrån tre element: en företeelse som bedöms, ett regelverk (som utgör måttstock för bedömning) och en tillsynsmyndighet (som ansvarar för tillsynen och gör bedömningen). Här tar jag avstamp i dessa tre element. Vad kännetecknar skol- och äldreomsorgsverksamheter som är de företeelser som bedöms i den studerade tillsynen? Vad karakteriserar skolförfattningarna och socialtjänstlagen som bedömningen görs utifrån? Vem genomför tillsynen och hur beskriver de sitt uppdrag? Beskrivningen är i huvudsak programmatisk i Miller och Rose (1990) mening. Fokus är på verksamheternas mål och syften, men också på olika problem som tillsynen anses vara en lösning på. I kapitlet gör jag också en utblick mot utvecklingen på tillsynsområdet generellt. Vad som betraktas som framgångsrikt vad gäller tillsynen inom skola och äldreomsorg speglar nämligen det allmängiltiga recept på en effektiv tillsyn som dominerat debatten under det senaste årtiondet. Kapitlet avslutas med en sammanfattande diskussion där jag lyfter fram likheter och skillnader mellan fälten.

## Skolverksamhet

Kommunerna bär huvudansvaret för skolan. Uppdraget omfattar förskola, grundskola, gymnasieskola, skolbarnsomsorg, särskola och vuxenutbildning. Verksamheten berör en stor del av kommuninvånarna och inkluderar barn från ett år och uppåt, ungdomar och vuxna. För kommunerna utgör skolan en stor del av den totala verksamheten: 44 % av kommunernas bruttokostnader går till skolverksamhet (Sveriges Kommuner och Landsting 2010).

Att få ta del av skolverksamhet är en rättighet. För elever i grundskolan är det också en skyldighet (skolplikt). Skolans huvudsakliga uppgift är att förmedla kunskaper och skapa förutsättningar för att eleverna ska kunna tillägna sig och utveckla kunskaper. Denna uppgift brukar kallas skolans kunskapsuppdrag. Vid sidan av denna uppgift har skolan ett värdegrundsuppdrag som innebär att förmedla och förankra respekt för mänskliga rättigheter och demokratiska värderingar. Det innebär att skolverksamhet ska vara utformad efter demokratiska principer, att kränkande behandling aktivt ska motverkas och att jämställdhet mellan könen ska främjas. Alla elever, oavsett kön, geografisk hemvist, ekonomiska och sociala förhållanden ska ha tillgång till en likvärdig utbildning (se Skollagen 1 kap 2 §). Denna likvärdighetsprincip innebär att alla elever ska ha samma möjligheter att nå målen för utbildningen. Det betyder att skolan har en skyldighet att fördela resurser kompensatoriskt och att ge särskilt stöd till de elever som behöver det.

Det huvudsakliga ansvaret för skolverksamheten ligger på de lokala huvudmännen som är de som ska se till att utbildningen håller en god kvalitet och att målen nås. Tillsynen handlar om att ”granska i vilken mån ansvaret tas” (SOU 2007:101, sidan 9) och utgör ett av de verktyg som staten har till sitt förfogande för att styra skolan. Så har det sett ut sedan 1991 när kommunerna tog över ansvaret för skolan från staten. Sett i backspegeln har 1990-talets inledning kallas ett ”utbildningspolitiskt systemskifte” (Englund 1996) som innebar att det statliga monopolet på utbildning bröts (se Rönneberg 2011). I detta systemskifte var kommunaliseringen en viktig del. Införandet av mål- och resultatstyrning en

annan. Syftet var att begränsa den statliga detaljstyrningen och minska byråkratin. Istället ville man decentralisera både ansvar och beslutsfattandet vad gäller skolverksamhetens inriktning och utformning (proposition 1988/89:4). Systemskiftet innebar också en marknadsanpassning av skolan. Det blev tillåtet för privata aktörer att bedriva skolverksamhet med offentlig finansiering genom införandet av skolpengsystemet (proposition 1991/92:95). Skolpeng är ett belopp (skattemedel) som ges till fristående skolor för varje elev de åtar sig utbildning för och som gör det möjligt för företag, ideella föreningar och stiftelser att bedriva utbildning som är offentligt reglerad och finansierad.

Idag bedrivs skolverksamhet i hög utsträckning på lokala skolmarknader<sup>5</sup> (Lundahl med flera 2010) och det är i de flesta kommuner en självklarhet att utbildningsproducenter – både kommunala och fristående - konkurrerar om eleverna<sup>6</sup>. Hur stark den statliga styrningen av skolan är (och bör vara) är en debatt i sig och den statliga tillsynen är en dimension av denna debatt (se Rönnerberg 2011).

Den ansvarsfördelning som råder utgår ifrån att riksdag och regering slår fast mål och ramar för skolverksamheten samt följer upp och utvärderar den. Kommunerna (och enskilda huvudmän) ansvarar för driften, fördelar resurser och följer upp resultat och kvalitet i verksamheten. Det är de som har det huvudsakliga ansvaret att förverkliga målen för skolan.

---

<sup>5</sup> Möjligen är det mer riktigt att tala om regionala skolmarknader eftersom eleverna rör sig på en marknad som ofta sträcker sig över kommungränser (se Skolverket 2011).

<sup>6</sup> Mängden fristående skolor har ökat stadigt sedan millennieskiftet. Särskilt tydlig är trenden när det gäller gymnasieskolor (Skolverket 2010). Cirka en femtedel av gymnasieeleverna går på fristående skolor, men variationerna mellan kommuner är omfattande. I en del kommuner (framförallt förorts- och pendlingskommuner) går mer än 60 % av eleverna på fristående skolor medan det i mindre kommuner och glesbygdskommuner bara är någon enstaka procent (Skolverket 2010). Det är Skolinspektionen som ger tillstånd att starta fristående skolor och etableringen ska godkännas av kommunfullmäktige.

För den kommunala skolan är det lokala politiker i utbildningsnämnd eller motsvarande som är ytterst ansvariga. Inom varje skola är det rektor som tillsammans med lärarna svarar för att planera, organisera och genomföra den pedagogiska verksamheten. Rektorn har, vid sidan av det kommunala ansvaret, också har ett statligt uppdrag. Rektorn är pedagogisk ledare och har enligt läroplanerna det övergripande ansvaret för den pedagogiska verksamheten. Rektorerna ska också, enligt skollagen, hålla sig förtrogen med verksamheten och verka för utveckling. Rektorn är således central i både den kommunala och den statliga styrningen av skolan. Rektorsprogrammet, som är en obligatorisk befattningsutbildning i Skolverkets regi, ska säkerställa rektorernas kompetens vad gäller det statliga uppdraget (se proposition 2009/10:165).

Majoriteten av de som arbetar inom skolan är pedagogisk personal – lärare och förskollärare. Lärare brukar beskrivas som en professionell yrkesgrupp vars kunskapsbas anses nödvändig för att bedriva utbildning av god kvalitet. Skolverksamhet är i mångt och mycket både svårdefinierad och svårvärderad och det är lärarna som har patent på pedagogisk kunskap. Som grupp kan de betraktas som autonoma (Cregård 2000) vilket gör dem till en avgränsad och självständig yrkesgrupp som har tolkningsföreträde inom sitt kunskapsområde. Lärarna är inflytelserika inom sin organisation (Jacobsson och Sahlin-Andersson 1995) vilket också begränsar chefernas möjligheter att styra (se Cregård 2000). Samtidigt är lärarna offentliga tjänstemän som har en myndighetsutövande roll. I rollen som offentlig tjänsteman är det inte den pedagogiska kunskapen som står i centrum utan byråkratiska ideal om rättssäkerhet och likvärdighet (se Fredriksson 2010 för en diskussion om lärarnas tjänstemannaroll).



## *Skolförfattningar*

Skolor har en rad lagar och andra föreskrifter att rätta sig efter. En del av dem rör den utbildning som bedrivs och det är dessa lagar och föreskrifter Skolinspektionen har i uppdrag att bevaka. Det är i första hand skollagen med tillhörande förordningar och läroplaner för de olika skolformerna. Den 1 juli 2011 började en ny skollag att tillämpas (Skollagen 2010:800). Fram till dess gällde 1985 års skollag (1985:1100). Det är denna som tillämpades när studie genomfördes och det är således denna som står i centrum i den fortsatta framställningen<sup>7</sup>.

Skollagen är en ramlag som innehåller grundläggande bestämmelser för skolväsendet. Viktiga principer slås fast i skollagen 1 kap 2 §. I den lyfts likvärdighetsprincipen och skolans båda uppdrag (kunskapsuppdraget och värdegrundsuppdraget) fram. Av den framgår det att alla elever ska ha tillgång till en likvärdig utbildning, att skolan ska ge kunskaper och färdigheter samt främja elevernas utveckling till ansvarskännande människor och samhällsmedlemmar, att verksamheten vara utformad efter demokratiska värderingar med mera.

Skollagen reglerar rätten till utbildning men också skolplikten. Den reglerar de olika skolformernas syfte och målgrupp, elevers inflytande över utbildningen, att den ska vara avgiftsfri etcetera. Vid sidan om skollagen finns det en mängd andra skolförfattningar som reglerar skolverksamheten. Skolförordningen och Gymnasieförordningen är två exempel. För varje skolform finns det läroplaner som också är förordningar. I läroplanerna anges de mål som ska

---

<sup>7</sup> Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun och den pedagogiska professionens position ligger fast i den nya skollagen. Bland de förändringar som den nya skollagen innebär märks en ökad betoning på elevens rätt: till en utbildning av god kvalitet, till trygghet och studiero och till det stöd de behöver för att kunna fullgöra sin utbildning. Lärarnas professionalism betonas bland annat genom krav på lärarlegitimation och rektorens uppdrag som pedagogisk ledare lyfts fram (proposition 2009/10:165). Dessutom införlivas de fristående skolorna och förskolorna i skolväsendet utifrån en bärande princip om ”att alla verksamhets- och skolformer ska ha en i så stor utsträckning som möjligt gemensam reglering” (proposition 2009/10:165, sidan 207).

styra verksamheten (både kunskapsmål och mål vad gäller normer och värden) men också riktlinjer för till exempel elevinflytande, lärarnas betygsättning och rektorns ledarskap.

När Skolinspektionen granskar skolverksamhet är det mål och riktlinjer i skollagen, läroplanerna och övriga skolförfattningar som står i centrum. Skolförfattningarna preciserar målen för skolverksamheten. Som sådana är de program fyllda av förhoppningar (Miller och Rose 1990). De är också otvetydigt förknippade med en mängd misslyckanden. Skolan är inte likvärdig. Alla elever når inte godkänt i alla ämnen. Miller och Rose (1990) betonar att lösningar och problem konstrueras för att matcha varandra. Bland de problem som lyfts fram i dagens skoldebatt är bristande kunskapsresultat dominerande. Nationell statistik visar att kunskapsresultaten har sjunkit och internationella rankingar<sup>8</sup> visar att Sverige halkar efter i jämförelse med andra länder. Denna problembild går hand i hand med de lösningar som föreslagits och som i hög grad går ut på att lyfta fram och förstärka skolans kunskapsuppdrag:

Även om den svenska skolan står sig relativt väl i en internationell jämförelse, måste de brister i skolans kunskapsresultat, som redovisas i internationella och nationella studier åtgärdas. Måluppfyllelse och kvalitet måste förbättras. [...] Skolans huvudsakliga uppgift är kunskapsuppdraget – att alla elever ges förutsättningar att nå de nationella målen i alla ämnen. Det lokala ansvarstagandet förutsätter att insatser ständigt görs för att stärka kvaliteten i förskoleverksamheten, skolbarnomsorgen, barn- och ungdomsutbildningen och vuxenutbildningen (SOU 2007:101, sidan 9).

Ett annat problem, som hänger ihop med det förra, är bristande likvärdighet i utbildningen. Problemet tar sig bland annat uttryck i mycket skiftande kunskapsresultat i olika skolor och i olika delar av landet. I sammanhanget ska också nämnas den omfattande debatt

---

<sup>8</sup> Bland annat hänvisar man till PISA (Program för International Student Assessment) som är ett kunskapstest för 15 åringar med fokus på läsförståelse, matematik och naturvetenskap. 2009 placerade sig Sverige på en 28:e plats (av 65 länder) och hamnade därmed under snittet för OECD länderna.

som förts om rättvis betygsättning (se Fredriksson 2010). Det har talats om glädjebetyg och betygsinflation och problemet när betyg blir en del av skolors marknadsföring.

En mängd lösningar har lanserats och en av dem är en förstärkt statlig tillsyn av skolverksamheten. Tillsynen ska balansera det marknadsorienterade och delvis svåröverskådliga och den ska öka trycket på de lokala huvudmännen att leva upp till de mål som skolförfattningarna anger (SOU 2007:101). Skolinspektionens tillsyn har till uppgift att kritisera skolor när de inte lever upp till lagen men också föreskriva lämpliga åtgärder för att åstadkomma förändring. På så vis ska tillsynen medverka till en mer likvärdig skola med bättre resultat.

### *Skolinspektion*

”Att värna alla elevers lika rätt till utbildning i en trygg miljö där alla når minst godkänt i alla ämnen”. Så beskriver Skolinspektionen sitt uppdrag. Skolinspektionen bildades 2008. Under sina första år mer än dubblerade de sin personalstyrka och vid utgången av 2009 hade de 350 anställda. Skolinspektionen var då en större verksamhet än Skolverket. Denna utveckling synliggör en tydlig trend i styrningen av skolan, där alltmer resurser satsas på tillsyn och annan granskning (Jarl och Rönnerberg 2010). Målet med inrättandet av Skolinspektionen var också att öka oberoendet i granskningen. Skolinspektionen skulle vara en renodlad granskningsmyndighet.

Skolinspektion som sådan är dock ingen ny företeelse. Den statliga folkskoleinspektionen inrättades 1861 med ett 30-tal anställda folkskoleinspektörer. Precis som idag möttes inspektionen av starka reaktioner, inte minst bland folkskollärarna som menade att inspektionen bedrevs med ”överdriven iver och energi” (se Skolinspektionen 2009). Skolinspektion har kommit och gått, tagit sig olika former och betonats i olika hög utsträckning över tid. Sedan 1980-talet har pendeln slagit kraftigt, från i princip ingen tillsyn alls på skolområdet till en stark betoning på tillsyn och annan granskning (SOU 2007:101).

Skolinspektionen är indelad i fem inspektionsavdelningar (geografiska distrikt) och ett huvudkontor. Verksamheten är indelad i fyra områden: regelbunden tillsyn, kvalitetsgranskning, anmälningsärenden och tillståndsprövning. Anslaget för 2010 uppgick till 337 miljoner kronor varav den regelbundna tillsynen utgjorde den största posten, 176 miljoner kronor (Skolinspektionens årsredovisning 2010). Under 2010 fick 1100 skolor beslut inom den regelbundna tillsynen och 650 skolor berördes av olika kvalitetsgranskningsprojekt. Fördelas kostnaden per skola framgår att den regelbundna tillsynen per granskad skola kostade drygt 86 000 kronor. Motsvarande siffra för kvalitetsgranskning var 195 000 kronor (Skolinspektionens årsredovisning 2010).<sup>9</sup> Som för alla tillsynsmyndigheter handlar det för Skolinspektionen om att fördela sina resurser och göra prioriteringar för att maximera utfallet av sin verksamhet. Det finns en enhet för statistik och analys som bland annat gör risk- och väsentlighetsanalyser som ska vägleda myndighetens prioriteringar.

Det är den regelbundna tillsynen som studerats. Det är Skolinspektionens ”traditionella” tillsyn som görs i alla kommuner med jämna mellanrum. Denna rutin har pågått sedan 2003 och har organiserats i så kallade ”inspektionsomgångar”. Den första inspektionsomgången - sexårsuppdraget - inleddes 2003. Sexårsuppdraget innebar att Skolverket, som då var ansvariga för utbildningsinspektionen, fick i uppdrag att genomföra en systematisk tillsyn av alla skolor i Sverige. Detta arbete togs sedan över av Skolinspektionen som avslutade det 2009. Då hade samtliga landets 6000 skolor granskats. Därefter följde en ny inspektionsomgång som innebar att alla skolor återigen skulle granskas under perioden 2010-2014. Under tioårsperioden från det att sexårsuppdraget inleddes till dess

---

<sup>9</sup> Det ska sägas att det i dessa belopp enbart ingår Skolinspektionens kostnader. De resurser som varje skola och huvudman lägger på tillsynsprocesserna inkluderas inte och beloppen som anges ska därför läsas som mått på vad Skolinspektionen lägger på sin verksamhet, inte vad tillsynen som sådan kostar (se Forssell och Ivarsson Wästerberg 2006 för en diskussion om de granskades kostnader).

att den nya inspektionsomgången avslutas ska alla skolor (och kommuner) ha haft regelbunden tillsyn minst två gånger.

## Äldreomsorg

Äldreomsorg är en benämning för samhällets stöd till äldre personer. Det inkluderar insatser som hemtjänst, dagverksamhet, korttidsboende, trygghetslarm, anhörigstöd och särskilt boende. Grundläggande principer för äldreomsorgen är att den ska finansieras via skatter och att det är behoven som ska styra enskilda personers tillgång till stöd (SOU 2000:38). Precis som inom skolan är det kommunerna som bär huvudansvaret för äldreomsorgen. Kommunernas kostnader för äldreomsorg utgör cirka 20 % av de totala kommunala kostnaderna (SOU 2007:82, sidan 300).

Äldreomsorg ges till äldre personer som inte längre klarar sin vardag – städa, tvätta, handla, klä på sig, hämta tidningen, duscha med mera. För att få ta del av dessa insatser måste den äldre ansöka om bistånd hos kommunen, till exempel ansöka om hemtjänst. Det är kommunala tjänstemän, biståndsbedömare, som utreder och bedömer ansökan. Beslutet om den äldre har rätt till insatsen eller inte fattas av ansvarig nämnd eller av biståndsbedömaren på delegation av nämnden. Utgångspunkten för bedömningen är socialtjänstlagens 4 kap 1 § som anger att den som inte själv kan tillgodose sina behov, eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt, har rätt till bistånd. I samma paragraf regleras nivån på det bistånd de har rätt till: att de genom biståndet ska tillförsäkras skäligena levnadsvillkor. Utredning och beslutsfattande utgör äldreomsorgens myndighetsutövande del och denna del är kommunen alltid ansvarig för. De flesta kommuner skiljer myndighetsövningen organisatoriskt från utförandet. Myndighetsavdelningen beställer då omsorg av kommunala eller privata utförarverksamheter som genomför de insatser som beviljats. Oavsett vem som utför insatserna ska de leva upp till socialtjänstlagens bestämmelser om till exempel självbestämmanderätt och integritet, god kvalitet och delaktighet. Det är utförarna som utifrån beslutet planerar genomförandet av insatserna. I det vardagliga är det sedan vårdpersonalen i hemtjänsten och på boen-

dena som, utifrån den planering som gjorts, hjälper de äldre: följer med dem och handlar, hjälper dem med morgonrutinerna, lagar mat etcetera. Om den äldres behov förändras ska en ny ansökan skickas till biståndsbedömaren som då har att ompröva det tidigare beslutet.

Tillsynen av äldreomsorgen omfattar både myndighetsutövningen och utförandet och behandlar således en verksamhet som är utspridd i hela kommunen. Tillsynen görs utifrån målet att trygga de äldres rättssäkerhet och säkerställa en omsorg av god kvalitet (SOU 2007:82). Får de äldre de insatser de har rätt till? Är insatserna av god kvalitet? Är de äldre delaktiga i utformningen av insatserna? Är verksamheten utformad utifrån de äldres självbestämmanderätt och integritet? Detta är exempel på områden som den sociala tillsynen av äldreomsorgen har i uppgift att bevaka.

Äldreomsorgen inkluderar både sociala och medicinska insatser. Det är social tillsyn som fokuseras här. Med ädel-reformen, som genomfördes 1992 fick kommunerna utöver det sociala ansvaret också ett medicinskt ansvar för den äldre befolkningen. Hälso- och sjukvårdsinsatser inom äldreomsorgen regleras (som annan hälso- och sjukvård) i hälso- och sjukvårdslagen. I den tillsyn som har studerats är detta insatser som faller utanför bedömningen.

Att äldreomsorgen är ett kommunalt ansvar innebär att det är de kommunala huvudmännen som har det övergripande ansvaret för verksamheten. Ytterst ansvariga är politiker i socialnämnd eller motsvarande. Precis som på skolområdet är det upp till varje kommun att besluta om äldreomsorgens organisering och inriktning. Sedan 1990-talet har alternativa driftsformer varit möjliga och entreprenader och andra former av konkurrensutsättning har successivt ökat (SOU 2000:38). Med tiden har de äldres rätt att välja vem som ska utföra den omsorg de beviljats betonats och olika kundvalsmodeller har blivit allt vanligare. Lagen om valfrihet (LOV) som trädde i kraft 2009 var ett sätt att underlätta för en förändring i denna riktning. Med kundvalsmodeller inom hemtjänsten har, precis som på skolområdet, lokala marknader för omsorg vuxit fram i många kommuner.

Från att under flera årtionden stadigt ha byggts ut, har resurserna till äldreomsorg sedan 1980-talet minskat. Hemtjänsten introduce-

rades på 1950-talet (Szebehely 1995) och principen om kvarboende blev snabbt vägledande för utbyggnaden av den offentliga äldreomsorgen. Från 1950-talet och under flera årtionden framåt ökade den offentliga äldreomsorgen kraftigt. 1980 hade 34 % av alla personer över 80 år hemtjänst. Trenden har sedan dess vänt och andelen äldre med omsorg har minskat markant. 2005 var motsvarande siffra 20 %. Sammantaget är de kommunala resurserna för äldreomsorg totalt sett klart mindre idag än för femton år sedan (Larsson och Szebehely 2006). Att så skett har bland annat förklarats av att äldre personer är friskare högre upp i åldrarna. Till detta ska läggas en förskjutning av ansvar mot frivilliga organisationer och anhöriga som gjort att den kommunala äldreomsorgen allt tydligare inriktats mot äldre med stora omsorgsbehov. Samtidigt ska det noteras att variationerna mellan kommuner är stora och att det är många välfärdskommuner snarare än en välfärdsstat när det gäller just äldreomsorgen (Trydegård 2000).

Personalen inom äldreomsorgen har ofta omvårdnadsutbildning eller annan gymnasieutbildning. Deras arbete styrs av biståndsbesluten men i genomförandet av arbetet är de relativt självständiga. Särskilt inom hemtjänsten där omsorgspersonalen rör sig i hela kommunen och utför sitt arbete. Hur uppgiftsstyrda personalen är och hur omsorgsarbetet organiseras varierar (Szebehely 1995). Arbetet består av medicinska och omvårdnadsmissiga uppgifter (ge medicin, lägga om förband, hjälpa till med hygien, ledsaga), praktiska göromål (laga mat, städa, handla) och sociala uppgifter (prata, stötta, trösta) (se till exempel Törnquist 2004 för en studie om yrkeskompetens inom äldreomsorgen).

### *Socialtjänstlagen*

Socialtjänstlagen (2001:453) är, precis som skollagen, en ramlag som anger övergripande mål och principer för socialtjänsten (i vilken äldreomsorgen ingår). Socialtjänstens mål är att främja människors sociala och ekonomiska trygghet, deras jämlikhet och möjligheter att aktivt delta i samhällslivet. Integritet och självbestämmande är centrala principer för verksamheten (1 kap 1 §). Social-

tjänstlagen är i många delar utformad utifrån de mål som gäller generellt för insatser inom det sociala området. Bland annat anges i lagstiftningen att insatser som beviljas ska 1) vara lättillgängliga, 2) stärka den enskildes förmåga att leva ett självständigt liv, och 3) vara anpassade till individuella behov. Verksamheten ska ge god service och omvårdnad.

Socialtjänstlagen reglerar den enskildes rätt till insatser. Enligt 4 kap 1 § har den som inte själv kan tillgodose sina behov, eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt, rätt till bistånd. Genom insatserna ska den enskilde tillförsäkras skälig levnadsnivå. Skälig levnadsnivå är ett viktigt begrepp (inte minst för den kommunala biståndsbedömningen) eftersom det ger en indikation på vilken nivå på äldreomsorgen som är acceptabel. Det kan ställas mot goda levnadsvillkor (som enskilde ska tillförsäkras enligt Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade).

En bärande princip för dagens äldreomsorg att de äldre som är i behov av hjälp i vardagen ska kunna bo kvar i sina ordinarie bostäder. Stödet som kommunen erbjuder ska utformas så att de äldre kan leva ett normalt och självständigt liv. I propositionen (1997/98:113) ”Nationella mål för äldrepolitiken” formuleras övergripande mål för äldreomsorgen. Enligt målen ska äldre människor:

- Kunna leva i trygghet och med bevarat oberoende
- Kunna leva ett aktivt liv och ha inflytande i samhället och över sin vardag
- Bemötas med respekt
- Ha tillgång till god vård och omsorg

När Länsstyrelsen (senare Socialstyrelsen) utövar social tillsyn inom äldreomsorgen är det med utgångspunkt i socialtjänstlagens bestämmelser och de mål och principer som staten formulerat på äldreområdet. Om fokus i skoltillsynen ligger på kunskapsresultat och likvärdighet är den sociala tillsynen snarare inriktad på kvalitet och rättssäkerhet. Rättssäkerhet vad gäller kommunens myndighetsutövande roll (de äldres rätt till insatser) och kvalitet vad gäller verksamhetens utformning (innehållet i den omsorg som utförs).



Att säga om kommunerna (eller privata vårdleverantörer) lever upp till de nationella målen om integritet, självbestämmande och god kvalitet är inte lätt att avgöra. Det finns inga givna mått på äldreomsorgens resultat. Detta har i sig ansetts problematiskt eftersom avsaknaden av resultat- och kvalitetsmått inte är förenligt med rådande styrfilosofi och heller inte med principen om valfrihet. Den ökade användningen av öppna jämförelser kan tolkas som ett sätt att möta denna efterfrågan på kvalitets- och resultatindikatorer.

I äldreomsorgsdebatten är bristande kvalitet den dominerande problembilden, där misskötsel och vanvård utgör ytterligheten. Det är så pass allvarliga kvalitetsbrister att omsorgen inte är värdig, och ibland brottslig och när det avslöjas leder det till stor uppståndelse. En specifik händelse som fick sin egen lösning var när undersköterskan Sarah Wägnert 1997 klev fram och avslöjade den vanvård som förekom på äldreboendet där hon arbetade. Framträdandet fick stor uppmärksamhet och resulterade i Lex Sarah som innebär en anmälningsskyldighet för alla som är verksamma inom omsorgen om äldre och funktionshindrade (se Kjellberg 2012 för en studie om Lex Sarah). Ett aktuellt exempel på uppmärksammade kvalitetsbrister är Caremaskandalen som rullades upp hösten 2011 efter uppgifter från personal om att de ”väger kissblöjor i sparsyfte”<sup>10</sup>. Uppgifterna väckte stor debatt och äldreomsorgsminister Maria Larsson uppmanade anställda inom äldreomsorgen att ”visa civilkurage” och anmäla missförhållanden. Dessutom framhölls behovet av mer och bättre tillsyn av äldreomsorgen.

### *Länsstyrelsen och Socialstyrelsen*

Den sociala tillsynen har stadigt förstärkts sedan i slutet på 1990-talet. Särskilt inom äldreomsorgen har satsningarna varit påtagliga. I den nationella handlingsplanen för äldrepolitiken som antogs 1998 betonades tillsynens roll och resurserna till tillsyn på äldreområdet förstärktes med 20 miljoner kronor. I handlingsplanen underströks tillsynens funktion att förena nationell likhet och decentraliserat

---

<sup>10</sup> [http://svt.se/2.22620/1.2599192/carema\\_vager\\_kissblojor\\_i\\_sparsyfte](http://svt.se/2.22620/1.2599192/carema_vager_kissblojor_i_sparsyfte)

ansvar. Det slogs fast att tillsynen ska trygga rättssäkerhet och säkerställa insatser av god kvalitet. Några år senare, när handlingsplanen följdes upp, konstaterade man att det fortfarande fanns behov av förstärkta resurser för att utveckla nya, mer effektiva och aktiva former för tillsyn. Det ledde fram till att riksdagen 2002 beslutade om att satsa 50 miljoner kronor på att stärka tillsynen genom inrättandet av så kallade äldreskyddsombud. Satsningen skulle generera cirka 100 nya anställningar och skulle följas upp genom omfattande återrapporteringskrav. Även om resultatet av satsningen inte blev 100 nya tjänster (2004 hade 69 heltidstjänster inrättats vilket 2006 hade minskat till 56) ledde satsningen till att antalet genomförda tillsynsbesök ökade kraftigt. Enligt utredningen om tillsyn inom socialtjänsten (SOU 2007:82) är denna satsning unik, den ”saknar motsvarighet i annan tillsyn inom det sociala området” (sidan 252).

När arbetet med den här boken inleddes var det Länsstyrelserna som ansvarade för den sociala tillsynen. I Västra Götalandsregionen, där studien genomfördes, hade sju nya tjänster inrättats med anledning av de utökade resurserna. Förstärkningen användes för en satsning på kommunövergripande verksamhetstillsyn i länets samtliga kommuner. Under åren 2005 till 2008 genomfördes denna tillsyn i kommunerna och den resulterade i 78 tillsynsrapporter<sup>11</sup>. I många kommuner följdes resultaten upp med både ett och två uppföljningsbesök (Länsstyrelsen 2008). Det var denna satsning som pågick när jag inledde studien.

Den första januari 2010 flyttades den sociala tillsynen till Socialstyrelsen, som sedan tidigare hade ansvar för tillsynen inom hälso- och sjukvården. Två motiv var särskilt framträdande i debatten som föranledde förändringen. För det första hade Länsstyrelserna under flera år fått kritik för bristande enhetlighet i den sociala tillsynen. I SOU 2007:82 underströks stora variationer i resurser, prioriteringar och genomförande. En sammanhållen organisation för den sociala tillsynen skulle öka likvärdigheten, menade utredarna. Det andra motivet som framhölls var att den sociala tillsynen och hälso- och sjukvårdstillsynen skulle samordnas bättre.

---

<sup>11</sup> Det finns 78 nämnder ansvariga för äldreomsorgen i länets 49 kommuner.

Det första verksamhetsåret präglades av nystart och uppstart. Visserligen inleddes arbetet med ett treårigt regeringsuppdrag om förstärkt tillsyn för vård och omsorg om äldre, men den operativa tillsynen var begränsad. Enligt Socialstyrelsens årsredovisning för 2010 uppgick kostnaderna för den sociala tillsynen inom äldreomsorgen till knappt 16 miljoner kronor. Av Socialstyrelsens totala budget går ungefär en tredjedel till tillsyn vilket motsvarar drygt 340 miljoner kronor (Socialstyrelsens årsredovisning för 2010). Den största posten är tillsynen inom hälso- och sjukvården, följt av den sociala tillsynen inom individ- och familjeomsorgen.

Inom den sociala tillsynen skiljer man mellan individtillsyn och verksamhetstillsyn. Individdtillsyn är ärenden som rör enskilda brukare. Det kan vara brukarna själva eller anhöriga som anmäler problem och brister till Socialstyrelsen. Verksamhetstillsyn däremot är sådan tillsyn som inriktar sig på hela verksamheter – till exempel hemtjänsten, trygghetslarmet, eller äldreomsorgen som helhet i en kommun. Verksamhetstillsyn kan vara geografiskt avgränsad (till exempel hemtjänsten i ett visst distrikt) eller tematiskt avgränsad (till exempel måltiderna på äldreboende). När resurserna till tillsyn förstärktes i början på 2000 talet med äldreskyddsombuden, ökade Länsstyrelsernas verksamhetstillsyner markant.

## Sammanfattning: likheter och skillnader

Hittills i detta kapitel har jag beskrivit verksamheterna inom skola och äldreomsorg och hur dessa organiseras. Jag har också beskrivit de regelverk som tillsynen utgår ifrån. I den tillsyn som har studerats kopplas dessa verksamheter och regelverk ihop och i kapitel fem, sex och sju visar jag hur det går till. I kapitel åtta presenterar jag hur tillsynens resultat tas emot och hanteras i de organisationer vars verksamhet varit föremål för bedömning. Inför läsningen av dessa kapitel, och med grund i ovanstående diskussion vill jag lyfta fram några likheter och skillnader.

Skola och äldreomsorg har mycket gemensamt. Det är skattefinansierade verksamheter inom välfärdssektorn där kommunerna bär huvudansvaret. Verksamheterna är målstyrda och inom de ramar

staten ger beslutar varje kommun om verksamhetens utformning och inriktning. Valfrihet för elever och brukare anses viktigt inom båda områdena. Skola och äldreomsorg utförs av såväl offentliga som privata utförare som konkurrerar på lokala marknader. Inom skolan är målen fördelade mellan två huvudsakliga uppdrag: kunskapsuppdraget och värdegrundsuppdraget (där kunskapsuppdraget är den huvudsakliga uppgiften, se proposition 2009/10:165). Principen om likvärdighet genomsyrar målen. Alla elever ska ges samma möjligheter till en utbildning av god kvalitet varhelst i landet de bor. Inom äldreomsorgen är de övergripande målen att äldre ska kunna åldras i trygghet och med bibehållet oberoende. Äldre i behov av hjälp ska ha tillgång till omsorg av god kvalitet baserad på självbestämmande och integritet. Gemensamt för målen inom både äldreomsorg och skola är att de är svåra att mäta. Det finns mått på kunskapsresultat (betyg och nationella provresultat) och även om dessa används på aggregerad nivå också som mått på skolornas måluppfyllelse är detta inte utan problem. Och hur krav på till exempel likvärdighet, kvalitet, integritet uppnås är minst sagt en utmaning att bedöma.

Ytterst ansvariga för den verksamheter som bedrivs i kommunal regi är politiker. En viktig skillnad mellan skola och äldreomsorg är att skola är en professionaliserad verksamhet där lärarna är de som, utifrån sin pedagogiska kompetens, ansvarar för den pedagogiska verksamheten. Inom äldreomsorgen finns det ingen professionell yrkesgrupp som styr verksamheten och som har mandat att konkretisera målen i socialtjänstlagen. Även om personalen inom äldreomsorgen i hög grad arbetar självständigt utan att överordnade har insyn i och kan styra deras vardagliga arbete (Szebehely 1995; Törnquist 2004), är situationen mycket annorlunda lärarnas situation och position när de bedriver undervisning i klassrummen. Inom äldreomsorgen är det snarare chefer (och möjligen biståndsbedömare) som tillsammans med politiker preciserar lokala mål och riktlinjer för arbetet.

Tillsyn används av olika skäl och för särskilda syften. Det är en lösning på olika typer av problem, till exempel bristande kvalitet i äldreomsorgen och svaga kunskapsresultat i skolan. Framställning-

en av problem och dess lösningar är en del av det Miller och Rose (1990) kallar program. Program är fyllda av förhoppningar. De formulerar önskvärda tillstånd och gör styrningen viktig och legitim. När det gäller problemen som tillsyn är en lösning på, härstammar de från ett och samma dilemma: att individer och organisationer inte följer de regelverk som politiker (på riksnivå) beslutat ska gälla. Programmen för tillsyn på de båda fälten har många likheter. Tillsynen ska balansera den autonomi som kommuner och företag har i utförandet av skolverksamhet och äldreomsorg. Tillsynen ska fungera som en garant för måluppfyllelse och god kvalitet i verksamheterna och värna elevernas och de äldres intressen. I tillsynsutredningen (SOU 2002:14) hävdas det att tillsyn ska vara granskning på medborgarnas uppdrag, och denna princip är tydlig i de mål och syften som vägleder tillsynen inom både skola och äldreomsorg. Men medan tillsynen på skolområdet i första hand är kopplad till (kunskaps)resultat och likvärdighet är det inom äldreomsorgen kvalitet och rättssäkerhet som är de värden som i första hand lyfts fram.

På en övergripande nivå berör tillsynen inom både skola och äldreomsorg relationen mellan stat och kommun, men också relationen mellan stat och marknad. När det gäller relationen mellan stat och kommun så är det karaktäristiskt för de bestämmelser som tillsynen inom både skola och äldreomsorg utgår ifrån, att de anger mål snarare än preciserade kravnivåer. Styrprincipen är att staten formulerar mål och följer upp måluppfyllelsen medan kommunerna, utifrån lokala förutsättningar och behov, bestämmer hur målen ska nås. Syftet har varit att undvika statlig detaljstyrning av verksamheterna och den statliga tillsynen ska idealt fungera som en garant för att kravnivåerna upprätthålls på lokal nivå (SOU 2007:82; SOU 2007:101). Samtidigt påtalar bland annat Tillsynsutredningen (SOU 2004:10) en generell risk för att tillsyn gör intrång på det kommunala självstyret och motverkar principen om målstyrning och intentionerna bakom en förhållandevis öppen reglering. Enligt tillsynsutredningen förutsätter tillsyn ”tydliga normer om vad som är ”rätt eller fel” [och] mätmetoder eller bedömningsgrunder som operationaliserar kraven på ett sådant sätt att det går att avgöra om de

uppfylls eller ej” (SOU 2004:100, sidan 62). Finns inte det tenderar tillsynen, enligt utredningen, att driva fram mer preciserade regler för att granskningen överhuvudtaget ska vara möjlig att genomföra. På så vis riskerar den att motverka intentionerna bakom regleringens utformning (se SOU 2004:100, sidan 62-64). På båda fälten är denna debatt närvarande. Det handlar om hur långt tillsynsmyndigheterna kan gå med sina krav och hur stort kommunernas (eller lärarprofessionens) handlingsutrymme bör, och kan tillåtas, vara.

När det gäller relationen mellan stat och marknad är det mer påtagligt på skolområdet där principen om valfrihet är mer framträdande och där de lokala marknaderna är mer tydliga. Ur ett tillsynsperspektiv är det faktum att verksamheterna som granskas bedrivs på en marknad centralt. Marknadsorienteringen har använts som ett argument för ökad och skärpt statlig tillsyn utifrån tanken att tillsynen ska balansera det svåröverskådliga och säkerställa att kravnivåerna upprätthålls (SOU 2007:101; SOU 2007:82; SOU 2002:14). Tillsynen har varit ett sätt att ”fylla i” sådant staten genom marknadsiseringen lämnat ifrån sig ansvar för (se Rönnberg 2011). Stärkt tillsyn som ett svar på Caremaskandalen är ett exempel på hur detta kommer till uttryck i programmen för tillsynen inom äldreomsorgen.

## Mot en skapare tillsyn

Tillsyn utgår från antagandet att om exempelvis skolor blir mer följsamma mot skollagen och läroplanerna så uppnås också de politiska målen på skolområdet i högre utsträckning. Analogt antas bristande följsamhet få följder. När skolor inte följer skollagen och läroplanerna kan det till exempel innebära att elever får en sämre utbildning, att de inte får det stöd de har rätt till eller att de utsätts för kränkande behandling. Det är sådana följder som blir de problem som tillsynen ska lösa. Allvaret i dessa potentiella (eller faktiska) följder motiverar på så vis tillsynen. Inom äldreomsorgen kan det låta så här:

Vi måste minska riskerna för misskötsel och vanvård inom äldreomsorgen. Jag och mitt parti vill därför se en självständig tillsynsmyndighet, som på ett än mer kraftfullt och oberoende sätt kan utöva tillsyn i alla verksamheter, både i kommunal och privat regi. [...] För att verksamheter ska uppfylla de krav som ställs i lagstiftningen ska det finnas hot om sanktioner. Det är redan idag ett existerande påtryckningsmedel. Men detta hot behöver vara mer konkret och överhängande för verksamheter och ansvariga personer (Maria Larsson (kd) barn- och äldreminister i SvD 2012-01-27).

