

Grund grund för bedömning?

Dilemman i ”inspektionsträsket”

Joakim Lindgren

SHALLOW GROUND FOR JUDGEMENT? DILEMMAS IN THE “INSPECTION SWAMP”. This article seeks to analyse school inspectors’ work in the Swedish school inspectorate’s regular supervision. The research problem revolves around tensions between, on the one hand, juridical and standardised scripts for action and tacit and embodied professional knowledge on the other. The inspectorate’s prevalent search for ‘equivalent judgements’ and the high stakes nature of inspectors’ judgement making give rise to complicated professional dilemmas and what Peter Dahler-Larsen labels constitutive effects. Inspectors struggle with their judgements and seek to merge programmatic and technical elements within the current model of regular supervision with their accumulated professional experience. The article draws particular attention to the inspectorate’s urge to make the implicit explicit. Inspectors’ oblige inspectees to provide detailed descriptions of their work; i e to be inspectable. Their stress on transparency and accountability is supposed to produce democratic accountability and improvement. The constitutive effects might, however, be counterproductive and enforce less responsible and knowledgeable school actors.

Keywords: constitutive effects, judgement making, knowledge, professional dilemma, school inspection.

Inspektörers dilemma – inledning

Under de senaste årtiondena har försök gjorts att effektivisera, förbättra, demokratisera och modernisera offentlig sektor via införandet av målstyrning, evidensbaserad kunskap och diverse gransknings- och kontrollsystem. Denna utveckling försätter professionella yrkesutövare i grundläggande dilemman (Ball 2003, Green 2011, Lorenz 2012). Donald Schöns (1987, s 3) bok *Educating the*

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

Reflective Practitioner inleds med en analogi som försöker fånga relationen mellan de utmaningar professionella möter i sin vardag och den kunskap som krävs för att lösa dessa. Schön liknar de professionellas komplicerade verklighet vid ett träsk. Han placerar läsaren på en torr tuva bredvid polisen, sjuksköterskan, läraren och skolinspektören. Där är marken stadig och hanterbara problem låter sig lösas genom applicering av evidensbaserad kunskap och standardiserade metoder. Ute på gungflyet är situationen radikalt annorlunda. Där trotsar stökiga och komplexa utmaningar varje försök till förenkling. Situationens ironi, menar Schön, är att tuvornas problem tenderar att vara förhållandevis oviktiga för individer och det omgivande samhället – de djupt mänskliga problemen finns ute på gungflyet. De professionella står inför ett val menar Schön: Ska de stanna kvar på de torra tuvorna och där lösa relativt oviktiga problem som de ramas in av teknisk rationalitet och rådande formella krav? Eller ska de bege sig ut på gungflyet för att försöka brottas med arbetslivets fundamentala och potentiellt olösbara problem utan rigorösa modeller?

Denna artikel handlar om skolinspektörers arbete i ”inspektions-träsket”. I en tid då detaljerad statistik över måluppfyllelse potentiellt utgör det enda nödvändiga instrumentet för statlig styrning av skolan sker en utvidgning av den förkroppsligade närvaron i form av skolinspektörer. Skolinspektörer besöker huvudmän och skolor, de träffar kommuners politiker, tjänstemän och ansvariga inom friskoleföretag. De pratar med rektorer, lärare, elever och föräldrar och de rör sig i skolornas klassrum, matsalar, korridorer och utomhusmiljöer. Till sammans med sina kollegor ackumulerar de omfattande och unik erfarenhet och kunskap om den svenska skolan. Schöns analogi fångar många centrala dilemman för svenska skolinspektörer. Å ena sidan har det senaste decenniets utveckling av den regelbundna till synen i stor utsträckning placerat dem på tuvorna. En tilltagande juridisering, standardisering och dekontextualisering har kommit att prägla deras bedömningspraktik. Strävan efter likvärdiga bedömningar ställer nya krav på evidens och rapportering. Avvikelse rapporteringen med sitt tydliga kunskaps- och resultatfokus ska vara enkel, kort, odiskutabel och grundas i lagstöd så att avnämare (huvudmän, skolor och elever) kan förstå och använda besluten. Fördelarna stavas snabbare och tydligare information och ansvarsutkrävande. Samtidigt möter inspektörerna pedagogiska utmaningar i träsket som inte tycks låta sig fångas av bedömningspunkter, manualer och tidspressade processer. I samma träsk kämpar skolaktörer med socialt och lokalt situerade pedagogiska utmaningar som de har att hantera i en historisk epok av intensiv policyförändring – nya lagar, läroplaner, regler, direktiv

och krav (t ex kunskapsuppföljning och betyg) som ska omsättas i regelefterlevnad och måluppfyllelse.