Att tillsyn är en lösning på vissa problem hindrar inte att tillsynen i sig också kan tillskrivas problem. I den offentliga diskursen handlar sådana problem ofta om att tillsynen inte är tillräckligt effektiv. Till exempel att den sociala tillsynen inte förhindrar vanvård och misskötsel i den utsträckning den borde eller att skolinspektion inte ger en tryggare och bättre skola. I debatten har, sedan 1990-talet, tre problem med tillsynens genomförande varit framträdande. För det första har tillsynen beskrivits som *alltför svag*. Tillsynen borde göras skarpare genom tydligare krav och starkare sanktionsmedel. Tillsynen får inte vara tandlös (se till exempel Riksrevisionsverket 1996; SOU 2002:14; SOU 2007:82). För det andra har kritik framförts mot att tillsynen *inte varit tillräckligt enhetlig*. Tillsyn har utförts med olika prioritet och bedömningarna har varierat alltför mycket över landet och mellan inspektörer. Tillsynen har, enligt flera utredningar och rapporter, varken varit tillräckligt rättssäker eller likvärdig (till exempel SOU 2007:82). För det tredje har tillsynen beskrivits som *alltför diffus och otydlig*. Det är framförallt en begreppslig fråga där man hävdar att innebörden av tillsyn varierat för mycket mellan tillsynsområden. Dåvarande Riksrevisionsverket (1996) konstaterade att det berodde på att tillsyn ägnats för lite uppmärksamhet. Tillsynsutredningen fick, mot bakgrund av denna kritik, i uppdrag att ge förslag på ett enhetligt tillsynsbegrepp (se kapitel ett).

Sammantaget bidrar det svaga, disparata och otydliga till en problematisering av tillsynen som också bär på sina specifika lösningar. Till exempel har problemet med en tandlös tillsyn bemötts med

utökade sanktionsmöjligheter för flera tillsynsmyndigheter, däribland Skolinspektionen (Skollag 2010:800). Bristande enhetlighet har bemötts med organisationsförändringar, ökad styrning av tillsynens inriktning och med en ökad standardisering av metoder och tillvägagångssätt, vad Johansson (2006) kallar en byråkratiseringstendens på tillsynsområdet. Otydligheten har delvis lösts genom en renodling av tillsyn (i relation till rådgivande inslag). Åtminstone har tillsynsutredningens avgränsning av tillsynsbegreppet inneburit en annorlunda begreppsanvändning. Flera åtgärder har också vidtagits för att stärka inspektörerna i deras yrkesroll som just inspektörer (via nätverk, utbildningar och dylikt). Parallellt med byråkratiseringstendensen sker således en professionalisering av tillsynen (Johansson 2006). Dessa lösningar har ett gemensamt mål: att göra tillsynen bättre så att den mer effektivt kan motverka de samhällsliga problem den har i uppgift att lösa såsom kvalitetsbrister i vården och svaga kunskapsresultat.

Centralisering, ökad styrning, standardisering och renodling är viktiga ingredienser i receptet på en effektiv tillsyn. På båda fälten som står i centrum för den här boken har receptet varit ett argument för att omorganisera tillsynen. Som lösning på betydande problem är det logiskt att tillsyn, precis som andra styrmetoder, utvärderas och omprövas. I strävan att maximera utfallet av tillsyn förfinas metoder och tillvägagångssätt. Programmen finns, som Miller och Rose (1990) poängterar, i teknologierna. Hur tillsyn görs vid en specifik tidpunkt och i ett specifikt sammanhang speglar och speglas av förväntningar, mål och förhoppningar. I de kapitel som nu följer visar jag hur det tar sig uttryck i den studerade tillsynen.



## *Kapitel 5*

# Tillsynsrapporter

Varje enskild tillsyn leder fram till en bedömning. I Skolinspektionens tillsyn är bedömningen inriktad på om skolor (och huvudmän) lever upp till skolförfattningarna. I Länsstyrelsens tillsyn av äldreomsorgen är det socialtjänstlagens bestämmelser som står i centrum. I den studerade tillsynen redovisas sådana bedömningar i förhållandevis omfattande tillsynsrapporter. I dessa rapporter framställs verksamhetens brister, det riktas kritik och ställs krav på åtgärder. Om det var en sak jag förstod snabbt så var det att tillsynsrapporterna har en central plats, inte bara som en redovisning av tillsynsresultatet för en specifik skola eller kommun, utan för tillsynen som helhet. Tillsynsrapporterna offentliggörs och sprids. De kan laddas ner, kopieras upp och läsas gång på gång av vem som helst. De läses av tjänstemän i kommunerna, chefer och rektorer som en del av förberedelserna inför en tillsyn och är på så vis en utgångspunkt lika mycket som ett avslut. Detta kapitel handlar om dessa rapporter. Vad karaktäriserar dem? Kapitlet är strukturerat i två delar där den första delen behandlar tillsynsrapporterna på skolområdet och den andra delen tillsynsrapporterna inom äldreomsorgen. I varje del beskriver jag rapporternas upplägg, hur besluten formuleras och motiveras och hur den granskade verksamheten framställs. Kapitlet avslutas med en summerande diskussion där jag lyfter fram tillsynsrapporternas form och innehåll i relation till konstruktionen av granskningsobjekten.

### Skola: många rapporter med fokus på avvikelser

När Skolinspektionen gör regelbunden tillsyn sker det kommun för kommun. Under den tid tillsynen pågår i en kommun granskas alla

skolor. Kommunens resultat i tillsynen presenteras i två typer av rapporter. I det som kallas *skolrapporterna* redovisas resultaten för varje enskild skola medan *kommunrapporten*, eller huvudmannarapporten som den ibland kallas, redovisar det samlade resultatet för kommunen som helhet. Tillsynen inkluderar också de fristående skolorna, men dessa behandlas separat och får sina egna tillsynsrapporter. Hur många tillsynsrapporter Skolinspektionen levererar i en kommun beror således på hur många skolor det finns. I små kommuner rör det sig om ett fåtal, medan det i storstäderna handlar om många fler.

Skolrapporterna är normalt 20-30 sidor långa. De publiceras allteftersom de färdigställs (oftast en till två månader efter att tillsynsbesöket ägt rum). Vuxenutbildningen, samtliga grundskolor och gymnasieskolor får en skolrapport som adresseras rektorerna för dessa verksamheter. Först när alla skolrapporter är klara publiceras kommunrapporten som riktar sig till kommunen som huvudman. I kommunrapporten finns också beslut för förskoleverksamheten och för skolbarnsomsorgen. I kommunrapporten biläggs samtliga skolrapporter och den kan därför bli flera hundra sidor lång.

Rapporterna riktar sig till de granskade organisationerna, men också till en bredare publik: till allmänheten, elever, vårdnadshavare och andra intressenter. De offentliggörs i Skolverkets databas SiRiS som man länkas till via Skolinspektionens hemsida. I SiRiS finns beslut och rapporter från 2004 och framåt. Om man jämför rapporterna över tid är en förändring att de under senare år fått en tydligare juridisk prägel, som bland annat märks genom att varje brist explicit kopplas till författningar och paragrafer. Rapporterna har också blivit mer renodlade. I de tidiga rapporterna varvades brister med förbättrings- och utvecklingsområden och positiva omdömen. De senare rapporterna redovisar enbart brister.

Innehållet i skolrapporterna är strukturerat i tre delar. Den första delen är beslutet där bedömningen sammanfattas och Skolinspektionen i punkter formulerar de brister som skolan måste åtgärda. I den andra delen beskrivs tillsynens genomförande; syftet, hur och när den har genomförts, vilka områden den fokuserat och vilket underlag som använts för bedömning. Den innehåller också en kort-

fattad beskrivning av den aktuella skolan till exempel antalet elever, vilka utbildningsprogram som erbjuds och hur skolans personal är organiserad. Denna del kan läsas som tillsynsrapportens metodavsnitt. I den tredje delen motiveras bedömningarna genom mer eller mindre omfattande redogörelser av tillståndet i skolan. I sidor mätt utgör den tredje delen tillsynsrapportens mest omfattande del. Kommunrapporterna är upplagda på liknande sätt.

### *Avvikelse rapport*

Besluten formuleras i termer av krav, till exempel: ”Skolinspektionen har i tillsynen av [kommunens namn] identifierat följande brister inom kommunens ansvarsområden som måste åtgärdas”. Ett par exempel på sådana brister är:

- Kommunen ser inte till att det inom ramen för varje enskild verksamhet bedrivs ett målinriktat arbete för att motverka kränkande behandling av barn och elever (14 a kap. 6 och 8 §§ skollagen).
- Eleverna i gymnasieskolan erbjuds inte valbara kurser i enlighet med författningarna (1 kap. 2 § samt 5 kap. 1 och 17 §§ gymnasieförordningen samt Skolverkets föreskrifter och allmänna råd om kurser i gymnasieskolans nationella program (SKOLFS 2000:1)).

För de enskilda skolornas del kan bristerna handla om följande:

- Lärarna använder inte i tillräckligt hög grad resultaten från de nationella kursproven som stöd för betygsättning (7 kap. 5 § gymnasieförordningen)
- Skolan tydliggör inte i tillräcklig omfattning höga förväntningar på elevernas förmåga (avsnitt 2.1 i läroplanen för de frivilliga skolformerna).

Även om det formellt sett är möjligt att en skola passerar en regelbunden tillsyn utan en enda anmärkning så är det i praktiken myck-

et ovanligt. I princip alla skolor tillskrivs brister. Vanligtvis flera stycken.

Tillsynsbeslutet kan läsas som en lista över brister eller avvikelser som de ofta kallas. När inspektörerna beskriver tillsynsrapporten, till exempel när de beskriver tillsynens upplägg och genomförande för personalen på en skola, är det också så de framställer den: som en ”avvikelse rapport”. Detta för att betona att de inte skriver om det som fungerar bra på skolorna och att personalen därför inte kan vänta sig några positiva omdömen. Så här står det i beslutet:

Granskningen avser inte att ge en heltäckande bild av tillståndet i skolan. I stället har en bedömning gjorts av i vilken utsträckning skolan, vid det aktuella granskningstillfället, avviker från de krav och förväntningar som uttrycks i skollag, läroplaner och övriga författningar som rör skolväsendet, inom de granskade områdena. (Utdrag ur tillsynsrapport)

Att tillsynsrapporten är en avvikelse rapport är omdiskuterat i kommunerna. När den nya skollagen trädde i kraft den 1 juli 2011 fick Skolinspektionen sanktionsmöjligheter. Vid tiden för studiens genomförande var den gamla skollagen fortfarande giltig och Skolinspektionen saknade sanktionsmöjligheter. Detta gäller dock enbart de kommunala skolorna och huvudmännen. För fristående skolor hade Skolinspektionen, också innan den nya skollagen trädde i kraft, sanktioner att tillgå i form av indraget tillstånd. Eftersom en brist i en fristående skola hade en annan juridisk innebörd än en brist i en kommunal skola (eftersom det kunde kopplas till indraget tillstånd) formulerades besluten på olika sätt. I fristående skolor riktades kritik i form av brister och utvecklingsområden, medan man i de kommunala skolorna enbart talade om brister. Det som i de fristående skolorna var förbättringsområden kunde således vara brister i de kommunala skolrapporterna. Detta visade sig vara viktigt i kommunerna eftersom avsaknaden av formella sanktionsmedel uppfattades leda till tyngre ”informella sanktioner”. Detta eftersom man menade att de kommunala skolorna framstod som sämre än de fristående skolorna i rapporterna vilket hade betydelse på den lokala skolmarknaden.

## *Huvudområden, bedömningspunkter och kriterier*

Tillsynen behandlar fyra teman, så kallade *huvudområden*. För den kommunala gymnasieskolan<sup>12</sup> är dessa huvudområden:

- 1) måluppfyllelse
- 2) pedagogisk ledning och utveckling av skolan
- 3) skolans lärandemiljö
- 4) enskild elevs rätt

Varje brist som Skolinspektionen identifierar kan hänföras till ett av dessa huvudområden. Varje huvudområde har en eller flera *bedömningspunkter*. Inom måluppfyllelse finns det en enda bedömningspunkt: kunskaper. Inom skolans lärandemiljö finns det tre bedömningspunkter: fokus på lärande, tillit till elevens förmåga samt trygghet och studiero. Tillsammans har de fyra huvudområdena tretton bedömningspunkter.

För varje bedömningspunkt kan en skola - eller huvudman - vara antingen godkänd eller inte godkänd. Det binära i bedömningen tydliggörs i det tillsynsprotokoll som finns i rapporten. Tillsynsprotokollet är en sida långt och innehåller en lista med bedömningspunkterna sorterade under varje huvudområde (se bild 5.1). För varje bedömningspunkt finns det en ruta som bockas i när Skolinspektionen bedömer att det finns brister. Bockarna betyder fel, en tom ruta rätt. Följaktligen: ju färre bockar i tillsynsprotokollet desto bättre resultat.

---

<sup>12</sup> Huvudområdena skiljer sig marginellt mellan olika skolformer och mellan skolor och huvudmän.

### Tillsynsprotokoll

Rutan vid varje bedömningsområde fylls endast i när Skolinspektionen bedömt att åtgärder behövs. Bedömningar och motiveringar för detta redovisas i det följande.

#### **Måluppfyllelse och resultat**

Kunskaper

#### **Pedagogisk ledning och utveckling av skolan**

Fokus på skolans uppdrag

Lärarnas bedömning och utvärdering

Rektorns ansvar för uppföljning och utvärdering

#### **Skolans lärandemiljö**

Fokus på lärande

Tillit till elevens förmåga

Trygghet och studiero

#### **Enskild elevs rätt**

Bedömning (och betyg)

Undervisningstid och tillgång

Särskilt stöd

Studie- och yrkesvägledning

Avgifter

Rektorns beslutsfattande

Bild 5.1: Tillsynsprotokoll

Varje bedömningspunkt bryts i sin tur ner i *kriterier*. Det totala antalet kriterier är femtio, fördelade mellan de tretton bedömningspunkterna. Kriterierna är formulerade som kravnivåer och motsvarar Skolinspektionens operationalisering av kraven i skolförfattningarna. Som exempel kan nämnas lärarnas bedömning och utvärdering, som är en bedömningspunkt under huvudområdet pedagogisk ledning och utveckling av skolan och som mäts i tre kriterier:

- 1) att lärarna ger fortlöpande information till eleven och vårdnadshavaren om elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling utifrån kursplanernas krav
- 2) att lärarna använder resultaten från de nationella proven för att bedöma elevens kunskapsutveckling och som stöd för betygsättning
- 3) att lärarna vid bedömning och betygsättning utgår från de nationella målen i kursplanerna och från betygsriterierna.

Eftersom det är dessa kriterier Skolinspektionen ”mäter” behöver de veta vilken slags information lärarna ger till eleverna, när och hur den ges, hur de nationella provresultaten används och hur mycket de skiljer sig från betygen. Detta är exempel på frågor som inspektörerna utreder och tar ställning till för att avgöra om lärarnas bedömning och utvärdering uppfyller kraven i skolförfattningarna eller inte. Det är också sådan information som i tillsynsrapporten används för att motivera en eventuell brist vad gäller lärarnas bedömning och utvärdering.

### *Vanliga brister*

Det räcker med en snabb titt i några av tillsynsrapporterna för att konstatera att det inte skrivs om alla femtio kriterier lika ofta. En del brister tycks mer vanliga än andra. På Skolinspektionens hemsida står det att läsa om vilka brister som är vanliga i landets skolor. I en sammanställning för 2009 års regelbundna tillsyn framgår det bland annat att 90 % av alla gymnasieskolor fick kritik för sin plan mot kränkande behandling (totalt granskades 166 gymnasieskolor under 2009). I bild 5.2 finns en sammanställning över 10-i-topp vanliga brister i gymnasieskolan.

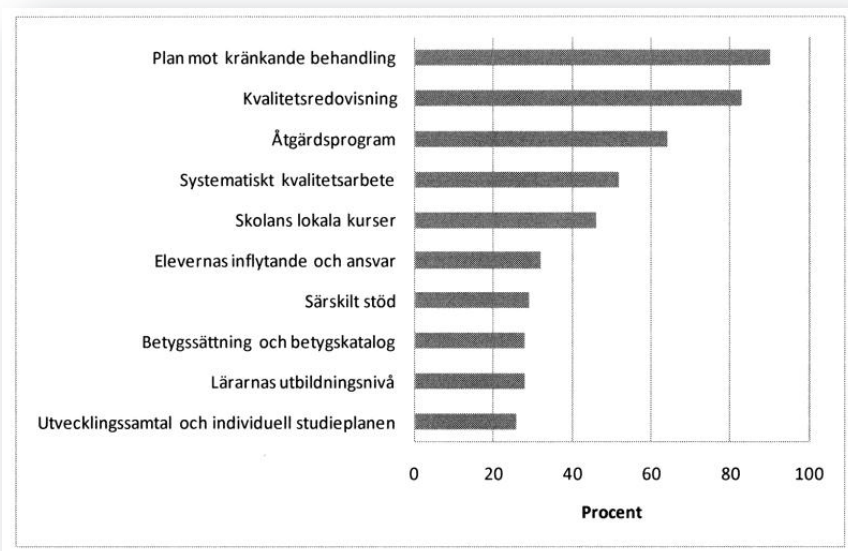


Bild 5.2: Vanliga brister (ur: Regelbunden tillsyn 2009, sidan 7)

Det är förhållandevis få områden som står för en stor andel av Skolinspektionens kritik. Kanske är skolor generellt sett dåliga på just dessa områden. Kanske är det områden som Skolinspektionen förhållandevis lätt kan kritisera. Oavsett vilket kan statistiken läsas som en sammanställning över brister som Skolinspektionen ofta uppmärksammar och som dominerar tillsynsrapporterna (oavsett om inspektörerna ägnar lika mycket uppmärksamhet åt många fler områden i genomförandet av granskningen).

### *Beskrivning av skolorna*

I rapporten ingår förhållandevis omfattande beskrivningar av skolorna, till exempel hur deras likabehandlingsplan ser ut, vilka rutinerna de har kring arbetet med åtgärdsprogram och hur lärarna arbetar med betygssättningen. Denna beskrivning baseras på olika typer av underlag som varje kommun och skola lämnar till Skolin-



spektionen. Underlaget kan sorteras i tre grupper. För det första är det *dokument* av olika slag till exempel planer, skriftliga rutiner, måldokument och åtgärdsprogram (av bild 5.2 framgår att de tre vanligaste bristerna berör olika typer av dokument). För det andra används *nationell statistik*, i första hand olika mått på kunskapsresultat (till exempel betyg och nationella provresultat). Den tredje typen av underlag är *utsagor*, det vill säga det elever, lärare, rektorer och annan personal berättar om verksamheten.

I rapporterna används underlaget för att beskriva en skola eller en kommun och för att motivera den bedömning som görs. Beskrivningarna tar sin utgångspunkt i kriterierna. De är formulerade för att styrka brister som i förlängningen leder fram till ett beslut med krav på åtgärder. Tillsynsrapporterna åskådliggör på så vis kopplingen mellan å ena sidan kriterierna (till exempel kravet på att lärarna ska använda de nationella proven som stöd för betygssättning) och å andra sidan beskrivningarna (rutiner för betygssättning, systematisk analys av skillnader mellan nationella provresultat och betyg, vad lärarna berättar om hur betygssättningen går till etcetera). Rapporterna visar samtidigt att denna koppling ofta görs explicit och mycket tydlig. Det framgår i följande exempel där jag visar hur Skolinspektionen beskriver en skola som inte lever upp till kriteriet om att rektorn och lärarna ska ha höga och tydliggjorda förväntningar på elevernas förmåga.

### Exempel: Bristande tillit till elevernas förmåga

Vid Gymnasiet finns det enligt skolledningen, lärare och övrig personal, alltför många elever som är nöjda om de uppnår betyget Godkänt (G). Orsaker till detta uppges exempelvis vara elevers misslyckade i grundskolan, elever som inte tror på sin egen förmåga och sina möjligheter att utvecklas men också bristande motivation för studier. I skolans senaste kvalitetsredovisning anges som en bakgrundsfaktor till de i jämförelse med riket låga kunskapsresultaten att 'Utbildningsnivån i Kommunen är lägre än riket. Den regelbundna tillsynen visar att skolledning och lärare överlag arbetar för att tydliggöra höga förväntningar

på elevernas förmåga, men det finns undantag. (Utdrag ur skolrapport)

Problemet som lyfts fram är att eleverna på den aktuella skolan är nöjda om de når betyget godkänt. Skolinspektionen menar att de förklaringar skolan ger till detta delvis är ett uttryck för att eleverna inte alltid möts av höga och tydliggjorda förväntningar på sin förmåga.

Det finns elever som upplever att de i sin undervisning inte möts av höga förväntningar i sitt lärande, att de inte får möjlighet att utvecklas. Exempel på detta är att ”man får uppgifter bara för att man ska göra något” samt att det ”finns lärare som tycker att jag har för stora krav, tycker att jag ska vara nöjd”. Besöket vid skolan visar också exempel på personal som nämner ”bristande studietradition” i kommunen och att ”vi köper bruksandan” samt att ”vi är glada om eleverna kommer hit” som utgångspunkt till förväntan på elevernas förmåga. (Utdrag ur skolrapport)

Här citeras sådant som enskilda elever sagt och sådant som personal uttryckt i intervjuer. Skolinspektionen summerar motiveringen på följande sätt:

Vid Gymnasiet finns det behov av att grundlägga en positiv inställning till lärande och att återskapa en sådan inställning hos elever med negativa skolerfarenheter, vilket framkommer i intervjuer med såväl skolledning som lärare och övrig personal. Det finns också ett behov av att stärka elevernas tro på sig själva och ge dem framtidstro. Skolinspektionen vill i sammanhanget hänvisa till de i jämförelse med riket låga kunskapsresultaten som redovisas i avsnittet om Måluppfyllelse och resultat ovan. (Utdrag ur skolrapport)

Exemplet illustrerar hur det underlag som samlats in kopplas till kriterier och blir indikatorer på avvikelser i relation till dessa. I just detta exempel, som handlar om förväntningar på elevernas förmåga, används flera olika slags underlag som tillsammans styrker bedömningen att detta är något som brister i den aktuella skolan.

## *SiRiS*

Statistik har en särskilt viktig roll i tillsynsrapporterna och i tillsynen överlag på skolområdet. Statistiken hämtas från det nationella uppföljningssystemet där varje skola årligen skickar uppgifter till Skolverket som läggs in i SiRiS, Skolverkets Internetbaserade Resultat- och InformationskvalitetsSystem. SiRiS är en informationstjänst där skolors resultat görs tillgängliga genom i första hand en sökmotor. I SiRiS finns en rad olika mått fördelade per skola, kommun, län eller för riket som helhet. Att till exempel genomsnittsbetyget på en skola är 12,7 eller att 78 % av eleverna gick ut gymnasiet med fullständiga betyg är därför något Skolinspektionen lätt kan ta reda på.

Genom att kombinera och fördela måtten på olika sätt, fyller statistiken en viktig funktion i tillsynsrapporterna. Statistiken kan fördelas mellan kvinnor och män och för elever med svensk respektive utländsk bakgrund för att visa på skillnader mellan grupper. Den kan fördelas mellan program och på så vis visa på skillnader i måluppfyllelse inom och mellan skolor. Statistiken kan också visa på skillnader mellan olika mått på kunskaper, till exempel om elever i en kommun, på en skola eller på ett särskilt program får betydligt högre kursbetyg än vad de presterat på nationella proven:

Vid jämförelse med elevernas resultat på nationella ämnesprov år 2009 i engelska, matematik och svenska visar det sig att motsvarande betyg i dessa ämnen tenderar att vara högre än elevernas resultat på proven. Andelen elever som fick ett högre betyg än vad resultatet vid det nationella ämnesprovet visade varierar mellan ca 20 % (svenska) och ca 42 % (matematik), medan andelen elever som får ett lägre betyg varierar mellan ca 1 % (matematik) och ca 6 % (svenska). (Utdrag ur kommunrapport)

Olika mått på kunskaper är i sig omdebatterade. Hur tillförlitligt är till exempel ett betyg som mått på kunskap? Är ett nationellt provresultat mer tillförlitligt än ett kursbetyg? Detta är frågor som inte ska behandlas här, men en sak bör förtydligas. Både betyg och nationella provresultat är bedömningar som lärare gör och som i tillsynsammanhang, på aggregerad nivå, används som ett mått på

verksamhetens måluppfyllelse. Samtidigt som uppgifterna i en tillsyn används som ett mått på måluppfyllelse, används de paradoxalt nog för att kritisera bedömningen som sådan, det vill säga betygsättningen.

Detta till trots är statistiken ofta en mycket stark indikator. Det betyder dock inte att den alltid kan ligga till grund för kritik. Skolinspektionen kan till exempel inte kritisera en skola för sitt genomsnittsbetyg och heller inte för att 42 % av eleverna fick ett högre betyg i matematik än vad de presenterade på det nationella ämnesprovet. Med det menar jag att varken svaga kunskapsresultat eller skillnader mellan nationella provresultat och kursbetyg i sig kan vara brister. Kraven som ställs på en skola när det gäller kunskaper är nämligen att ”alla elever ska ges förutsättningar att lägst nå mål att uppnå för utbildningen”. Förutom att formuleringen ”lägst nå mål att uppnå för utbildningen” är obegriplig, är meningen central för vad som kan bli en brist i tillsynen när det gäller kunskaper. Att eleverna ges förutsättningar är ett nyckelbegrepp. Det betyder att när en skola uppvisar svaga kunskapsresultat är det skolans åtgärder för att komma tillrätta med dessa, som bedöms. På samma sätt är 42 % högre matematikbetyg än de nationella provresultaten ingen grund för formell kritik. Kravet som Skolinspektionen ställer är att de nationella kursproven används som stöd för betygsättningen, och det kan de ha gjort även om resultatet avviker i en stor del av fallen. Vad Skolinspektionen formellt kan kritisera är om det saknas en analys av vad skillnaderna beror på eller om det saknas system för att kvalitetssäkra betygsättningen.

### *Summering: Skola*

När en kommun har regelbunden tillsyn publiceras flera (ibland många) rapporter som redovisar enskilda skolors och huvudmannens resultat i tillsynen. Rapporternas huvudsakliga innehåll är ett beslut om verksamhetens brister som också motiveras genom hänvisningar till skolförfattningar och till olika beskrivningar av tillståndet i den aktuella verksamheten. Rapporterna har en tydlig juridisk prägel, med fokus på avvikelser från de krav tillsynsmyndig-

heten preciserar. De är tydligt strukturerade utifrån huvudområden, bedömningspunkter och kriterier. Strukturen genomsyrar formen men också innehållet i rapporterna. Kriterierna styr vad som kan bli en brist, och de styr beskrivningen av de granskade verksamheterna.

För att beskriva skolverksamheterna används tre typer av underlag: nationell statistik (i första hand över kunskapsresultat), dokument av olika slag samt utsagor från elever, lärare, rektorer och övrig personal på skolan. I rapporterna kopplas detta underlag samman med kriterier och blir på så vis indikatorer, det vill säga tecken på särskilda saker (Dahler-Larsen 2008). Tillsammans över-sätts indikatorerna till bockar i tillsynsprotokollet, i rutorna för varje bedömningspunkt. Så konstrueras och aggregeras brister hos granskningsobjektet enligt en mycket tydlig struktur. Hur ser då brister ut inom äldreomsorgen? Vilket underlag används för att beskriva äldreomsorgen? Hur summeras resultatet av granskningen där? Om detta handlar fortsättningen.

## Äldreomsorg: en omfattande rapport med brett innehåll

Den tillsyn som studerats inom äldreomsorgen är kommunövergripande verksamhetstillsyn. Precis som Skolinspektionens regelbundna tillsyn är den geografiskt orienterad och omfattar äldreomsorgens alla verksamhetsområden. Tillsynsrapporterna finns publicerade på Länsstyrelsens hemsida, under publikationer. Varje rapport omfattar cirka 50-60 sidor och de följer en bestämd struktur.

I ett *inledande avsnitt* presenteras bakgrund och syftet med tillsynen. Därefter följer ett *metodavsnitt* där tillsynens genomförande beskrivs förhållandevis detaljerat. Bland annat listas det underlag som samlats in. Detta följs av en genomgång av *tidigare tillsyn* i kommunen och de huvudsakliga resultaten från dessa. Därefter följer en sammanfattande bedömning där tillsynsresultatet för kommunen summeras. Precis som inom skolan görs bedömningen utifrån ett antal bedömningsområden. I den avslutande delen av rapporten *motiveras* varje bedömning genom konkretiseringar och

detaljerade beskrivningar av verksamheten. Denna del är den mest omfattande. I rapporten finns också en bilaga med de bedömningskriterier som Länsstyrelsen utgår ifrån.

### *Beslutet*

Beslutet i tillsynen presenteras i tillsynsrapporterna men redovisas också i ett formellt beslutsdokument där tillsynsresultatet summeras och där Länsstyrelsen riktar kritik mot nämnden för de krav i socialtjänstlagen som de inte uppfyller. I bild 5.3 åskådliggörs ett exempel på sammanfattande bedömning ur en tillsynsrapport.

#### **SAMMANFATTANDE BEDÖMNING**

Länsstyrelsen gör sina bedömningar under flertalet av rapportens olika rubriker. Vissa synpunkter vill Länsstyrelsen dock lyfta fram:

Nämndens äldreomsorg är till stora delar av god kvalitet trots att nämnden inte uppfyller flera av Länsstyrelsens krav.

Länsstyrelsen bedömer att nämnden *uppfyller* de ställda kraven på:

- Omfattning och organisation,
- Metoder för uppföljning och egenkontroll.

Länsstyrelsen bedömer att nämnden *delvis uppfyller* ställda krav på:

- Mål, planer och riktlinjer,
- Resurser och planering,
- Kvalitet – individuell planering,
- Kvalitet – omsorgens innehåll,
- Kvalitet – måltider,
- Kvalitet – fysisk miljö,
- Kvalitet – tillräckligt med personal,
- Kvalitet – personalens kompetens,
- Rättssäkerhet – myndighetsutövning,
- Rättssäkerhet – dokumentation i genomförandet.

Bild 5.3: Sammanfattande bedömning: exempel ur tillsynsrapport

Precis som det är osannolikt att en skola passerar en regelbunden tillsyn utan en enda blick i tillsynsprotokollet är det otänkbart att äldreomsorgen i en kommun passerar en tillsyn utan kritik. Alla verksamheter tillskrivs brister – fler eller färre och mer eller mindre omfattande.

I anslutning till listan med punkterna presenterar Länsstyrelsen en helhetsbedömning av äldreomsorgen i kommunen i en eller ett par meningar. Av exemplet ovan framgår till exempel att nämndens äldreomsorg till stora delar är av god kvalitet trots att nämnden inte uppfyller flera av Länsstyrelsens krav.

Statusen på Länsstyrelsens bedömning är lite oklar. De är inte formella beslut, utan bedömningar som kommuniceras som beslut<sup>13</sup>. Formellt är dessa bedömningar inte bindande. Däremot beskrivs och hanteras de som om de vore bindande, bland annat genom uppföljningar som ska kontrollera att rimliga åtgärder vidtagits och att bristerna avhjälpes. Formellt har dock Länsstyrelsen flera möjligheter till sanktioner. De kan förelägga (också med vite) och ansöka hos Länsrätten om sanktionsavgifter. Det handlar således inte om en avsaknad av skarpa verktyg utan om ett val att inte använda dem.

### *Huvudfrågor, kvalitetskrav och kriterier*

Tillsynen fokuserar på tre *huvudfrågor*: 1) hur organiserar och verkställer nämnden sina insatser till äldre? 2) har insatserna en god kvalitet? 3) hur garanteras den enskildes rättsäkerhet? Till varje huvudfråga finns ett antal *kvalitetskrav*, sammanlagt tolv stycken. Det är dessa kvalitetskrav som presenteras i punktform i den sammanfattande bedömningen (se bild 5.3). Kvalitetskraven konkretiseras i sin tur i *kriterier* (59 stycken). Det är utifrån kriterierna som bedömningen görs om verksamheten uppfyller, delvis uppfyller

---

<sup>13</sup> Detta enligt intervju med chef för socialenheten, Länsstyrelsen i Västra Götaland.

eller inte uppfyller kvalitetskraven. När en nämnd bedöms delvis uppfylla ställda krav innebär det att en eller flera, men inte alla, kriterier anses icke-uppfyllda.

En viktig skillnad mellan rapporterna inom äldreomsorgen och de på skolområdet är att Länsstyrelsens rapporter motiverar också de bedömningar som inte resulterar i kritik. Det betyder att rapporten överlag – och framställningen av den granskade verksamheten – inte har en så tydlig slagsida åt problem och brister. Det ger också rapporten en mer utvärderingslik prägel.

Kriterierna är formulerade som krav som äldreomsorgsverksamheten ska uppfylla och de motsvarar det sätt Länsstyrelsen operationaliserar kraven i socialtjänstlagen och de nationella målen för äldrepolitiken. Kvalitet i måltiderna, som är ett av de områden Länsstyrelsen bedömer, mäts till exempel genom följande kriterier:

- Handläggare, chefer och personal ska ha tillräcklig kunskap om matens och måltidssituationens betydelse för äldre människors välbefinnande,
- Maten ska vara av god kvalitet och upplevas som god och tillräcklig över dygnet i de särskilda boendena och vid matdistribution till hemmet,
- De boende vid de särskilda boendena ska ha möjlighet att påverka vilka maträtter som serveras,
- Personalen i de särskilda boendena ska aktivt bidra till den sociala gemenskapen.

För att bedöma om kvaliteten i måltiderna är god är det vissa saker i äldreomsorgsverksamheterna som granskas. Dels är det maten som ska vara tillräcklig, av god kvalitet och upplevas som god. Dels är det kunskapen om måltidernas betydelse hos handläggare, chefer och personal som ska vara tillräcklig. Dels är det vad personalen på särskilda boenden gör, det vill säga att de aktivt bidrar till den sociala gemenskapen. Dessutom ska de boende ha möjlighet att påverka vilka maträtter som serveras. Som framgår av exemplet är kriterierna av olika karaktär och inriktade på olika delar av verksamheten. Läger man till de övriga kraven som Länsstyrelsen ställer på



dokumentation, rättssäker myndighetsutövning, tillräckliga resurser, kvalitet i omsorgens innehåll etcetera står det klart att Länsstyrelsen behöver flera typer av underlag för att kartlägga verksamheten på alla dessa områden.

### *Beskrivning av äldreomsorgen*

Underlaget som används för att beskriva äldreomsorgsverksamheterna kan sorteras i tre grupper. Två av dem är samma som i tillsynen på skolområdet: *dokumentation* i verksamheten och *utsagor* från bland annat brukare, personal och chefer. Den tredje typen av underlag kallar jag *observationer*. Det är varken sådant som finns nedtecknat eller som sagts utan saker som inspektörerna observerar under besök i verksamheten. Observationer som presenteras i rapporterna är ofta händelser (till exempel måltidssituationer eller omsorgssituationer) eller miljöbeskrivningar (till exempel lokalers utformning, synliga larmanordningar, kodlås). Precis som inom skolan används underlaget som indikatorer, det vill säga som tecken på särskilda saker. Inom äldreomsorgen är det dock inte enbart ett tecken på avvikelser i relation till kriterier utan också tecken på överrensstämmelser med kriterier.

Det är i motiveringen till varje bedömning man kan läsa om matråd på specifika boenden (som en indikator på de äldres möjligheter att påverka vilka rätter som serveras) och om hur det dukas och serveras under måltiderna (som en indikator på personalens kunskap om måltidernas betydelse för de äldres välbefinnande). Motiveringarna är omfattande och tematiseras på olika sätt (till exempel "Observation av kvällspatrull", "Riktlinjer för biståndsbedömning" och "Brukarnas intryck"). Ofta finns det ett kort avsnitt med kommentarer till bedömningen. Det kan vara saker som Länsstyrelsen vill påpeka men som inte formellt är en brist utifrån kriterierna.

Till skillnad från tillsynen på skolområdet finns det mycket få siffror i tillsynsrapporterna inom äldreomsorgen. Rapporterna är också skrivna på ett annorlunda, mer utvärderande, sätt. Positiva

beskrivningar varvas med beskrivningar av brister. Hur detta kan se ut illustreras med ett exempel som rör kraven på den fysiska miljön.

### Exempel: fysisk miljö

Avsnittet inleds med de krav Länsstyrelsen ställer på den fysiska miljön. För att uppfylla de krav Länsstyrelsen ställer ska:

- Lägenheten i det särskilda boendet vara fullvärdigt; eget rum, toalett, dusch/bad och köksdel,
- Tillgängligheten inom och utanför äldreboendet vara god,
- Den fysiska boendemiljön utformas så att den enskildes integritet respekteras, t ex egen fullvärdig bostad, lås, namnskyltar med mera,
- Ett fungerande larmsystem finnas som anpassas till individens funktionsförmåga,
- Inläsning inte förekomma. Den enskilde skall kunna låsa sin dörr.

Samtliga boenden i kommunen presenteras i en tabell. Det är fem stycken och för varje boende anges hur många lägenheter som finns, hur många enheter och vilka inriktningar de har (vanligt äldreboende, demensboende, korttidsboende). I beskrivningarna som därefter följer tydliggörs likheter och olikheter mellan de olika boendena utifrån varje enskilt kriterium:

Lundens äldreboende och äldreboendet Hagagården har en fullvärdig boendestandard, dvs. eget rum med toalett och dusch samt kokmöjligheter i bostaden. På Bäckadalens äldreboende samt Lingårdens äldreboende finns inte kokmöjligheter i den enskildes bostad. På Bäckadalens korttidsenhet finns enkelrum med samma standard som övriga boendet. På de olika äldreboendenas enheter som riktar sig till personer med en demenssjukdom krävs inte kokmöjligheter i den egna lägenheten detta finns dock på Gläntan. (Utdrag ur tillsynsrapport)

Vad en fullvärdig boendestandard är framgår av kriteriet. Har en lägenhet eget rum med dusch, toalett och köksenhet är den fullvärdig. När det gäller kriteriet för tillgängligheten kan man läsa att

detta har med gemensamhetsutrymmen, uteplatser och grönområden att göra:

Lättillgängliga gemensamhetsutrymmen samt tillgång till uteplats/balkong finns på alla boenden. På Lingårdens äldreboende finns en ”minnenas trädgård” iordningställd med möbler både i solen och i skuggan. På Lundens äldreboende finns en uteplats på takaltanen som inte är fullt ut iordningställd. Gläntan har ett grönområde runt huset och uteplatser finns. (Utdrag ur tillsynsrapport)

Som båda citaten ovan illustrerar baseras bedömningen av den fysiska miljön i hög utsträckning på observationer. Det gäller också för sådant som har med larm och kodlås att göra. Här ställs också underlag mot varandra:

Enligt enkätsvar från enhetscheferna är ytterdörr samt dörr till enheterna ibland låsta. Porttelefon finns till de olika enheterna. Där kodlås används för utpassering ska, enligt samtliga enhetschefer utom en, kod finnas synlig för de boende och gäster. Vid Länsstyrelsens observation på boendena konstaterades att kod sällan fanns uppsatt vid låset på enheterna. På Lundens äldreboende, Lingårdens och Hagagårdens äldreboende förekommer olika typer av trygghetslarm som går direkt till personalens sökare. Det finns även andra typer av larm så som dörrlarm samt mattlarm. På Bäckadalens äldreboende, där miljön präglades av långa korridorer med i stort sett alla dörrar till den enskildes bostad öppna, fanns larmdisplayer i korridorernas tak som indikerar larm. På Gläntan finns även där en fast larmanordning där en lampa lyser i rummet och korridoren vid larm. Där finns även en trädgårdsgrind som har en försvårande typ av låsanordning. (Utdrag ur tillsynsrapport)

Så fortsätter beskrivningen av miljöerna på de olika boendena med ytterligare exempel. Beskrivningen resulterar i en bedömning att nämnden *delvis uppfyller* kraven på den fysiska miljön. De punkter som de inte uppfyller är enligt rapporten:

- Samtliga boenden är inte fullvärdiga.

- Den fysiska boendemiljön är inte alltid utformad så att den enskildes integritet respekteras, t ex förekommer larmdisplayer på några boenden.
- På flera äldreboenden förekommer inlåsning då kod inte finns i nära anslutning till låset.

I kommentarerna som avslutar avsnittet tydliggörs kritiken, bland annat att det inte finns stöd i nuvarande lagstiftning att låsa in boende på boendeenheter. Men det konstateras också att det finns goda exempel på fysisk miljö, ”exempelvis Gläntan med en liten boendeenhet samt att det på flera boenden finns möjlighet till aktiviteter i gemenskap med andra”.

Exemplet visar vad brister i fysisk miljö kan vara (till exempel larmdisplayer och avsaknad av koder till kodlåsen) men också vad som gör exempelvis tillgängligheten godkänd (bland annat uteplatser, grönområden och minnenas trädgård). Bilden som framträder av den granskade verksamheten är på så vis mer mångfacetterad än på skolområdet.

Exemplet åskådliggör också vad det innebär att *delvis uppfylla* ställda krav och att detta är en bred kategori av kritik. Att en verksamhet delvis uppfyller ställda krav på den fysiska miljön skulle kunna betyda att ett enda boende inte har fullvärdig standard, men att resten av kriterierna uppfylls. Men det kan också betyda att allt annat än till exempel tillgängligheten brister på väldigt många boenden i kommunen. Listan i den sammanfattande bedömningen över vilka kvalitetskrav som uppfylls, inte uppfylls eller uppfylls delvis säger därför inte särskilt mycket om resultatet i tillsynen.

## Diskussion: visualisering av granskningsobjekt

De tillsynsrapporter som jag beskrivit i detta kapitel är gedigna rapporter. De redovisar ett beslut som anger brister i verksamheten, de riktar kritik och ställer krav på åtgärder. Tillsynsrapporterna representerar resultatet i tillsynen (bedömningen) med utförliga motiveringar. De är retoriska och syftar till att övertyga om att bedömningen är korrekt och att åtgärder är nödvändiga. Samtidigt ger

tillsynsrapporterna en bild av tillsynsverksamheten och kan i enlighet med Pentland (1993) ses som ett verktyg för att legitimera tillsynen som sådan. Tillsynsrapporten är det enda offentliga och bestående resultatet av de granskningsaktiviteter som ofta pågått under många månaders tid.

Rapporterna på skolområdet har en tydligare juridisk prägel vilket förstärks av det faktum att de ensidigt fokuserar på brister. Detta är i sig inte särskilt märkligt, även om det varit både uppmärksammat och kritiserat i skoldebatten. Tvärtom är Skolinspektionens terminologi och ansats i linje med rådande program som bland annat förespråkar en mer renodlad och kontrollerande tillsyn (se till exempel SOU 2004:100; SOU 2007:101). Rapporterna inom äldreomsorgen är mer utvärderingslika. De redovisar brister, men beskriver också vad som fungerar. Därtill är kopplingen mellan regelverket och verksamheten inte lika explicit som i rapporterna på skolområdet. Kopplingen framstår därför inte heller som lika tät.

I tillsynsrapporterna redovisas de bedömningar som tillsynsmyndigheterna gör. På båda fälten görs det genom en tydlig struktur för bedömning där huvudområden bryts ner i bedömningsområden som i sin tur mäts genom kriterier. Bedömningsstrukturen genomsyrar rapporterna, både till form och innehåll. Den ligger till grund för vad som kan vara en brist och inte och den styr därmed också beskrivningen av den granskade verksamheten. En rad representationer av verksamheten används som underlag för denna beskrivning: dokument av olika slag; statistik; observationer, och; utsagor av elever, brukare, personal och chefer. Alla dessa representationer blir i tillsynsrapporterna viktiga som tecken på särskilda saker. En lika-behandlingsplan blir en indikator på lärandemiljön på en skola, en berättelse om lärare som inte ingriper när någon säger fula ord likaså. Kokmöjligheter, lås, postfack och namn på dörrar i särskilda boenden blir indikatorer på fysisk miljö och hur det dukas och serveras under måltiderna en indikator på personalens kunskap om måltidernas betydelse för de äldres välbefinnande. I tillsynsrapporten synliggörs på så vis granskningsobjektet men också kopplingen mellan granskningsobjektet och kriterierna. I tillsynsrapporten re-

presenteras med andra ord granskningsobjektet med utgångspunkt i kriterierna.

Egentligen är det missvisande att säga att bedömningen *redovisas* i rapporten eller att kopplingen *synliggörs* där. Det antyder nämligen att bedömningen görs innan och oberoende av rapporten och att bedömningen finns också utanför tillsynsrapporten. Bedömningen finns troligen också som kunskap hos inspektörerna, i prat mellan inspektörerna och i muntlig återföring från inspektörer till verksamhetsföreträdare, men formellt är bedömningen den som framgår av tillsynsrapporten. Det är därför mer rimligt att säga att tillsynsrapporten, både till form och innehåll, är en viktig teknologi som formar framställningen av såväl granskningsobjektet som bedömningen av detsamma. Med en sådan tolkning blir den juridiska prägnen och strama strukturen på tillsynsrapporterna inom skolan inte bara en terminologi, ett sätt att övertyga och driva fram förändring. Det är också en teknologi som styr vad som överhuvudtaget kan lyftas fram och inkluderas i rapporten. Tillsynsrapporten är, som Skærbæk (2009) poängterar, ett verktyg för renodling och hur detta verktyg ser ut präglar vad för slags renodling som krävs och görs (Mouritsen 2011).

Granskningsobjekt finns inte bara där ute redo att bedömas, utan skapas i och genom tillsynen. Verksamheten som utgör granskningsobjekt finns förstås även innan dess – skolorna bedriver sin utbildning och äldreomsorgen utför sin omsorg – men som granskningsobjekt finns de först när granskningen aktualiseras. Granskningsobjekt är definierade utifrån syftet att bedömas och därför en representation av särskilda delar av verksamheten, som definieras utifrån strukturen för bedömning. De är också tidsmässigt avgränsade till det som framträder ”vid det aktuella granskningstillfället”. Icke desto mindre är tillsynsrapporterna bestående produkter. De offentliggörs på tillsynsmyndigheternas hemsida och kan på så vis spridas till många fler aktörer och sammanhang. Den renodling som görs för att möjliggöra bedömning blir därför ett bestående synliggörande av verksamheten. Som jag ska visa i kapitlet som nu följer var detta något viktigt i de kommuner som studerades.

## *Kapitel 6*

# Avisering och förberedelser

I föregående kapitel visade jag hur tillsynsrapporterna ser ut. Jag beskrev hur tillsynsresultatet framställs i dessa rapporter och hur det motiveras. I rapporterna förmedlas bedömningar men också en bild av den granskade verksamheten - granskningsobjektet. Denna bild bygger på en rad representationer exempelvis självvärderingar, planer, skriftliga rutiner, enkätsvar, intervjuutsagor och nationell statistik. I detta och nästa kapitel besvarar jag två frågor: Hur går det till när dessa representationer tas fram? Och hur görs granskningsobjekt och regelverk jämförbara?

Nästa kapitel (kapitel sju) handlar om tillsynsbesöken som är en central händelse i tillsynen av både skola och äldreomsorg. Det är under tillsynsbesöken det är som mest påtagligt att det faktiskt pågår en tillsyn i organisationen. Innan besöket äger rum har dock mycket hänt och i detta kapitel beskriver jag en del av dessa saker. Kapitlet bygger på intervjuer och olika typer av skriftligt material. Det är strukturerat i tre delar där material från båda fälten varvas. Den första delen behandlar aviseringen och den information tillsynsmyndigheterna delger. I den andra delen beskrivs förväntningar och förberedelser och hur ett skriftligt underlag till tillsynsmyndigheten tas fram. I den tredje delen behandlas planeringen och organiseringen av tillsynsbesöket. Som avslutning knyts kapitlet som helhet samman i en diskussion om granskningsobjekten och hur de konstrueras.

## Avisering och information

Tillsynen är förannmald vilket innebär att de granskade känner till *att* de ska granskas och *när* det ska ske. Tiden från aviseringen till tillsynsbesöket varierar mellan en till flera månader i den studerade tillsynen<sup>14</sup>. En nod i organisering av granskningen är den eller de personer i de granskade organisationerna som fungerar som samordnare för tillsynen. Minst en sådan finns i varje organisation även om det inte alltid är uttalat att denne är samordnare för tillsynen. På skolområdet är det utvecklingsledare eller motsvarande på central förvaltningsnivå som koordinerar tillsynen i kommunen som helhet medan verksamhetschef eller rektor samordnar tillsynen på varje enskild skola. Inom äldreomsorgen är det antingen verksamhetschef eller utvecklingsledare som samordnar tillsynen och som håller i kontakten med inspektörerna. Att det krävs en samordnare för tillsynen står klart tidigt. I en serie brev tilldelas nämligen de granskade flera uppgifter som ska utföras.

Tillsynen aviseras med ett brev från tillsynsmyndigheten men varken inom äldreomsorgen eller skolan kommer brevet om den förestående tillsynen som en överraskning. Inom äldreomsorgen är det känt att Länsstyrelsen har fått ökade resurser till tillsyn och att de granskar kommun för kommun. De vet vilka kommuner som har haft tillsyn och de har en uppfattning om hur det har gått till. På samma sätt är den regelbundna tillsynen och Skolinspektionens sexårsuppdrag väl känt inom skolan. Chefer och rektorer i kommunerna har sedan länge vetat om att det snart är deras tur att granskas. En verksamhetschef förklarar:

---

<sup>14</sup> En månad gällde uppföljningarna inom äldreomsorgen som var betydligt mindre i omfång än de övriga. De involverade färre personer och det fanns inte krav på att särskilda dokument och enkäter skulle skickas in eller distribueras inför besöket.



Verksamhetschef: Vi låg ju bland de sista i det här första varvet med den regelbundna tillsynen. Så man kunde ju räkna ut att det skulle hända under 2009.

Emma: Men det här med att Skolinspektionen höll på med den här första regelbunden tillsyn vändan, det visste ni om? Och vilka kommuner...

Verksamhetschef: Ja ja!

Emma: Var diskuteras det någonstans?

Verksamhetschef: ... (paus)... Ja men det diskuteras ju på många ställen. Dels så följer man ju massmedia, alltså vanliga massmedia, och då inte ens som skolperson. Det kan ju stå på förstasidan i tidningen om Skolinspektionen har hittat något tillräckligt smaskigt. Och sen i de nyhetsbrev som vi har. Och de nätverk vi har. Och om man går den statliga skollärovervakningen så pratar man om det där, för då är det alltid någon som varit synad, så det är allmänt känt. Bland skollärovervakare. Att det kommer, eller har varit, och kommer igen.

Brevet som aviserar tillsynen informerar om den förestående granskningen. I det, och fler brev som följer, framställs syftet, tillsynsmyndighetens uppdrag och hur granskningen ska genomföras och avrapporteras. Breven är standardiserade, de följer mallar som tillsynsmyndigheterna använder i sin korrespondens. Informationen är strukturerad på ett visst sätt, informationsbrev 1 följs av informationsbrev 2 och så vidare, och den blir mer detaljerad ju närmare tillsynsbesöket de kommer.

### *Brev från Länsstyrelsen*

Inom äldreomsorgen är det inledande brevet (brev 1) adresserat ansvarig nämnd. Det inleds med information om när tillsynen ska genomföras och tillsynens inriktning:

Länsstyrelsen har beslutat att granska äldreomsorgen i [Kommunens namn] den 17-20 maj. Tillsynen ska belysa:

- Hur kommunen organiserar och verkställer sina insatser till äldre personer
- Om insatserna till äldre personer har god kvalitet
- Hur de enskildes rättssäkerhet garanteras

(Utdrag ur brev från Länsstyrelsen)

I brevet står namnen på de två inspektörer som ska genomföra tillsynen och hur det övergripande kommer att gå till. I punkter redovisas det underlag Länsstyrelsen ska samla in: enkäter, planer, riktlinjer, akter, utförardokumentation, observations- och intervjumaterial. Som avslutning på brevet beskrivs den fortsatta processen:

Länsstyrelsens handläggare kommer att ta kontakt med ansvarig för äldreomsorgen för att förbereda tillsynen. Vi önskar att återföra resultatet av tillsynen till nämnden i oktober. (Utdrag ur brev från Länsstyrelsen)

Kort efter aviseringen till nämnden får verksamhetsansvarig för äldreomsorgen ett brev (brev 2) som i stora delar är identiskt med det tidigare. Med brevet följer en enkät med frågor som verksamhetsansvarig ska svara på och skicka tillbaka till inspektörerna. Det är övergripande frågor om verksamheten: storlek, organisation, budget med mera. I brevet hänvisas till Länsstyrelsens hemsida och till de tillsynsrapporter som finns publicerade där. I tillsynsrapporterna finns, enligt brevet, bedömningskriterierna som används vid tillsyn av äldreomsorgen. Med detta brev startar arbetet med tillsynen i de granskade organisationerna, i första hand genom att sammanställa dokumenten.

När det närmar sig tillsynsbesöket kommer ytterligare ett brev till verksamhetsansvarig (brev 3). Brevet innehåller ett förslag på tidschema för besöket. Schemat preciserar aktiviteterna under tillsynsbesökets tre till fyra dagar och det anger tider för de olika aktiviteterna. Uppgiften för verksamhetsansvarig är att bekräfta schemat eller utarbeta en korrigerad version och återkoppla till inspektörerna

senast en vecka innan besöket. En annan uppgift för verksamhetsansvarig är att distribuera enkäter till brukare, anhöriga och vårdpersonal. Dessutom finns det instruktioner om listor och dokumentation som chefer, biståndsbedömare och vårdpersonal ska ta med sig till gruppintervjuerna. Vidare framgår det i brevet vad som ska beaktas i urvalet av personer till de olika intervjuerna.

### *Brev från Skolinspektionen*

Precis som inom äldreomsorgen aviseras tillsynen inom skolan via ett brev från Skolinspektionen. Brevet (brev 1) är adresserat ”kommunen” och undertecknat generaldirektören för Skolinspektionen. Det inleds med följande beskrivning av Skolinspektionens uppgift och syftet med tillsynen:

Under våren 2010 kommer Skolinspektionen att genomföra tillsyn av [Kommunens namn]. Skolinspektionen har tillsynsansvar över förskoleverksamhet, skolbarnomsorg, skola och vuxenutbildning. Det betyder att Skolinspektionen kontrollerar att kommunen och skolorna, liksom de fristående skolorna, följer de lagar och andra bestämmelser som gäller för verksamheten. Målet är att bidra till alla barns och elevers lika rätt till god utbildning i en trygg miljö, där alla når minst godkänt i alla ämnen. Syftet med tillsynen är att bidra till en bättre skola med bättre resultat. Tillsynen gör tydligt vad som behöver utvecklas på skolan för att bättre nå målen för verksamheten. (Utdrag ur brev från Skolinspektionen)

Därefter listas exempel på ”viktiga områden som Skolinspektionen tittar på”. I brevet finns också information om tillsynsresultatet. Det framgår att varje skola får ett beslut med ”tydliga besked om vilka brister man funnit” och att tillsynen avslutas med ett kommunbeslut. Skolinspektionen informerar också om en webbenkät som kommer att skickas till elever, vårdnadshavare och pedagogisk personal på skolorna.

Efter det första brevet från Skolinspektionen kommer ytterligare ett brev (brev 2), även detta adresserat kommunen. I brevet uppre-

pas informationen om Skolinspektionens tillsynsansvar och syftet med tillsynen, samtidigt som genomförandet preciseras:

Skolinspektionen kartlägger inledningsvis förhållandena i kommunen och verksamheterna genom information som bl.a. hämtas från Skolverkets nationella uppföljningssystem och kommunens webbplats. Skolinspektionen behöver också få ytterligare dokument från kommunen och skolorna. I bilaga till denna skrivelse framgår vilka dokument kommunen ska skicka in till Skolinspektionen. (Utdrag ur brev från Skolinspektionen)

Precis som inom äldreomsorgen understryker Skolinspektionen mängden underlag som samlas in: nationell statistik, kommunens webbplats, en stor mängd dokument, enkäter och tillsynsbesök i verksamheterna. Av brevet framgår att tillsynsbesök genomförs i samtliga skolor och att varje skola meddelas närmare besöksplanering av ansvarig inspektör. Resultatet av tillsynen beskrivs på följande sätt:

Utifrån den granskning som genomförs fattar Skolinspektionen beslut för varje skola. Innan beslutet fattas får respektive rektor ta del av och sakgranska dokumentet. Tillsynen kommer slutligen att redovisas i ett kommunbeslut. Till detta beslut bifogas övriga skolors och enheters beslut. Samtliga beslut innehåller eventuella brister och krav på åtgärder. Besluten kompletteras med muntlig återrapportering av inspektörerna till företrädare för kommunen, skolorna och verksamheterna. (Utdrag ur brev från Skolinspektionen)

Varje skola (rektorn) får sedan ett brev (brev 3) från ansvarig inspektör med information och instruktioner inför tillsynsbesöket. Skolinspektionen bemannar varje regelbunden tillsyn med en teamledare och en biträdande teamledare som har det övergripande ansvaret för tillsynen. Teamet som helhet består av fler inspektörer som är indelade i par. Varje par genomför ett eller flera tillsynsbesök på skolor (och skriver tillsynsrapporten för dessa skolor). I brevet från ansvarig inspektör till rektorn beskrivs besökens genomförande. Det innehåller också ett underlag med aktiviteter och unge-

färliga tider som rektorn kan använda när hon eller han detaljplanerar besöket. Dessutom följer med brevet en bilaga med information om tillsynen som rektor och lärare kan sprida till elever och vårdnadshavare.

### *Informationsmöte*

Ytterligare information om tillsynen lämnar Skolinspektionen och Länsstyrelsen vid ett informationsmöte dit förvaltningsledning, chefer och rektorer bjuds in. Detta möte håller inspektörerna i, i nära anslutning till tillsynsbesöken. Mötet handlar om tillsynens övergripande syfte och om genomförandet av tillsynen i kommunen. Informationsmötet är ett tillfälle för inspektörerna att beskriva sitt uppdrag samtidigt som de granskade får ett ansikte på personerna som ska genomföra granskningen. Informationsmötet är också ett tillfälle för förvaltningsledning, chefer och rektorer att ställa frågor om tillsynens genomförande.

### *Tillsynsmyndigheternas hemsida*

Det finns en mängd information att hämta via tillsynsmyndigheternas hemsidor. De flesta jag pratar med har tagit del av denna information, de har läst om bedömningskriterierna och skrivit ut tillsynsrapporter från andra kommuner. Särskilt Skolinspektionens hemsida är informativ. Där presenteras under särskilda flikar ”Fakta om regelbunden tillsyn” och ”Så går tillsynen till”. Under rubriken ”Regelbunden tillsyn per kommun” listas alla kommuner i bokstavsordning: vilket år de senast hade regelbunden tillsyn, preliminärt år för nästa regelbundna tillsyn och om de berörs av något kvalitetsgranskningsprojekt. Vidare erbjuder hemsidan möjligheten att ”Snabbtesta din skola”. Via ett urval av frågor kan de verksamhetsansvariga själva ”hålla koll” på skolan eller förbereda sig inför besöket.

Under ytterligare en flik på Skolinspektionens hemsida presenteras ”Vanliga brister”. Vanliga brister är sådana brister som uppmärksammas i många kommuner i den förra inspektionsomgången

(Skolinspektionens sexårs uppdrag 2003-2009). Det är områden som Skolinspektionen enligt hemsidan ska ”titta extra noga på i tillsynen framöver”.

På hemsidorna, både Skolinspektionens och Länsstyrelsens, publiceras vidare tillsynsrapporterna från varje genomförd tillsyn. Dessa rapporter beskrev jag i kapitel fem. I breven från tillsynsmyndigheterna blir man uppmuntrad att ta del av dessa som en del av förberedelserna inför sin egen granskning.

## Förberedelser

Det är när breven från tillsynsmyndigheterna kommer som arbetet med tillsynen inleds i de granskade organisationerna. Via serien brev tilldelas de flera uppgifter, bland annat ska dokument sammanställas och skickas till inspektörerna som ett underlag i granskningen. Det är ett omfattande arbete. Flera chefer och samordnare berättar om sin första reaktion att de blev både förvånade och oroad när de såg listan på allt material de skulle skicka in. ”Herregud, har vi allt detta?” som en verksamhetschef på en skola uttryckte det. Andra uppgifter de granskade tilldelas i breven är att delta i planeringen av tillsynsbesöket utifrån inspektörernas önskemål om vad besöken ska innehålla och vad man ska beakta i urvalet av till exempel intervjupersoner.

### *Sammanställning av dokument*

Dokument utgör ett viktigt underlag i granskningen både inom skola och äldreomsorg. Inom äldreomsorgen är mängden dokument som ska skickas in mindre än inom skolan. Det beror i första hand på att Länsstyrelsen samlar in en del av dokumenten (bland annat journaler, genomförandeplaner och dylikt) i samband med tillsynsbesöket. På skolområdet omfattar listan över dokument drygt 20 punkter som varje skola ska skicka in. Det är till exempel:

- Informationsmaterial om skolan
- Skolans senaste kvalitetsredovisning
- Måldokument för skolan, t ex verksamhetsplan, arbetsplan
- Poängplaner för skolans samtliga program (samt fördelning på årskurser och uppgifter om garanterad undervisningstid)
- Förteckning över skolans lärare och skolledning med angivande av utbildning, yrkeserfarenhet, tjänstgöringsgrad och nuvarande tjänstgöring (ämnen och årskurser)
- Exempel på individuella studieplaner eller motsvarande för två elever från varje program
- Exempel på åtgärdsprogram, två från varje program (avidentifierade)
- Beskrivning av skolans arbetsgång avseende stöd till elever
- Kopia på signerad betygs katalog från respektive program

Det är samordnarna som ser till att dokumenten sammanställs och skickas in, men vanligtvis involveras många fler i arbetet. Det är nämligen inte självklart vilka dokument de ska skicka in och heller inte om något bör göras med de dokument som ska skickas in. En del dokument som efterfrågas är enkla att ta fram såsom planer, riktlinjer, budget och liknande. När det gäller en del andra dokument ska det göras urval. Så är fallet när det gäller exempel på utredningar, exempel på klagomål, exempel på åtgärdsprogram etcetera. Det efterfrågas också dokument som inte nödvändigtvis har en direkt motsvarighet i organisationen. Ett exempel på det är ”beskrivning över skolans arbete med elever i behov av särskilt stöd”. Finns inte en sådan beskrivning måste den produceras precis som annat underlag som eventuellt inte finns. Det första samordnarna gör är således att bestämma vilka dokument som ska skickas in. En planeringsledare visar sin lista över efterfrågade dokument i en intervju. I listan har hon från varje punkt dragit ett streck ut i marginalen där hon skrivit vilka dokument de ska skicka in. Detta har de diskuterat sig fram till i ledningsgruppen, berättar hon.

När de bestämt vilka dokument som ska skickas till tillsynsmyndigheten ska dokumenten sammanställas (eventuellt produceras). I praktiken handlar det om att skriva ut och kopiera, scanna och sammanställa i mappar. En rektor visar under en intervju i sin dator hur hon gjort när hon sammanställt dokumenten. Hon visar att hon

skapat en mapp: ”Tillsyn” och i denna mapp har hon successivt sparat alla dokument. En del av dem, bland annat plan mot kränkande behandling och kvalitetsredovisning, kopierade hon enkelt från andra mappar i datorn. Betygsdokument tog hon fram ur arkiven, aidentifierade, scannade och sparade i tillsynsmappen. Eftersom rektorn var ansvarig för flera olika enheter (gymnasieskola, sarskola och sfi) skapade hon undermappar för varje enhet. Rektorn poängterar att det var ett omfattande och tidskrävande arbete. Flera chefer och samordnare inom både skola och äldreomsorg betonar, i likhet med rektorn, att dokumentinsamlingen är tidskrävande. Det beror i första hand på att sammanställningen är förknippad med en mängd överväganden. Dokumenten sammanställs för ett särskilt syfte - för att bedömas. Här har den gedigna information som förmedlas via tillsynsmyndigheterna stor betydelse. Chefer och samordnare läser andras tillsynsrapporter och annat material på hemsidan och de diskuterar det inom ledningsgrupper och på arbetsplatsträffar, och i nätverk såsom med kollegor i närliggande kommuner. De anser sig ha en god uppfattning om vad granskningen kommer att handla om, vad som kommer fokuseras och vad som förefaller vara vanlig kritik. Så här beskriver en gruppleddare inom äldreomsorgen innehållet i tillsynen:

- Gruppleddare: Man visste ju inte riktigt hur de [Länsstyrelsen] skulle titta eller vad de skulle titta på. Men mycket dokumentation, det förstod man ju. [...]
- Emma: Framgick det innan? Att de skulle titta på mycket dokumentation?
- Gruppleddare: Det förstod vi ju nästan att det är... De hade gjort det på andra ställen, om det var i [grannkommun] de hade varit och där hade de slått ner på dokumentationen.
- Emma: Hur visste ni det?
- Gruppleddare: Det hade vi sett i deras kompendium, från [grannkommunen].
- Emma: Gick ni in [på internet] och tittade på det?
- Gruppleddare: Det var Stig [verksamhetschefen] som visade. Vi var nyfikna på vad det var de skulle



göra. ”Så här kan det gå till” sa han och visade. Och så tittade vi på det och upptäckte att det är ju något som är jätteviktigt, att man har pärmar och sådant inlåsta och att demensboendet inte är låst och om det är låst, att det finns en kod uppsatt.

En utvecklingsledare på skolområdet beskriver arbetet med tillsynen på följande sätt. Som kontaktperson för tillsynen, hade han tagit upp frågan om den förestående tillsynen i både ledningsgrupp och i ett möte med samtliga rektorer i kommunen. Inför dessa möten hade han läst om den regelbundna tillsynen på Skolinspektionens hemsida. Via SiRiS hade han laddat ner och läst flera tillsynsrapporter från andra kommuner. Han hade gått igenom listan över de fem vanligaste bristerna som Skolinspektionen enligt hemsidan ”skulle titta extra noga på i tillsynen framöver”. Dessutom hade han, också via Skolinspektionens hemsida, hittat statistik över hur stor andel av kommunerna som hade granskats som omfattades av de vanliga bristerna. Listan över vanliga brister och statistiken hade han tagit med sig till ledningsgruppsmötet och rektorsmötet. Han hade presenterat materialet och de hade diskuterat bristerna och hur den egna verksamheten stod sig i förhållande till kraven. Vid rektorsmötet hade han gått igenom listan över dokument som varje skola skulle skicka in. Rektorerna hade fått varsin kopia på listan och de hade diskuterat de tjugofyra punkterna som varje skola skulle redovisa. Med utgångspunkt i detta hade rektorerna fått i uppgift att samla ihop dokumenten och skicka dem till samordnaren. Han hade sin tur sammanställt allt material och skickat det till Skolinspektionen.

Samordnarens beskrivning av tillvägagångssättet illustrerar hur kriterierna för bedömning, vanliga brister och andra kommuners tillsynsresultat blir en utgångspunkt i arbetet med sammanställningen av dokument. På så vis sprids kunskap om granskningen, till exempel om vad ett normalt tillsynsresultat är. Men också kunskapen om den struktur för bedömning som präglar granskningen. Därmed blir det möjligt för verksamheten att själva bedöma hur de står sig i förhållande till kraven. Sådana bedömningar har betydelse

bland annat eftersom de är ett sätt att förutse kritik i granskningen och i viss mån förebygga den.

### *Vanliga brister och egna problem*

Att förutse kritik handlar både om att förutse tillsynsmyndigheternas bedömning och det denna bedömning i sin tur kan leda till (negativ uppmärksamhet och publicitet). Det är en viss anspänning förknippad med att vara granskad. I intervjuerna talas det om personal som är ”nervösa”, om ”rädsla” för vad som ska komma fram och att det är ”med bävan och vända” tillsynsmyndigheten tas emot. Det är viktigt att poängtera att det inte är så att chefer och personal tror sig ha allvarliga brister i sin verksamhet och att det är därför de blir nervösa. Tvärtom beskriver alla sin verksamhet som att den är av god kvalitet. Anspänningen har snarare med granskningen som sådan att göra. Så här berättar en verksamhetschef inom äldreomsorgen.

Verksamhetschef: Det kan kännas som att det i emellanåt blir en väldigt stor anspänning och rädsla i organisationerna när det här inspektionsmeddelandet kommer. Och det är väl både på grund av massmedias fokus på det som inte har varit bra och den översyn av ekonomisk karaktär som alla verksamheter har gjort under flera år. Det gjorde att verksamheterna blev väldigt spända när inspektionsmeddelandet kom.

Emma:  
Verksamhetschef: Hur kunde du se att det blev en anspänning? Diskussionerna. Både på arbetsplatsträffarna och med enhetscheferna i den gruppen som vi träffas i. Det blev mycket fokus på det. Och så upplevde jag det lite grand själv. Det är ju ändå jag som är ansvarig för verksamheten, som på något sätt ska vara den yttre garanten för brukarna.

Förväntningarna är inte sådana att man tror sig helt kunna undvika kritik. Ett normalt tillsynsresultat förknippas med brister. Förhopp-

ningen är för de flesta ett så bra resultat som möjligt, helst få och inga allvarliga brister, men det är i första hand ett tillsynsresultat som avviker från det normala som man vill undvika. Värsta tänkbara scenario är att något mycket uppseendeväckande (eller ”smaskigt” som en verksamhetschef inom skolan kallar det) upptäcks och ger ringar på vatten med tidningsskriverier och förtroendeskador. Denna farhåga märks inom både skola och äldreomsorg, men den är mer påtaglig inom äldreomsorgen där den inte sällan knyts till berättelser om skandaler och mediala drev med mer eller mindre tydlig koppling till den egna verksamheten.

Det är mot denna bakgrund inte särskilt märkligt att man i verksamheterna försöker förutse och förebygga kritik. För att göra det är de vanliga bristerna centrala: ”Man vet från början vad de klankar ner på överallt, och det är ju likabehandlingsplaner”. Så uttrycker en rektor det i en intervju inför ett tillsynsbesök. Att vanliga brister uppfattas som potentiella problem har inget att göra med uppfattningen om kvaliteten i den egna verksamheten, utan med föreställningar om vad tillsynsmyndigheten prioriterar. Vanliga brister kan därför bli till potentiella problem även om det inte är områden som uppfattas som särskilt problematiska i verksamheten till vardags, det vill säga utanför tillsynssammanhanget.

Ett annat sätt att försöka förutse kritik är att ta fasta på problem i den egna verksamheten. Det är dels problem i det vardagliga arbetet, till exempel ett dåligt fungerande dokumentationssystem. Dels är det pågående processer såsom förändringsarbete eller införande av nya dokumentationssystem som blir problem eftersom granskningen är tidsmässigt begränsad till situationen här och nu. Ett exempel på en sådan situation beskriver en rektor:

Vi har gjort en enkät nu. Det gör vi varje år, och den var färdig nu vid jul. Så vi håller på att omarbeta vår [likabehandlingsplan] så jag skickade in vårt arbetsexemplar, men den ska vara klar när de [Skolinspektionen] kommer. Och då tittar vi på hur det är med kränkande behandling. Det var en sex gradig skala på de frågorna - hot elev till elev, lärare till elev, elev till lärare, ja överhuvudtaget. Och vi fick 1,7 i snitt på det. I då finns det inte alls, det existerar inte. Alltså om man prickade i vid 1:an så

fanns det inte och 6:an var att det fanns fullt ut. 1,7 var medlet där. Och vi skulle ju ha in det här i den där likabehandlingsplanen. Så började vi tänka, vad ska vi göra för åtgärder? Och då fastnade vi lite grand och vi hade precis börjat jobba med det och göra om det när det [inspektionsmeddelandet] kom och jag sa ”vi skickar in ett arbetsexemplar så jobbar vi med den efteråt”. För vi kan inte sitta och spy ut någonting för att... men vi får säkert kritik för det. (Intervju med rektor)

### *Timing*

Den tidsmässiga avgränsningen får flera intervjupersoner att tala om ”timing” i tillsynen vilket står för tidsmässig tur eller otur. En gruppledare inom äldreomsorgen poängterar att de ”tidsmässigt hade flyt”. Vad hon syftar på är en ombyggnation som just när tillsynen aktualiserades var färdig och invigd med medieuppåd och festligheter: ”Vi hade det ju så fint, och det var en positiv stämning” förklarar hon. Vanligare är emellertid att timingen handlar om otur till exempel att granskningen aktualiseras precis när ett nytt verksamhetssystem implementeras eller i uppstarten av ett kundvalssystem. I sådana situationer kan verksamheten lätt te sig som kaosartad och att då frysa ögonblicket för att bli bedömd är inte det man helst önskar. Så här säger en enhetschef i äldreomsorgen.

Så det var ju tyvärr lite synd vid just den tiden, att vi fick det [tillsynen] också. Vi hade ju problem med att använda det ute i grupperna, vårt verksamhetssystem. Och så fick vi då detta [tillsynen](enhetschef äldreomsorgen).

### *Att fuska*

Granskningen ger eld i baken, så beskriver flera intervjupersoner det. Det är personal som beskriver hur deras chefer plötsligt börjar uppdatera och revidera olika dokument. Det är chefer som förklarar att tillsynen gett dem en anledning att se över till exempel likabehandlingsplanen eller verksamhetens genomförandeplaner som de länge känt att de borde göra. En hel del sådana åtgärder görs innan dokumenten skickas till tillsynsmyndigheten. Att det görs är dock

inget man skyltar med. Tvärtom tycks det uppfattas som lite besvärande att göra förändringar i verksamheten inför tillsynen: ”Det kanske kan uppfattas som fusk. Men det som är gjort är ju gjort”, förklarar en samordnare inom äldreomsorgen när hon beskriver hur de inför tillsynen gick igenom sin utförardokumentation.

Att det är besvärande märks i hur de pratar om de förändringar som gjorts. En dominerande föreställning tycks vara att tillsynens funktion är att avtäcka sanningen om verksamheten och att det därför är fusk att göra anpassningar.<sup>15</sup> Innebörden av att fuska (i den betydelse det används här) är dock inte att undanhålla information eller ljuga utan att proaktivt anpassa sig till de kravnivåer som tillsynsmyndigheten preciserar. Så här berättar en lärare:

- Emma: Kommer du ihåg hur ni lärare fick informationen [om tillsynen]?
- Lärare: Jag tror att... antingen så var det på arbetsplatsträffen eller så var det i veckobrevet. Något av dem. Men det var alltså så långt innan att man, ”ja men oj, kommer de då i augusti!” Det måste varit innan jul alltså. För skolan, ja de hade inte riktigt koll på alla de här rapporterna och sådana saker. Så de i ledningen och servicepersonalen jobbade väldigt mycket innan besöket med att plocka fram allt material, att kolla upp och förbereda sig jättemycket. För dem så var det nästan allting de gjorde. Medan för oss så, ja, det var ingenting vi kunde göra förrän de dagarna de var här.
- Emma: Så då fick ni information. Men att ledningen jobbade med detta, var det någonting som märktes i organisationen?
- Lärare: Det blev mer som en stående skämt bland vissa lärare (skratt). ’Nu gör de det inför skolinspektionen’. Därför att de gjorde vissa ändringar i dokument och policygrejer och

---

<sup>15</sup> Också i intervjusituationen satt det ganska långt inne att berätta om sådana anpassningar.

sådant. ”Ja ja, nu är de rädda för skolinspektionen igen”(skratt)

Att göra proaktiva anpassningar är inte enbart förknippat med fusk utan kan också, som intervjuutdraget ovan visar, ha ett löjeväckande skimmer över sig. Detta eftersom anpassningarna kan tolkas som en ansträngning att framstå i god (eller bättre) dager snarare än en ansträngning att göra rätt.

## Logistik och urval

I det sista brevet som Skolinspektionen och Länsstyrelsen skickar ut (brev 3) lämnar de förslag till schema för besöken som samordnarna har utgå ifrån i planeringen. I schemat har inspektörerna preciserat klockslag och aktiviteter. I kapitel sju beskriver jag upplägget på tillsynsbesöken mer utförligt. Här nöjer jag mig med att konstatera att det på en skola vanligtvis handlar om endagsbesök med i första hand intervjuer med olika grupper (rektorer, lärare, elever, elevhälsovårdsteam). Inom äldreomsorgen, där hela tillsynen organiseras samordnat för kommunen som helhet, är det tre till fyra dagars aktiviteter som ska bokas in. Utöver intervjuer är det också olika typer av observationstillfällen på olika platser i kommunen samt granskning av akter. Det kräver omfattande logistik. Omsorgspersonal måste frigöras från sina arbetsuppgifter (alternativt kallas in på sin lediga dag) för att kunna delta i intervjuer. Brukare ska tillfrågas om att delta i brukarintervjuer och det ska passa i deras vardagliga rutiner. Samordnaren måste också se till att tiden mellan inspektörernas aktiviteter räcker för att ta sig mellan exempelvis olika boenden.

### *Urval*

Det ingår att göra vissa urval inför besöket som både Skolinspektionen och Länsstyrelsen informerar om i breven. Inom äldreomsorgen ombeds man slumpmässigt välja ut dokumentation (till exempel kopior på genomförandeplaner och löpande anteckningar) och

ta med till intervjuerna. På båda fälten finns också instruktioner kring urvalet av personer till gruppintervjuerna att förhålla sig till. Till exempel framgår det i breven till skolorna att det i elevintervjuerna ska finnas elever från olika program och årskurser. I lärarintervjuerna ska det finnas lärare från olika arbetslag som har olika lång anställningstid på skolan. Skolinspektionen önskar också en relativt jämn fördelning mellan kvinnor och män i de olika grupperna. Inom äldreomsorgen kan det till exempel handla om personalintervjuer där Länsstyrelsen vill att det ska finnas personal från olika områden/distrikt/boenden.

Med instruktionerna styr inspektörerna urvalet. De signalerar samtidigt att urvalet har betydelse. Att bestämma vilka som ska delta i tillsynsbesöket innebär dock att hänsyn måste tas till fler faktorer än inspektörernas önskemål. Till exempel vad som är praktiskt möjligt och vilka som vill delta, vilket framgår av följande exempel:

- Lärare: Skolinspektionen hade sagt till ledningen att ”det här ska vi ha” och så gick det ut på arbetslagen – vilka tre kan tänka sig att ställa upp?
- Emma: Hur kom det sig att du anmälde dig?
- Lärare: Jag vet inte... Alltså, i vårt arbetslag så är det så. Alla säger på rutin nej till allting tänkbart. Och då gör jag tvärtom och säger på rutin ja till det mesta (skratt). Så det var därför jag tackade ja till detta också. Det var ingen annan – även de som hade varit med på mötet när de [inspektörerna] var här. Det fanns inget intresse. Så då sa jag ja.
- Emma: Du är tacksam att fråga!
- Lärare: Ja, men det kostar så lite. Jag tänkte att det kommer hjälpa Skolinspektionen och så säger man ja och så syns man. Så får man högre lön (skratt).
- Emma: Just det.
- Lärare: Jo, men lite så är det. Det är inte så att jag är superintresserad av Skolinspektionens arbete eller något sånt. Sen är jag ju samhälls-

Emma: lärare på samhällsprogrammet och då har man en viss position att man är med och driver programmet.  
Lärare: De andra två då? Tänkte de likadant tror du?  
Nej. En av dem är språklärare. Hon är också lite intresserad. Sen var det Bosse. Han tackade ja bara för att vi skulle få ihop tre stycken.