Anpassad till inspektionens område ställer Donald Schön en tillspetsad och kategorisk fråga: Ska inspektörerna se *skolan som staten*¹ och följa tillsynsmodellens krav på summativ avvikelserapportering eller ska de använda sin ackumulerade erfarenhet och kunskap i bedömningar som syftar till att hantera pedagogiska utmaningar *tillsammans* med skolans aktörer? Utifrån empiriska fallstudier syftar denna text till att analysera inspektörers arbete med bedömning i spänningsfältet mellan å ena sidan formalisering och krav på likvärdighet och lagstöd och å andra sidan professionell och erfarenhetsbaserad kunskap. Inspektionspraktiken presenterar sig ofta som neutral och rationell, men rymmer vad Peter Dahler-Larsen (2012, 2013) kallar konstitutiva verkningar. För att få perspektiv på inspektörernas kunskapsbas och bedömningsgrunder, används två idealtypiska modeller som en teoretisk utgångspunkt. Dessa modeller – den evidensbaserade modellen och konnässörskapsmodellen – presenteras nedan och fungerar sedan som fond i analysen av bedömningspraktikens olika dilemman. Idealtyperna postulerar en förenklad och dualistisk struktur som i utgångsläget syftar till att ge perspektiv på inspektörernas arbete och blottlägga deras dilemman (jfr Bauman 2007, s 23-24).

Inspektörers arbete – tvåmodeller

Schöns dilemma pekar på en grundläggande uppdelning i två olika kunskapsformer med olika möjligheter och begränsningar (se t ex Dunne 1993, Schwandt 2005, Scott 1998). Dessa kunskapsformer har också diskuterats i relation till professionsfrågor (Francis 1994, Green 2011, Kinsela & Pitman 2012) och mer specifikt i relation till utvärdering av utbildning (Eisner 1985, 1998). Kunskapsformerna kan sägas representera två idealtypiska inspektionsmodeller.

Den första modellen, som här kallas den evidensbaserade modellen, uppvisar många likheter med den regelbundna tillsynen och hänger samman med ambitioner att utveckla likvärdiga – tydliga, universella och neutrala – bedömningar som förser huvudmän, skolor, föräldrar (och elever) samt skattebetalare med saklig kunskap och information (jfr Biesta 2007, Schwandt 2005, Slavin 2008). Legitimitet skapas via omfattande standardisering och implementering av arbetsprocesser som syftar till att skala bort inspektörers kontextuellt anpassade tolkningar av pedagogiska processer samt deras personliga värderingar och ideal. Detta eftersom ”subjektiva”, ”inspektörsberoende” och ”intuitiva”

bedömningar av inspektörer med egna ”käpphästar” inte är förenligt med idéer om en rättssäker, tydlig och öppen tillsyn som producerar jämförbara beslut (Utbildningsdepartementet 2007, s 11, 85, 101, 119). I grunden bygger denna idealtyp på ett antagande om att inspektören kan samla in objektiv och neutral information som avgör om regler följs och mål uppnås. Resultatmått är centrala för att jämföra och granska skolors förbättring och den insamlade informationen används också för att ackumulera en kumulativ kunskap som antas kunna göra skolor bättre och mer effektiva och i termer av ”best practice” eller så kallade ”goda exempel”. Reliabilitet och validitet garanteras ytterst av instrument och metoder, genom att inspektörer förlitar sig på och följer check-listor, mallar, manualer och processbeskrivningar. Den regelbundna tillsynen ses i stor utsträckning som ett förvaltningspolitiskt instrument (Utbildningsdepartementet 2007, s 37). Snarare än att vara en kvalitativ bedömning syftar den till att avgöra om tillsynsobjektet uppfyller krav enligt lagstiftning i termer av ”rätt eller fel”. Tillsynen utgör därmed en juridisk variant av den evidensbaserade modellen.