Utöver logistiken och urvalet inför tillsynsbesöket ingår det också en del praktiska förberedelser, som att beställa kaffe, fikabröd, frukt och ordna med lokaler. I en av de studerade skolorna får eleverna på floristprogrammet göra blomsterdekorationer till besöksbordet utanför rektorernas kontor. Att sådana praktikaliteter tillskrivs förhållandevis stor betydelse märks under tillsynsbesöken och kan tolkas som ett sätt att signalera att man tar besöket på allvar och visar engagemang och hövlighet.

## Diskussion: Granskningsobjektet tar form

Den ena frågan som presenterades i inledningen av det här kapitlet var hur det går till när representationerna av de granskade företeelserna framställs, den andra frågan om hur det går till när granskningsobjekt och regelverk kopplas ihop. Frågorna besvaras i detta och nästa kapitel. I detta kapitel har jag fokuserat på tillsynens avisering och på det som görs i de granskade organisationerna när de får veta att tillsyn ska genomföras. De är nu dags att summera kapitlet i form av ett första svar på frågan.

Det är få saker kring tillsynen som inte är känd på förhand av de granskade. Breven, informationsmötet, hemsidan, vanliga brister och tillsynsrapporter från andra kommuner ger sammantaget en tydlig bild av tillsynsprocessen och de resultat verksamheten har att förvänta sig. Detta är en avsiktlig strategi från myndigheterna: en metod för att skapa så bra förutsättningar för följsamhet som möjligt. Det kan också tolkas som ett sätt att förankra varje led i tillsynsproceduren och visa upp en systematik i arbetet (Power 1996). Sammantaget är innehållet i serien brev (och informationsmötet)



betydligt mer omfattande än att föranmäla besöket. Det gäller både skola och äldreomsorg. Brevet aktualiserar visserligen tillsynen. De informerar om att ett tillsynsbesök ska genomföras och när, men de gör mycket mer än så. De beskriver tillsynsmyndigheternas uppdrag och tillsynens syfte och knyter därmed den konkreta tillsynen till övergripande mål om kvalitet, likvärdighet och rättssäkerhet. Brevet informerar också i detalj *hur* tillsynen ska genomföras, exempelvis vilket underlag som ska samlas in och hur resultatet kommer att redovisas. Dessutom förmedlar breven en rad instruktioner till de granskade: kring distributionen av enkäter, sammanställningen av dokument, urval inför och planering av tillsynsbesöket. På så vis bidrar serien brev, inte bara till att forma förväntningarna på tillsynen, utan också till att strukturera arbetet med tillsynen från aviseringen till tillsynsbesöket – varje ny information följs av särskilda aktiviteter.

Informationen preciserar innehållet i tillsynen och samordnarna är både kunskapsbärare och kunskapsspridare avseende detta. Samordnarna håller i kontakterna med tillsynsmyndigheterna, förmedlar information om tillsynen och ser till att tillsynsmyndighetens instruktioner följs. Samordnaren har en viktig funktion inledningsvis när dokument ska sammanställas och skickas in. När det närmar sig tillsynsbesöket är det samordnaren som organiserar besöket och ser till att allt det praktiska fungerar med lokaler, tider, fika med mera. Samordnaren blir tillsynsmyndighetens förlängda arm samtidigt som hon eller han organiserar det interna arbetet med tillsynen.

De kallar det förberedelser i de granskade organisationerna eftersom tillsynsbesöket antas vara själva tillsynen. Men det är inte enbart förberedelser inför något som komma ska utan ett aktivt deltagande i utförandet av tillsynen. Samordnarna ombeds via instruktionerna i breven göra olika saker: distribuera enkäter, sammanställa och skicka in dokument enligt en lång lista och organisera tillsynsbesöket. Som utförare av dessa uppgifter är de granskade centrala aktörer i tillsynen och i detta arbete är den gedigna informationen som tillsynsmyndigheterna förmedlar och som offentliggörs på deras hemsida viktig. Tillsynsrapporterna tydliggör strukturen för bedömning och preciserar vad tillsynen, mer konkret, kommer

att handla om: kodlås, grindar, planer, kompetensutveckling, elevråd etcetera. På så vis får i första hand samordnarna en föraning om vilka indikatorer som tycks ha betydelse. Därmed blir det också möjligt att bedöma hur den egna verksamheten står sig i relation till andra och i relation till det önskvärda.

Tillsynsrapporterna åskådliggör också vad för slags resultat man har att vänta sig av en tillsyn. Det gäller både vilken typ av kritik rapporterna framställer (innehållet) och hur kritiken förpackas (formen). I och med detta definieras vad ett normalt tillsynsresultat är och att brister inte är något anmärkningsvärt eller udda. Tvärtom, är det högst normalt att tillskrivas brister i den typ av tillsyn som står för dörren. Denna normalisering av avvikelser märks i förväntningarna på tillsynen och är delvis en konsekvens av tillsynsrapporternas spridning. Kunskapen om tillsynens syfte och genomförande organiserar sammanställningen av dokument som de granskade har i uppgift att skicka in till tillsynsmyndigheterna. Vanliga brister och vad som är ett normalt tillsynsresultat är en del av denna kunskap som bland annat används för att göra proaktiva anpassningar (fuska). Att proaktiva anpassningar förknippas med fusk, löje och göms undan så gott det går, är paradoxalt med tanke på den gedigna information som förmedlas. Kunskap om kriterier och vanliga brister gör det möjligt för verksamheterna att själva bedöma och åtgärda brister utifrån tillsynens logik. Att de granskade inte gärna skylltar med de åtgärder som vidtas innan tillsynsbesöket har bland annat att göra med att granskningen är starkt förknippad med förväntningar om att den ska avtäcka sanningen om verksamheten. I tidigare forskning har bland annat Gendron, Cooper och Townley (2007) visat hur det vetenskapliga språkbruket bidrar till att legitima granskningspraktiken och till att göra granskningsobjektet mer faktalik. I linje med detta är den studerade tillsynen präglad av ett positivistiskt vetenskapsideal som bland annat märks i språket kring urval och slutledning. Proaktiva anpassningar är, med detta sätt att se det, ett sätt att tillrättalägga den fakta som ska kartläggas och därav "lite fusk" (som utvecklingsledaren inom äldreomsorgen uttrycker det).

Att proaktiva anpassningar döljs är också paradoxalt med tanke på att tillsynsmyndigheterna är måna om att se effekter av sin verksamhet. Precis som de verksamheter de granskar, måste tillsynsmyndigheterna redovisa prestationer i och resultat av tillsynsverksamheten. Proaktiva anpassningar skulle i praktiken kunna vara en av de mest tydliga positiva effekterna av en tillsyn. Särskilt med tanke på att tillsynsmyndigheterna långt ifrån alltid har möjligheter att följa upp de åtgärder som vidtas efter det att tillsynsrapporten publicerats.

Som jag redan nämnt normaliseras avvikelser och att så sker är logiskt utifrån det de granskade vet om tillsynen via andras tillsynsrapporter och tillsynsmyndigheternas hemsidor. Detta betyder dock inte att granskningen inte tas på allvar. Tvärtom är det en ganska stor sak i verksamheterna att tillsynsmyndigheterna ska göra sin granskning även om det bara är ett fåtal som är involverade i de praktiska förberedelserna. Att tillsynen skapar en anspänning är tydligt. Det ligger i linje med Justesen och Skærbæk (2010) som betonar de emotionella effekterna av granskning, mer precist den otrygghet och känsla av otillräcklighet som skapas. Inom äldreomsorgen är denna anspänning mer påtaglig än inom skolan. Detta trots att tillsynsrapporterna inte är lika tydligt orienterade mot brister. Tillsyn inom äldreomsorgen kopplas ofta samman med berättelser om omsorgsskandaler och mediala drev. Långt ifrån alla har egna erfarenheter av sådana händelser och de händelser som berättas om har inte alltid med tillsyn att göra. Men berättelserna är en del av förberedelserna och de gör omsorgsskandaler och mediala drev viktiga i organiseringen av tillsyn inom äldreomsorgen.

Det som sker innan tillsynsbesöket är centralt i skapandet av granskningsbarhet, inte minst med tanke på att dokumentation fyller en viktig funktion i tillsynsrapporterna (se kapitel fem). Granskningsobjektet tar således form innan inspektörerna besöker verksamheten. Det är emellertid i mötet med de granskade som granskningsobjektet redigeras och låses fast. Om detta handlar nästa kapitel.



## Kapitel 7

# Tillsynsbesök

I föregående kapitel visade jag hur tillsynen aviseras och hur de granskade involveras i arbetet att ta fram underlag till granskningen. Jag diskuterade också hur gedigen information om kriterier, indikatorer och vanliga brister gör det möjligt för samordnare och chefer att läsa verksamheten genom tillsynsmyndighetens glasögon. Vidare visade jag hur tillsynsbesöken förbereds genom urval och planering. Det är dessa tillsynsbesök det här kapitlet handlar om. Tillsynsbesöken är på många sätt tillsynens mest centrala händelse. Det är det tillfälle granskningen som helhet kretsar kring, i synnerhet i de granskade organisationerna. För dem *är* tillsynsbesöket tillsynen, vilket kan låta märkligt med tanke på hur mycket som görs redan innan besöket äger rum.

Detta kapitel vägleds av samma frågor som vägledde kapitel sex, nämligen: hur representeras den granskade verksamheten? Och hur kopplas granskningsobjektet ihop med regelverket? Till skillnad från mycket annat som sker i granskningen är inspektörerna och de granskade på samma plats under tillsynsbesöket. De interagerar genom att prata, berätta, visa, ställa frågor, följa upp med följdfrågor, lyssna in, läsa av, reagera. På så vis är tillsynsbesöken annorlunda annat som händer. De är också annorlunda eftersom de involverar många fler personer än vad arbetet med dokumenten gör.

Kapitlet baseras i första hand på observationsmaterial och är strukturerat på följande sätt. Först presenteras övergripande uppbyggnaden av tillsynsbesöken på de båda fälten. Därefter beskrivs besöken utifrån tre teman som knyter an till olika schemalagda aktiviteter: gruppintervjuer, dokument och andra bevis, samt besöket avslutas. I det som därefter följer presenteras faktagranskningen

som på båda fälten är en rutin för att kvalitetssäkra tillsynen. Inom varje tema varvas material från skola och äldreomsorg. I det avslutande avsnittet vidareutvecklar jag analysen från kapitel sex genom att särskilt lyfta fram konstruktionen av granskningsobjekten och fastläsningen av detta objekt.

## Tillsynsbesökens uppläggning

De tillsynsbesök som Skolinspektionen och Länsstyrelsen genomför är upplagda på ett likartat sätt. Under en eller flera dagar är två inspektörer på plats, gör intervjuer, observationer och granskar olika typer av dokumentation. Syftet är att samla information om verksamheterna. Tillsynsbesöken är väl förberedda och organiserade. Olika aktiviteter avlöser varandra utifrån ett schema som har planerats i förväg.

	<b>Skola, tillsynsbesök</b>		<b>Äldreomsorg, uppföljningsbesök</b>
8.00	Intervju med skolledning	9.15	Intervju med enhetschefer
9.45	Rundvandring	11.00	Rundvandring och dokumentgranskning
10.15	Intervju med elevgrupper	11.30	Lunch
11.30	Lunch	12.00	Intervju med personal hemtjänst
12.30	Intervju med lärare	13.30	Intervju med personal boende
14.30	Uppföljningssamtal med skolledning		
	Övrig tid för tillsyn		

Bild 7.1: Exempel på schema över tillsynsbesök

Ett tillsynsbesök pågår i en till flera dagar. I bild 7.1 visas ett schema för ett tillsynsbesök på en skola och ett schema för ett uppföljningsbesök inom äldreomsorgen. När det gäller skoltillsynen har varje skola i kommunen ett liknande besök, men alla genomförs inte samma dag. Sett till kommunen som helhet pågår skolbesöken i allt ifrån några dagar till flera månader (beroende på hur många

skolor det finns i kommunen och hur Skolinspektionen organiserat tillsynen). I äldreomsorgens huvudtillsyn är inspektörerna på plats i tre till sex dagar och under de dagarna besöker de flera delar av verksamheten: boenden, hemtjänst, dagverksamhet, biståndsbedömning (Länsstyrelsen 2008). Uppföljningsbesöken däremot genomförs vanligen under en dag. De är mer riktade eftersom de fokuserar på särskilda bristområden och är därför inte lika omfattande. Uppföljningsbesök kan fokusera på särskilda bedömningsområden eller specifika verksamhetsområden som i huvudtillsynen bedömts som bristfälliga.

## Tillsynsbesökens olika aktiviteter

Tillsynsbesöken byggs upp kring olika typer av aktiviteter som går ut på att samla in information om verksamheten. En skolinspektör beskriver det som att lägga ett pussel. Det man som inspektör gör, menar han, är att lägga olika pusselbitar till varandra som tillsammans ger en samlad bild av verksamheten. Syftet med tillsynsbesöket är, med inspektörens liknelse som utgångspunkt, att samla in bitarna till pusslet. Att få med sig alla bitar som behövs för att kunna se helheten.

Tillsynsbesöken byggs upp kring tre typer av aktiviteter. Ett dominerande inslag under besöken är *gruppintervjuer* med till exempel elever, anhöriga, personal och chefer<sup>16</sup>. Intervjuerna görs utifrån en frågeguide och de är både strukturerade och standardiserade. Under besöket görs också *dokumentgranskning* som innebär att inspektörerna får tillgång till arkiv, granskar journaler, akter med mera. I Skolinspektionens schema står ”Övrig tid för tillsyn” vilket är tid som ofta används till dokumentgranskning. I tillsynsbesöken ingår också *observationer eller rundvandringar* som innebär att

---

<sup>16</sup> När det gäller uppföljningar inom äldreomsorgen varierar det vilka grupper som intervjuas, beroende på vad uppföljningen behandlar. Huvudtillsynerna inkluderar i samtliga fall intervjuer med verksamhetschef, enhetschefer, biståndsbedömare, personal, brukare och anhöriga. I den regelbundna tillsynen på skolområdet intervjuas utöver skolläda, lärare, elever (och i vissa fall elevvårdshälsoteam) också förvaltningsledning och politiker.

inspektörerna följer med eller visas runt i verksamheten och gör iakttagelser mer eller mindre strukturerat. Under hela besöket för inspektörerna anteckningar över det de ser och hör. När inspektörerna efter ett tillsynsbesök återvänder till tillsynsmyndigheten har de, utöver intryck och erfarenheter, med sig en mängd intervju- och observationsanteckningar och kopior på allehanda dokumentation. Allt detta material diarieförs och läggs till akten på tillsynsmyndigheten.

## Värdskap

Tillsynsbesökens upplägg gör att tiderna hålls och aktiviteterna avlöser varandra i den ordning som schemat visar. Det är tillsynsmyndigheterna som övergripande håller i tillsynen men under besöken är det de granskade organisationerna, i första hand verksamhetschefer och rektorer, som fungerar som värd. De ser till att allt det praktiska fungerar kring lokaler, logistik, fika och att inspektörerna får tillgång till arkiv, journaler och övrig dokumentation. De gör så att besöket fungerar smidigt samtidigt som de på olika sätt gör det trivsamt.

Överlag tilldelas arrangemangen kring värdskapet stor vikt av chefer och samordnare. Det ordnas ofta med kaffe och smörgås till besökets första intervju och med kaffe och kaka till eftermiddagen. På en av de studerade skolorna står det blomsterdekorationer på besöksbordet utanför rektorernas rum som skolans floristelever gjort inför besöket. Luncher erbjuds på restaurangskolan, skolmatsalen eller på något av kommunens äldreboenden. I allmänhet är inspektörerna positiva till att äta lunch i verksamheten. De menar att det är ett bra tillfälle att "se verksamheten" såsom hur samspelet mellan lärare och elever fungerar på restaurangskolan eller hur måltiderna läggs upp och serveras på äldreboendet. Även om de verksamhetsansvariga ofta erbjuder sig att bjuda på lunchen är inspektörerna måna om att betala för sig.

När inspektörerna anländer är det således till ett organiserat arrangemang som är välkommande. När besöken avslutas bekräftar inspektörerna arrangemanget positivt: att besöket flutit på ett smi-



digt sätt och att de blivit väl bemötta. En sådan välkomnande inramning är inget undantag menar inspektörerna. De bemöts vanligtvis mycket positivt och ytterst sällan av chefer som inte visar engagemang och samarbetsvilja.

## Gruppintervjuer

En central aktivitet under tillsynsbesöken är gruppintervjuer. Syftet med gruppintervjuerna är att samla information om verksamheten från flera olika håll och på så vis få ta del av olika perspektiv på verksamheten. Gruppintervjuerna görs därför med elever, brukare och olika personalkategorier var för sig. I de intervjuer jag observerat är antalet intervjupersoner normalt tre till åtta personer (i samtliga fall utom två, där den ena gjordes med en enda rektor och den andra gjordes med fjorton vårdbiträden och undersköterskor). Det är färre intervjupersoner på chefsnivå och fler i intervjuer med lärare, vårdpersonal och elever. Varje intervju varar i en till två timmar och leds av inspektörerna. En av dem håller i intervjun genom att ställa frågor utifrån en frågeguide. Den andra inspektören för anteckningar över svaren. Även om formen är strukturerad är inspektörerna måna om att framhålla att det är ett samtal och en diskussion de vill få till stånd. En inspektör på skolområdet tydliggör att ”det inte handlar om ett förhör utan om ett samtal”. Bland deltagarna i gruppintervjuerna råder det delade meningar om huruvida inspektörerna lyckas i sin ambition att skapa ett samtalsliknande klimat. En lärare menar till och med att ”om man inleder med att det här inte är något förhör, då vet man att det är just exakt vad det är”. Oavsett hur intervjuerna uppfattas är det tydligt att det som samtal är strukturerat och dessutom ojämnt. Det är inspektörerna som styr formen, innehållet, längden på diskussionerna och vad som tilldelas vikt.

Alla gruppintervjuer inleds med lite småprat i väntan på att alla ska komma eller medan inspektörerna kopplar in och startar upp sina datorer. Småpratet kan handla om allt möjligt: var de har träffats tidigare, gemensamma bekanta, vädret eller resan dit. Inspektörerna gör sedan klart när det är dags att inleda intervjun. Varje in-

tervju inleds med en presentationsdel, där både inspektörer och intervjupersoner presenterar sig och där förutsättningarna för tillsynsbesöket klargörs. Detta följs av att en av inspektörerna ställer en mängd frågor utifrån olika teman. Frågemomentet är intervjuens huvudsakliga och mest omfattande del. När det är klart avslutas intervjun med en kortfattad summering, eventuella frågor från intervjupersonerna och en beskrivning av den fortsatta processen.

### *Presentation*

När inspektörerna avbryter småpratet för att inleda intervjun är det en tydlig övergång till ett mer formellt samtal. Det inleds med en presentation där inspektörerna berättar vad de heter och om sin utbildningsbakgrund och arbetslivserfarenhet. De lämnar sedan ordet till intervjupersonerna som också presenterar sig. Därefter informerar inspektörerna om tillsynsmyndighetens uppdrag och om den aktuella tillsynens upplägg och genomförande. På så vis klargör de ramarna för besöket: i vilket sammanhang det görs och vad det ska användas till.

### Vinjett: gruppintervju med skolledning

Det är tillsynsbesök på gymnasieskolan. Klockan är åtta och inspektörerna har precis anlänt. En av rektorerna har tagit emot dem i foajén och visat in dem till sitt rum där besökets första intervju ska hållas. Det finns ett runt bord med fem stolar i ena ändan av rummet där de sätter sig. Inspektörerna börjar med att koppla in och starta upp sina datorer. En av dem placerar några mappar med papper i och en tjock röd bok - "Skolförfattningar" - bredvid sig. Inspektörerna bär namnskyltar med Skolinspektionens logotype. Runt bordet sitter, utöver inspektörerna, tre rektorer. Samtalet inleds med att en av inspektörerna frågar rektorerna hur det känns. En av rektorerna svarar att det känns bra och så reser hon sig och hämtar en tidning ur papperskorgen. Tidningen är från en kommun långt bort och på förstasidan står det en stor rubrik "Skolan är under all kritik". Rektorn håller upp tidningen och berättar med glimten i ögat att en lärare lämnat den till henne igår. Alla skrattar. "Vi får väl inte tro att det

ska bli sådana rubriker” säger en av inspektörerna och fortsätter med att fråga om någon av dem var med vid förra tillsynen. Två av rektorerna nickar. En av dem berättar att de på den tiden hade titeln biträdande rektor. En följd av tillsynen då var att de fick rektorstiteln och det är de väldigt nöjda med, säger hon. Inspektörerna kommenterar inte det utan presenterar sig istället. De berättar vad de heter och hur länge de arbetat på Skolinspektionen och tidigare Skolverket och om sin tidigare erfarenhet av arbete inom skolan. De presenterar också upplägget på besöket och betonar att intervjun ”inte handlar om ett förhör utan om ett samtal”. En av inspektörerna förklarar att han kommer att hålla i samtalen och att hans kollega i första hand kommer föra anteckningar. Sedan ber han rektorerna att presentera sig själva och sin bakgrund. Han frågar särskilt om de har gått rektorsutbildningen. Rektorerna presenterar sig i tur och ordning. En av dem förklarar att både hon och hennes kollega saknar rektorsutbildning eftersom de halkade in på ett bananskal som rektorer. Just vid det tillfället fanns det ingen kurs och nu har de blivit för gamla säger hon med ett skratt. Jag ombeds också presentera mig och inspektörerna gör klart att jag inte är där med dem utan med godkännande från skolan. Rektorerna bekräftar att så är fallet.

När alla presenterat sig tar inspektörerna återigen ordet och berättar i cirka tio minuter om syftet med tillsynen och Skolinspektionens uppdrag generellt. De förklarar att detta är en regelbunden tillsyn och att det finns tre varianter: bas-, fördjupad eller breddad granskning. De beskriver vad det innebär och förtydligar att detta är en bastillsyn. Därefter beskriver de underlaget som de använder för att göra sin bedömning. Tillsynsbesöket är ett underlag vid sidan om nationell statistik och dokumenten som skolan skickat in, förklarar de. Inspektörerna fortsätter sedan beskriva processen efter tillsynsbesöket med fokus på rapportens utformning och offentliggörande. Inga enskilda personer kommer att synas i rapporten, förtydligar de, utan formuleringarna kommer att vara av typen ”flera elever uttrycker att...” och ”i samtal med elever och lärare framkommer...”. De förklarar att rektorerna kommer att få ett utkast till rapporten för faktagranskning och lägger till att det är viktigt att rektorerna går igenom rapporten och rättar sådant som är felaktigt. Rektorerna nickar. Angående tillsynsrapporten förtydligar inspektörerna att den är att betrakta som en ren avvikelserap-

port. ”Det positiva i verksamheten kommer inte att synas i rapporten”. Med glimten i ögat säger en av inspektörerna att även om han skulle vilja flika in lite positiva omdömen i rapporten, rensas det bort av juristerna i den interna processen på Skolinspektionen. En av rektorena kommenterar att hon tycker att det är en konstig ordning, men ifrågasätter det inte vidare. Med detta är den inledande introduktionen slut. ”Nu är det dags att sätta igång och ställa lite frågor” säger en av inspektörerna. Rektorena nickar. ”Vi ska börja med måluppfyllelsen. Hur går det för era elever tycker ni?”.

Även om det som sägs i inledningen delvis varierar mellan gruppintervjuer så ingår det alltid att presentera sig personligen och att presentera tillsynsmyndigheten och dess uppdrag. Genomgående betonar inspektörerna i den personliga presentationen sin erfarenhet av arbete som lärare, rektor, vårdpersonal och enhetschef. I presentationen av myndigheten betonas mångfalden av tillsynsinstrument. ”Vi kan dyka upp en helgdag och vilja gå med i verksamheten” betonar en inspektör inom äldreomsorgen. En sak som betonas i samtliga intervjuer är att enskilda personer inte kommer att synas i tillsynsrapporten. Särskilt starkt betonas det i intervjuer med personal och elever. På så vis understryker inspektörerna att det är utan risk att uttala sig kritiskt om verksamheten, beskriva negativa upplevelser och erfarenheter. I ett par gruppintervjuer skickar inspektörerna runt en lista som intervjupersonerna kan skriva sina namn på. De betonar då att de enbart behöver namnen om de skulle vilja komma i kontakt med någon av dem i efterhand för att reda ut eventuella frågetecken.

Trots formaliteterna är stämningen lättsam. Intervjupersonerna skojar om tillsynssituationen och det faktum att de är granskade. Tidningsartikeln som rektorn i vinjetten ovan tar fram ur papperskorgen är ett exempel bland flera. En lärargrupp gör en poäng av att ingen vill sitta närmast inspektörerna runt bordet. En enhetschef som snart ska sluta sin tjänst skojar om att tillsynen leder till merjobb och att hon glömde läsa tillsynsrapporten för sin nya arbetsgivare innan hon tackade ja till tjänsten. En rektor frågar med spelad

förvåning ”blir det *ingenting* på tv?” när inspektörerna har klargjort att de ”inte jobbar med dolda mikrofoner”.

### *Frågeguide*

Gruppintervjuerna är standardiserade och utgår från en frågeguide. Frågeguiden är uppbyggd kring teman som överensstämmer med de bedömningsområden granskningen utgår ifrån. Inom äldreomsorgen är dokumentation under genomförande och kvalitet i omsorgens innehåll exempel på teman. På skolområdet är måluppfyllelse och lärarnas betygsättning exempel. Varje fråga som ställs ingår således i ett frågebatteri inom vart och ett av temana. Tematiken framgår av inspektörernas sätt att introducera varje nytt frågebatteri (”vi ska börja prata om måluppfyllelsen”). På så vis markerar de i vilket sammanhang varje fråga ingår. Det är bara inspektörerna som har tillgång till frågeguiden under intervjun, men de som har läst på tillsynsmyndighetens hemsida känner igen temana. Varje tema behandlas i tur och ordning och tempot varierar. En del områden behandlas mycket snabbt, i ett par frågor och korta svar, medan andra diskuteras mer utförligt. Genom följdfrågor och introduktionen av nya teman styr inspektörerna samtalsinnehåll och längd. Frågorna riktar inte till någon enskild person utan det är upp till intervjupersonerna att fördela ordet. En del intervjupersoner svarar mycket och gärna på frågorna, andra sitter tysta i princip hela intervjun.

### *Att hitta svar*

Vad har ni för mål på verksamhetsnivå? Hur uppmärksammar ni den enskilde brukarens behov? Beskriv hur ni arbetar med löpande anteckningar? Hur avgörande ska det nationella provet vara vid betygsättning? Hur gör lärarna för att ni elever ska förstå vad ni ska lära er? Detta är exempel på frågor som ställs i intervjuerna. Intervjupersonerna turas om att svara – ”jag inleder så får ni andra fylla på”. Ibland är de osäkra på vad inspektörerna frågar efter, men även om de förstår frågan finns det sällan ett givet svar.

## Vinjett: gruppintervju med enhetschefer inom äldreomsorgen

Tre enhetschefer och två inspektörer sitter runt ett kvadratisk bord i en samlingslokal på ett äldreboende. Det står en termos, koppar och ett fat med ostfrallor på bordet. Klockan är halv tio och intervjun har nyligen börjat. Hittills har inspektörerna haft en inledande presentation och de har precis rundat av diskussionen kring det första temat i intervjun: målen för verksamheten. Nu är det dags att prata om kontaktmannaskap. Har ni något system med kontaktmannaskap, frågar inspektören. Enhetscheferna nickar. ”Det kallas SOA. Det står för social omsorgsansvarig” förklarar en av dem. Inspektören upprepar namnet och frågar sedan: ”Vad ingår i uppdraget som SOA?”. En av enhetscheferna berättar att det finns ett dokument där uppdraget är specificerat. ”Ska jag hämta det?” undrar hon. Inspektören svarar att det får hon gärna göra. Enhetschefen tar sina nycklar och går i väg. Medan hon är borta fortsätter inspektören att ställa frågor om ankomstsamtal till de två andra enhetscheferna som svarar med att beskriva rutinerna på respektive enhet. Efter cirka fem minuter kommer enhetschefen som gick för att hämta uppdragsspecificeringen tillbaka och berättar att hon inte hittade något dokument. Hon lovar att istället skicka ett exemplar. Inspektörerna nickar och byter ämne. Finns det brukarråd eller liknande? undrar inspektören. En av enhetscheferna inleder och berättar om ett av äldreboendena i kommunen som har ett väldigt aktivt anhörigråd. Hon ger exempel på hur de arbetar med anhörigrådet där. En av de andra enhetscheferna tar vid och berättar att hon försökt starta upp något liknande på sitt boende. Hon beskriver hur det arbetet sett ut och att det inte riktigt lyckats. Inspektören exemplifierar vad som kan vara brukarrådets uppgift. En enhetschef förklarar att på hennes boende har de ett kostråd som har i uppgift att föra fram önskemål kring måltiderna.

Inspektören går vidare i frågeguiden: ”Stimulans är nästa punkt att prata om. Vilka möjligheter till stimulans finns?”. En av enhetscheferna svarar omgående att det nog finns möjligheter, men att det är svårt eftersom de äldre är så sjuka. Hon beskriver statusen på brukarna på hennes boendeenhet. De andra enhetscheferna nickar instämmande och en av dem lägger till: ”Ofta handlar det om det lilla. Som att hålla handen, lägga håret eller

göra manikyr”. Inspektören nickar uppmuntrande och enhetschefen upprepar: ”Det handlar om det lilla”. En enhetschef flickar in och förtydligar att de individuella aktiviteterna bestäms utifrån en levnadsberättelse som SOA gör. Hon förklarar vad levnadsberättelsen innehåller och hur den tas fram. En annan enhetschef lägger till att det finns en aktivitetsmall som personalen konstruerar utifrån varje levnadsberättelse. ”I den kryssar man i när någon aktiverats eller erbjudits aktivering”. De diskuterar levnadsberättelserna och aktivitetsmallen ytterligare en stund. Återigen lyfts ett specifikt boende: ”Där är de duktiga på aktivering” förklarar en av enhetscheferna. Hon beskriver hur de på den enheten brukar åka in till stan med brukarna och göra ärenden.

Vinjetten visar hur intervjupersonerna lägger till i varandras beskrivningar och att de på så vis utvecklar och kompletterar svaren till dess att inspektörerna introducerar nästa tema. En mängd goda exempel, anekdoter och beskrivningar ur verksamheten läggs på så vis till varandra. Vad som är av betydelse är inte alltid enkelt för intervjupersonerna att veta vilket också följande vinjett åskådliggör.

### Vinjett: gruppintervju med skolledningen på en gymnasieskola

Det är en gruppintervju med tre rektorer på en gymnasieskola. Inspektören har precis avslutat den inledande presentationen. Han inleder med att fråga om måluppfyllelsen. En av rektorerna förklarar att det varit en trend uppåt vad gäller betygsstatistiken, men att det blivit en dipp senaste året. Hon fortsätter med att beskriva tänkbara orsaker till dippen, till exempel hur elevunderlaget förändrats. Inspektören frågar om ytterligare mått på kunskapsresultaten, som andel högskolebehöriga och andel med reducerat program. Rektorn svarar att resultatet även där ligger en bit under riksgenomsnittet. Inspektören nickar och frågar ”vad beror de svaga resultaten på?”. Rektorn förklarar: ”Det är en ’pojkskola’. Med de programmen vi har lockar vi många pojkar. 2/3 är pojkar”. Hon fortsätter med att beskriva den socioekonomiska strukturen och den låga utbildningsnivån i kommunen. Inspektören lyssnar. Han ser tveksam ut. När rektorn berättat klart frågar han hur skolan har jobbat för att öka

måluppfyllelsen. Rektorn nämner ett projekt inom samhällskunskapen som initierats i syfte att öka måluppfyllelsen på framförallt yrkesprogrammen. Inspektören nickar intresserat. En av de övriga rektorerna tar vid och förklarar att samhällskunskapsprojektet har haft som mål att samla lärarna och få dem att arbeta mer i team. Han beskriver också att resultatet av detta arbete hittills varit bra. Inspektören nickar uppmuntrande och rektorn fortsätter sin beskrivning av samhällskunskapsprojektet genom att ge exempel på hur arbetet gått till i praktiken. Samhällskunskapsprojektet är ett framgångsrikt recept som hittills bara prövats i liten skala, förtydligar han.

Inspektören går vidare och frågar hur rektorerna arbetar för att öka måluppfyllelsen och hur deras tankar förmedlas till arbetslagen. En av rektorerna, som blir osäker på frågans innebörd, svarar lite tvekande att de har möten med arbetslag och programarbetslag. Inspektören ber rektorn precisera vad det innebär. Rektorn ger ytterligare ett par exempel, bland annat schemalagningen som är ett viktigt verktyg. En annan rektor tar vid och beskriver vad de på skolan kallar "flikmallen". Han förklarar att det är ett verktyg lärarna arbetar efter, ett dokument som är utformad efter den kommunala skolplanen. Inspektören ber honom beskriva den och rektorn förklarar innehållet i varje flik. Till synes nöjd med svaret kommenterar inspektören att den även följer läroplanens rubriker. Rektorn erbjuder sig gå och hämta den alternativt skicka den per post, men inspektören svarar att det inte är nödvändigt. "Det räcker om vi tar en titt på den imorgon" säger inspektören. Som avslutning kommenterar rektorn att flikmallen också är till stor nytta i arbetet med kvalitetsredovisningen. Inspektören nickar och introducerar nästa tema.

I gruppintervjuerna förmedlas en mängd representationer av den verksamhet som inspektörerna ska bedöma: beskrivningar av rutiner och praxis, anekdoter, goda exempel etcetera. Genom att läsa av inspektörernas reaktioner (om de nickar, antecknar) och på hur de ställer följdfrågor utvecklar intervjupersonerna svaren i "rätt" riktning (i exemplet ovan: från möten med arbetslag och schemalagning, till flikmallen).



### *Eftersökta synpunkter och önskad kritik*

Inspektörerna bemöter vad de hör med både kritiska och bekräftande kommentarer. Det bedömande inslaget i tillsynen är på så vis ständigt närvarande även om det inte är uttalat. Faktum är att detta är en typ av respons som de granskade förväntar sig och eftersöker. De framhåller att de försöker se tillsynen som ett tillfälle att lära. ”Man måste se det som en utbildningsmöjlighet, annars blir man ju tokig” säger en rektor. En återkommande kommentar, när de i efterhand reflekterar över tillsynsbesöket, är att inspektörerna är återhållsamma med att visa hur de uppfattar verksamheten och med idéer om hur särskilda problem kan lösas. Överlag är detta något de gärna hade sett mer av. Åtminstone är det så de uttrycker det i efterhand. Under gruppintervjuerna sker det sällan att de granskade ställer frågor eller ber om råd. Det är inte den typen av samtal, även om inspektörerna i slutet av varje gruppintervju öppnar upp för frågor.

Inom äldreomsorgen används besöket också för att göra inspektörerna uppmärksamma på specifika problem. Syftet är att få tillsynsmyndighetens gehör, få dem att rikta kritik mot verksamheten för att därigenom åstadkomma förändring. En verksamhetschef berättar att hon ”bad dem under inga omständigheter se mellan fingrarna” när det gäller ett boende i kommunen som hon äskat pengar för under flera års tid. En annan verksamhetschef berättar att politikerna i kommunen inte formulerar några mål för verksamheten och att hon verkligen ”hoppas på en reprimand från Socialstyrelsen där”. En inspektör intygar att tillsynen ”ofta används för att sätta press på politiker”.

### *Invändningar*

I tillsyn har inspektörerna tolkningsföreträde vad gäller frågan om vad som är rätt och fel. Det är de som bedömer och fattar beslut. Det händer att inspektörernas tolkning av lagstiftningen ifrågasätts under tillsynsbesöken men i allmänhet har inspektörerna rollen som experter på lagen. En verksamhetschef inom äldreomsorgen förklarar: ”De har en djupare detaljkunskap om det som gäller lagen” och

lägger till att ”när man undrar vissa saker som har med det juridiska att göra, då är de ju bra”. Samtidigt förtydligar hon att detta inte är det enda verksamheten har att förhålla sig till och att Länsstyrelsens kompetens är smalare än deras egen:

Vi i kommunen är ju uppdaterade på vad som sker i landet, hur utvecklingen ser ut, de ekonomiska effekterna. Vi är uppdaterade på sådant i verksamheten som inte Länsstyrelsen är uppdaterade på. Så jag tror att vi har en bredare bild än Länsstyrelsen har. (Intervju med verksamhetschef, äldreomsorgen)

I skoltillsynen var frågan om betygssättning den som väckte mest reaktioner under de tillsynsbesök som observerades. Så här kunde det se ut:

### Vinjett: gruppintervju med lärare på en gymnasieskola

Det är en gruppintervju med sju lärare. Intervjun har pågått i cirka en och en halv timma och inspektören för nu in samtalet på nationella prov. ”Hur avgörande ska det nationella provet vara vid betygssättningen?” frågar han. Lärarna diskuterar en stund. De är eniga om att det ska vara vägledande men inte fullständigt styrande. I diskussionen lyfts olikheter mellan ämnen fram och lärarna påtalar att hela kursinnehållet inte täcks av det nationella provet i alla ämnen. Inspektören tar fram ett papper som han har bredvid sig. Han berättar att det är en sammanställning över slutbetygen i svenska, matte och engelska. Siffrorna är markerade med olika färger. En gul markering betyder att betyget är högre än det nationella provresultatet, blått betyder att det är lägre. De vita fälten betyder att det är samma betyg som det nationella provresultatet. Han skickar runt pappret och sitter tyst medan lärarna läser. Det är åtta lärare runt bordet, däribland en engelsklärare och en svensklärare. Dessa tittar direkt på sina ämnen (vilken färg de har). Efter en stunds sorl undrar en av lärarna om detta är ett dokument som skolan har eller om det är något som sammanställts av inspektören. Inspektören förklarar att det är skolans dokument men att det är han som har lagt till färgerna. Han påpekar också att det är ”anmärkningsvärt mycket gult när det gäller MVG”. Han visar

några exempel i dokumentet på hur många elever som fick MVG på det nationella provet och hur många som fick det i slutbetyg. Några lärare är märkbart irriterade. Inspektören fortsätter: ”Vad säger det om likvärdig bedömning, om någon systematiskt sätter högre betyg än nationella provet medan andra sätter samma?”. Engelskläraren, som är påtagligt irriterad, ber att få titta på dokumentet igen och säger sedan: ”Jag vill bara poängtera att mina är vita” och så skickar hon tillbaka pappret. Inspektören nickar och diskussionen om vad man skulle kunna göra fortsätter. Inspektören föreslår att de skulle kunna prata mer öppet betygssättning. Han poängterar att det kan finnas goda skäl att avvika från ett nationellt prov, men undrar i vilka lägen man gör det och hur man tänker. Skulle man kunna prata mer öppet om det, frågar han. En ekonomilärare säger att hon tycker att det låter väldigt bra: ”Man är väldigt ensam i betygssättningen, det skulle vara bra med en större öppenhet”. Hon utvecklar kort vad hon menar. Inspektören följer upp och frågar varför det är så stängt, varför man inte lägger fram sina betyg för varandra och diskuterar dem. ”Det är väl känsligt” svarar en av lärarna lite tveksamt. Det blir tyst. Inspektören poängterar igen: ”Det är stora avvikelser”. Engelskläraren säger märkbart provocerad: ”Ja men det visste vi ju redan, har du inget tips på vad vi ska göra?”. Inspektören bemöter inte kommentaren och samtalet fortsätter handla om hur man kan öka samarbetet mellan lärare i betygssättningen. Två musiklärare konstaterar att eftersom de har ensemble tillsammans, så är det naturligt att samarbeta eftersom flera lärare har sett samma elev. Engelskläraren suckar och vrider på sig. Hon vänder sig till sina kollegor och säger upprört: ”Det låter ju på honom som att vi ska jaga bovar!”. Inspektören replikerar att det inte alls är så han menar utan att det är hennes tolkning. ”Det handlar om eleverna och deras rätt till en likvärdig och rättvis betygssättning”. Ekonomiläraren instämmer och säger: ”Man måste ju utgå från eleverna, det är deras perspektiv vi ska ha”. Inspektören nickar. Engelskläraren ser inte övertygad ut. Stämningen är ganska upprörd. Inspektören för över samtalet på nästa tema som ska diskuteras.