Den andra idealtypen kallas här konnänsörskapsmodellen (Eisner 1985, 1998). Den bygger på en idé om att förkroppsligad expertkunskap, manifesterad i en professionell visdom eller artisteri (Schön 1987), utgör den mest adekvata grunden för bedömningar av pedagogiska praktiker. Denna modell har släktskap med tankar om arbetslivets lärande, till exempel ”legitimate peripheral participation” (Lave & Wenger 1991), samt med filosofiska begrepp som *mētis* (Scott 1998) och *phronesis* (Green 2011, Schwandt 2003) vilka försöker fånga lokal, tyst och praktisk kunskap.

Skola och undervisning ses här inte som objektiva och nomotetiska processer som kan granskas, mätas och förändras utifrån på förhand specificerade regler eller recept. Undervisning ses som en idiografisk aktivitet som ramas in av individuella och kontextuella faktorer. Användningen av riktlinjer och kriterier kan övervägas, men bedömningarna måste springa ut den professionella erfarenheten som tillåter inspektören att sätta de pedagogiska fenomenen i sin kontext. Inspektörens kunskap måste vara förkroppsligad och med Thomas A Schwandts ord ha ”the characteristic of plasticity: flexibility in attending to the most important features of each situation” (Schwandt 2005, s 324).

Elliot W Eisner hävdar att inspektörens pedagogiska kunskap ska möjliggöra en förståelse av värderingsmässiga dimensionerna i skolpraktiken och de alternativ som situationen erbjuder. Just förmågan att identifiera alternativ kräver en känsla för skolans praktiska realiteter vilken går bortom vad Eisner (1985, s 112) kallar ”det pedagogiskt naiva ögat”. Istället för att fördöma skolor som inte lever upp till ”våra högsta förhoppningar” är det, enligt Eisner (1976, s 146) viktigt att förstå vad

som är möjligt inom ramen för det specifika sammanhangets ramar. I förlängningen syftar också denna modell till att förbättra skolan och producera beskrivningar som talar till och kan användas av skolans aktörer. Dessa beskrivningar kan dock aldrig ses som objektiva eller neutrala representationer av skolans praktik, utan snarare som temporära pragmatiska rekonstruktioner (Eisner 1991, Gilroy & Wilcox 1997).

Denna korta summering indikerar en rad radikala skillnader mellan de två modellerna. Inte minst representerar de radikalt olika perspektiv på evidens och bedömning. De är också förknippade med olika perspektiv på utbildning och utbildningens syfte, synen på lärare och elever, synen på lärande och så vidare. Ur ett kortare historiskt perspektiv har den svenska statens styrning av skolan rört sig från 1990-talets kommundialoger och Skolverkets tidiga inspektioner vilka åtminstone delvis byggde på lokalt förankrade inspektörers expertbedömningar (vilka senare ansågs vara otydliga och uddlösa) mot en modell som i stället förlitar sig mer på resultat och evidens. "Inspektörer" är heller ingen homogen grupp. Majoriteten har pedagogisk bakgrund och omfattande erfarenhet från arbete inom till exempel Skolverket och har alltså erfarit betydande justeringar av professionen. Eftersom Skolinspektionen expanderat har nya inspektörer tillkommit. Strategisk rekrytering av juridisk och mer allmän utredande kompetens har inneburit en förändring av den professionella kunskapsbasen. Många av de nya inspektörerna har antagligen en annan relation till de pedagogiska kunskaper och erfarenheter som ackumulerats inom skräet. Därtill har tempot i inspektörers arbete ökat; antalet tillsynsbeslut som ska fattas är fler och de ska göras på kortare tid. Själva valet av tillsynsmodell är naturligtvis också kopplat till det uppdrag och de resurser myndigheten har från regeringen. Valet av modell styr inspektörers arbete och den kunskap de utgår från och producerar. Varje modell brottas med svagheter och problem och kan sägas producera legitim kunskap inom ramen för sin egen inspektionsregim.

I den konkreta inspektionspraktiken kombinerar inspektörer ofta idéer, metoder och förhållningssätt från de bägge modellerna. Samtidigt är balansen mellan de två modellerna i deras arbete relativt okänd. Hur hanterar inspektörer denna balansgång inom ramen för den regelbundna tillsynen? Hur koordineras tillsynens programmatiska och tekniska dimensioner (Power 1997), det vill säga tillsynens värden och mål respektive dess operationella metoder, regler och manualer? Vilka dilemman uppstår exempelvis när krav på juridisk evidens möter intuitiv expertkunskap?