### *Intervjuerna avslutas*

När varje tema i intervjuens frågedel har behandlats markerar inspektörerna att det är dags att runda av samtalet. De går då in i

gruppintervjuns tredje och avslutande del som också är den kortaste. Där tackar inspektörerna för att intervjupersonerna tagit sig tid att komma. De beskriver den fortsatta processen med tillsynsrapporten: skrivande, kvalitetssäkring och publicering. Inspektörerna lämnar få eller inga signaler om hur resultatet kommer att se ut. Även i de fall intervjupersonerna konkret efterfrågar feedback på granskningen är inspektörerna försiktiga. De säger sig inte vilja gå händelserna i förväg, utan hänvisar till rapporten.

I gruppintervjuernas avslutande del lämnas också utrymme att reflektera över samtalet och över tillsynen i stort. Inspektörerna öppnar upp med att övergripande efterfråga synpunkter på innehållet i det som diskuterats under intervjun eller på genomförandet av intervjun. Ytterst få kommentarer lämnas och intervjuerna avslutas därefter. Att det inte sker någon reflektion över samtalet där och då betyder dock inte att reflektionen helt uteblir. Efter gruppintervjuerna reflekterar inspektörerna sinsemellan över det som hänt i samtalen. Bland intervjupersonerna fortsätter också diskussionen om exempelvis inspektörernas sätt att ställa frågor ("alla tyckte att han var fruktansvärt otrevlig mot just mig"). De diskuterar också de egna prestationerna till exempel hur samstämmiga de varit i sina svar ("vi har nog samma bild") och om de svar de lämnat är riktiga ("när vi gick tillbaka och tittade så *har* vi ju rutiner").

## Avslöjande dokument

I de flesta tillsynsbesök inom både skola och äldreomsorg ingår det att granska dokument och akter. Majoriteten av den dokumentation som inspektörerna använder som underlag i tillsynen skickas in i förväg till tillsynsmyndigheterna. Granskningen av dokument på plats under besöket kompletterar det inskickade materialet. Det kompletterar också intervjuerna som genomförs under besöket. Exempelvis kan personalens beskrivning av hur de dokumenterar kompletteras med konkreta exempel från denna dokumentation.

## Vinjett: dokumentgranskning på ett äldreboende

Efter intervjun med enhetscheferna ber en av inspektörerna att få gå med och titta på dokumentationen på ett äldreboende som ligger på andra sidan gatan. Enhetschefen som har ansvar för just detta boende följer inspektören dit. De följer med in på en av avdelningarna. I matsalen sitter personal och flera boende samlade. Enhetschefen förklarar att det pågår aktivering. En del av rummet avgränsas med några draperier och där bakom har personalen sitt personalrum. Där står två skrivbord, en soffa och en bokhylla med pärmar. Pärmarna är märkta med siffror och namn, till exempel '66 Elsa' eller '81 Stina'. Inspektören slår sig ner i soffan och börjar bläddra i en slumpvis utvald pärm. Hon läser och antecknar i sitt block. Efter en stund ber hon enhetschefen, som står kvar och väntar, om ett par olika blanketter. Enhetschefen letar i bokhyllan utan framgång och går sedan till sitt rum hämtar blanketterna. Inspektören sitter kvar i soffan och bläddrar i pärmar. Hon ställer en fråga om hur de dokumenterar en viss sak och enhetschefen kallar in en i personalen som är dokumentationsansvarig och vidarebefordrar frågan till henne. Den dokumentationsansvariga personalen börjar leta genom att bläddra i ett par olika pärmar. Under tiden läser inspektören innantill ur dokumentationen i en pärm: "får alvedon". Inspektören poängterar att detta är en HSL anteckning som ska dokumenteras på det vita pappret, och inte föras in i den sociala dokumentationen (det gula pappret som hon precis läst ifrån). "Ja så ska det inte vara" säger enhetschefen och ber att få titta. Ganska tyst, men tillräckligt tydligt för att alla ska höra säger hon: "Det är Anna". Under tiden tar inspektören fram ytterligare en pärm som hon bläddrar i. Hon hittar fler exempel på HSL anteckningar i den sociala dokumentationen. Enhetschefen tar pärmen och tittar. "Ja det är Anna igen" säger hon. Hon visar pärmen för den dokumentationsansvariga personalen och säger, samtidigt om hon skakar på huvudet: "Ser du, det är Anna detta också". Strax därefter säger inspektören att hon är nöjd och hon ber att få följa med även till den andra avdelningen i huset bredvid. De lämnar avdelningen och när de passerar ut trycker enhetschefen in en kod för att öppna dörren. Inspektören backar tillbaka och frågar om det finns någon kod synlig. Enhetschefen pekar bredvid knapparna där koden sitter och inspektören nickar.

Dokument är avslöjande. Vad inspektören hittar i pärmen i exemplet ovan är en brist vad gäller kriteriet som anger att SoL-anteckningar och HSL-anteckningar ska hållas åtskilda. Det är inget enhetschefen kan invända mot. Hon ser själv att det står ”får alvedon” på ett gult papper och medger att ”så ska det inte vara”. Att dokumenten är mer tydliga som bevis visar också följande vinjett.

### Vinjett: granskning i arkiv på en gymnasieskola

Det är tillsynsbesök på en gymnasieskola med fyra enheter. Varje enhet har haft ett endagars tillsynsbesök och nu är det dags för ett summerande samtal med alla fyra rektorerna. Strax innan det ska börja har en av inspektörerna sagt till sin kollega att han vill gå till arkivet och kolla poängplanerna igen. Han ”behöver ha på fötterna innan återrapporteringen”. De knackar på hos rektorernas assistent. ”Kan du öppna arkivet igen” frågar en av inspektörerna. ”Det är bara en kort stund”. Assistenten följer med dem till arkivet och öppnar. Inspektörerna förklarar vad det är de vill titta på och assistenten hjälper dem plocka fram några pärmar. De tackar och assistenten går tillbaka till sitt rum. Inspektörerna lägger upp pärmar på ett bord inne i arkivet. De börjar bläddra i varsin pärm och ser ut att leta efter något. Efter en stund säger en av dem: ”titta här”. Han visar en poängplan som är underskriven med blyerts. ”Så får det inte se ut. Det måste jag säga till”. Han går till assistentens rum och säger: ”Kom med här lite så ska jag visa dig en sak”. Assistenten följer med och inspektören visar underskriften och säger att så får det inte se ut utan det ska vara med beständigt bläck. ”Det vet jag” svarar assistenten. ”Detta är blyerts” fortsätter inspektören och säger till assistenten att hon ska säga till läraren som skrivit under planen nästa gång. Assistenten nickar och går därifrån. Under tiden har den andra inspektören bläddrat igenom pärmar. Han visar mig ett exemplar av en poängplan i en pärm som han menar är helt felaktig. ”Så får det inte se ut”, säger han. Efter ett par minuter har de hittat exempel på felaktiga poängplaner på varje enhet och konstaterar att de då kan skriva det i rapporten. De slår ihop pärmar men ångrar sig. En av dem säger att de måste skriva ut det och lägga i akten för att kunna skriva det i rapporten. De kallar återigen på assistenten som får hjälpa dem att kopiera. De tackar och säger till assisten-

ten att nu var det inget mer. ”Kan jag lita på det?” säger hon med glimten i ögat. Inspektörerna skrattar och går upp till konferensrummet igen.

Det handlar om att ha en solid grund för slutsatserna, att underbygga och kunna styrka dem. I det summerande samtalet med rektorerna på de fyra enheterna kan inspektörerna berätta att de hittat exempel på bristfälliga poängplaner på samtliga enheter och att de kommer att skriva om detta i rapporten.

## En föraning om tillsynsresultatet

När alla gruppintervjuer (och övriga aktiviteter) är gjorda avslutas tillsynsbesöket. Inom skolan håller inspektörerna ett summerande samtal med rektorerna. Detsamma gäller huvudtillsynerna inom äldreomsorgen, däremot inte uppföljningsbesöken. De summerande samtalen är mer konversationslika än gruppintervjuerna. En verksamhetschef inom äldreomsorgen beskriver det summerande samtalet efter huvudtillsynen som ”en väldigt bra diskussion” och en ”förståelse från Länsstyrelsens sida för olika lokala lösningar”. Samma verksamhetschef berättar också att hon fick klart för sig under samtalet att Länsstyrelsen inte hade någon allvarlig kritik: ”På det stora hela verkade de tycka att kvaliteten var god”.

Generellt lägger inspektörerna under det summerande samtalet stor vikt vid att förmedla positiva reflektioner – om hur besöket har organiserats, om värdskapet, om engagerad personal, härliga elever och om en verksamhet som överlag fungerar väldigt väl. Eftersom det positiva inte kommer att synas i rapporten framhåller inspektörerna på skolområdet att det är en viktig uppgift för rektorerna att vidareförmedla positiv feedback till den övriga personalen. Det summerande samtalet är också ett tillfälle för inspektörerna att signalera om brister som de kommer att skriva om i rapporten. Ibland påtalas vikten av åtgärder. För brukarna och elevernas skull men också för verksamhetens (och chefernas) egen: ”När barn- och elevombudsmannen eller medierna kommer är det ingen pardon. Då

sitter du utan vare sig livrem eller hängslen” förtydligar en inspektör för en rektor.

Efter besöket säger sig rektorerna ha en klar bild för sig vilka områden de kommer få kritik för i rapporten. Samtidigt verkar de flesta uppfatta att besöket i sin helhet har gått väldigt bra och att inspektörerna anser att verksamheten i stora drag är av god kvalitet. De är ganska övertygade om att ingen särskilt allvarlig kritik kommer att lyftas fram i den kommande rapporten.

## Faktagranskning

En tid efter att tillsynsbesöket har ägt rum får den verksamhetsansvariga ett utkast till den tillsynsrapport som inspektörerna har sammanställt. Det kallas faktagranskning eller sakgranskning och framställs som en rutin för att kvalitetssäkra tillsynen. Faktagranskningen innebär att de verksamhetsansvariga ges möjlighet att lämna synpunkter på rapporten och påtala eventuella felaktigheter i beskrivningen av verksamheten. När rapporten skickas för faktagranskning är den fortfarande ett arbetsmaterial. Det framgår av informationen som de verksamhetsansvariga får. Deras uppgift är att ”kontrollera lämnade uppgifter” så att det ”inte finns några sakfel i den beskrivning av verksamheten som ges” (brev, Skolinspektionen). Arbetsmaterialet som skickas innehåller varken bedömningar eller beslut. En inspektör förklarar att det är sakinnehållet, inte bedömningen, som ska kontrolleras.

De verksamhetsansvariga lämnar korta kommentarer på sådant som är uppenbart felaktigt. En verksamhetschef korrigerar en felaktig uppgift om antalet hemtjänstdistrikt i kommunen, en annan nattbemanningen på äldreboende. Överlag är deras intryck när de läser inspektörernas arbetsmaterial är att de känner igen sig: att inspektörerna ”har haft bra öga för det de såg”, att ”de är väldigt duktiga” och ”skickliga på att skaffa sig en bild av verksamheten”. Inom äldreomsorgen uttrycker dock flera chefer en viss tveksamhet till uppgifter i rapporten som baseras på intervjuerna med vårdpersonalen. Ett exempel är en verksamhetschef som menar att frågan huruvida de har tillräckligt med personal inom hemtjänsten i rap-



porten baserades på ”vad personalen sa” och att hon ”inte tror att det var riktigt så”. Hon lägger till att personalens känsla av otillräcklighet är en sak. Verksamhetschefens tolkning är att denna känsla hade mer att göra med att det saknas ett planeringssystem och en struktur för arbetet än att det saknas personal. En annan verksamhetschef, också inom äldreomsorgen, säger sig ha blivit väldigt förvånad över att personalen uppgett att det inte pågår någon kompetensutveckling. Det gör det visst, menar verksamhetschefen och detta hade hon tagit upp i ledningsgruppen. Där hade hon berättat om hur hon ser på kompetensutveckling. Efteråt berättar hon för mig i en intervju:

Vi jobbar mycket med det i stadsdelen. Att kompetensutveckling inte bara är när man åker bort på konferens. Vi har till exempel haft en studiecirkel nyligen som är att betrakta som kompetensutveckling. Men det var min uppfattning att cheferna förstod det, att de höll med mig. (Intervju med verksamhetschef, äldreomsorgen)

I sitt svar till Länsstyrelsen hade hon beskrivit detta. Men, poängterar hon, de hade inte ändrat innehållet i texten: ”Kanske eftersom de var rädda att det var chefens uppfattning”. Hon fortsätter:

Detta kan vara ett bekymmer. Att personalens uppfattning får stå oemotsagd. Personalen kanske tycker att de inte hinner med vad de ska göra, men det kanske handlar om hur de planerar sitt arbete. (Intervju med verksamhetschef, äldreomsorgen)

Faktaundersökningen är central. När utkastet skickas tillbaka till tillsynsmyndigheten är bilden av den granskade verksamheten bekräftad. Faktaundersökningen är på så vis en slutförhandling av granskningsobjektet. Den är också det sista som krävs av den granskade organisationen för att bedömningen ska vara möjlig att slutföra.

## Diskussion: redigering och fastlåsning av granskningsobjektet

Det som händer under tillsynsbesöken är centralt för konstruktionen av granskningsobjektet och detta av två anledningar. För det första eftersom en mängd representationer av verksamheten blir till under tillsynsbesöket. För det andra eftersom besöket är ett tillfälle att gemensamt redigera granskningsobjektet så att det matchar bedömningsstrukturen. Tillsynsbesöken är väl organiserade och förberedda. Överlag läggs det stor vikt vid dem som arrangemang: att schemat för besöken är välplanerade, att aktiviteterna flyter som de ska, att det finns ändamålsenliga lokaler och att det serveras fika och ordnas med lunch. För de granskade *är* besöket tillsynen och det är en händelse som tilldrar sig stor uppmärksamhet i organisationerna. Besöken är utformade som ett led i inspektörernas kartläggning av verksamheten och görs i informationsinsamlande syfte. Det är fakta om verksamheten de är där för att samla in: pusselbitar till det pussel de har i uppgift att lägga. När ett tillsynsbesök avslutas och inspektörerna återvänder till tillsynsmyndigheten har de med sig en mängd intervju- och observationsanteckningar och kopior på allehanda dokumentation. Tillsammans med dokumenten som skickats till tillsynsmyndigheten, enkätsvar och nationell statistik (på skolområdet) är detta material de representationer av den granskade verksamheten som bedömningen baseras på.

Det uttalade syftet att samla in material tar sig bland annat uttryck i att en av inspektörerna hela tiden dokumenterar det som sägs. Det märks också på så vis att inspektörerna är försiktiga att i gruppintervjuerna delge sina bedömningar. De säger sig inte vilja gå händelserna i förväg, utan hänvisar till rapporterna. På så vis markerar och upprätthåller de gränsen mellan materialinsamlingen (kartläggningen) och bedömningen. En sådan gräns är viktig att upprätthålla utifrån tillsynens ideal om en objektiv och oberoende granskning (se Lindeberg 2007). För intervjupersonerna innebär detta en viss besvikelse eftersom de menar att granskningen är (eller åtminstone borde vara) ett tillfälle att lära och utvecklas. De vill gärna höra vad inspektörerna anser om det de berättar, inte enbart fungera som

informeranter. En sådan typ av samtal är det emellertid inte eftersom det inte är bedömningen och värderingen som står i centrum i första hand, utan kartläggningen. Vad det handlar om är att komma fram till en bild av verksamheten som dels uppfyller tillsynsmyndighetens krav på jämförbarhet och som dels är en acceptabel beskrivning av verksamheten också i de granskades ögon (se Gendron, Cooper och Townley 2007).

Besöken struktureras därför utifrån de bedömningsområden och kriterier som tillsynsmyndigheterna har att utgå ifrån. Att inspektörerna letar efter särskilda saker (indikatorer) är tydligt. Det märks till exempel på hur de ställer frågor. Varken inspektörerna eller de personer som deltar i gruppintervjuerna vet alla gånger vilka dessa saker är. Inspektörerna känner inte verksamheten tillräckligt väl för att veta vad som är av betydelse. De vet till exempel inte att lärarna på en skola arbetar efter en flikmall som konkretiserar både läroplanen och den kommunala skolplanen. De vet inte heller att det pågår ett utvecklingsprojekt inom samhällskunskapen som syftar till att öka måluppfyllelsen på yrkesprogrammen. Intervjupersonerna känner visserligen verksamheten, men vet inte vad av allt som pågår som tilldelas vikt i granskningen. De vet till exempel inte att flikmallen, men inte schemaläggning, fungerar som en indikator på hur rektorn arbetar för att öka måluppfyllelsen och hur dessa tankar förmedlas till arbetslagen. Med frågor, följdfrågor och en mängd beskrivningar, anekdoter och exempel är gruppintervjuerna därför centrala för att redigera fram (Czarniawska 2005) representationer som matchar kriterierna. Det betyder inte att de hittar på svar, utan snarare att de kommer fram till och enas om vilka svar som är viktiga i just detta sammanhang. Tempot är för det mesta högt och genom introduktionen av nya teman stänger inspektörerna diskussionerna när de anser det lämpligt. Redigeringen blir på så vis uppstyckad i sekvenser kopplade till kriterier och bedömningsområden.

Det bedömande inslaget är ständigt närvarande. Att leta efter indikatorer innebär att leta efter brister. På så vis är kartläggning och bedömning integrerat under tillsynsbesöken även om faktagranskningens rutinen signalerar att de är separerade och även om inspektörerna försöker upprätthålla gränsen dem emellan. Representationer-

na är helt avgörande för vilka bedömningar inspektörerna *kan* göra och vilka brister verksamheten *kan* tillskrivas. Det beror på att varje brist ska motiveras utifrån bevis i verksamheten och det är bara sådant som är tillräckligt beviskraftigt som kan användas. Redigeringen av representationerna är därför samtidigt en redigering av brister. Granskningsobjektet skapas med andra ord parallellt med granskningsresultatet.

Dokumentgranskning och observationer används för att styrka alternativt kontrollera riktigheten i utsagor från intervjuerna. Dokumenten anses mer sanna – de har större beviskraft. Bevisen är viktiga inte minst eftersom resultatet presenteras i en tillsynsrapport som ska vara övertygande. Med det menar jag att bedömningen har en särskild form. Den ska representeras i ett visst format vilket innebär vissa begränsningar. En sådan begränsning är att brister måste kunna motiveras utan att enskilda personer pekats ut eller att det framgår vem som sagt vad. Det som framstår som mycket tydligt i ett tillsynsbesök behöver därför inte framstå som lika tydligt i en rapport. En annan begränsning är att brister måste styrkas, vilket innebär att materialet som används i motiveringen ska framstå som beviskraftigt (se kapitel fem). Det ter sig självklart att brister ska styrkas, något annat vore förvånande. Poängen är att alla brister inte styrks lika lätt.

Besöken är en het situation (Callon 1986) i granskningen, men lite mindre het än vad man på förhand kanske kan tro. Visserligen är det en ojämlig situation och det bedömande inslaget är ständigt närvarande, men arrangemanget är välkomnande och gästvänligt. Det vore missvisande att beskriva tillsynsbesöket som ett tillfälle för datainsamling, eftersom det är mer än så. Det är en social situation och både skola och äldreomsorg finns det en tradition av en dialogbaserad granskning där den sociala delen anses viktig för att främja följsamhet. Mycket sker under tillsynsbesöket som inte direkt har med datainsamling att göra. Det diskuteras, förs samtal, erfarenheter förmedlas och verksamheten bekräftas både positivt och med kritiska kommentarer av inspektörerna (se Harper 2000). Tillsynsbesöket är ett tillfälle att förankra tillsynens övergripande syfte och den mångfald av verktyg tillsynsmyndigheterna har till

sitt förfogande, till exempel oanmäld tillsyn ("vi kan komma och vilja gå med i verksamheten en helgdag") och barn- och elevombudsmannen ("När barn- och elevombudsmannen kommer är det ingen pardon, då står du där utan vare sig hängslen eller livrem"). Besöket är också ett tillfälle att ge en första signal om resultatet i granskningen och vad rapporten övergripande kommer att handla om. Redan när tillsynsbesöket avslutas är de verksamhetsansvariga och samordnare av den uppfattningen att inget allvarligt kommit fram i granskningen och att det de har att vänta sig är ett "normalt tillsynsresultat" (se kapitel sex).

Fakta­granskning görs i syfte att kvalitetssäkra tillsynen. Den innebär att chef eller rektor får ta del av tillsynsrapporten (vanligtvis innan bedömning och beslut) och rätta eventuella sakfel i beskrivningen. Fakta­granskningen är en mycket viktig rutin på båda fälten. Den är viktig eftersom den signalerar saker om tillsynen, som har med både kvalitet i genomförandet och med trovärdighet att göra. Vid en första anblick kan fakta­granskningsrutinen lätt tolkas som något symboliskt. Bland rektorerna tycks det finnas en distanserad hållning till fakta­granskningen: de läser och lämnar synpunkter av typen "Den lokala inriktningen X finns inte längre" eller "Det finns fyra, inte fem, lärarlag". En av skolinspektörerna säger sig vara förvånad över att de får in så få synpunkter på rapporterna i fakta­granskningen. Möjligen kan det tolkas som att rektorerna (och cheferna inom äldreomsorgen) är nöjda med den beskrivning som inspektörerna gör. I viss mån tycks det vara så. Andra gånger tycks uppgifter accepteras ändå vilket kan tolkas som att cheferna har en annan uppfattning om vad som *är* fakta i rapporten, och således vad det är de har i uppgift att granska. Oavsett hur det uppfattas så fungerar fakta­granskningen som en "obligatorisk passagepunkt" (Callon 1986) som möjliggör färdigställandet av rapporten eftersom det läser fast granskningsobjektet.



## *Kapitel 8*

# Offentliggörande och återföring

Kommer ni ihåg tillsynsrapporterna från kapitel fem? I tillsynsrapporterna redovisas tillsynsmyndigheternas bedömningar av hur väl de granskade skol- och äldreomsorgsverksamheterna lever upp till kraven i lagstiftningen. De framställer brister och krav på åtgärder. Mycket krävs för att sådana bedömningar ska vara möjliga att göra: en bedömningsstruktur som operationaliserar kraven i lagstiftningen och som riktar tillsynen mot särskilda delar av verksamheterna; en mängd representationer som tillsammans skapar det granskningsobjekt som bedöms; faktagranskning som låser fast granskningsobjektet; en kontinuerlig förankring av syften, utgångspunkter och metoder som gör det möjligt för de granskade att vara delaktiga i genomförandet. Detta är en del av svaret på hur granskningsbarhet uppnås i skola och äldreomsorg och hur det går till har jag berättat om i kapitel fem, sex och sju.

När granskningen är avslutad och rapporten är klar offentliggörs den på tillsynsmyndighetens hemsida. Offentliggörandet är en brytpunkt där granskningen görs tillgänglig för allmänheten: brukare, elever, anhöriga, medborgare, konkurrenter, media och forskare. Detta kapitel handlar om vad som händer i de granskade organisationerna i samband med offentliggörandet och därefter. Det vägleds av den fjärde och sista frågan som presenterades i kapitel två: hur återkopplas bedömningen och hur tas resultatet emot av de granskade? Kapitlet bygger i första hand på intervjuer och är strukturerat i tre delar. I den första delen behandlas offentliggörandet av tillsynsrapporten och återföringen av tillsynsresultatet till den granskade organisationen. Utöver intervjuer använder jag som illustration

en observationsberättelse från Skolinspektionens återföring i en av de studerade kommunerna. Kapitlets andra del beskriver hur tillsynsresultatet tolkas (bra eller dåligt?) och hur det översätts lokalt. I den tredje och sista delen av kapitlet diskuteras åtgärder. Tillsynsmyndigheterna kräver nämligen en åtgärdsbeskrivning, som oavsett hur resultatet tolkas, måste hanteras. Kapitlet avslutas med en summerande diskussion och analys där jag lyfter fram den bedömning och tolkning som görs i de granskade organisationerna av tillsynsmyndigheternas bedömning men också hur tillsynsresultatet är begripligt i första hand för dem som varit involverade i arbetet med tillsynen.

## Offentliggörande och återföring

Tillsynsrapporten har två huvudsakliga mottagare. För det första är rapporten riktad till de granskade organisationerna. Den avrapporterar resultatet, riktar kritik och ställer krav på åtgärder. Den är ett verktyg för att åstadkomma förändring som förutsätter spridning och användning inom de granskade organisationerna. För det andra är rapporten ett offentliggörande som gör bedömningen tillgänglig för en bredare publik. I detta avsnitt diskuteras båda dessa saker och jag börjar med offentliggörandet.

### *Rapporten offentliggörs*

När tillsynsrapporten är färdig offentliggörs den på tillsynsmyndighetens hemsida. Verksamhetsansvariga (verksamhetschefer och rektorer) får rapporten skickad till sig innan dess. ”Det är innan tidningar och så får tag i det” förklarar en utvecklingsledare inom äldreomsorgen.

Skolinspektionen skriver ett pressmeddelande där de sammanfattar det huvudsakliga resultatet i tillsynen. Pressmeddelandena har ofta slagkraftiga rubriker såsom ”Otillräcklig uppföljning och utvärdering” och ”Likvärdig utbildning i fara”. Ibland skriver kommunerna egna, mer positiva, pressmeddelanden om tillsynsresultatet som de publicerar på sin hemsida. I en kommun sammanfattade



Skolinspektionen tillsynsresultatet på följande sätt: ”Stora skillnader i kunskapsresultat mellan grundskolor i ”[Kommunen]”. Kommunen sammanfattade samma tillsynsresultat i följande rubrik: ”[Kommunen] är överlag en bra skolkommun”.

### *Oro för tidningsskriverier*

Innehållet i den kritik som förmedlas i tillsynsrapporterna kommer sällan som en överraskning för de verksamhetsansvariga. De har i allmänhet en god uppfattning om vilka brister verksamheten kommer tillskrivas. Med tanke på den gedigna information som förmedlas till de granskade organisationerna om bedömningsområden, kriterier och vanliga brister är detta inte särskilt förvånande. De har själva kunnat ”läsa” sin verksamhet genom tillsynsmyndighetens glasögon. De har också fått signaler om resultatet under tillsynsbesöket, och via faktagranskningen har de läst – och godkänt – delar av rapporten. Innehållet i kritiken är således både väntad och förankrad. Det är offentligtgörandet, och oanade eller obehagliga följder av detta, som de verksamhetsansvariga och samordnare känner en viss oro inför. För även om de själva vet att verksamheten är mer än det som presenteras i rapporten, att det är normalt med brister och att de redan jobbar med flera av de kritikområden tillsynsmyndigheten lyfter fram så är denna kunskap inte lika stor utanför organisationen. Så här säger en utvecklingsledare inom äldreomsorgen:

- Emma: Du nämnde någonting nyss om att det var ”innan media nystar upp det”. Blev det något sådant av tillsynen?
- Utvecklingsledare: Nu ska vi se... (paus)... Jo! När vi fick den här med posten så hade tidningen ringt till Länsstyrelsen och ville prata med dem om det här med att våra boenden inte uppfyller kraven. Och då ringde Länsstyrelsen till oss och berättade att de hade svarat på lite frågor och att vi skulle vara beredda. Så det slog tidningen upp.
- Emma: Ja

Utvecklingsledare: Men tidningen ringde oss också, så vi fick förklara. Så det blev inget stort.  
Emma: Var det något ni pratade om?  
Utvecklingsledare: Alltså, det är ju klart! Det pratar man ju alltid om. Man vill ju inte ha skandaler i tidningen.

En offentliggjord tillsynsrapport har man ingen kontroll över. Det är en beskrivning av verksamheten som kan cirkulera fritt. Den ger inget utrymme åt att förklara, bemöta, invända eller sätta in kritiken i ett sammanhang. Den allmänna uppfattningen bland verksamhetsansvariga och samordnare är att beskrivningen av verksamheten är riktig, men också att den är mycket begränsad:

De [Skolinspektionen] skulle kunnat kommentera det vi redan börjat åtgärda, men de är ju förbjudna att uttala sig om något annat än det fotografi de tar under de dagar som de är här. Så man kan ju säga att inspektionen är ju som att man har en kamera och så trycker man på knappen och det man ser när man tryckt på knappen är det man skriver om. Det blir ju väldigt en-dimensionellt tycker jag. (Intervju med rektor)

Det tror jag är viktigt, med bredd. Så att man inte gör sådana där stickprov... att man bara går in och tittar på en sak. För det kan gå väldigt fel. Säg att de går in och bara tittar på hur våra äldreboenden ser ut, så kommer det en rapport att kommunen inte uppfyller kraven. Det blir liksom ett slag mot hela äldreomsorgen. Och det tror jag inte är bra med en sådan tillsyn, där man bara tittar på en sak. Utan att man sätter in det i ett sammanhang. (Intervju med utvecklingsledare, äldreomsorgen)

Vad citaten pekar på är en risk att den begränsade bilden skapar ensidigt negativ publicitet som i förlängningen inte gagnar varken äldreomsorgen eller skolan. Det skapar otrygghet hos de äldre, och hos personalen som känner av ”syndabocksletandet” menar cheferna inom äldreomsorgen. Och det riskerar, som en rektor uttrycker det, att ”undergräva elevers och föräldrars förtroende och spä på en redan svart bild av skolan”.

## *Begränsat offentliggörande inom organisationen*

Inom de granskade organisationerna är offentliggörandet en betydligt mindre uppståndelse än tillsynsbesöket. Det är verksamhetsansvariga och samordnare som i första hand är engagerade i tillsynsresultatet och i hanteringen av detta. På skolområdet är detta visserligen ganska många personer med tanke på att varje rektor är involverad, men tillsynsrapporten är ”inget man sitter där ute och väntar på”. Det är heller inget de verksamhetsansvariga gör en särskilt stor poäng av att förmedla. Det är ingen självklarhet att rapporterna cirkuleras internt. Mer vanligt är att tillsynsresultatet cirkuleras som ett meddelande med innebörden att tillsynen är avslutad och att det var ett bra resultat överlag. I en av de studerade kommunerna hade det inte ens slagit verksamhetschefen att rapporten kunde skickas ut till vårdpersonalen. Lite förvånat svarade hon på min fråga om personalen läst rapporten: ”Faktiskt. Det kanske är viktigt. Att kommunicera med dem”.

Ur tillsynsmyndigheternas perspektiv är detta ett problem. De poängterar under tillsynsbesöket, i intervjuerna med lärare och vårdpersonal, att de ska efterfråga rapporten om de inte delges den automatiskt. Att tillsynsrapporten sprids och används anses viktigt eftersom det antas vara en förutsättning för att önskade förändringar ska komma till stånd.

## Återföringsbesök

När rapporten publiceras sker det i samband med att inspektörerna återigen besöker verksamheten. Denna gång för att muntligt presentera resultatet i tillsynen till ansvariga politiker och tjänstemän. Återföringen görs som en avslutning på granskningen<sup>17</sup>. Att den också har betydelse för tillsynens genomslag i verksamheten är en

---

<sup>17</sup> Återföring görs när Skolinspektionen avslutar en regelbunden tillsyn (med offentliggörandet av kommunrapporten) och när Länsstyrelsen avslutar en verksamhetstillsyn av äldreomsorgen i en kommun (med offentliggörandet av tillsynsrapporten). När uppföljningar avslutas återförs de inte på samma sätt, varken inom äldreomsorg eller skola.

vedertagen uppfattning bland inspektörerna. En inspektör inom äldreomsorgen kallar presentationen för ett ”skådespel” där det gäller att ”få politikerna att känna vad till exempel självbestämmande kan betyda i praktiken för de äldre”. Hon betonar samtidigt att olika inspektörer har olika sätt att genomföra återföringen, och olika stor talang. Med talang menar hon förmågan att övertyga. Återföringen av resultat har nämligen ett huvudsakligt syfte: att få gehör för den kritik som riktas mot verksamheten och därigenom åstadkomma förändring. Återföringen betraktas därmed, ur tillsynsmyndigheternas perspektiv, som en startpunkt för ett utvecklingsarbete.

Syftet med återföringen är detsamma på båda fälten men formen är olika. Inom äldreomsorgen sker återföringen som en föredragning vid ett nämndsammanträde. Förvaltningsledningen deltar visserligen men Länsstyrelsen riktar sig till nämnden på samma sätt som de gör i tillsynsrapporterna (se kapitel fem). Skolinspektionens återföring sker i en mer högtidlig form, där inspektörerna presenterar resultatet i tillsynen, först för förvaltningsledning och rektorer och sedan för politiker. En inspektör liknar det vid ”en examensdag”. I samband med återföringen bjuder Skolinspektionen in till pressträff. I det som följer beskriver jag hur det gick till när Skolinspektionen var på besök i en kommun för att återföra resultatet av en regelbunden tillsyn. Beskrivningen baseras på observationsanteckningar.

### *Vinjett: Skolinspektionens återföring i en kommun*

Det är ett par månader sedan det sista tillsynsbesöket genomfördes i kommunen. Skolrapporterna är offentligtgjorda sedan tidigare och nu är det dags för inspektörerna att återföra resultatet för kommunen som helhet till politiker, förvaltningsledning och rektorer. Samordnaren har i samråd med teamledaren på Skolinspektionen utarbetat och distribuerat följande schema:

<u>Tid:</u> 08.00 -10.00:	Förvaltningsledning, samtliga rektorer, berörda enhetschefer och verksamhetsutvecklare.
<u>Tid:</u> 10.30 - 11.30:	Politiker.
<u>Tid:</u> 13.00 - 14.00:	Presskonferens.
<u>Tid:</u> 14.00 - 15.00:	Förvaltningen. Avslutande samtal.

Inspektörerna är på plats i god tid. De tas emot av samordnaren som visar dem till lokalen där mötet ska hållas. Först har de två timmar tillsammans med förvaltningsledning och rektorer. Sedan en timma med politiker. Efter lunchen är det kallat till presskonferens och därefter har de avsatt tid för ett avslutande samtal med förvaltningsledningen.

### Möte med förvaltningsledning och rektorer

Förvaltningsledning och samtliga rektorer är inbjudna till det inledande mötet klockan 8.00. Mötet hålls i en aula. Medan de cirka 50 inbjudna rektorerna och förvaltningsledningen successivt droppar in i lokalen och sätter sig, kopplar inspektörerna in sin dator till projektorn. De lägger en tjock bok ("Skolförfattningar") och några plastmappar med papper i på bordet framför sig. Samtidigt som de förbereder sig praktiskt samtalar de med skolchefen som kommit fram till dem för att hälsa. "Det finns inga överraskningar" intygar en av inspektörerna och syftar på innehållet i rapporten som ska presenteras. Skolchefen sätter sig på åhörarraden längst fram. Bakom henne sitter rektorerna och förvaltningsledningen utspridda i lokalen. Många av dem har anteckningsblock och penna framför sig. Strax efter klockan åtta reser sig skolchefen och avbryter sorlet. Hon hälsar alla välkomna och säger med glimten i ögat att "nu har allvarets stund kommit". Hon fortsätter, vänd mot publiken: "Vi får se vad vi får med oss härifrån men det är bra med en gemensam plattform att arbeta vidare från". Hon lämnar sedan ordet till inspektörerna och sätter sig ner. Inspektörerna inleder med att presentera sig och förklara att de har varit teamledare och biträdande

teamledare för tillsynen i kommunen. En av inspektörerna (teamledaren), som håller i presentationen, beskriver upplägget för mötet. De har två timmar på sig och kommer fokusera på det kommunövergripande, förklarar han, men tillägger att det är öppet för frågor också om resultatet i enskilda skolor. Inspektören betonar igen det han nyss intygat till skolchefen: ”I det här finns inga överraskningar”. Han förklarar vidare att klockan 13.00 hålls en pressträff, då publiceras också rapporten. Från och med då kan det komma samtal till de enskilda skolorna.

Inspektörerna inleder med att gå igenom syfte och mål med tillsynen. De beskriver vad Skolinspektionen granskar, det vill säga tillsynens huvudområden. För varje huvudområde sammanfattas kriterierna. De klargör att det är utifrån dessa områden Skolinspektionen gjort sin bedömning. Därefter beskriver de Skolinspektionens tillsynsrapporter. I en powerpointbild karaktäriseras skolrapporterna utifrån följande fem punkter:

- I första hand en avvikelserapportering
- Kortfattad helhetsbedömning av verksamheten
- Uppräkning av brister
- Protokoll som anger vad som granskats och bristområden markeras
- Bedömningsbilaga

Bedömningar med hänvisning till lagtext

Beskrivning och motivering av skolans bristområden

Därefter beskriver de (på liknande sätt) kommunrapporten. En inspektör understryker att det är en avvikelserapport och att de på det sättet ”inte är några pedagoger”. Med det sagt övergår de till att presentera tillsynsresultatet för kommunen.

Först visas en powerpointbild med rubriken ”Styrkor” där det bland annat står att ”det vid granskningstillfället huvudsakligen råder trygghet och studiero i skolor och verksamheter i kommunen”. Inspektörerna kommenterar kortfattat styrkorna. På nästa bild visas ”De mest centrala utvecklingsområdena”. Inspektörerna konstaterar att de har observerat de mest angelägna utvecklingsområdena inom måluppfyllelse och resultat samt ledning och utveckling.

Inspektörerna ägnar en stund åt att beskriva innebörden av kritiken på dessa båda områden. Därefter säger en av dem: ”Nu är ordet fritt”. Det blir tyst men efter en stund räcker en person upp handen och säger kortfattat att det var lärorikt och att de har mycket att arbeta med. Ytterligare en person, en rektor, räcker upp handen. Han kommenterar, uppenbart kritisk, subjektiviteten i de bedömningar som Skolinspektionen gör. Han tillägger att det har blivit en alltmer centralistisk skola, att alla stöps i samma form. ”Det tar död på all skolutveckling!” understryker han. Det är flera händer i luften och i det som följer varvas olika slags kommentarer på resultatet i kommunen, på tillsynens genomförande och på tillsyn som sådant. Flera är kritiska till vad Skolinspektionen ”lägger krut på” och att det faktiskt fångar en mycket begränsad del av verksamheten. Att rapporten endast redovisar brister lyfts också fram som ett problem. Man konstaterar att medierna dessutom förstärker den negativa bilden i rapporten. Också innehållet i kritiken diskuteras. Till exempel rektorns ledarskap, där flera rektorer på plats tycker att det är oklart vad som menas med att vara ”pedagogisk ledare”. En av dem undrar, vänd mot inspektörerna, om man kan tolka kritiken som att ”kommunen bör se över rektorns arbetssituation?”. En av inspektörerna förtydligar att vad de säger är att det bör vara en del av analysen. När diskussionen pågått en stund säger en av inspektörerna att det är dags att ta fem minuters bensträckare. Klockan är strax efter nio. Folk reser sig och det blir ett intensivt sorl.

Efter pausen går inspektörerna i snabb takt igenom brist för brist i rapporten. När de är klara räcker en utvecklingsledare på förvaltningen upp handen och frågar hur det kommer sig att det som kallas brister i kommunens skolor kallas förbättringsområden i rapporterna för de fristående skolorna. Inspektörerna förklarar hur det kommer sig: att ordet brist har en annan juridisk innebörd när det gäller de fristående skolorna. Utvecklingsledaren invänder: ”Men det ger en konstig bild när man som allmänhet läser det. De fristående skolorna låter ju bättre än kommunens”. Han fortsätter förklara det orimliga i att allmänheten inte kan veta att brist betyder olika saker och flera andra i publiken instämmer. Det borde vara en likvärdig granskning med samma värdeord, konstaterar de. När klockan är

kvart i tio avrundar inspektörerna diskussionen. De beskriver den fortsatta processen. Förvaltningen har tre månader på sig att inkomma med ett svar till Skolinspektionen där de beskriver vilka åtgärder som ska vidtas med anledning av kritiken. Samordnaren för tillsynen (en annan utvecklingsledare på förvaltningen) räcker upp hand och berättar, vänd mot publiken, hur de kommer att arbeta. Därefter reser sig skolchefen på den främsta raden. Hon tackar inspektörerna och sen vänder hon sig mot publiken och säger: ”Vi vet att vi har en bra skola. Vi har ett bra gymnasium, en bra grundskola och en extremt bra förskola. Så vi går härifrån med huvudet högt. Men även solen har sina fläckar, och de ska vi åtgärda”. Med det avslutas mötet och inspektörerna tackar för sig. Utanför serveras det kaffe och frallor.

### Möte med politiker

Efter drygt tjugo minuter anländer tre politiker till aulan. Det är kommunalrådet, ordförande i utbildningsnämnden och en ledamot i utbildningsnämnden. De hälsar på inspektörerna och förklarar att flera i nämnden fått förhinder och att det därför bara blir de tre. De sätter sig på raden längst fram och inspektörerna startar bildspelet igen. En av inspektörerna inleder med att säga att det är en av ”godbitarna” i arbetet, ”att träffa er och se hur ni organiserat er”. Kommunalrådet kommenterar: ”Om ni ser hur vi organiserat oss, talar ni om det för oss då?”. Alla skrattar. Inspektören fortsätter med att säga att det är till politikerna som Skolinspektionen ytterst vänder sig. De går igenom tillsynens syfte och mål och Skolinspektionens uppdrag, översiktligt och i snabbare takt än på morgonen. De presenterar kortfattat styrkorna och beskriver sedan de två övergripande bristområdena. Politikerna nickar och ser ut att lyssna uppmärksam. De ställer en del frågor om bristerna som inspektörerna beskriver. Frågorna är inriktade på vad inspektörerna sett och hört i sina besök i olika verksamheter. Det riktas ingen kritik mot genomförandet av tillsynen eller tillsynen som sådan. Emellanåt flikar inspektörerna in positiva omdömen om verksamheten till exempel förskolepersonalen som är så positiv och engagerad och nöjd med



den fortbildning de får. Inspektörerna går sedan igenom brist för brist och politikerna kommenterar en del av dem. Bland annat berättar inspektören att de får kritik för att de inte erbjuder valbara kurser i den utsträckning som de är skyldiga till och förklarar innebörden av detta. Kommunalrådet frågar: ”Är det uppseendeväckande? Jag menar, är det vanligt?” och inspektören förklarar att problemet finns på flera skolor men betonar samtidigt allvaret i kritiken.

När inspektörerna är klara säger nämndordföranden att han har ”lite svårt att tolka valören i det som skrivits”. Han fortsätter: ”Jag känner att jag skulle behöva en ordbok. Vad betyder till exempel att ni ’finner det anmärkningsvärt’”. Inspektörerna ler och de diskuterar rapportens utformning och formuleringarna en stund.

När klockan passerat kvart i tolv kommer skolchefen in och diskussionen rundas av. Det är dags för lunch på restaurangskolan. Skolchefen frågar politikerna om de vill gå med men de avböjer. Både kommunalrådet och nämndordföranden ska dock komma tillbaka till pressträffen klockan 13. Skolchefen, samordnaren och de två inspektörerna promenerar till restaurangskolan där de äter lunch.

## Pressträff

Pressträffen hålls i ett konferensrum med ett stort ovalt bord i mitten. Inspektörerna sätter sig på ena kortsidan. Skolchefen och samordnaren längs med den ena långsidan och de båda politikerna längs med den andra långsidan. Inspektörerna tar fram sina namnskyltar ur väskan och tar på sig dem. De lägger en hög med pressmeddelanden på bordet. Inspektören som är teamledare, som ska hålla i pressträffen, bläddrar i sina anteckningar. Han berättar för skolchefen hur han har tänkt sig presentationen, vilka punkter han kommer lyfta fram. Dörren är öppen och när klockan är 13 anländer en journalist från lokaltidningen. Han sätter sig, tar fram ett anteckningsblock och får ett pressmeddelande som han börjar läsa. Efter en stund kommer ytterligare en journalist (från en större dagstidning). Också han får ett pressmeddelande som han läser igenom.

Efter en stund hälsar inspektören välkomna. Han presenterar sig själv och ber sedan alla runt bordet att presentera sig. Han berättar kort om rapporten och betonar att det är en avvikelserapport. Han summerar resultaten i tillsynen genom att lyfta fram de övergripande kritikområdena. När han är klar säger han att ordet är fritt. Det är journalisten från den lite större dagstidningen som ställer den första frågan: ”På vilket sätt skiljer sig resultatet från andra kommuner?”. Inspektören ger ett kortfattat svar varpå journalisterna turas att om att ställa ett par frågor till inspektörerna. Frågorna är inriktade på graden av allvar i kritiken, till exempel: ”Hur mycket bättre är 215 än 210? Är det mycket bättre eller lite bättre?”. På flera frågor svarar inspektören med att läsa innantill ur rapporten. Han är förhållandevis fåordig. Journalisterna ställer också ett par frågor till skolchefen och till politikerna, i första hand om vilka åtgärder som ska vidtas. Efter cirka en kvart är journalisterna klara. De avslutar med att ta några bilder, sen tackar de och går.

När journalisterna har gått sitter övriga kvar en stund och diskuterar hur det gick. De konstaterar att det nog gick ganska bra och att det nog inte fanns så mycket stoff av journalistiskt värde. Det verkar alla nöjda med. Inspektören berättar att av erfarenhet vet han att journalisterna nu går hem och läser rapporten. Eventuellt hör de av sig igen med mer frågor senare under eftermiddagen. Med det är pressträffen slut och politikerna reser sig, tackar för sig och går.

### Avslutande samtal

Som avslutande punkt på programmet för dagen är en avslutande diskussion med förvaltningsledningen. Förutom inspektörerna, skolchefen och samordnaren har ytterligare fyra personer anslutit. Det är tre verksamhetschefer (för gymnasium, grundskola respektive förskola) och en utvecklingsledare. Inspektören inleder med att redogöra för pressmötet. Han berättar vad han betonade i sin presentation för journalisterna och vad journalisterna ställde frågor om. ”Det gick bra” konstaterar han och lägger till att journalisterna nu går hem och läser rapporten: ”Sen får vi se vad som kommer”. Resten av mötet ägnas åt att diskutera den generella kritiken i rapporten

och en del konkreta problem knutna till specifika verksamheter. De pratar också om morgonens möte med alla rektorerna och hur det hade gått. Samtalet är förhållandevis informellt. En fråga kring inspektionens genomförande lyfts fram av samordnaren som försiktigt poängterar att det finns variationer i formuleringarna i de olika skolrapporterna. De pratar en stund om detta och om för- och nackdelarna med att skolrapporterna publiceras allteftersom de är klara. Efter en halvtimme rundas samtalet av. Inspektörerna avslutar med att säga att de vill ha en skriftlig åtgärdsbeskrivning inom tre månader som ska vara tagen av nämnden. Skolchefen och samordnaren överväger med varandra vad det innebär i tid för dem att arbeta fram underlaget. De konstaterar att det är ganska snabba ryck.

### *Länsstyrelsens återföring i backspegeln<sup>18</sup>*

I Skolinspektionens återföring tar man ett brett grepp om verksamheten. Inspektörerna vänder sig till politiker, tjänstemän och rektorer med förhoppningen att det ska främja ett fortsatt utvecklingsarbete. Återföringen balanserar på så vis den betydligt mer strama tillsynsrapporten. Inom äldreomsorgen sker återföringen som en föredragning vid ett nämndsammanträde. På samma sätt som Länsstyrelsen i tillsynsrapporterna är tydligt riktade mot nämnden, är de det också i återföringen. Det är ”nämndens äldreomsorg” som tillskrivs brister och således också till nämnden de riktar sig med sin kritik. Återföringen sker på Länsstyrelsens initiativ och är en del av upplägget för den kommunövergripande verksamhetstillsynen. Redan i brevet som aviserar tillsynen meddelar Länsstyrelsen att de, när tillsynen är avslutad, ”önskar återföra resultatet av tillsynen till nämnden”. Syftet med återföringen är att, med tillsynsrapporten som utgångspunkt, övertyga de ansvariga för verksamheten att åtgärda de brister tillsynen pekar på. En inspektör menar att eftersom de inte har några sanktioner är det ”bara att komma dit och tjata”.

---

<sup>18</sup> Eftersom huvudtillsynen var avslutad när jag genomförde observationerna hade jag inte möjlighet att observera något återföringstillfälle.

Att det är till politikerna Länsstyrelsen vänder sig tas för givet inom äldreomsorgen. En verksamhetsansvarig berättar att besöket var ”lite laddat” men menar att det inte är så konstigt:

Det känns ju inte helt orimligt, att man som företrädare för en nämnd man har ansvar för att driva. Och så kommer det en annan aktör och har synpunkter. Det är mänskligt att reagera så. Det är lite laddat. För kritiken mot oss blir kritiken mot dem. (Intervju med verksamhetschef, äldreomsorgen)

En enhetschef i samma kommun tycker att inspektören ”blev lite påhoppad”. Han förklarar:

Jag minns att det var väldigt mycket från vissa personer i politiken som hängde upp sig på vissa delar. Det kändes som att det kanske blev ett missförstånd, att man inte pratade samma språk. Det var den upplevelsen jag hade. Jag minns att de hamnade i en diskussion, för de åtgärder Länsstyrelsen lade fram kostade ju också pengar. Men där hade man inte samma bild. (Intervju med enhetschef, äldreomsorgen)

En uppfattning bland både politiker och verksamhetsansvariga är att Länsstyrelsen i vissa fall går för långt i sina krav och ”petar i detaljer” som inte är deras uppdrag. Att de ”lägger sig i sådant de inte borde göra”. Men det finns också kritik som är både eftersökt och önskad av de verksamhetsansvariga (se kapitel sju). I de frågorna har de verksamhetsansvariga, precis som inspektörerna, förväntningar om att återföringen ska bidra till förändring. Att de ska få ”vinna dragkraft” med hjälp av Länsstyrelsen, som en verksamhetschef uttrycker det. Det är därför inte särskilt märkligt att de i viss mån hoppas på en återföring ”med stuns”. Det är också inspektörernas uppfattning att de verksamhetsansvariga ofta ser positivt på den kritik de framför, medan politikerna oftare är svårare att övertyga.

## Bra eller dåligt tillsynsresultat?

I Skolinspektionens återföringsmöte med politikerna i vinjetten ovan ställer kommunalrådet en fråga till inspektörerna. Det gäller en brist som uppmärksammats i tillsynen som handlar om att kommunen inte erbjuder valbara kurser i tillräcklig omfattning. Kommunalrådet frågar: ”Är det uppseendeväckande? Jag menar, är det vanligt?” Frågan illustrerar en viktig sak i tillsynen, nämligen hur det som är rätt och fel förhåller sig vad som är bra och dåligt. Så här berättar en utvecklingsledare inom äldreomsorgen.

- Emma: Hur var resultaten?  
Utvecklingsledare: Alltså när Länsstyrelsen kom till nämnden och föredrog det här så började de med att säga att kvaliteten på äldreomsorgen i kommunen är god.
- Emma: Ja  
Utvecklingsledare: Men att det fanns vissa saker som vi inte uppfyllde. Men också mycket som vi uppfyllde helt och hållet. Så i stora drag var det väldigt positivt, det var det. Och det som de påpekade, det var ju sådana saker som vi... Det var ju ingen överraskning. Det kände vi ju till.
- Emma: Vad kunde det vara till exempel?  
Utvecklingsledare: Det var bland annat det här med dokumentationen, att inte det var helt uppfyllt. Men det var ju ett projekt som pågick och som vi jobbade med. Och samtidigt så sa de ju att de flesta kommuner får kritik på den punkten. Att det kanske inte finns någon dokumentation alls! Här hade vi ju dokumentation och vi var ju på gång med ett projekt och så.
- Emma: Ja  
Utvecklingsledare: Sen var det lite grand om våra riktlinjer som de hade synpunkter på. Det var lite grand hur vi hade utformat dem. Vi hade ställt krav, eller de uppfattade som att vi ställer krav på anhöriga att de ska göra saker i första hand (skratt).

- Emma: Mmm  
 Utvecklingsledare: Och då har vi ändrat på den skrivningen. Vi hade alltså en skrivning där det stod att man i första hand ska se om anhöriga kan tillgodose behovet.
- Emma: Och så fick man inte säga?  
 Utvecklingsledare: Det tyckte inte de... (paus)... Och lite andra småsaker. Det var inga jättestora saker.

Av utdraget framgår flera väsentliga saker som har med tolkningen av tillsynsresultatet att göra. Först och främst den övergripande tolkningen: att det i stora drag är väldigt positivt och att de brister som kommer fram inte är någon överraskning. Det framgår också att vad som är bra och dåligt är relativt. Att de flesta kommuner får kritik för dokumentationen gör brister på det området lite mindre dåligt. Utvecklingsledaren förtydligar dessutom att graden av allvar i kritiken är värre i flera andra kommuner. En annan sak som framgår av utdraget är att enskilda brister kan vara stora eller små. Om dessa saker – och lite till – handlar avsnitten som nu följer.

### *Ingen nollvision*

Tillsynsresultat redovisas i brister. En brist är ett område där tillsynsmyndigheten bedömer att verksamheten inte uppfyller kraven i lagstiftningen. Inom äldreomsorgen är socialtjänstlagens krav översatta i 59 kriterier. I den regelbundna tillsynen är skolförfattningarnas krav översatta i 50 kriterier. Detta motsvarar det maximala antalet brister som en verksamhet kan tillskrivas – ett värsta tänkbara tillsynsresultat. I praktiken är det inte realistiskt att en skol- eller äldreomsorgsverksamhet skulle tillskrivas så många brister. Sådana felaktiga verksamheter finns helt enkelt inte. Som framgått av tidigare kapitel är den allmänna uppfattningen hos de granskade inte heller att det är realistiskt att passera en tillsyn utan en enda brist. Kritik är väntat och brister ingår i ett normalt tillsynsresultat. Så här summerar en verksamhetschef inom äldreomsorgen tillsynsresultatet i sin kommun:

Det såg väldigt bra ut. Det var givetvis inte felfritt. För när man studerar Länsstyrelsens kriterier för god kvalitet i äldreomsorgen så är det ju inte lite som ska uppfyllas. (Intervju med verksamhetschef, äldreomsorgen)

Vad verksamhetschefen pekar på är att kriterierna är utformade på ett sätt som gör att man inte passerar en tillsyn felfritt. Detta innebär att resultatet i en tillsyn kan se ”väldigt bra ut” även om verksamheten har tillskrivits flera brister. Det finns med andra ord ingen nollvision, varken inom skolan eller äldreomsorgen, och det präglar tolkningen av resultatet. Brister är inte samma sak som ett dåligt tillsynsresultat.

### *Ett både bra och väntat resultat*

”Nej, det var inga överraskningar, det var det inte. Och det var ju rätt skönt”. Så beskriver en verksamhetschef inom äldreomsorgen resultatet av tillsynen i kommunen. En utvecklingsledare i en annan kommun beskriver det på liknande sätt: ”Det som de påpekade, det var ju sådana saker som vi... det var ju ingen överraskning. Det kände vi till”. I ytterligare en kommun förklarar en verksamhetschef, också hon inom äldreomsorgen, att rapporten ”inte innehöll några nyheter” och en utvecklingsledare på skolområdet poängterar att resultatet ”inte var så förvånande”. Detta är exempel på hur personer i de granskade organisationerna beskriver tillsynsresultatet i den egna kommunen. Kritiken kommer inte som en överraskning, säger de. Tvärtom. Kritiken är väntad och bristerna är kända.

Vad de själva betonar är att bristerna som tillsynsmyndigheten påpekar antingen är svagheter de är medvetna om (och ibland arbetar med) eller är sådant de vet tillsynsmyndigheten brukar kritisera. Det är med andra ord sådant de kunnat förutse att de ska få kritik för. Men det speglar också den oro som finns kring tillsynen (se kapitel sex). Bilden av en granskning som avslöjar och synliggör det som är dolt också för dem inom organisationen. Något som överraskar: ett ”lik i garderoben” man inte vetat om. ”Inga överraskningar” är således också ett uttryck för lättnad.

Tillsynsresultatet beskrivs inte bara som väntat utan också som ett ”i huvudsak” bra resultat. På samma sätt, och i samma betydelse, används ord som överlag, i stora drag, generellt och på det stora hela. Alla dessa beskrivningar syftar på tillsynsresultatet som helhet. Det är så de granskade i fältmaterialet bedömer sitt resultat, åtminstone är det så de beskriver det:

Det huvudsakliga resultatet var att det var en bra skolverksamhet. (Intervju med utvecklingsledare, skola)

Resultatet beskrivs ofta som i huvudsak bra också av inspektörerna. I tillsynsrapporterna till exempel kan det framgå att verksamheten överlag eller i stora delar är av god kvalitet, men också i den muntliga återföringen:

Jag känner ju vår skolverksamhet så väl att jag kan vara tillräckligt självkritisk för att våga säga att jag tycker att vi gör jävligt mycket bra här. Och som sagt, det var ju inga jätteallvarliga saker som de [inspektörerna] pekade på. Allvarliga i sig, men alltså de förtjänade ju inte ens en gång en tidningsrubrik. De [inspektörerna] sa ju flera gånger att de inte kommer att skriva i rapporten allt som är bra, men ändå var de tvungna när de började den sista redovisningen att säga att det finns bra gymnasieskolor i kommunen som gör ett bra jobb. De hade ändå ett behov av att få säga det innan den svarta listan kom. (Intervju med verksamhetschef, skola)

För de granskade är helheten ett sätt att förstå delarna, att göra resultatet begripligt och förstå vad det betyder. Det är också nödvändigt för dem att ha ett svar att ge när någon frågar om tillsynsresultatet (till exempel en forskare). Att besvara en sådan fråga med att räkna upp de områden där verksamheten inte uppfyller ställda krav är varken logiskt eller begripligt. Det är med andra ord bara i tillsynens sammanhang som tillsynsresultat presenteras i brister.



### *Jämförelsepunkter*

För att värdera tillsynsresultatet måste tillsynsmyndighetens bedömning av rätt eller fel summeras och översättas till bra eller dåligt. För att göra det använder man sig i de granskade organisationerna av två olika jämförelsepunkter (mer eller mindre uttalat). För det första jämför man sig med andra och med det som anses vara normalt. Vad som är bra och dåligt är med andra ord relativt. I det normala ingår brister och så länge något är vanligt är det inte lika dåligt. Som en verksamhetschef inom äldreomsorgen uttrycker det: ”Jag skulle vilja se den tillsyn som inte har anmärkningar på dokumentationen”. Det finns en tolerans mot brister som är vanliga eftersom det ofta handlar om sådana krav som är svåra att uppnå. Det betyder inte att de inte vill eller försöker uppnå dem. Snarare att det inte uppfattas som ”ovanligt eller konstigt” att de har saker kvar att arbeta med. Att jämförelsen med andra är central framgår också av journalistens första fråga under pressträffen vid återföringsbesöket som återberättades innan: ”På vilket sätt skiljer sig resultatet från andra kommuner?” Inte heller journalisten tyckte således att brister i sig var särskilt anmärkningsvärt.

Den andra jämförelsepunkten som används för att bedöma om resultatet är bra eller dåligt är värsta tänkbara scenario. Värsta tänkbara scenario innebär att verksamheten tillskrivs en mängd allvarliga brister som innebär mycket jobb och stora kostnader att åtgärda. Dessutom är värsta tänkbara scenario förknippat med negativ publicitet. Media är ständigt närvarande, särskilt inom äldreomsorgen där negativ publicitet och skandaler i berättelserna om tillsyn går hand i hand. I ljuset av detta är ett tillsynsresultat bra när inspektörerna inte hittar något uppseendeväckande och när drevet uteblir.

### *Det som är fel och smått*

Bra eller dåligt gäller det samlade tillsynsresultatet. Men tillsyn handlar formellt inte om det, utan om tillsynsmyndigheternas bedömning av rätt och fel i relation till krav preciserade i kriterierna.

Varje sådan bedömning (brist) värderas också av de granskade. Bland annat sorteras brister i vad som är stort och smått. Utvecklingsledaren i intervjuutdraget ovan poängterar att det inte var några ”jättestora saker” som kom fram i tillsynen. Hon berättar att de fick synpunkter på riktlinjerna för biståndsbedömningen och ”lite andra småsaker”. Andra talar om ”småfall”, ”marginella bitar” och ”smågrejer” i kontrast till ”stora grejer” och ”dramatiska anmärkningar”.

Vad som är stort och smått tycks i första hand vara en fråga om vad som krävs för att åtgärda bristerna. Det som är smått är i allmänhet det som är enkelt åtgärdat. Koder till ett kodlås till exempel. Stora saker däremot kräver mer arbete. Inom skolan kan kritik mot kvalitetsarbetet vara en sådan sak. Inom äldreomsorgen är stora saker ofta förknippade med stora kostnader. Äldreboenden som inte anses fullvärdiga och bemanningsfrågor är de mest uppenbara exemplen. Så här resonerar en verksamhetschef inom äldreomsorgen på min fråga om hur deras resultat i tillsynen såg ut:

Det [resultatet] såg väldigt bra ut. Det var ju givetvis inte felfritt. För när man studerar Länsstyrelsens kriterier för god kvalitet i äldreomsorgen så är det ju inte lite som ska uppfyllas. Det fanns anmärkningar av marginell betydelse för kvaliteten. För det sa de ju också, att på de stora, tunga, viktiga områdena, där uppfyllde vi alla krav. Så det var ju rätt skönt. Det var oftast någon liten grej på varje område, exempelvis den fysiska miljön så var det på ett ställe som den där koden till ett kodlås inte fanns uppsatt och vi får ju inte låsa in de gamla... Så då fick vi en anmärkning på det. [bläddrar i rapporten och läser kortfattat upp ett par bedömningar] Så det var skönt. Att man slipper sådant som att personalen inte räcker till, ja lite tyngre grejer. Då hade man haft en del att bita i. (Intervju med verksamhetschef, äldreomsorgen).

Det finns gott om kritik som de verksamhetsansvariga ”känner är rätt” och där de delar tillsynsmyndighetens bedömning och ambition. Både när det gäller stora och små saker. Det finns, menar de, överlag inga motsättningar mellan egna mål och ambitioner och tillsynsmyndighetens syn på saken. Tvärtom beskrivs tillsynen som

en ”kick att rätta in sig i ledet” och ”det som gjorde att man fick ändan ur vagnen”. En verksamhetschef inom skolan berättar om arbetet med att åtgärda bristerna:

Vi har gjort så att vi gick igenom punkt för punkt i rapporten och så har vi bestämt vem som ska jobba vidare med frågan. Jag kan nog säga att vi inte väntade tills rapporten var färdig, utan vi satte igång med detta med en gång. Eftersom vi kände att det var rätt det de sa. Och alldeles oavsett om de tänkte skriva det i sin slutrapport med ett stort IG efter, så kände vi att detta är något vi behöver göra. För vår egen självkänsla skulle man kunna säga. Så vi satte igång med en gång. (Intervju med verksamhetschef, skolan).

Men det förekommer också invändningar mot tillsynsmyndighetens kritik. Att man inte uppfattar att deras bedömning är rätt. En invändning, som framförallt förekommer inom äldreomsorgen, är att tillsynsmyndighetens operationalisering av regelverket inte är korrekt. Ett exempel är ”lämplig utbildning” för cheferna inom äldreomsorgen som Länsstyrelsen med sina bedömningskriterier tolkar snävare än kommunerna. I detta ligger också en kritik mot att Länsstyrelsen ibland går för långt i sina krav, givet lagstiftningens utformning. Att de ”petar i detaljer” som inte är deras uppdrag att göra. Länsstyrelsen ” får tycka vad de vill” säger en verksamhetschef, men när det gäller vägen till målet kan de ”aldrig säga åt mig att jag väljer fel”.

En annan typ av invändning mot tillsynsmyndigheternas bedömningar som förekommer inom både skolan och äldreomsorgen är att bedömningar baseras på ”felantaganden”. Det är i första hand en kritik mot hur inspektörerna uppfattat och beskrivit verksamheten och de slutsatser inspektörerna drar utifrån det material de samlat in. Så här resonerar en utvecklingsledare inom äldreomsorgen:

Utvecklingsledare:	Då hade vi några månader på oss att åtgärda det. Och dokumentera hur vi tänkte göra och skicka in det till länsstyrelsen.
Emma:	Vad var det för typ av åtgärder?

Utvecklingsledare: Då ska vi se... (bläddrar i sina papper) ... Det var det med riktlinjerna, och då har vi skrivit ner att kommer att göra förändringar i dem. Och vi uppfyller inte att (läser innan-till) ”personalen hinner tillgodose de boendes individuella behov”. Och det har vi ju väldigt svårt att svara på om man gör det eller inte. Men det har kommit fram, när de diskuterar med personal, att de inte gör det. Och då har vi en granskning, vi gör själva en granskning i år, av vår dokumentation. Då tittar vi särskilt på den frågan: finns det individuella insatser för dem som bor på särskilt boende? Så det ska vi titta på nu i höst. Så att det blir... så att vi själva vet hur det är.

En rektor som är väldigt kritisk mot inspektörernas slutsatser i tillsynsrapporten från sin skola, tycker att det är ”för dålig stringens i motiveringen till beslutet”. Han förklarar:

När man [inspektörerna] skriver sina rapporter, då gör man ju en bedömning på en eller två, max tre rader och sen så kommer det 20-25 rader med motiv till varför man har gjort bedömningen. För att ta ett väldigt konkret exempel så skriver man här att eleverna vid intervjun uppger att man inte får någon information om kursplaner eller betygskriterier. Det är en lögn! Det är en ren jävla lögn! Säkert finns det elever som inte fått information, men majoriteten av eleverna får information om kursplan och betygskriterier. Och om de intervjuar sexton av eleverna, då kräver jag att det står att ’sju av eleverna säger sig ha fått information’. Du kan ju inte tvinga av alla elever att säga så, bara för att det var några elever som sa så. Det är för dålig stringens i de motivationsstycken som ligger till grund för bedömningen. (Intervju med rektor)

Graden av kritik mot tillsynsmyndighetens bedömning varierar. Det kan finnas enskilda personer som reagerar på ett visst sätt eller en praxis inom organisationer som gör att kritik hanteras olika. Det kan också bero på att tillsynens kvalitet faktiskt skiftar mellan inspektörer och att det finns fog för kritik i vissa organisationer men

inte på samma sätt i andra. Det väsentliga här är att visa att när ett tillsynsresultat och de brister detta resultat innehåller har avrapporterats, lyfts det också ur granskningens sammanhang. Tillsynsmyndigheten har inte längre kontroll över processen och innebörden av tillsynsresultatet kan därmed variera mycket mer. Detta är viktigt eftersom det också har betydelse för det som händer med tillsynsresultatet:

Vi tog ju bara med det i handlingsplanen som vi tyckte att vi behövde göra något åt. Det andra kanske var fel... eller smått.  
(Intervju med verksamhetschef, äldreomsorgen).

Om detta handlar fortsättningen.

## Åtgärdsbeskrivning till tillsynsmyndigheten

Länsstyrelsen riktar kritik mot nämnden när det gäller de krav som inte uppfyllts och begär en redogörelse av vilka åtgärder som vidtagits och planeras vidtas för att uppfylla kraven. Redogörelsen ska vara Länsstyrelsen tillhanda senast den 23 oktober. (Utdrag ur Länsstyrelsens beslut)

Skolinspektionen har i tillsynen av [skolans namn] identifierat följande brister som ska åtgärdas. [...] Rektor och [kommunens namn] har ansvar för att bristerna åtgärdas. Redovisning ska lämnas till Skolinspektionen senast tre månader från den dag beslutet för [kommunens namn] meddelas. (Utdrag ur Skolinspektionens rapporter)

När tillsynsrapporten offentliggjorts och återförts återstår det för den granskade organisationen att hantera den kritik tillsynsmyndigheten riktar. Både inom skolan och äldreomsorgen ska de granskade organisationerna formellt svara på kritiken till tillsynsmyndigheten genom att beskriva vidtagna och planerade åtgärder. Åtgärdsbeskrivningen ska vara beslutad av nämnden och skickad till tillsynsmyndigheten inom en viss tid. Praxis på skolområdet är tre månader. Inom äldreomsorgen cirka ett halvår. Det finns ingen mall för åtgärdsbeskrivningen men den ska innehålla en beskrivning av vad

kommunen gjort eller ska göra för att avhjälpa varje enskild brist. Utifrån åtgärdsbeskrivningen bedömer tillsynsmyndigheten om granskningen ska avslutas eller om en formell uppföljning ska göras. Att engagera sig i åtgärdsbeskrivningen är därför, ur den granskade organisationens perspektiv, ett sätt att undvika ett nytt tillsynsbesök. För tillsynsmyndigheterna är det samtidigt en fråga om hur resurserna ska prioriteras. Uppföljningar måste vägas mot annat tillsynsmyndigheten kan eller måste göra.

Av tillsynsbeslutet framgår inte vilka åtgärder som måste vidtas. Skolinspektionen fattar beslut om ”brister som måste åtgärdas” och Länsstyrelsen om ”krav som inte uppfylls” (se kapitel fem). Båda tillsynsmyndigheterna är försiktiga med krav, råd och rekommendationer kring åtgärder. Det uppfattas inte ligga i tillsynsrollen. Att precisera åtgärderna beskrivs som den granskade organisationens uppgift. Det är deras uppgift att analysera resultatet av tillsynen och komma fram till vad som måste göras för att rätta till bristerna som påpekats av tillsynsmyndigheten. Arbetet med åtgärdsbeskrivningen ses därmed som ett första steg mot den förändring som granskningen syftar till att åstadkomma.

Formellt är åtgärdsbeskrivningen ett svar på tillsynsrapporten och tillsynsbeslutet där varje brist bemöts med en eller flera åtgärder. Synliga koder i anslutning till kodlåsen, korrigerade riktlinjer för biståndsbedömning, en utredning av bemanningssituationen, utbildningsinsatser för personal kring dokumentation och upphandling av ny måltidsleverantör är exempel på åtgärder som beskrivs inom äldreomsorgen. Exempel inom skolan är översyn av rutiner för åtgärdsprogram, nya rutiner för betygssättning, revidering av poängplaner och införande av IT-stöd för kursutvärdering. Alla dessa exempel är inte åtgärder som tas fram med anledning av tillsynsresultatet. En del är det, men andra åtgärder är snarare pågående processer inom organisationen. Sammantaget innehåller åtgärdsbeskrivningen en uppräkningslista av handlingar, processer, projekt och dylikt strukturerad utifrån de brister tillsynsmyndigheten påpekat.

När dokumentet skickas till tillsynsmyndigheten återstår att vänta på beskedet om granskningen avslutas eller om det blir en fortsättning. Om granskningen avslutas är åtgärdsbeskrivningen till till-

synsmyndigheten det sista som görs formellt inom tillsynen. Den följs då upp först nästa gång en liknande tillsyn aktualiseras i organisationen. Blir det en formell uppföljning, med ett nytt tillsynsbesök, väntar fler diskussioner och nya beslut och krav på åtgärder.

## Tillsynsresultatet i ny tappning

Tillsynsrapporten både tolkas och sprids och när den sprids sker nya översättningar. En del av dem har jag redan nämnt i kapitlet. Det skrivs till exempel pressmeddelanden om tillsynsresultatet och ibland skrivs det tidningsartiklar. I alla organisationer skrivs en åtgärdsbeskrivning med anledning av tillsynsresultatet som blir ett nämndbeslut och skickas till tillsynsmyndigheten. Av intervjuer med verksamhetsansvariga framgår att delar av tillsynsresultatet integreras i strategiska satsningar och som förbättringsområden i verksamhetsberättelsen. Inom äldreomsorgen integreras tillsynsrapporten i budgetarbetet och blir ibland till ”stöd för äskanden”. Det görs utvärderingar och utredningar med anledning av tillsynsresultatet som analyseras och följs upp. Varje tillsynsrapport har således potential att skapa en mängd nya handlingar vilket också sker både inom äldreomsorgen och skolan. Bara för att tillsynsmyndigheten är intresserad av särskilda saker – åtgärder så att brister avhjälpas – finns det inget som hindrar att tillsynsrapporten får en mycket bredare användning än så.

Sett i backspegeln är det en vanlig uppfattning att det är mycket som är positivt med tillsynen. Framförallt att få feedback på det man gör och att se ”att man inte är på fel väg”. För det finns en risk, som flera påtalar, att man blir hemmablind och här kan tillsynen fylla en funktion menar de. I detta ligger också att ”det är så man måste se på tillsynen”, som en möjlighet att lära och förbättras. En verksamhetschef inom äldreomsorgen förklarar att det är viktigt att klimatet i en verksamhet är på det sättet att man kan granskas utan att känna att någon är ute efter att leta fel. Istället, menar hon, ska man tycka att det är positivt och roligt att få veta om man gör rätt och hur långt man har kommit i sitt arbete. Det gäller alla slags granskningar, poängterar hon, både interna och externa. Känslan när

Länsstyrelsen ringer ska inte vara att ”äh, herregud, och att man blir skärrad, utan att man tänker ’ja nu ska de få se hur bra det är här’”. Det tycks vara en vedertagen uppfattning att man bör reagera på en tillsyn med att se det som ett tillfälle att utvecklas och lära. Inte som en kontroll: ”De är ju inga poliser, utan det är ett lärande moment egentligen”. Så här säger en verksamhetschef:

Ja, jag tycker om tillsyn. Man kan ju välja att förhålla sig hur man vill. Men jag vill inte se det som någon kontroll där någon är ute efter mig, utan jag vill se det som en möjlighet för mig. Att jag är bra för dem jag finns till för. Alltså, varför går jag till jobbet varje dag? Det är ju det. Att de får ut det mesta av den verksamhet som vi har. Det är min syn på det. (Intervju med verksamhetschef, äldreomsorgen)

## Diskussion: Bedömningen bedöms och sprids

På samma sätt som informationen om tillsynen är gedigen i det inledande skedet är informationen om det kommande resultatet väl förankrat innan rapporten offentliggörs. När tillsynsresultatet presenteras är det bara ett sista steg i ett arbete samordnare och verksamhetsansvariga varit involverad i och kunnat följa. Att tillsynsresultatet inte kommer som en överraskning är därför logiskt. Det är en del av hur tillsynen är upplagd och det följer inspektörernas ambition att förankra och hålla de verksamhetsansvariga informerade om sin bedömning. Att tillsyn *kan* väcka stor uppmärksamhet, leda till allvarlig kritik och medföra stora konsekvenser finns emellertid inbyggt i rutinerna. Det finns också förväntningar hos de granskade om att så kan ske. I princip alla säger sig känna till andra kommuner som fått allvarlig kritik och där uppståndelsen blivit stor.

Offentliggörandet av tillsynsrapporten är en brytpunkt i tillsynen. Den är ett slut på konstruktionen av granskningsobjektet och bedömningen av detta. Väl publicerat är innehållet ”fastlåst” – en text att förhålla sig till, prata om, ha invändningar mot och använda på olika sätt. Offentliggörandet är på så vis också en början. Det är först när tillsynsrapporten finns som text som den kan spridas. Och det är först när den sprids som den blir möjlig att agera utifrån, i de



granskade organisationerna och på distans (Latour och Woolgar 1979/1989; Miller och Rose 1990). Det är i ett sådant sammanhang tillsynsresultatet i de granskade organisationerna översätts från rätt och fel till bra och dåligt. Rätt är alltid bra, men fel kan också vara bra. Åtminstone inte väldigt dåligt. Förhållandet mellan fel och dåligt har bland annat att göra med: Vad betyder kritiken? Hur allvarlig är den? Hur vanlig är den? Vilka följder kan den få i form av skrivelser och skandaler? Resultat *i* tillsynen och resultat *av* tillsynen är med andra ord inte samma sak. Resultat *av* tillsynen är i hög grad en fråga om vad andra gör med tillsynsresultatet. Det ligger i linje med Justesen och Skærbæk (2010) som betonar betydelsen av att se förbi den dyadiska relationen mellan granskare och granskad och inkludera centrala medlare såsom media. Resultat *av* tillsynen är också en fråga om vad man tror (och möjligen hoppas eller befarar) att andra ska göra eftersom det man tror ska hända ligger till grund för eget handlande.

Tillsynen har ett uttalat kontrollerande syfte och offentlighöret är därför centralt. Men tillsynen har också ett främjande syfte som inte i första hand uppnås med hjälp av offentlig publicering, pressmeddelanden och presskonferenser. Tvärtom tycks det som sker i det offentliga snarare vara ett hinder för det som händer i relationen mellan inspektörerna och chefer, rektorer, samordnare och politiker. Åtminstone är det rimligt att se det som två parallella processer. Särskilt tydligt är det på skolområdet där den offentliga retoriken är skarp och tillsynsrapporterna mer juridiska (se kapitel fem) vilket gör glappet större mellan den offentliga delen av tillsynen och den icke-offentliga. Kanske fyller avvikelserapporter en viktig funktion för elever, vårdnadshavare och medborgare, men som förändringsdokument används det i begränsad omfattning. Det är inget sådant dokument. Det är därför en (om)tolkning som görs när granskningen blir en utbildningsmöjlighet och som sådan blir användbar och meningsfull. Detta är viktigt eftersom det åskådliggör en form av mottaglighet som inte diskuteras särskilt mycket i forskningen. Waks (2006) skriver att granskningsbarhet handlar om mer än att ”ställa om sig för att aktiviteter ska bli lätta att granska” eftersom det också är ett ”aktivt engagemang” som inte stämmer

överens med de formella roller som granskare och granskade vanligtvis tilldelas. Hon menar att granskningen på så vis internaliseras. Det jag beskrivit i detta kapitel pekar i samma riktning. En viktig skillnad är dock att de granskade i den här studien inte på något vis kan påverka de kriterier som mäts (jämför Waks 2006). Vad de deltar i är konstruktionen av granskningsobjektet och i ett arbete där tillsynsmyndigheternas bedömning (snarare än måtten) görs användbara. Så länge granskningen pågår är granskningslogiken närvarande hos de som deltar i arbetet med tillsynen och det är som jag ser det en del av hur tillsynen är organiserad.