Fallstudier – kort beskrivning

I denna artikel används valda delar av den empiri som genererats inom de olika projektens fallstudier (se temanumrets inledande artikel). Tillvägagångssättet är inspirerat av tankar om ”teoretisk inferens” (Hammersley 2012) och ”rekonstruktiv giltighet” (Fritzell 2009). Av särskild relevans är intervjuutsagor från inspektionsprocessens olika röster så som inspektörers och skolaktörers beskrivning av och reflektioner kring inspektionens bedömningspraktik. Även observationer av platsbesök på skolor där inspektörer samlar information för sin bedömning samt myndighetens interna möten där beslut kvalitets-säkras ger en intressant inblick i de teman som artikeln försöker fånga. Ambitionen är att sätta fallstudiedata i kontakt med de ovan beskrivna idealtypiska modellerna i ett försök att föra en principiell och teoretisk diskussion om tillsynens dilemman och konstitutiva verkningar, det vill säga hur tillsynen bidrar till att socialt konstruera den sociala verklighet den avser att granska (Dahler-Larsen 2012, 2013). Konstitutiva verkningar är ett begrepp som refererar till fenomen som ofta beskrivs som utvärderingars negativa effekter. Som Dahler-Larsen påpekar är föreställningen om negativa effekter analytiskt problematisk eftersom dessa tenderar att vara negativa för vissa individer eller ur vissa perspektiv. Utifrån Dahler-Larsens idéer blir det möjligt att undvika normativa konnotationer och i stället diskutera tillsynens produktiva eller konstituerande kraft, till exempel hur den skapar och omskapar den praktik den är tänkt att granska; hur den kan upprätthålla, förändra och skapa föreställningar, praktiker och identiteter.

I det följande ges först en kort bakgrund till Skolinspektionens arbete med att säkra likvärdiga i bedömningar, därefter ges empiriska exempel på dilemman som uppstår i inspektörernas konkreta arbete.

Likvärdiga bedömningar

Skolinspektionen ser en direkt koppling mellan förmågan att producera likvärdiga bedömningar och myndighetens legitimitet. I myndighetens arbete med att utveckla bedömningspraktiken heter det att:

Ett mål för Skolinspektionen (målbild 2012) är att alla som arbetar i skolan eller förskolan, liksom elever, föräldrar och politiker, har hög tillit till Skolinspektionens bedömningar och beslut. En viktig del för att skapa denna tillit är att de bedömningar och beslut som genomförs i myndigheten ska representera likvärdiga och rättssäkra ställningstaganden

oavsett var i landet besluten fattats och vilka handläggare som arbetat med ärendet (Skolinspektionen 2012, s 1).

Skolinspektionen relaterar den regelbundna tillsynen till Tillsynsutredningen där det ”konstaterades att tillsyn formellt sett är myndighetsutövning och att det därför finns höga krav på rättssäkerhet” (Skolinspektionen 2013a, s 5). Man konstaterar att ”det ska råda likhet inför lagen oberoende av var den granskade verksamheten är belägen, det vill säga tillsynens tillämpning bör vara likformig och entydig vad gäller tolkning av regler” (Skolinspektionen 2013a, s 5). Det är alltså tydligt att Skolinspektionen placerar tillsynen i ett juridiskt sammanhang vilket ställer speciella krav på likvärdiga bedömningar, på inspektörernas arbete samt deras grund för bedömning. Detta påverkar antagligen också hur inspektörer själva ser på bedömningspraktiken. Utvecklingen tycks bland annat skapa en osäkerhet kring förmågan att just göra likvärdiga bedömningar. Enligt Skolinspektionens egna siffror är tilliten till det egna arbetet relativt låg: ”sju av tio medarbetare och chefer [har] sett konkreta brister i likvärdigheten (Skolinspektionen 2012, s 1).

Detta ligger i linje med de data som genererats inom ramen för föreliggande projekt och som presenteras nedan. Problematiken kring bedömningspraktiken hänger antagligen också samman med mer generella tendenser inom skolområdet. När konkurrensen mellan skolor hårdnar och inspektionsbeslut publiceras i form av kärnfulla pressmeddelanden (som också uppmärksammas av massmedia) blir bedömningsfrågan central. Besluten och dess bedömningar innebär bra eller dålig marknadsföring och kan ha direkt inverkan på skolors rykte med konsekvenser för elevtillströmning och därmed ekonomi. Med sina explicita formuleringar (”Bristande ledarskap på X-skolan”) kan de också påverka enskilda individers status, psykiska välmående och ibland hänga samman med att rektorer omplaceras. Skolor och huvudmän samlar ibland också motbevis eller jämför bedömningar mellan skolor för att ifrågasätta Skolinspektionens beslut. I vissa fall leder detta till prestigefyllda rättsliga processer där mycket kraft och energi mobiliseras. Frågan om likvärdiga bedömningar är således grundläggande för Skolinspektionen och enskilda inspektörer.

Dilemman i bedömningspraktiken

Den regelbundna tillsynens bedömningspraktik presenteras bland annat via myndighetens hemsida. Där beskrivs tillsynen som en rigorös och neutral granskning av skolan som syftar till att ”se att

den följer de lagar, regler och läroplaner som finns för verksamheten” (Skolinspektionen 2013c). Ord som ”regelbundet”, ”granskar”, ”indikatorer”, ”detaljerad”, ”lagar och styrdokument” och ”uppfyller”, liksom den metodologiska trianguleringen – att inspektörerna grundar sin bedömning på observationer, intervjuer och dokumentstudier – ger en bild av en definitiv, otvivelaktig och på förhand definierbar aktivitet med teknisk och juridisk precision. Det är också den bild som själva beslutens myndighetsspråk framkallar. Där kan det bland annat heta att ”Skolinspektionen förelägger med stöd av 26 kap. 10 § skollagen (2010:800) NN kommun att senast den XX januari 2013 avhjälpa påtalade brister genom att vidta nedanstående åtgärder”. Även inspektörernas egna presentationer av bedömningspraktiken ligger i linje med detta. Ett typiskt exempel är en inspektör som i samband med ett platsbesök underströk för lärare att ”bedömningarna fattas med lagstöd så det är ingenting som inspektörerna sitter och hittar på och tycker bara” (Fältanteckningar, Skolinspektionens gruppintervju med lärare, Inspektör 1, Rönnskolan).

Att omsätta ett ideal i praktiken

Den faktiska praktiken svarar emellertid inte riktigt mot denna idealbild. Våra data visar på en osäkerhet bland inspektörer när det gäller bedömningar. I de interna systemen för kvalitetsgranskning kompromissas den juridiska bedömningen fram i en process som inte alltid svarar mot den evidensbaserade modellens krav på objektiv bevisföring. Vid de kvalitetssäkringsseminarier där jurister tillsammans med chefer och inspektörer kalibrerar och fastställer bedömningar, förhandlas avgörande språkliga formuleringar fram för att lagstöd och likvärdighet skall säkras och för att mottagare ska kunna förstå och använda besluten.

Man kan ha fattat olika saker, man kan också bedöma saker olika eftersom man har olika kompetens. Men jag tycker att de diskussionerna alltid brukar landa. Inspektörerna är väldigt professionella så det är väldigt sällan man går ut och bara skriver ett beslut..., man får inte göra det. Man måste liksom landa någonstans, man måste komma överens (Inspektör 2 Vallmoskolan).

En intressant förhandling kretsar kring den språkliga tonen i beslutet. De inspektörer som besökt skolan vill att tonen i beslutet ska vara anpassad till den *känsla* de har från platsbesöket (i detta fall från en

skola med upprepade fall av polisanmälningar och anmälningar till Skolinspektionen):

Kommunansvarig inspektör (KI): Ett tufft beslut, en jobbig skola, men en jättebra rapport, välskriven. Tuff och rapp om en tuff skola.

Inspektör (I): Ja, det var svårt att hålla en bra ton. Jag funderar lite när det gäller särskilt stöd, om man kanske skulle slå ihop några punkter. Ja, det var en svår rapport att skriva.

KI: Ja, det skulle man kunna göra [slå ihop punkter].

[Här uppstår en diskussion om rektors ansvar att se till att lärarna arbetar efter de nationella målen].

KI: Detta är en lite tuff skrivning, kanske ändra till ”inte fullt ut” tar ansvar...

I: Ja, bra att du ger förslag för jag har jobbat mycket med att inte ta i för mycket och ändå...

KI: Bedömningen om] skolans uppdrag, ser bra ut.

I: Vi kände tydligt att det fanns informella ledare på skolan.

Juristen (J): Vad innebär det att de inte arbetar efter de nationella målen? Det avsnittet skulle kunna komma senare.