Till sist några ord om åtgärder. Tillsyn handlar om att få till stånd förändring. Problembeskrivningen står tillsynsmyndigheten för. Det är de som i tillsynsrapporten pekar ut brister och områden där den granskade organisationen måste vidta åtgärder. Lösningarna ska den granskade organisationen hitta och formulera i åtgärdsbeskrivningen. Det säger sig självt att det är en fördel om problemen är väl förankrade och i ljuset av detta är återföringen central. Det också ett tillfälle att återigen påminna om programmen för tillsyn, varför den görs och vems intressen man värnar. Åtgärder är lösningar på specifika problem. Problemen är i detta sammanhang brister som tillsynsmyndigheten påpekat. Det kan gälla betygssättning, en likabehandlingsplan, ett kodlås, riktlinjer för biståndsbedömning, en rutin etcetera. Oavsett vad det gäller är bristerna områden där tillsynsmyndigheten bedömer att granskningsobjektet avviker från kraven i regelverket. Vad den granskade organisationen ska visa i åtgärdsbeskrivningen är hur dessa avvikelser har rättats till eller ska rättas till. I kapitel fem konstaterade jag att granskningsobjekten är tidsmässigt avgränsade, att de måste vara det för att de ska vara möjliga att bedöma. Åtgärdsbeskrivningen följer tillsynens tidsmässiga logik. I den ska den granskande organisationen redovisa vidtagna och planerade åtgärder med anledning av tillsynsresultatet. En mängd utvecklingsprojekt, förändringsprocesser, IT-satsningar, upphandlingar, kompetensutveckling översätts till åtgärder i de studerade skol- och äldreomsorgsverksamheterna. Många av dem fanns långt innan den aktuella tillsynen initierades i organisationen. Att sådant som lämnats utanför i konstruktionen av granskningsob-

jektet till följd av den tidsmässiga avgränsningen kan bli en åtgärd, är därför fullt rimligt. Det handlar inte om att man i de granskade organisationerna ljuger eller flyr undan förändringsarbete. Vad man gör är att definiera det som har betydelse som åtgärder och därigenom anpassa sig till tillsynens logik.



## *Kapitel 9*

# Granskningsbara verksamheter

Boken är snart slut och det är dags att summera resultaten och därmed svara på frågan som restes i det första kapitlet: vad innebär granskningsbarhet och hur uppnås det? Jag har studerat och analyserat genomförandet av tillsyn inom skola och äldreomsorg och därigenom visat hur skol- och äldreomsorgsverksamheter blir granskningsobjekt som är möjliga för Skolinspektionen och Länsstyrelsen (senare Socialstyrelsen) att bedöma. Jag har också visat hur denna bedömning förpackas, görs tillgänglig och hur den tas emot i de granskade organisationerna. Boken som helhet kan läsas som ett svar på frågan vad granskningsbarhet innebär och hur det uppnås. I det här kapitlets första del sammanfattas svaret.

I det som följer därefter diskuterar jag först studiens slutsatser i relation till tidigare forskning och lyfter fram vad studien bidrar med till kunskapen om hur företeelser görs granskningsbara. Därefter återknyter jag till där jag inledde boken: i tillsyn som metod för styrning och i de program som underbygger tillsynspraktiken. De bedömningar tillsynsmyndigheter gör av verksamheter såsom skola och äldreomsorg syftar till att kontrollera och främja förändring. Tillsyn får sitt värde genom kopplingen till breda mål om rättsäkerhet, effektivitet och likvärdighet. Studiens resultat handlar om teknologierna som används för att realisera dessa styrambitioner och jag diskuterar vad resultaten betyder för tillsyn som metod för styrning. Studiens resultat reser nya frågor. Den sista delen av kapitlet

ägnas åt uppslag till fortsatt forskning där några sådana frågor lyfts fram.

## Hur granskningsbarhet uppnås

I kapitel fem, sex, sju och åtta har jag beskrivit och analyserat olika episoder i granskningen: tillsynsrapporter, avisering och förberedelser, tillsynsbesök samt offentliggörande och återföring. Varje kapitel har avslutats med en analys och det är dessa analyser som sammanfattas och utvecklas i det som följer.

Svaret på frågan hur granskningsbarhet uppnås är tudelat. Granskningsbarhet innebär att granskningsobjekt och måttstock görs jämförbara. Jämförbarhet är en given utgång: är det bestämt att tillsyn ska genomföras, genomförs det. Det betyder inte att granskningsobjekten och måttstocken har egenskaper som gör att de på ett självklart sätt eller per automatik är jämförbara. Tvärtom. Att göra skolverksamhet jämförbar med skolförfattningar och äldreomsorgs-verksamhet jämförbar med socialtjänstlagen kräver ett omfattande arbete. Det ena svaret på frågan hur granskningsbarhet uppnås knyter an till organiseringen av detta arbete, om förutsägbarheten i genomförandet och om hur de granskade omtolkar tillsynen på ett sätt som gör den meningsfull och användbar. Det andra svaret handlar om det tekniska, hur jämförbarhet uppnås genom konstruktionen av ett granskningsobjekt som är definierat utifrån måttstocken.

### *Organisering för granskningsbarhet*

Att vara föremål för Skolinspektionens och Länsstyrelsens (senare Socialstyrelsens) tillsyn kräver sitt arbete. Tillsynen pågår under flera månader, ibland upp till ett år. Skulle man befinna sig i organisationen en slumpmässigt vald dag under denna period är sannolikheten ganska liten att man skulle upptäcka tillsynen. Skulle man leta i chefernas eller rektorernas bokhyllor skulle det troligen finnas någon tillsynsrapport gjord vid ett tidigare tillfälle. Kanske skulle det ligga ett eller ett par brev från tillsynsmyndigheten på skrivbordet. Om det var tillräckligt nära inpå ett tillsynsbesök skulle det

möjligen finnas en notering på anslagstavlan att tillsynsmyndigheten kommer och när. Kanske skulle det pratas om det i fikarummet. Inte mycket mer än så. Men om man lägger samman det som görs i de granskade organisationerna under hela den tid tillsynen pågår, så är det en hel del. Skulle man lägga till det arbete som görs med andra granskningar är det ännu mer uppenbart: att vara granskad kräver sitt arbete.

Den studerade tillsynen är upplagd på ett sätt som förutsätter de granskades aktiva medverkan. Det faktum att det finns en samordnare för tillsynen i de granskade organisationerna talar sitt tydliga språk. Det är mycket som ska göras: dokument ska sammanställas och skickas till tillsynsmyndigheten, information om granskningen ska vidareförmedlas till chefer och personal, tillsynsbesöken ska planeras och organiseras. Som jag beskrev i kapitel sex blir samordnaren på så vis tillsynsmyndighetens förlängda arm i den granskade organisationen. Samordnaren är den som läser på om tillsynen, som håller i kontakten med inspektörerna och som ser till att det som ska göras, görs.

Eftersom de granskade förväntas medverka i granskningen är förutsägbarhet en förutsättning. Som jag beskrev i kapitel sex, sju och åtta är varje steg i processen förankrat och bekräftat. De inledande breven om hur tillsynen går till innehåller gedigen information och bedömningskriterier är väl förankrade via hemsidorna och andras tillsynsrapporter. Tillsynsbesökens genomförande är väl känt, bland annat eftersom de granskade är delaktiga i planeringen av dem. Det finns också en förutsägbarhet vad gäller tillsynsresultat, både i betydelsen vad ett normalt tillsynsresultat innebär och i betydelsen att resultatet är förankrat hos verksamhetsansvariga när tillsynsrapporten offentliggörs. Det är så långt ifrån en tillslagsliknande tillsyn man kan komma. Särskilt påtagligt är det på skolområdet där Skolinspektionens hemsida ger så utförlig information att de granskade i princip skulle kunna genomföra bedömningen själva. Förutsägbarheten handlar sålunda om mycket mer än en föränmälan. Det är ett sätt att organisera granskningen, ett sätt som gör de granskades medverkan och delaktighet möjlig.

De granskades medverkan är en del av hur granskningen är uppbyggd. Den är nödvändig med tanke på det underlag tillsynsmyndigheterna efterfrågar och som de baserar sin bedömning på. Underlaget begränsas nämligen inte till sådant som finns att hämta exempelvis i kvalitetsredovisningen eller måtten i SiRiS. Tvärtom är det ett omfattande arbete att definiera skol- och äldreomsorgsverksamheterna och i detta arbete är chefer, personal, elever och brukare centrala. Det är de som beskriver verksamheten så att den kan bedömas. De granskade är således en del av granskningsobjektet i betydelsen att deras rutiner, arbetssätt, dokumentation etcetera bedöms. Men de är också tillsynsmyndighetens länk till granskningsobjektet. De är granskade och redovisare på en och samma gång.

Organisering för granskningsbarhet handlar vidare om att anamma en inställning till tillsynen som gör den meningsfull och användbar och som normaliserar förfarandet. Med tanke på det arbete som läggs ner är det inte alls märkligt att chefer och personal pratar mycket om vad som är ett rimligt och önskvärt förhållningssätt till tillsynen och att de anstränger sig för att se det som möjlighet att utvecklas och lära, inte som kontroll. De framhåller att det är viktigt att det är ett sådant ”klimat i verksamheten” att man kan granskas utan att känna sig hotad och att verksamheten ska ”tåla att genomlysas” utan att man blir skärrad. Det är så de beskriver vad man kan kalla ett önskvärt förhållningssätt till tillsyn.

Att det önskvärda förhållningssättet innebär att se tillsynen som en utbildningsmöjlighet och att inte bli skärrad betyder dock inte att den spontana reaktionen när tillsynen aviseras är att det ska bli mycket lärorikt. Snarare skapar det en anspänning och viss oro, precis som Justesen och Skærbæk (2010) poängterar i sin studie. Det pratas om risken för tidningsskriverier och om rädsla för vad som ska komma fram i granskningen. Detta samtidigt som chefer och personal resonerar om att de inte borde bli nervösa utan istället se det som en utbildningsmöjlighet. Tillsynen är ”inte kontroll utan ett lärande moment, egentligen”, som en rektor uttrycker det. Det är en (om)tolkning av tillsynen som ligger i linje med det önskvärda förhållningssättet. Kanske bidrar den till att hålla oron i schack. I kapitel åtta visade jag att (om)tolkningen samtidigt är ett sätt för de



granskade att göra tillsynen meningsfull och användbar. Genom att framhålla det lärande momentet motiverar de den tid de lägger ner på granskningen.

Att aktivt inta ”rätt” förhållningssätt och (om)tolka tillsynen på ett sätt som gör den meningsfull och användbar ligger i linje med hur Waks (2006) beskriver de ansträngningar de anställda på det laboratorium hon studerar gör för att göra kvalitetsmått meningsfulla. Waks (2006, sidan 153) visar hur granskningsaktiviteter internaliseras och konstaterar att granskningsbarhet kräver ett ”aktivt engagemang” som går utöver den anpassning som görs för att verksamheten lättare ska kunna granskas. Den här studien pekar på samma sak, nämligen att granskningsbarhet inte kan reduceras till att leverera de beskrivningar av verksamheten som efterfrågas. Det handlar också om att internalisera granskningslogiken vilket i detta sammanhang innebär att inta ett förhållningssätt som normaliserar tillsynen (den är inget att vara rädd för) och som gör den meningsfull (den är till nytta för oss).

### *Konstruktion av granskningsobjekt*

Så långt har jag sammanfattat det ena svaret på frågan hur granskningsbarhet uppnås, nämligen det svar som knyter an till organiseringen av arbetet med tillsynen. I detta avsnitt sammanfattar jag det andra svaret som har att göra med frågan hur jämförbarhet mellan granskningsobjekt och måttstock uppnås. I den studerade tillsynen finns det ingen formaliserad redovisning som kan e-postas till tillsynsmyndigheten, skrivs ut, lämnas över eller läggas i ett kuvert. Istället konstrueras granskningsobjektet i genomförandet av tillsynen, via en mängd representationer. Det är ett omfattande arbete som involverar många personer. På skolområdet hämtar inspektörerna uppgifter från SiRiS som årligen rapporteras in av skolorna. Chefer och samordnare inom både skola och äldreomsorg sammanställer planer, skriftliga rutiner, utredningar och annan dokumentation och skickar till tillsynsmyndigheten. Brukare, anhöriga och elever svarar på enkäter. Lärare, enhetschefer och vårdpersonal svarar på frågor i intervjuer och deltar i observationer. Det är med

utgångspunkt i dessa representationer av verksamheten som granskningsobjektet konstrueras.

Jag kallar det konstruktion för att tydliggöra att granskningsobjekt skapas i granskningen i syfte att bedömas. Men vad är ett granskningsobjekt, mer än en konstruktion? I enlighet med Sahlin-Andersson (2006) kan granskningsobjektet beskrivas som den bild av den granskade verksamheten som redigeras fram i en tillsyn. Sahlin-Andersson (2006) skriver egentligen inte om bilden, utan om bilder. I tillsynen av skola och äldreomsorg är det en mängd bilder, där en del samlas in och andra redigeras fram (det jag kallar representationer av verksamheten). Men granskningsobjektet är inte alla dessa bilder. En del bilder uppfattas exempelvis inte som trovärdiga och andra uppfattas som oviktiga i sammanhanget. Snarare är granskningsobjektet en bild som redigeras fram av ett stort antal bilder som i sin tur redigerats fram. En skolinspektör beskriver det som ett pussel där utmaningen är att leta upp rätt bitar till pusslet och lyckas lägga det. Pusselbitarna motsvarar bilderna eller representationerna. Det lagda pusslet motsvarar bilden eller representationen. Vad analysen i kapitel fem, sex och sju visar är att granskningsobjektet konstrueras med utgångspunkt i måttstocken och att jämförbarheten på så vis är inbyggd i granskningsobjektet. I det som följer beskriver jag vad det innebär.

### Jämförbarhet och faktalikheter

De representationer av verksamheten som bedömningen baseras på diskuterade jag i kapitel fem: statistik, dokument/texter, utsagor och observationer. En del av dem framställs i tillsynen för det specifika ändamålet att fungera som underlag för tillsynsmyndighetens bedömning. Det som berättas i intervjuer under tillsynsbesöket är ett sådant exempel. I alla sociala sammanhang försöker människor styra framställningen av sig själva (Goffman 1959/2009) men i en tillsyn är det speciellt eftersom det sker i ett sammanhang där det som sägs är föremål för en formell bedömning. När vårdpersonal beskriver sin verksamhet för Socialstyrelsens inspektörer gör de det med vetskapen om att det de säger är en del av det som bedöms och

att det kanske kommer skrivas in i en rapport som offentliggörs. Det är rimligt att anta att det påverkar beskrivningarna även om det är omöjligt att säga på vilket sätt. I den här studien handlade det å ena sidan om att inte i onödan skylta med problem eller svagheter, och å andra sidan att just skylta med problem eller svagheter för att få gehör för särskilda önskemål. Vad som också kan sägas är att det finns teknologier för att säkerställa så verklighetstrogna beskrivningar som möjligt, där urvalen är en sådan teknologi, faktagranskningen en annan. Idén om potentiellt felaktiga, missvisande eller tendentiösa beskrivningar har med andra ord teknologiska konsekvenser.

Beskrivningen ska ligga till grund för en bedömning men mer intressant för den här studien är hur bedömningen präglar beskrivandet. Bedömningsstrukturen är central i den studerade tillsynen. Det är bedömningsstrukturen (i praktiken kriterierna) som styr vilka bilder av verksamheten som har betydelse och hur de har betydelse. Till exempel är dukningen vid måltiderna viktiga inom äldreomsorgen eftersom dukningen används som en indikator på personalens kunskap om måltidernas betydelse. Bedömningsstrukturen styr med andra ord vilket material som samlas in (observationer av måltidssituationer), vad i materialet som är viktigt (dukningen) och hur det är viktigt (indikator på personalens kunskap om måltidernas betydelse). Bedömningsstrukturen är därmed inget raster som läggs på granskningsobjektet, det är ett raster som formar granskningsobjektet. Granskningsobjektet definieras med andra ord med hjälp av bedömningsstrukturen. Det har stor betydelse för hur jämförbarhet uppnås eftersom jämförbarheten på så vis byggs in i granskningsobjektet. Granskningsobjektet är konstruerat för att vara jämförbart. Det skapas i syfte att bedömas och kan inte särskiljas från måttstocken.

Har det då någon betydelse att jämförbarheten är inbyggd? Ja, det har betydelse på så vis att det möjliggör bedömning. Det har också betydelse på så vis att det inte stämmer överens med idén om vad ett granskningsobjekt är och med idén om tillsyn som ett verktyg för transparens. Idealt är granskningsobjekten oberoende bedömningen och som ideal har denna bild av granskningsobjekten stor

betydelse också teknologiskt. Bland annat kommer idealet till uttryck i procedurer för datainsamling och faktagranskning. Lindeberg (2007) poängterar att anspråk på korrespondens är inbyggt i granskningsteknologier. Med det betonar han att länken mellan representationerna och det som representeras måste uppfattas som rimlig. Det är när länken uppfattas som rimlig som representationen uppfattas som faktalik. I enlighet med Lindebergs resonemang måste granskningsobjekten jag studerat framstå som faktalika, även om de är definierade utifrån måttstocken. Gör de inte det har tillsynen inget värde (se Lindeberg 2007). Det betyder att granskningsobjektet konstrueras för att vara jämförbart men också faktalikt och dessa båda krav på granskningsobjektet genomsyrar genomförandet av tillsyn.

Faktalighet ska här inte tolkas som en faktisk korrespondens utan som en acceptans för kartläggningen och beskrivningen av verksamheten som inspektörerna gör. I tillsynsprocedurerna döljer sig flera teknologier för att åstadkomma en sådan acceptans. En sådan teknologi är den vetenskapliga terminologin och det vetenskapliga tillvägagångssättet som jag diskuterade i kapitel sex och sju. Den vetenskapliga (positivistiska) diskursen ger särskilda signaler om granskningen till exempel att den är stringent genomförd och att slutsatserna är välgrundade. Den formar också procedurerna till exempel hur urval görs. Pentland (1993) menar att sådana procedurer är av stor betydelse eftersom granskning, precis som forskning, legitimerar produkterna via procedurerna. En annan teknologi med liknande innebörd är faktagranskningsrutinen. I kapitel sju beskrev jag faktagranskningen som en slutförhandling av granskningsobjektet. Det är en rutin som formaliserar den granskade organisationens acceptans för hur inspektörerna beskriver den. Som sådan är den en obligatorisk passagepunkt (Callon 1986) som låser fast granskningsobjektet och som, väl passerad, gör det möjligt att färdigställa tillsynsrapporten. Faktagranskningen befäster också gränsen mellan kartläggningen och bedömningen och därmed också mellan konstruktionen av granskningsobjektet och bedömningen av detsamma. Utifrån tillsynens ideal är detta en viktig gräns att upprätthålla.

Resonemanget om jämförbarhet och faktalighet kan sammanfattas på följande sätt. Faktalighet handlar om relationen mellan granskningsobjekt och verksamhet, jämförbarhet om relationen mellan granskningsobjekt och måttstock. Programmatiskt är granskningsobjekt och verksamhet sammankopplade (Lindeberg 2007) och faktaligheten inbyggd i granskningsobjektet. Måttstocken däremot är programmatiskt en jämförelsepunkt som ligger utanför granskningsobjektet och som anger vilka kravnivåer som gäller. Den här studien visar att detta ideal är långt mer betydelsefullt i praktiken än som en idé om hur tillsyn bör gå till. Den styr procedurer och rutiner precis som Miller och Rose (1990; 2008) påpekar när de skriver att programmen finns i teknologierna. Vidare visar studien att det teknologiskt är granskningsobjekt och måttstock som är sammankopplade, och jämförbarheten (inte faktaligheten) inbyggd i granskningsobjektet. Det betyder inte att granskningsobjektet saknar koppling till verksamheten, men en slutsats är att granskningsobjekten är konstruktioner som i första hand har med tillsynen - inte verksamheten - att göra.

### Granskningsobjekt och bedömning skrivs in

I kapitel sju visade jag hur inspektörerna avslutade en tillsyn med att kopiera betygsdokument (hämtade från ett arkiv) för att kunna ta med sig och lägga i akten som bevis. Att beskrivningarna av verksamheten finns eller blir text är centralt. Som inskriptioner är de mobila och kombinerbara (Latour och Woolgar 1979/1986). Den kan samlas i en akt på tillsynsmyndigheten, kopieras upp, cirkuleras och jämföras. Inskriptionerna renodlar och stabiliserar skol- och äldreomsorgsverksamheterna och gör dem möjliga att bedöma. Bedömningarna skrivs in sin tur in i tillsynsrapporter. Tillsynsrapporterna är inskriptioner som renodlar och stabiliserar bedömningen och tillsynsverksamheten i sig (Pentland 1993).

Allt material som samlas in ingår inte i bilden av verksamheten som redigeras fram och som slutligen presenteras i tillsynsrapporten. Inspektörerna gör något med alla de intervjuutskrifter, observationsanteckning, enkätsvar, styrdokument, utdrag ur löpande an-

teckningar, exempel på åtgärdsprogram, planer, skriftliga rutiner och dylikt som de samlar in. De jämför, väger samman och analyserar för att kunna bedöma verksamheten. Hur detta går till har jag inte studerat, mer än redigeringen som sker i interaktion med de granskade under tillsynsbesöken. Vad jag däremot visat är att formatet på tillsynsrapporterna är betydelsefullt för vad som kan vara en brist och inte. Det är i tillsynsrapporterna brister framställs (detta avviker - kriterierna) och motiveras (så här avviker det - indikatorerna). Således är det i tillsynsrapporterna kopplingen mellan granskningsobjekt och regelverk ska framgå och helst vara tydlig och övertygande. I kapitel sju diskuterade jag beviskrav, där den springande punkten var att allt inte räknas som bevis i betydelsen att det håller som en trovärdig bild av verksamheten eller som ett trovärdigt uttryck för kriterierna. Vissa företeelser kritiserar därför enklare än andra (se också kapitel fem). Beviskraven kan som jag ser det inte frikopplas från det format vari kritiken och bevisen framställs och tillsynsrapporterna är därför viktiga eftersom de är ett format som formar beviskraven. Hur kritik uttalas har med andra ord betydelse för vad som kan kritiseras. Tillsynsrapporterna är med andra ord en teknologi som möjliggör – men också begränsar – styrning.

### *Studiens slutsatser*

”Efficiency auditing is a remarkably heroic enterprise”. Så inleder Radcliffe (1999, sidan 333) sin artikel om hur det går till när revisorer genomför effektivitetsrevision och hur de bestämmer vad som är effektivt och inte i praktiken. Det Radcliffe poängterar med sin studie är att effektivitetsrevision egentligen är en omöjlig uppgift, men att det *görs* möjligt – att det måste göras möjligt eftersom det finns krav på att mäta, redovisa och granska effektivitet. På samma sätt måste tillsyn fungera. Det är genomförbart eftersom vi har bestämt att det ska vara möjligt. Och det anses vara viktigt eftersom det finns en uppfattning om att det löser särskilda problem. På skolområdet ska det till exempel motverka bristande kvalitet i de utbildningar eleverna tar del av och har rätt till. Inom äldreomsorgen

ska det säkerställa goda levnadsvillkor för de äldre, delaktighet och självbestämmande. Att äldreomsorg och skola är granskningsbart är med andra ord ingen slutsats som dras i denna studie. Genom att studera och analysera genomförandet av tillsyn i äldreomsorg och skola har jag visat hur det uppnås och görs möjligt. Analysen kan summeras i följande punkter som utgör studiens slutsatser:

- Organisering för granskningsbarhet innebär en stor förutsägbarhet som gör de granskades aktiva medverkan i granskningens genomförande möjlig.
- Granskningsbarhet innebär också att granskningen (om)tolkas på ett sätt som gör den meningsfull och användbar.
- Granskningsbarhet har en teknisk dimension som innebär att granskningsobjekt och måttstock görs jämförbara. Jämförbarhet uppnås genom att verksamheterna konstrueras som granskningsobjekt och att jämförbarheten byggs in i dessa objekt.
- Det är i text, i det format tillsynsrapporterna är skrivna, som granskningsobjekt och måttstock görs jämförbara och tillsynsrapporterna är därför centrala för vad som kan vara en brist och inte. Tillsynsrapporterna både möjliggör och begränsar styrning.
- Hur granskningsbarhet uppnås förklarar därmed vad som är granskningsbart.

Jag har studerat ett exempel på granskande styrmetod: tillsyn. Och två, bland många tänkbara, områden inom detta breda tillsynsfält. Det är också en specifik form av tillsyn på dessa områden som studerats, vad man skulle kunna kalla kommunövergripande verksamhetstillsyn. Det är tillsyn som tar ett samlat grepp om skol- eller äldreomsorgsverksamheten i en kommun. Det är också särskilda situationer i särskilda organisationer som studerats. Så som just dessa situationer, i just denna tillsyn, på just dessa områden går till, går naturligtvis inte all tillsyn till. Än mindre all granskning. Det jag beskrivit i denna bok bygger således på något specifikt. I de två

avsnitt som återstår av denna bok ska jag lyfta studiens resultat från sitt sammanhang genom att först och främst diskutera slutsatserna i relation till tidigare forskning. Därefter diskuterar jag vad slutsatserna betyder för tillsyn som metod för styrning.

## Studiens slutsatser och tidigare forskning

Tidigare forskning om granskande styrmetoder handlar sällan om de granskade. Det beror bland annat på att granskning beskrivs som en praktik ensidigt förknippad med särskilda personer (till exempel inspektörer) eller organisationer (till exempel tillsynsmyndigheter). Att de granskade hamnar i skymundan i forskningen om granskning är på så vis logiskt – de ingår inte i definitionen. Mer ofta studeras de granskade (när de studeras) med fokus på granskningens effekter, oftast på effektivitet (Pentland 2000) och med hjälp av begrepp som följsamhet, anpassning eller användning. Det är begrepp som tar fasta på effekter i form av tänkta förändringar och i viss mån också andra slags effekter, både positiva och negativa. Problemet är att dessa begrepp inte fångar vad de granskade gör när de granskas och vad det innebär att vara granskad. Efterfrågan på forskning om de granskade, som bland annat Power (2003b) ger uttryck för, har sin grund i detta problem. I litteraturen framhålls två huvudsakliga skäl att studera de granskade. Det första skälet är att sådana studier kan användas för att utveckla kunskapen om granskning: vad det är, hur det går till och hur det styr. Det andra skälet har att göra med kunskapen om hur (offentliga) verksamheter styrs och organiseras. Syftet med den här boken knyter an till det första skälet, nämligen till kunskapen om tillsyn och andra granskande styrmetoder. Genom att studera genomförandet av tillsyn har jag visat hur granskningsbarhet uppnås genom en serie aktiviteter och episoder där de granskade i allra högsta grad är involverade. I det som följer diskuterar jag vad studien bidrar med till tidigare forskning i tre punkter. Den första handlar om omgivningens mottaglighet. Den andra tar fasta på vad som görs granskningsbart och vad som görs icke-granskningsbart. Den tredje är en begreppslig och metodologisk diskussion om de granskade.



## *Omgivningens mottaglighet*

Ett av bokens bidrag till tidigare forskning är att integrera de granskade i diskussionen om hur granskningsbarhet uppnås. Tidigare forskning om hur företeelser görs granskningsbara har visat att granskningsbarhet är en fråga om en legitim expertis som gör granskning rimligt, möjligt och viktigt. Att granskare vidgat sin expertis har varit viktigt i beskrivningen av hur nya företeelser gjorts granskningsbara. Flera studier visar också att sådan expertis varken kommer av sig självt eller är en gång för alla given. Att förhandla och förankra anspråk på kunskap är en ständigt pågående process som sker i samspel med många aktörer, däribland de granskade (till exempel Gendron, Cooper och Townley 2007). Men granskningsbarhet handlar inte enbart om en legitim expertis utan också om att göra omgivningen mottaglig. Vad det innebär och hur det går till har emellertid diskuterats sparsamt. Visserligen betonas det att mottaglighet i någon mening handlar om en anpassning och att denna anpassning kan se olika ut. Flera studier pekar också på interaktionen och samspelet mellan granskarna och de granskade (till exempel Harper 2000; Waks 2006; Gendron, Cooper och Townley 2007). Det finns dock en tendens att framställa mottaglighet som något statiskt med fokus på installationen av de system som levererar de mått granskarna behöver: ”a surface upon which audit can work” (Power 1996, sidan 295). Annorlunda uttryckt beskrivs mottaglighet mer ofta som en effekt än en process. Vad den här studien visar är att mottaglighet handlar om mer än att leverera de uppgifter granskarna behöver. Att det också handlar om att internalisera granskningslogiken, att inta ”rätt” förhållningssätt som innebär att granskningen normaliseras, görs meningsfull och användbar. Dessutom visar studien att mottaglighet inte heller händer av sig självt utan sker genom ett omfattande arbete.

I Radcliffes (1999) studie framhålls att omgivningen görs mottaglig genom att (om)definieras på ett ändamålsenligt sätt. Centralt i hans beskrivning av effektivitetsrevision är att innebörden av effektivitet är en fråga om tid och plats. Att granska effektivitet innebär, enligt Radcliffe (1999) att definiera effektivitet men också definiera

den granskade företeelsen så att den matchar effektivitetsdefinitionen. På liknande sätt har jag beskrivit hur granskningsobjekten definieras på ett sätt som gör att de kan bedömas på det sätt tillsynsmyndigheterna vill. Granskningsobjekten konstrueras med andra ord i särskilda sammanhang för särskilda syften och tar man inte hänsyn till dessa syften blir konstruktionen inte begriplig. Radcliffe (1999) poängterar att de revisorer han studerade gjorde en lokal tolkning baserad på deras övertygelse om att deras bedömning främjade den förändring de ville åstadkomma. Teknologierna och programmen var förhållandevis löst kopplade, men trots det accepterades revisorernas arbete. I ljuset av detta förefaller de inspektörer som studerats här vara förhållandevis kringskurna i sitt handlande. I synnerhet på skolområdet där fokus på avvikelser är mest tydligt. Detta är relevant inte bara som en fråga om hur granskning går till, utan också som en fråga om vad som görs granskningsbart. Detta är ett annat av bokens bidrag till tidigare forskning som jag vill lyfta fram.

### *Det icke-granskningsbara*

Vad det är som görs granskningsbart när en företeelse görs granskningsbar är inte alldeles enkelt att reda ut. Det är lätt att hamna i en diskussion om vad företeelsen är och vad den inte är, vad som är verkligt och vad som är en beskrivning av det verkliga. Jag menar att granskningsobjekt är lika verkliga som verksamheterna. De skrivs in i rapporter och människor agerar utifrån det som står där. I forskningen har frågan hur företeelser görs granskningsbara i mångt och mycket kommit att handla om hur *nya* företeelser gjorts granskningsbara. Men att granskning sprids till nya områden behöver inte betyda att fler saker görs granskningsbara. Det beror som jag ser det på vad man menar med ”saker”. Att kvalitet i äldreomsorgen är granskningsbart säger inte särskilt mycket om hur kvalitet i äldreomsorgen definieras i granskningsssammanhang och vilka kvalitetsaspekter som är bedömningsbara. Med det menar jag att om man vill veta vad som görs granskningsbart (vilka aspekter) i det som görs granskningsbart (områden) så behöver man titta när-

mare på teknologierna för att veta vad som inkluderas och vad som faller utanför bedömningen.

I granskningslitteraturen har det inte skrivits särskilt mycket om hur företeelser görs icke-granskningsbara men det är ingen orimlig tanke att ökade förväntningar, förhoppningar och krav på granskning går hand i hand med att färre saker blir möjliga att faktiskt bedöma. Detta eftersom kraven på vederhäftighet, tydlighet och beviskraft sorterar bort alltmer och gör granskningsobjekten ”renare” (se Mouritsen 2011). Det icke-granskningsbara är ett tema som knyter an till studier inom bland annat redovisning (till exempel Miller och O’Leary 1987; Miller 2001) som visar hur teknologier definierar och därmed formar våra föreställningar om företeelser. I den tillsyn som studerats här är redovisningspraktiken inbyggd i granskningspraktiken och kanske är det därför frågan om det icke-granskningsbara blir så tydlig just här. Att det icke-granskningsbara aktualiseras har troligen också att göra med programmen som underbygger teknologierna vari effektivitet i tillsynen kommit att förknippas med ord som tydlig, skarp, kraftfull, vass och dylikt. Det ligger i tillsynsbegreppet, så som det officiellt kommit att definieras (SOU 2004:100; Regeringens skrivelse 2009/10:79). Sådana program kräver formaliserade procedurer men också mer renodlade granskningsobjekt (se Ek och Kastberg 2012).

### *De granskade: begrepp och metod*

Ett tredje bidrag att lyfta fram knyter an till en begreppslig och metodologisk diskussion om de granskade. Vid första anblick förefaller det uppenbart vad de granskade är för något. Visserligen behandlas de granskade ibland som organisationer och ibland som individer men i båda dessa fall är de granskade en empirisk företeelse – någon eller något som är utsatt för granskning. På engelska används *the auditees* i vissa sammanhang i en annan betydelse, som något annorlunda *the audited ones*. Innebörden är att *auditees* är något som skapas i och genom granskning. Det är något de granskade blir, eller skulle kunna bli, när de systematiskt utsätts för granskning. På svenska finns inte benämningen men möjligen

skulle granskningssubjekt kunna användas. Power (2003) beskriver sådana granskningssubjekt på följande sätt:

Audit is not simply a practice but also a cultural value in which the auditee is the product of a profound transformation of the subject, the construction of an 'auditable' professional self (Power 2003, sidan 191).

Det kan läsas som en benämning på något de granskade blir om granskandet blir tillräckligt institutionaliserat. Att de granskade i den här studien internaliserade granskningslogiken och ansträngde sig för att göra tillsynen meningsfull och användbar kan tolkas som ett uttryck för en sådan transformation. Förutsägbarheten kan på liknande sätt tolkas som en viktig teknologi för att åstadkomma just detta. Samtidigt väcker det frågan vad det är för slags kunskap som efterfrågas när betydelsen av mer forskning om *the auditees* betonas. Som jag ser det finns det en risk att å ena sidan fokusera alltför mycket på de granskade som empirisk kategori och därigenom befästa de kategorier vi vant oss vid att utgå ifrån – granskare och granskad. Den här studien pekar på att vi snarare borde problematisera dessa kategorier. Å andra sidan finns det en risk att fokusera för mycket på *the auditees* som en effekt av granskning och därmed vidmakthålla bilden av granskning som en aktivitet förbehållen granskarna. Den springande punkten är på vilket sätt de granskade är intressanta vilket för mig tillbaka till inledningen av det här avsnittet, nämligen till de två huvudsakliga skälen att studera de granskade.

Ett sätt att manövrera mellan de risker jag nyss beskrivit är att ta fasta på granskning begreppsligt och metodologiskt istället för de granskade. På sätt och vis är det inget nytt i det. Genomförandet av granskning har studerats tidigare och de granskade har ställts i skuggan tidigare. Poängen är att öppna upp granskningbegreppet och låta det inkludera en bredare uppsättning handlingar. På så vis kan de granskade integreras mer tydligt i granskningsstudierna, vilket för övrigt också gäller andra aktörer (se Justesen och Skærbæk 2010). Fördelen är att aktiviteterna, vad man skulle kunna

kalla olika delar eller dimensioner av granskningspraktiken, framträder lättare om de inte etiketteras på förhand via de formella rollerna. Att vem som utför handlingen inte styr hur handlingen beskrivs eller kategoriseras (se Czarniawska 2004b). Den uppenbara fördelen är att det ger en mer mångfacetterad bild av granskningspraktiken, vilket den här studien visar. Det erbjuder också ett sätt att närma sig de granskade utan att fastna i statistiska kategorier. Samtidigt reser det frågor om hur granskningspraktikens olika delar eller dimensioner ska begreppsliggöras. Till detta återkommer jag i kapitlets sista del där jag presenterar uppslag på fortsatt forskning. Men innan jag gör det ska jag återknyta till där jag började: i tillsyn som en metod för styrning på distans och i de program som föreskriver tillsynens nödvändighet.

## Styrning på distans?

Tillsynens uppgift är att granska och bedöma olika företeelser (till exempel skola och äldreomsorg). Det görs utifrån de kravnivåer folkvalda politiker beslutat ska gälla. Med denna granskning och bedömning som utgångspunkt är målet ett slags trestegseffekt: följsamhet mot tillsynsmyndighetens krav som antas leda till regelefterlevnad som antas leda till måluppfyllelse. Programmatiskt kan tillsyn därför vara en lösning på olika problem som följer med bristande regelefterlevnad och bristande måluppfyllelse (se Johansson 2006). I skola och äldreomsorg är exempel på sådana problem svaga kunskapsresultat, kränkningar, kvalitetsbrister, bristande likvärdighet, misskötsel och vanvård - listan kan göras lång. Det är svårt att vara emot tillsyn principiellt. Precis som Strathern (2000) framhåller är det förknippat med värden vi normalt sett håller högt och det framställs som en lösning på problem de flesta anser är viktiga att lösa. Så här stod det att läsa om tillsyn på skolområdet i Dagens Samhälle:

För att lyckas vända utvecklingen är det nödvändigt med fler inspektioner och ytterligare kvalitetsgranskningar. [...] Statens viktigaste bidrag till en likvärdig skola där alla elever har möj-

lighet att nå målen är en vass skolinspektion, som både har modet, kunskaperna och musklerna att granska och peka på de brister som finns. Det är enbart genom att lyfta upp de problem som finns som vi har möjlighet att komma tillrätta med dem. Inspektionerna bidrar därmed i utvecklingsarbetet. (Ur Dagens Samhälle, 2011-09-01)

Som program är tillsyn både möjligt och viktigt (Miller och Rose 1990). Skolinspektion – en vass sådan – framställs i citatet ovan som *statens viktigaste bidrag* till en likvärdig skola där alla elever har möjlighet att nå målen. Det är högt ställda mål. Det är därför inte alls särskilt förvånande att tillsynens genomförande kritiseras. Mer förvånande vore om de levde upp till förväntningarna och uppfyllde målen. Det är heller inte förvånande att det pågår en ständig debatt om hur tillsynen kan effektiviseras. Utvärdering ingår i strävan efter mer effektiva verktyg och är en del av en kontinuerlig omprövning av problem och lösningar. Som Miller och Rose (1990) poängterar rymmer programmen en optimism kring styrning och styrbarhet och när det gäller den studerade tillsynen är denna optimism påtaglig. Syftet med den här studien är inte att (ut)värdera tillsyn, det klargjorde jag i bokens första kapitel. Syftet är heller inte att visa att tillsynen utgår från orealistiska mål. Visserligen förutsätter tillsyn principiellt ett regelverk med tydliga kravnivåer och väldefinierade och bedömningsbara granskningsobjekt. Men trots att dessa förutsättningar inte är uppfyllda är tillsyn genomförbart. Det går att leverera bedömningar av skolor och äldreomsorgsverksamheter även om dessa är svårdefinierade och även om måttstocken är vag. Poängen är att tillsyn görs möjligt, att det måste göras möjligt eftersom tillsyn är ”statens viktigaste bidrag till en likvärdig skola”. Det är hur det möjliggörs som är det väsentliga och här vill jag lyfta fram några saker som knyter an till detta.