KI: Vi har satt det här eftersom det gäller rektors ledarskap.

J: Ja, det handlar kanske om hur rektor tydliggör målen för lärarna här.

I: Kanske skulle vi ta upp här de här med vikarierna som finns där som inte framgår och inte har utbildning? [Ohörbart]

J: Kanske ta upp att det är rektors ansvar att se till att ämnesträffarna ska handla om kunskapssyn och så vidare och inte bara om att lösa prakt frågor (Kvalitetssäkringsseminarium, Näverskolan).

Dessa möten präglas också av affektiva dimensioner. Skolinspektörers arbete är formellt inriktat mot att säkra den enskilde elevens rättigheter. I praktiken innebär detta ibland mellanmänskliga möten med utsatta elever där dessa vänder sig direkt till inspektörer vid platsbesök

för att få hjälp. I fältanteckningarna från Näverskolan finns ett sådant möte dokumenterat: ”Två pojkar stannar kvar och berättar om den enes problem med skolan, stöttad av den andre. Inspektörerna lyssnar och blir ganska upprörda, säger till pojken att hans mamma kan ringa dem, lämnar visitkort. Det är eventuellt ett anmälningsärende”. Också i samband med kvalitetssäkringsseminariet berörs de mer känslomässiga aspekterna av detta platsbesök:

KI: Hur var besöket?

I: Ja vi blev lite illa till mods, det fanns vissa elever som kom i kläm. En pojke som man blev väldigt upprörd över hur han haft det, inte fått betyg i flera ämnen (Kvalitetssäkringsseminarium, Näverskolan).

De enskilda inspektörernas utsatthet inskärps av den tidspress som präglar arbetet. Tillsynen beskrivs i mötet med lärare i termer av en ”ögonblicksbild” eller som en ”bilbesiktning”. Denna typ av beskrivning tjänar som en slags distansering till en detaljstyrd och ytlig modell och den bygger också en informell allians med skolaktörer. Enligt inspektörerna har tillsynens formella fokus på regelefterlevnad ökat. Eller som en av inspektörerna uttryckte det: ”Det har blivit mer mallar kan man säga. Vi skriver mer på likartat sätt, vi skriver kortare, vi har mycket mer standardskrivningar. Mindre utrymme för egna formuleringar” (Inspektör 2 Vallmoskolan). Bedömningspraktiken riskerar också att styras bort från sådant som vissa inspektörer anser viktigt:

Det är mycket lättare att fastna i enkla detaljfrågor för att det är lätt att ta reda på, men är det de viktiga frågorna egentligen? De viktigaste frågorna – processfrågor, hur det fungerar – det är ju de svåra frågorna och de berör man inte lika mycket, för att det är svårare att bedöma. Till exempel, vi har ju fyra områden som vi tittar på. [...] Det här med undervisningen [...] utgår mycket från hur är undervisningen kopplad till vad läroplanen säger att undervisningen ska vara. Om den är stimulerande, om det är individanpassad. Det är jättesvåra frågor att bedöma, så det kan vi ju [...] det är de bedömningsområden som det blir minst skrivet om, därför hur ska man veta det? Men det är kanske de allra viktigaste frågorna, för att eleverna ska nå goda resultat, det är ju hur det fungerar i klassrummet. Men det har vi svårt att bedöma, för vi är ju inte inne i klassrummet och tittar på det [...].

Tror du att det kommer att bli någon förändring [när det gäller vad som bedöms]?

I: De kommer att komma bort nu.

Vilka då?

I: De här mjuka frågorna kring, ja, exempelvis om undervisningen är stimulerande, om den är individanpassad, om man får träna samverkan och demokratiskt arbetssätt, och alla de här frågorna. De kommer att komma bort mycket mer nu, har vi fått signaler om i alla fall, därför att det är svårt att bedöma och det ska gå fortare. Men frågan om det, om man ska bedöma det som är lätt att bedöma, ja, det kan man ju göra. Det är lätt. Men om vi inte ska bedöma det som är svårt att bedöma, det som är viktigt, kommer det att bli någon skillnad ute i verkligheten då? (Intervju, inspektör 1, Mosskolan)

När det gäller observationerna tycks det (åtminstone kring våren 2011) finnas delvis olika kulturer inom myndighetens regionala avdelningar. En inspektör från en annan avdelning, där klassrumsobservationerna tycks få ett större utrymme, berättar att de inom ramen för samma modell försöker få syn på komplexa processer genom att använda erfarenhetsgrundad kunskap.

Det är så viktigt att man känner till skolmiljön, att känna av vad som, att man kommer in i den miljön. Att man känner om det är en bra atmosfär i skolan, att man har kunskap om läraryrket, lärarens roll. Och det är så viktigt i intervju-situationerna och förstås kunskapen om barn och ungdomar, eleverna [...] att man har en egen erfarenhet från skolan i alla led på något sätt. Det är ungefär som om jag går ut och ska känna av atmosfären på en restaurang eller vad som helst [...] liksom att kunna spelet någonstans. Man är lyhörd inför vad som händer i korridoren, vad eleverna säger till varandra och liksom vad som kanske ligger bakom vissa yttranden och så här. Och vad man fäster större uppmärksamhet vid och så. Det är mer det att man har varit ute i många olika skolmiljöer (Intervju, inspektör 1, Vallmoskolan).

Samtidigt är observationen problematisk som grund för den definitiva bedömningen i beslut. Det har delvis att göra med att de korta platsbesöken inte medger särskilt många och långa klassrumsobservationer: ”att uttala sig om hur man jobbar på en skola utifrån en, två, tre, fyra kanske fem lektionsbesök, ja, jag vet inte. Bara med rent sunt

förnuft är det rimligt?” (Intervju, inspektör 1, Tallskolan). Även om observationer tycks vara outhärlig för inspektörerna när det gäller att skapa en förståelse – eller ”känsla” – för den praktik som granskas är själva beviskraften problematisk. Det blir inte minst uppenbart vid de ovan nämnda kvalitetssäkringsseminarierna. Dessa visar att även intervjuutsagors beviskraft är svag. Fältanteckningar från ett möte gällande Tallskolan:

[Här utbryter en diskussion som rör vad de underkända resultaten egentligen står för, där juristen försöker få Inspektör 2 att klargöra detta].

Juristen: Det är alltså nationella proven från våren -10, det handlar om?

Inspektör 2: Jaa, det bör det vara.

[Juristen undrar om underlaget för om de nått de nationella kursplanemålen finns].

Inspektör 3: [vill ha ett förtydligande]. Har ni sett dokumentation på detta eller är det bara något de sagt i intervjuerna?

J: Det har de dokumentation på.

Under dessa omständigheter söker och använder inspektörerna bevis som så att säga inte är ”kontaminerade” av subjektiv mänsklig inverkan; bevis som tycks stå och tala för sig själv (vad Robert E Stake kallar ”probative evidence”, se Stake 2009, Lindgren & Clarke, kommande). Resultatmått och dokumentation utgör oproblematiserad grund för bedömning, medan intervjuer och observationer ses med mer skepsis. Tidspresen och den inneboende logiken i modellen bidrar med andra ord till ett misstroende mot inspektörernas (och skolaktörernas) egen förmåga att göra bedömningar. Detta kan ses som ett uttryck för ”risk management” (Power 2004) som syftar till att hantera potentiell kritik från andra agenter. Ju tydligare och skarpare beslut, desto mer utsatta är inspektörernas bedömningspraktik. Detta leder, som Power (2013) påpekat, till att organisationer formaliserar processer och representationer samt preciserar bevis. Skolinspektionen tycks på detta sätt ha hamnat i en slags rättfärdighetsspiral där idéer om rättssäker och likvärdig bedömning skapar nya villkor för inspektörer.

En annan typ av dilemma handlar om inspektörernas möte med skolaktörer. En programmatisk idé inom New Public Management och granskningsamhället handlar om att skapa transparens inom

organisationer. Relationer mellan mål och resultat samt de bästa metoderna att nå dit ska identifieras, dokumenteras och kommuniceras för att möjliggöra styrning, kontinuerlig förbättring och demokratisk insyn. Tillsyn handlar därför mycket om att göra det implicita explicit. I detta sammanhang är det intressant att fråga hur tillsynsmodellens krav på transparens och verbalisering förhåller sig till skolaktörers beredskap, möjlighet och behov av att göra det implicita explicit?