Det som är granskningsbart är det som styrbart, om man med styrbarhet menar just den styrning granskningen är tänkt att åstadkomma. Hur tillsyn görs har därför att göra med styrmetodens gränser. Granskningsobjektet är en renodlad bild som i sin tur bygger på en stor mängd bilder. Granskningsobjektet skrivs in i tillsynsrapporten och långt ifrån alla bilder av verksamheten som samlas in eller

redigeras fram ingår i denna konstruktion. I tillsynsrapporten presenteras det formella resultatet i en tillsyn och den är offentlig. Det är i tillsynsrapporten brister och krav på åtgärder listas. Oavsett vad som sker i genomförandet av tillsynen är det innehållet i tillsynsrapporten som synliggörs och som därmed kan styras på distans. Det betyder att det som inte anses tillräckligt bevisat och det som inte kan beskrivas på ett övertygande sätt i dessa rapporter, faller utanför (den formella) tillsynen. På skolområdet har tillsynsrapporterna en tydligare juridisk prägel än de mer utvärderingslika rapporterna inom äldreomsorgen. Kraven på bevis är större och möjligen också kraven på stringens i bedömningen. Det är inte alls förvånande med tanke på att Skolinspektionen uttalar kritik på ett mer distinkt sätt än Länsstyrelsen gör i sina rapporter. Jag har i en annan studie, tillsammans med Gustaf Kastberg, visat hur tillsynen inom funktionshinderområdet utvecklats under de senaste tio åren (Ek och Kastberg 2012). Vad vi i den studien visar är att kraven på vederhäftighet och beviskraft i tillsynen ökat i takt med att tillsynen blivit skarpare. Tidigare berörde tillsynen i första hand två parter (tillsynsmyndigheten och den granskade organisationen) nu engagerar den fler intressenter och uppmärksammas mer offentligt. Det har, menar vi, lett till en mer långtgående renodling av granskningsobjektet som i sin tur innebär att färre saker granskas idag jämfört med tidigare. Detta tvärtemot programmen som föreskriver mer tillsyn. I den här studien av skola och äldreomsorg fångar jag inte förändring över tid även om det är tydligt att diskursen har förändrats och att det förespråkas mer och vassare tillsyn också här. Så här säger äldreomsorgsminister Maria Larsson:

Vi måste minska riskerna för misskötsel och vanvård inom äldreomsorgen. Jag och mitt parti vill därför se en självständig tillsynsmyndighet, som på ett än mer kraftfullt och oberoende sätt kan utöva tillsyn i alla verksamheter, både i kommunal och privat regi. (Maria Larsson, äldreomsorgsminister, debattartikel i Svenska Dagbladet, 31 januari 2012)

Frågan är om priset man får betala för att kunna uttala sig om brister med större kraft och säkerhet är att det blir färre saker man kan

uttala sig om. Svaret är som jag ser det med största sannolikhet ja vilket väcker ytterligare en fråga: om nu granskningsobjekten ”krymper”, vad utesluts? Som jag ser det är det långt ifrån självklart att en mer kraftfull tillsyn, som Maria Larsson föreslår, kommer att kunna fånga misskötsel och vanvård inom äldreomsorgen. En sådan kraftfull tillsyn kräver nämligen renodlade granskningsobjekt och starka bevis.<sup>19</sup> Vad jag menar är att programmen som föreskriver tillsyn som lösning på problem inom äldreomsorgen (misskötsel och vanvård) inte nödvändigtvis matchar programmen som föreskriver en mer kraftfull och skarpare tillsyn.

Resonemanget ovan knyter an till frågan vad som styrs. Något annat som bör lyftas fram är hur tillsyn styr, om det nu styr. Hittills i det här avsnittet har jag uppehållit mig kring tillsynsrapporterna och tillsynens offentliga sida. I den här boken har jag visat att tillsynen också har en icke-offentlig, mer informell sida som betyder att tillsyn som styrmetod inte kan reduceras till det som framgår av tillsynsrapporten. Den icke-offentliga sidan är också styrning, fast på ett annorlunda vis. Den sker inte på distans, utan när granskarna och de granskade möts. När inspektörerna som jag studerat beskriver betydelsen av mötet med de granskade är det känslan för verksamheten de framhåller. Det är därför logiskt att genomföra intervjuer och göra rundvandringar även om detta material inte självklart är beviskraftigt nog för tillsynsrapporten. Något händer i mötet som gör granskningen till något mer än det som presenteras i tillsynsrapporten. Det ligger i linje med Pentlands (1993) studie av revisorer som visar att magkänsla är en viktig del av revisoreernas arbete och centralt för förståelsen för hur de går tillväga för att göra sina bedömningar. Det ligger också i linje med utvärderingsforskning som framhåller utvärderingsprocessen som grund för lärande framför utvärderingsresultat (Rombach och Sahlin-Andersson 1995;

---

<sup>19</sup> I en kommande avhandling diskuterar Inger Kjellberg (2012) bevisbördan och kraven på bevis när det gäller Lex Sarah anmälningar. Hon visar att det är de utsatta eller anmälande som bär bevisbördan och att det i praktiken krävs antingen ögonvittnen eller dokumentation, för att få gehör för en Lex Sarah anmälan.



Weiss 1998). Det som sker i mötet är emellertid synligt enbart för ett fåtal, närmare bestämt de som deltar i tillsynen. I mötet används teknologier som inte nödvändigtvis ingår i den bild av tillsynen som offentliggörs. En konsekvens av det är att dessa teknologier kan tillåtas vara mer löst kopplade till programmen. Det betyder att inspektörerna mer fritt (men inte hur fritt som helst) kan använda de verktyg de finner lämpliga. Till exempel kan de prata om förbättringsområden istället för brister när de återför resultat (inom skolan) och de kan komplettera kritik mot genomförandeplaner med vägledning om hur en godkänd genomförandeplan kan se ut (inom äldreomsorgen). Detta kan de inte skriva i tillsynsrapporten eftersom tillsyn programmatiskt handlar om avvikelser (inom skola) och är något skilt från rådgivning. Den styrning som sker på distans är inte bara annorlunda den styrning som sker ”på plats” den har också andra krav att leva upp till.

Ytterligare en sak av betydelse är att tillsynsbarheten i sig tycks fungera styrande. Med det menar jag att konstruktionen av granskningsobjektet inte enbart gör de granskade organisationerna mottagliga för styrning, utan konstruktionen är i sig självt styrande. Så som den studerade tillsynen är upplagd är det möjligt för de granskade att själva bedöma sin verksamhet i relation till andra och i relation till det önskvärda. I praktiken är detta en central del av styrningen. Så här skriver Rose och Miller (1992):

Installing a calculative technology [...] enjoins those within these locales to work out ”where they are”, calibrate themselves in relation to ”where they should be”, and devise ways of getting from one state to the other (Rose och Miller 1992, sidan 187).

I den granskning som studerats i den här boken underlättas en sådan kalibrering av det faktum att informationen i den studerade granskningen är gedigen, att processen är förutsägbar och att andras tillsynsresultat finns lätt tillgängliga. Gränsen mellan att göra sig granskningsbar och granska sig själv är långt ifrån skarp.

Miller och Rose (1990; 2008) betonar att program byggs upp av problem och dess lösningar. De betonar att problem inte är givna

och helt plötsligt upptäcks, utan att de konstrueras och är en del av styrparadigmet. Problem måste synliggöras och i sådana problematiseringar byggs lösningarna in. Att skissera olösliga problem skulle inte leda till något, mer än möjligen uppgivenhet och cynism. Först när problem matchas mot lösningar blir de styrbara. Problematiseringen på skol- och äldreomsorgsområdet matchar tillsyn och problematiseringen på tillsynsområdet matchar en viss slags tillsyn (och "tillsyn" över tillsynen). Eftersom styrning programmatiskt alltid knyts till särskilda aktörer reser det vissa frågor om tillsyn och föranleder en viss typ av tillsynsstudier. Förhoppningsvis har den här boken visat att det finns andra sätt att utforska tillsyn och andra granskande styrmetoder som ger svar av en annan karaktär. En viktig funktion sådana svar har är att fungera som utgångspunkt för nya frågor.

## Till sist

De resultat som presenterats i denna bok baseras på ett arbete som pågått (i olika hög intensitet) i mer än sex år. Under denna period har det hunnit hända mycket på fältet. Den sociala tillsynen har genomgått stora förändringar och Skolinspektionen prövar kontinuerligt nya sätt att maximera utfallet av sin verksamhet. Allmänhetens intresse för tillsyn har knappast avtagit. Den senaste tidens vårdskandaler har snarare stärkt beslutsfattarna i sin övertygelse om att det är mer kontroll som behövs. På utbildningsområdet ska av allt att döma Skolinspektionen stå som modell för en ny tillsynsmyndighet för universitets- och högskoleutbildning. Samtidigt har kraven på att mäta och redovisa effekterna av tillsyn ökat. Tillsyn måste vara effektivt och det betyder att det måste gå att visa att det är effektivt. Trycket på att utvärdera tillsyn är stort.

De läsare som hade förhoppningen om att boken skulle ge dem svaret på om tillsyn är bra eller dåligt, effektivt eller inte, får fortsätta vänta. Svaret kommer inte här heller (precis som utlovat!). Däremot är det ett tänkbart tema för vidare studier att titta närmare på styrningen av tillsynsverksamheten med samma teoretiska utgångspunkt som den här studien baserats på. Hur blir tillsyn styr-

bart? Hur representeras tillsynspraktiken? Vilka framställs som de viktiga aktörerna? Hur definieras tillsyn som lyckad (effektiv) och misslyckad (ineffektiv)?

Studien har berört frågan om det icke-granskningsbara men det är ett tema som förtjänar vidare studier. Tidigare forskning om hur företeelser görs granskningsbara är tätt förknippad med frågan hur *nya* företeelser görs granskningsbara. Det är en expansion som beskrivits och förklarats och det har haft betydelse för kunskapen om granskningsbarhet. Det finns som jag ser det skäl att ägna mer uppmärksamhet åt det som faller utanför i granskningen och det man eventuellt säger sig inte kunna granska. Ur ett styrningsperspektiv är det avgörande eftersom det synliggör styrningens gränser. Vad kan man inte styra med tillsyn (givet tillsynens utformning)?

Slutligen tror jag på mer studier där olika granskningsformer kontrasteras. Denna studie har handlat om tillsyn, men refererar i första hand till granskningsforskning eller tidigare forskning om (verksamhets)revision. Tillsyn studeras bland annat som reglering, risk, styrning, policyanalys. Utvärderingsfältet är ett eget forskningsfält. Det hävdas ibland att skillnaderna mellan granskningsformer är för stora för att de ska kunna integreras teoretiskt (se till exempel Bowerman, Raby och Humphrey 2000). Det tror inte jag. Som jag ser det beror det helt på sammanhanget, vad integreringen ska användas till. Problemet är snarare att definitionerna av de olika granskningsformerna utgår från programmen och framställningen av dem. Om detta tas som en sann bild av vad de olika granskningsformerna *är*, riskerar vi att fastna vid just skillnader. Men också fasta i likheter, till exempel att tillsyn på olika fält skulle ha särskilda karaktäristika också i praktiken. Och att de skulle vara mer lika sinsemellan än vad till exempel tillsyn på ett fält och en viss typ av utvärdering är. Brian Pentland tar resonemanget längre när han skriver att:

(...) it may be equally illuminating to compare auditors to movie or television critics. (...) They also use evidence to create opinions and issue reports so that we, the viewing public, can allocate our viewing time wisely. This comparison may strike some readers as flippant, but it is not. In the US, for example, recent dramatic episodes of violence by teenagers have led to

an increased concern about the portrayal of violence in the media. There is a growing movement to hold the television and movie producers accountable to the viewing public and society at large. Is that not exactly the kind of situation where we should expect auditing to thrive? Film criticism might never be called 'auditing', but the analogy is certainly provocative (Pentland 2000, sidan 311).

Begreppsutveckling på tillsynsområdet borde som jag ser det gå hand i hand med begreppsutveckling på granskningsområdet. Det borde också ske utan att på förhand låta formella roller och uttalade mål och syften etikettera det som görs.

English summary:  
The auditees. On how public  
organisations are made auditable

During recent decades audit have taken on a more prominent role in governance, in Sweden and in the Western world as a whole (see for example Power 1997; Pentland 2000; Shore and Wright 2000; Levay and Waks 2006). Audit is used in this context as an umbrella designation for control methods such as inspection, auditing, evaluation, accreditation and certification. What these control methods have in common is that they entail external, (presumably) independent authorities or companies inspecting and assessing various phenomena such as: Have the accounts been prepared in accordance with generally accepted accounting principles? Are the management processes formulated in accordance with ISO 9001? Does the operation fulfil the requirements for good quality? Have the resources been used efficiently? Does the operation comply with the provisions in the rules and regulations? A number of auditing bodies have been tasked with providing assessments in relation to these sorts of issues, and in so doing govern organisations at a distance.

This book is about audit in the making. It describes what takes place when schools and elderly care are made the object of auditing and what happens in organisations while being audited. The question that is answered is: how is auditability achieved? In distinction from many other studies on audits, the auditees have a prominent position in this book. There are two principal reasons for this. Firstly, we do not know a great deal about what being audited entails and what the auditees do when they are audited. Auditing is common in organisations, but researchers have been primarily devoted to audit institutions and the auditors: their methods, mode of operation, knowledge, approach, strategies and so on. More research on the auditees is therefore required (see for example Power 2003b).

Secondly, it concerns the issue of auditability. Auditing requires auditable objects. It is not reasonable to assume that such objects are simply out there, ready to be assessed. Something is done, which raises the question: What is done to make it audit possible? A point of departure for the book is that part of the answer lies in what is done in the auditees' organisations.

The study has its starting-point in Miller and Rose's (1990; 2008; Rose and Miller 1992) perspective on governmentality, focusing the question of how governing is made possible. Miller and Rose (1990) consider that governing can be studied and analysed with a basis in two dimensions: one programmatic (discursive) and one technological (operational). The programmatic dimension involves the representation of problems and their solutions, desirable conditions and how they can be achieved. It is in programmes that governing emerges as important and possible. The technological dimension entails how these programmes are realised, and the tools and everyday activities that facilitate governing in practice. It is as technology that auditing is understood and studied in this book. This does not mean that the goals and ambitions are insignificant. Auditing is undertaken for specific purposes - to achieve transparency, to demand responsibility, equivalence and rule of law - and it is the link to the programmes that justifies audit activities. The programmes are to be found in the technologies, I discuss how they are manifested in the book's empirical chapter. However, auditing is not analysed as a programme, the discourse is not the object of study. Neither is the programmatic dimension used to appraise the implementation. The aim is analytical rather than evaluational.

## A study of state inspection within schools and elderly care

The auditing that is at the centre of the study is state inspection within schools and elderly care. State inspection involves examining phenomena (for example schooling and elderly care) with the starting point in objectives and requirement levels that are stipulat-

ed in the government's rules and regulations. In Sweden a number of different supervisory authorities conduct state inspection within their respective areas. It is auditing by The Swedish Schools Inspectorate and National Board of Health and Welfare that I have studied.

The auditing being studied proceeds over a period of several months and involves municipalities. During this period auditors gather material such as statistics, documentation, questionnaires, interviews, observations. The auditees participate in the work in various ways, including through compiling documentation, distributing questionnaires, arranging and taking part in audit visits. When concluded the assessment is presented in a comprehensive report where the organisation's shortcomings are listed and the auditors makes criticisms and sets requirements for measures to be taken. The reports are made public.

This book describes episodes and events in the realisation of these audits. It is done in four of the book's chapters: a) Audit Reports b) Notification and Preparations c) Audit Visits d) Publication and Feedback. The chapters are based on ethnographically inspired fieldwork in which I conducted interviews, made observations and studied a large number of texts. Instead of focusing on individual audit processes, organisations or individuals, I have taken as my starting point the technologies and the varying contexts in which these are manifested: in reports, on websites, in everyday routines and meetings between the auditors and the auditees etc. The interview material comprises 26 interviews. Observations of inspection visits were conducted on seven full days. The written material comprises hundreds of pages of audit reports, letters, presentation material, press releases, action plans, schedules and suchlike. In addition there are public inquiries and reports on audit in general, and on audit within schools and elderly care in particular, which are also addressed in the analysis.

## Findings

The study shows that auditability involves a preparedness for, and a capacity to organise, audit. Being the subject of audit requires ex-

tensive work. It is not something that is questioned, other than managers and administrators observing that compiling the data that the auditors require and conveying information to staff takes a lot of time. This is how the auditing is structured, with a large portion of predictability where each step in the process is fixed and acknowledged. This predictability entails much more than providing advance notification of audits. It is a way of organising and executing the audit, where the auditees are not just a part of the object being audited, but also the extended arm of the audit authority. They supply the pictures of the operation that the audit authority needs in order to describe and assess the operation.

Auditability also entails making the audit meaningful and useful. Bearing in mind all the work that is put into being audited, it is not at all surprising that the auditees make an effort to view the audit as an opportunity to develop and learn. This is also how the auditors represent the purpose of the audit during the visits. (Re)interpreting the auditing as an educational opportunity normalises it (it is nothing to be afraid of) and simultaneously makes it meaningful (it is for our benefit).

Technically or analytically, auditability is a question of how the object being audited and the benchmarks used are made comparable. The study shows that auditability is achieved through the construction of an object that is defined on the basis of benchmarks and is consequently comparable. In the audit studied there is no formalised report that can be e-mailed to the audit authority, printed out, submitted or put in an envelope. Rather, describing and defining the operation is an important aspect of auditing. The description is undertaken for a specific purpose, namely to act as underlying data for the assessment. It is therefore not surprising that the object and the benchmark are comparable, as the object is defined precisely for this purpose.

The assessment is written up in a report and the study also shows the significance it has for the audit as such. *How* the object under audit is written up is important for *what* is written up. The audit report does not just entail assessing, it also entails making a convincing case that the assessment is correct. How assessments are



presented and how sharply the criticism is presented is important in terms of what can be criticised and what can't. The audit reports thus constitute a technology that makes possible – but also limits – control.

## Conclusions

State inspection is accomplishable because we have decided that it should be and because it is regarded as important. Thus, the fact that elderly care and schools are auditable is not the conclusion of this study. By studying and analysing audit in the making, I have demonstrated *how* it is achieved. What the study contributes to previous research is, firstly, bringing the auditees into the debate on how auditability is created. The study thus also contributes to a less static picture of how organisations are made receptive to auditing: that receptibility entails much more than installing systems that continuously supply the information about the organisation that the auditors need. The study also contributes to problematising the division into auditors and audited by showing that the boundaries are by no means always clear-cut. Finally the study shows that *how* auditability is achieved partially explains *what* is being auditable. The aspects that are given attention and considered credible are those that are highlighted in the audit report, while everything else falls outside. The fact that auditing is expanding does not automatically mean that more things are made auditable. It might even be the reverse – that the importance that is ascribed to auditing goes hand in hand with the fact that fewer objects are becoming possible to actually assess, as the requirements for reliability, clarity and provability are increasingly filtering out and making the auditing objects ever more "purified".



# Referenser

- Abbott, Andrew D. (1988) *The systems of professions. An Essay on the Division on Expert Labour*. Chicago: University of Chicago Press.
- Adolfsson, Petra (2003) *Miljö och dess många ansikten i staden – om kvalitetsmätningar och organisering i Stockholm*. Göteborg: Bokförlaget BAS.
- Ahrens, Thomas och Chapman, Christopher (2007) “Management accounting as practice”. *Accounting, Organizations and Society*, 32: 1-27.
- Alvesson, Mats (2003) “Beyond Neopositivists, Romantics and Localists: A Reflexive Approach to Interviews in Organizational Research”. *The Academy of Management Review* 28 (1): 13-33.
- Arnaboldi, Michaela och Lapsley, Irvine (2008) “Making Management Auditable”. *Abacus* 44 (1): 22-47.
- Bate, S Paul (1997) “Whatever happened to Organizational Anthropology? A review of the field of organizational ethnography and anthropological studies”. *Human Relations* 50 (9): 1147-1175.
- Becker, Howard S. (1998/2008) *Tricks of the trade. Yrkesknep för samhällsvetare*. Malmö: Liber AB.
- Bejerot, Eva och Hasselbladh, Hans (2002) *Kvalitet utan gränser: En kritisk belysning av kvalitetsstyrning*. Lund: Academia Adacta.

- Bowerman, Mary, Raby, Humphrey, Owen (2000) "In search of the Audit Society: Some Evidence from Health Care, Police and Schools". *International Journal of Auditing* 4: 71-1000.
- Bowker, Geoffrey C. och Star, Susan Leigh (1999) *Sorting things out. Classification and its consequences*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Callon, Michel (1986) "Some elements of sociology of translation". I: Law, John (red.) *Power, action and beliefs. A new sociology of knowledge?* London: Routledge & Kegan Paul.
- Cregård, Anna (2000) *Förvaltningschefers styrning. En studie av praktik och representation i skolans värld*. Göteborg: CEFOS.
- Czarniawska, Barbara (2004) *Narratives in Social Science Research*. London: SAGE.
- Czarniawska, Barbara (2004b) "On Time, Space and Action Nets" *Organization* 11 (6): 773-791.
- Czarniawska, Barbara (2005) *En teori om organisering*. Lund: Studentlitteratur.
- Czarniawska, Barbara (2007) *Shadowing and other techniques for doing fieldwork in modern societies*. Malmö: Liber.
- Czarniawska-Joerges, Barbara (1992) *Styrningens paradoxer. Scener ur den offentliga verksamheten*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Dahler-Larsen, Peter (2000) *Den rituelle refleksion - om evaluering i organisationer*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Dahler-Larsen, Peter (2008) *Konsekvenser av indikatorer*. Köpenhamn: KREVI.

- Ek, Emma och Kastberg, Gustaf (2012) "Social sector auditing: from soft to sharp auditing" *Research in Service Studies*. Working paper No 12.
- Englund, Thomas (red.) (1996) *Utbildningspolitiskt systemskifte?* Stockholm: HLS Förlag.
- Fischer, Michael J. (1996) "Real-izing" the benefits of new technologies as a source of audit evidence: An interpretive field study". *Accounting, Organizations and Society* 21: 219-242.
- Flint, David (1988) *Philosophy and Principles of auditing: an introduction*. Basingstoke: Macmillan Education.
- Forsell, Anders och Ivarsson Wästerberg, Andreas (2006) "Vad kostar transparens?" I: Levay, Charlotta och Waks, Caroline (red.) *Strävan efter transparens. Granskning, styrning och organisering i sjukvårdens nätverk*. Stockholm: SNS Förlag.
- Fredriksson, Anders (2010) *Marknaden och lärarna. Hur organiseringen av skolan påverkar lärares offentliga tjänstemannaskap*. Göteborgs Universitet.
- Gendron, Yves; Cooper, David J.; Townley, Barbara (2007) "The construction of auditing expertise in measuring government performance". *Accounting, Organizations and Society* 32: 101-129.
- Goffman, Erving (1959/2009) *Jaget och maskerna. En studie i vardagslivets dramatik*. Stockholm: Norstedts.
- Gometz, Ulf (2006) "Med uppdrag att skapa förtroende". I: Johansson, Ingalill; Jönsson, Sten; Solli, Rolf (red.) *Värdet av förtroende*. Lund: Studentlitteratur.

- Hanberger, Anders; Khakee, Abdul; Nygren, Lennart; Segerholm, Christina (2005) *De kommungranskande aktörernas betydelse. Slutrapport från ett forskningsprojekt*. Umeå: UCER.
- Harper, Richard (2000) "The social organization of the IMF's mission work. An examination of international auditing". I: Strathern, Marilyn (red.) *Audit cultures. Anthropological studies in accountability ethics and the academy*. London: Routledge.
- Holmblad Brunsson, Karin (2005) "Procedur på procedur – extern granskning av interna förhållanden i organisationer". *Nordiske Organisationsstudier* 7 (1): 56-82.
- Jacobsson, Bengt och Sahlin-Anderson, Kerstin (1995) *Skolan och det nya verket: Skildringar från styrningens och utvärderingarnas tidevarv*. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.
- Jarl, Maria och Rönnberg, Linda (2010). *Skolpolitik. Från riksdagshus till klassrum*. Malmö: Liber.
- Johansson, Vicki (2006) *Tillsyn och effektivitet*. Umeå: Borea bokförlag.
- Johansson, Vicki och Lindgren, Lena (red.) (kommande) *Uppdrag granskning (preliminär titel)*. Lund: Studentlitteratur.
- Justesen, Lise och Skærbæk, Peter (2010) "Performance auditing and the narrating of a new auditee identity". *Financial Accountability & Management* 26 (3): 325-343.
- Kjellberg, Inger (kommande) *Brukarklagomål och lex Sarah-rapportering i äldreomsorgen*. Göteborgs universitet: Institutionen för socialt arbete.
- Larsson, Kristina och Szebehely, Marta (2006) "Äldreomsorgens förändringar under de senaste decennierna". I: *SCB, Åldres lev-*

*nadsförhållanden – Arbete, ekonomi, hälsa och sociala nätverk  
1980–2003*

- Latour, Bruno (1987) *Science in Action*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Latour, Bruno (1999) *Pandoras Hope. Essays on the Reality of Science Studies*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Latour, Bruno (2005) *Reassembling the Social. An introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Latour, Bruno och Woolgar, Steve (1979/1986) *Laboratory Life. The construction of scientific facts*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Levay, Charlotta och Waks, Caroline (2006) *Strävan efter transparens. Granskning, styrning och organisering i sjukvårdens nätverk*. Stockholm: SNS Förlag.
- Lindeberg, Tobias (2007) *Evaluative Technologies. Quality and the Multiplicity of Performance*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Lindgren, Lena (2008) *Utvärderingsmonstret*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindgren, Lena (2012) *Terminologihandbok för utvärdering*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundahl, Lisbeth; Erixson Arreman, Inger; Lundström, Ulf; Rönnberg, Linda (2010) ”Setting Things Right? Swedish Upper Secondary School Reform in a 40-Year Perspective”. *European Journal of Education* 45(1): 46–59.

- Länsstyrelsen (2008) Kommunövergripande tillsyn av äldreomsorgen i Västra Götalands län 2005-2008. Rapport 2008:87.
- Marcus, George E. (1995) "Ethnography in/of the world system. The emergence of multi-sited Ethnography". *Annual review of anthropology* Vol 24: 95-117.
- Mautz, Robert K. och Sharaf, Hussein (1961) *The philosophy of auditing*. Iowa City: The American Accounting Association.
- Mennicken, Andrea (2010) From inspection to auditing: Audit and market as linked ecologies. *Accounting, Organizations and Society* 35: 334-359.
- Meyer, John R och Rowan, Brian (1977) "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony". *American Journal of Sociology* 83 (2): 340-363.
- Miller, Peter (2001) "Governing by numbers: why calculative practices matter". *Social research* 68: 379-396.
- Miller, Peter och O'Leary, Ted (1987) "Accounting and the construction of a governable person". *Accounting, Organizations and Society* 12: 235-265.
- Miller, Peter och Rose, Nicholas. (1990) "Governing economic life". *Economy and Society* 19: 1-31.
- Miller, Peter och Rose, Nicholas (2008) *Governing the present. Administering Economic, Social and Personal Life*. Cambridge: Polity Press.
- Mouritsen, Jan (2011) "The operation of representation in accounting: A small addition to Dr. Macintosh's theory of accounting truths". *Critical Perspectives on Accounting* 22: 228-235.



- Neyland, Daniel (2008) *Organizational Ethnography*. London: SAGE.
- Pentland, Brian T. (1993) "Getting comfortable with the numbers" *Accounting, Organizations and Society* 18: 605-620.
- Pentland, Brian T. (2000) "Will auditors take over the world? Program, technique and the verification of everything". *Accounting, Organizations and Society* 25: 307-312.
- Power, Michael (1994) *The audit explosion*. London: Demos.
- Power, Michael (1996) "Making things auditable". *Accounting, Organizations and Society* 21: 289-315.
- Power, Michael (1997) *The audit society. Rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, Michael (2000) "The Audit Society – Second thoughts". *International Journal of Auditing* 4 (1): 111-119.
- Power, Michael (2003) "Auditing and the production of legitimacy". *Accounting, Organizations and Society* 28: 379-394.
- Power, Michael (2003b) "Evaluating the Audit Explosion". *Law and Policy* 25 (3): 185-202.
- Proposition 1988/89:4 Om skolans utveckling och styrning. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Proposition 1991/92:95 Om valfrihet och fristående skolor. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Proposition 1997/1998:113 Nationell handlingsplan för äldrepolitiken. Stockholm: Socialdepartementet.

- Proposition 1997/1998:136. Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst.
- Proposition 2009/10:165 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Radcliffe, Vaughan S. (1998) "Competing rationalities in 'Special' governments audits". *Critical Perspectives on Accounting* 8: 343-366.
- Radcliffe, Vaughan S. (1999) "Knowing efficiency: the enactment of efficiency in efficiency audit". *Accounting, Organizations and Society* 24: 333-62.
- Regelbunden tillsyn 2009. Dnr 40-2010:3711.
- Regeringens skrivelse 2009/10:79 En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.
- Riksdagens revisorer 1994/95:RR9. Tillsyn - innebörd och tillämpning.
- Riksrevisionsverket 1996:10. Statlig tillsyn – ett förvaltningspolitiskt styrmedel.
- Robson, Keith; Humphrey, Christopher; Khalifa, Rihab; Jones, Julian (2007) "Transforming audit technologies: Business risk audit methodologies and the audit field". *Accounting, Organizations and Society* 32: 409-438.
- Rombach, Björn och Sahlin-Andersson, Kerstin (1995) "Utvärderandets baksida". I: Rombach, Björn och Sahlin-Andersson, Kerstin (red.) *Från sanningssökande till styrmedel. Moderna utvärderingar i offentlig sektor*. Stockholm: Nerenius och Santérus Förlag.

- Rose, Nicholas (1991) "Governing by numbers: figuring out democracy". *Accounting, Organizations and Society* 16: 673-692.
- Rose, Nicholas och Miller, Peter (1992) "Political Power beyond the State: Problematics of Government". *British Journal of Sociology* 43(2): 173-205.
- Rönnerberg, Linda (2011) "Exploring the Intersection of marketisation and central State Control through Swedish National School Inspection". *Education Inquiry* 2(4): 689-707.
- Sahlin-Andersson, Kerstin (2006) "Transparensens former". I: Levay, Charlotta och Waks, Caroline (red.) *Strävan efter transparens. Granskning, styrning och organisering i sjukvårdens nätverk*. Stockholm: SNS Förlag.
- SCB, Äldres levnadsförhållanden – Arbete, ekonomi, hälsa och sociala nätverk 1980–2003
- Shore, Chris och Wright, Susan (2000) "Coercive accountability. The rise of audit culture in higher education". I: Strathern, Marilyn (red.) *Audit cultures. Anthropological studies in accountability, ethics and the academy*. London: Routledge.
- Silverman, David (1993) *Interpreting Qualitative Data. Methods for Analyzing Talk, Text and Interaction*. London: SAGE.
- Silverman, David (2000) *Doing Qualitative Research: A Practical Handbook*. London: SAGE.
- Skærbæk, Peter (2009) "Public sector auditor identities in making efficiency auditable: The National Audit Office of Denmark as independent auditor and modernizer". *Accounting, Organizations and Society* 34: 971-987.

Skærbæk, Peter och Thorbjørnsen, Stefan (2007) "The commodification of the Danish Defence Forces and the troubled identities of its offices". *Financial Accountability & Management* 23 (3): 243-268.

Skolinspektionen (2009) Vi vässar pennan. Skolinspektion med fokus på kunskap och kvalitet. Stockholm: Norstedts juridik AB/Fritzes.

Skolinspektionens årsredovisning 2011, Dnr 10-2011:6465

Skollagen (1985:1100)

Skollagen (2010:800)

Skolverket (2010) Konkurrens om eleverna. Kommunernas hantering av minskade gymnasiekullar och en växande skolmarknad. Rapport 346. Stockholm: Fritzes.

Skolverket (2011) Skolmarknadens geografi. Om gymnasieelevers pendling på lokala och regionala skolmarknader.

Socialstyrelsens årsredovisning 2010

Socialtjänstlagen (1991:453)

Solli, Rolf; Demediuk, Pete; Sims Robert (2005) "The Namesake: On Best Value and other reform marks". I: Czarniawska, Barbara och Sevón, Guje (red.) *Global ideas: how ideas, objects and practices travel in the global economy*. Malmö: Liber.

SOU 2000:38 Valfärd, vård och omsorg. Forskarvolym från Kommittén Valfärdsbokslut.

SOU 2002:14. Statlig tillsyn. Granskning på medborgarnas uppdrag. Delbetänkande av tillsynsutredningen.

- SOU 2004:100 Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn. Slutbetänkande av tillsynsutredningen.
- SOU 2007:82 Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten. Slutbetänkande av utredningen om tillsynen inom socialtjänsten
- SOU 2007:101 Tydlig och öppen – förslag till en stärkt skolinspektion. Utbildningsinspektionsutredningen
- Statskontoret (2012). Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn.
- Strannegård, Lars med flera (2007) *Den omätbara kvaliteten*. Stockholm: Norstedts akademiska förlag.
- Strathern, Marilyn (2000) "Introduction". I: Strathern, Marilyn (red.) *Audit cultures. Anthropological studies in accountability, ethics and the academy*. London: Routledge.
- Strathern, Marilyn (2000b) "The Tyranny of Transparency". *British Educational Research Journal* 26 (3): 309-321.
- Szebehely, Marta (1995) *Vardagens organisering – om vårdbiträden och gamla i hemtjänsten*. Lund: Arkiv förlag.
- Trydegård, Gun-Britt (2000) *Tradition, change and variation. Past and present trends in public old-age care*. Stockholms Universitet: Department of Social Work.
- Törnquist, Agneta (2004) *Vad ska man kunna och hur ska man göra? En studie av enhetschefers och vårdbiträdens yrkeskompetens inom äldreomsorgens särskilda boendeformer*. Lärarhögskolan i Stockholm.

Waks, Caroline (2006) "Granskning i nätverk". I: Levay, Charlotta och Waks, Caroline (red.) *Strävan efter transparens. Granskning, styrning och organisering i sjukvårdens nätverk*. Stockholm: SNS Förlag.

Weiss, Carol (1998) "Have we learned anything new about the use of evaluation". *American Journal of Evaluation* 19(1): 21-33

## **Avhandlingar vid Förvaltningshögskolan**

ISSN: 1653-8358

32. Ek, Emma, 2012. De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 227). ISBN 978-91-628-8547-2

31. Bengtsson, Mats, 2012. Anteciperande förvaltning. Tjänstemäns makt i kommunala policyprocesser om vindkraft. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 266). ISBN 978-91-628-8454-3

30. Gustavson, Maria, 2012. Auditing the African State. International Standards and Local Adjustments. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 289). ISBN 978-91-628-8413-0

29. Tahvilzadeh, Nazem, 2011. Representativ byråkrati. En studie om ledande kommunala minoritetsadministratörers företräderskap. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan (s. 320 ). ISBN 978-91-628-8403-1

28. Cedstrand, Sofie, 2011. Från idé till politisk verklighet. Föräldrapolitiken i Sverige och Danmark. Umeå: Boréa (s. 364). ISBN 978-91-89140-77-6

27. Ivarsson, Andreas, 2011, Lokal Policydesign. Om hur kommuner skapar policy som klargör ansvarsrelationen mellan kommunen och kommunmedborgarna i krissituationer. Göteborgs Universitet: Förvaltningshögskolan (s. 243) ISBN 978-91-628-8283-9

26. Melke, Anna, 2010. Mental health policy and the welfare state – a study on how Sweden, France and England have addressed a target group at the margins. Göteborgs Universitet: Förvaltningshögskolan (s. 246). ISBN 978-91-628-8222-8

25. Brorström, Sara, 2010. Kommunala satsningar av betydelse - en fråga om identitet, förnuft och tillfälligheter. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 264). ISBN 978-91-628-8209-9
24. Bartholdsson, Kerstin, 2009. Hållbarhetens mänskliga byggstenar. – om betydelsen av engagerade tjänstemän i det lokala miljömålsarbetet. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 223). ISBN 978-91-628-7824-5
23. Cinque, Serena, 2008. I vargens spår. Myndigheters handlingsutrymme i förvaltningen av varg. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan. (s. 240). ISBN 978-91-628-7441-4
22. Gustafsson, Anette, 2008. Könsmakt och könsbaserade intressen. Om könspolitisk representation i svensk kommunalpolitik. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 260) ISBN 978-91-628-7442-1
21. Tedros, Adiam, 2008. Utanför storstaden. Konkurrerande framställningar av förorten i svensk storstadspolitik. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 205). ISBN 978-91-628-7399-8
20. Andersson-Felé, Lena, 2008. Leda lagom många. – Om struktur, kontrollspann och organisationsideal. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 238). ISBN 978-91-628-7352-3
19. Johansson, Susanne, 2007. Dom under trettio, vem bryr sig och varför? Ungdomars värderingar och politiska deltagande. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan- (s. 278). ISBN 978-91-628-7053-9
18. Berlin, Johan, 2006. Beställarstyrning av hälso- och sjukvård. - Om människor, marginaler och miljoner. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s.382). ISBN 91-628-6817-9



17. Johansson, Tobias, 2006. Förvaltningens gräns mot marknaden. Om mekanismer bakom och effekter av kommunernas marknadsutnyttjande. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 208). ISBN 91-628-6929-9

16. Kastberg, Gustaf, 2005. Kundvalsmodeller. En studie av marknadsskapare och skapade marknader i kommuner och landsting. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 211). ISBN 91-628-6650-8

15. Carlström, Eric, 2005. I Skuggan av Ädel. Integrering i kommunal vård och omsorg. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 283). ISBN: 91-628-6588-9

14. Eriksson, Nomie, 2005. Friska vindar i sjukvården. Stöd och hinder vid förändringar i professionella organisationer. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 222). ISBN 91-628-6568-4

13. Rodrigo Blomqvist, Paula, 2005. Närvarons politik och det mångetniska Sverige. Om att ta plats i demokratin. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 249). ISBN 91-628-6502-1

12. Fihn, Glenn, 2005. Normer och reformer. Den landskommunala och statskommunala budgetens och redovisningens historia 1862-1968. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 249). ISBN 91-628-6400-9

11. Johansson, Patrik, 2004. I skandalers spår. Minskad legitimitet i svensk offentlig sektor. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 252). ISBN 91-628-5983-8

10. Erikson, Malgorzata, 2004. Lokala politiska ledare. Ett kollage av diskurser. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 201). ISBN 91-628-6087-9

9. Mühlenbock, Ylva, 2004. Inget personligt. Om entreprenörskap i offentlig sektor. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 196). ISBN 91-628-6057-7
8. Karlsson, David, 2003. En chimär av endräkt. Ideologiska dimensioner i kommunal kulturpolitik. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 328). ISBN 91-628-5803-3
7. Malmer, Stellan, 2003. Ett pris blir till. Om förklaringar till kommunala avgifter och taxor. Stockholm: Santérus Förlag. (s. 348). ISBN 91-89449-53-3
6. Theodorsson, Annika, 2003. Samtala både länge och väl. Deliberativ demokrati i tre föräldrakooperativ och dess effekter på deltagarna. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 248). ISBN 91-628-5629-4
5. Siverbo, Sven, 2001. Reformen och regler. Om att spara och förändra i offentliga organisationer. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s. 238). ISBN 91-628-4705-8
4. Cregård, Anna, 2000. Förvaltningschefers styrning. En studie av praktik och representation i skolans värld. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan. (s. 231). ISBN 91-631-0453-9
3. Nilsson, Viveka, 1999. Empati och distans. En studie av överläkares förhållande till ekonomistyrning. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan. (s.215). ISBN 91-628-3529-7
2. Pauli, Stefan, 1999. Politiker och kassaflödesrapportering. En studie av kommunpolitikernas val av redovisningsinformation. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan. (s. 277). ISBN 91-628-3357-x

1. Falkman, Pär, 1997. Statlig redovisning enligt bokföringsmässiga grunder. En redovisningsteoretisk analys. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan. (s. 198). ISBN 91-628-2678-6