Att göra det implicita explicit

Överallt inom organisationer pågår en omfattande redogörelse och dokumentation som syftar till att driva kvalitet och möjliggöra intern och extern granskning samt marknadsmässig konkurrens. Inom den regelbundna tillsynen aktualiseras detta tema bland annat vid intervjuer där skolaktörer förväntas kunna redogöra för sitt arbete. Inom ramen för tillsynen är intervjuerna och dokumentationen exempel på vad Bengt Jacobsson (2010a, 2010b) kallar ”inquisitive activities” som syftar till att öppna upp organisationen så att den blir möjlig för andra att granska.

Platsbesökens intervjuer

Intervjuer vid platsbesök är relaterade till de bedömningspunkter som finns på myndighetens hemsida. Intervjuerna sköts i regel av en inspektör medan dennes kollega dokumenterar på en bärbar dator. Inte alla rektorer och lärare har förmågan att vid sittande bord ge omedelbara och uttömmande svar på inspektörers frågor. Nedan följer ett kort utsnitt där två inspektörer intervjuar två rektorer i samband med ett platsbesök. Frågorna är exempel på strävan efter att göra det implicita explicit och på tillsynens resultatfokus. De visar också på tillsynens inriktning mot ”control of control” (Power 1996, s 15) där granskningen så att säga avser skolans egen förmåga till uppföljning och självgranskning:

Inspektör 2: Är LPP [lokal pedagogisk planering] transparent?
Kan man se vad de gör i Kemi i åk 8?

Rektor 2: Det [LPP] läggs ut i Unikum, bland annat målen och hur de ska nås. Det är öppet för andra lärare att se och inspireras av.

Inspektör 2: Använder ni er av LPP i Unikum för att få kunskap?

Rektor 1: Nja, inte regelbundet.

Inspektör 2: Ni kan be era lärare att ta med LPP [till nästa intervju]. Kunskapsuppföljning; finns det någon sammanställning på skolnivå?

R 1: I kommunen finns centrala möten [ohörbart] i olika årskurser, vi har statistik från de nationella proven i åk 3 och 5. Jag tar del av betyg vid fyra tillfällen, jag har koll på ”rigisar” [elever i ”risk-för-icke-godkänt”].

Inspektör 2: Om jag ställer frågan för just åk 5: Hur är måluppfyllelsen i musik? Kan du svara på det?

Rektor 1: Ja, om 30 sekunder, om jag får hämta dokumenten i rummet här bredvid [Rektor är pressad och berättar om dokumentation och hur de jobbar med måluppfyllelsen].

Inspektör 2: Vi är ute efter detta eftersom det handlar om din roll att följa kunskapsutvecklingen [ger Rektor 1 en blankett om måluppfyllelsen som ska skickas in till SI] (Fältanteckningar, Skolinspektionens rektorsintervju vid platsbesök, Vallmoskolan).

Att besvara denna typ av frågor under en dryg timme är krävande. En lärare på Näverskolan berättar vid en intervju om sin erfarenhet av en gruppintervju vid ett platsbesök:

Jag kände när jag satt på den där intervjun, att jag tyckte att de kom med väldigt stora frågor som det var väldigt svårt att svara på med så kort varsel. Alltså ”Hur jobbar du med värdegrunden?”, tror jag de frågade någon gång. ”Hur vet du att dina barn får kunskaper?” Alltså det är enormt stora frågor som man skulle kunna fundera över under flera studiedagar och här ska man då kläcka ur sig någonting. [...] Jag tyckte det var skitsvårt. [...] Och så känner jag såhär, man kan inte sitta här bara och vara tyst heller. Jag tyckte man skulle ha fått sådana enorma frågor innan och på något vis haft lite ställtid, för man kommer från att ha haft elever hela dagen och det kan ha hänt massor med grejer, och så plötsligt får man [frågan]: ”Hur jobbar du med värdegrunden?” (Lärare Näverskolan).

Enligt Jane Green (2011) är denna typ av frågor svåra, för att inte säga omöjliga, att redogöra för eftersom de besvaras praktiskt; dagligen, på olika sätt, minut för minut, i mötet med olika elever under olika omständigheter. De refererar ”tyst kunskap” (Polanyi 1966) som inte

kan framkallas på beställning. Inspektörerna i sin tur är medvetna om denna typ av dilemma. En av inspektörerna från Vallmoskolans tillsyn berättade i en av våra uppföljande intervjuer:

Rektorn hade ju lite svårigheter att uttrycka sig på olika sätt, vi pratade om det här jag och inspektör 2 och det behöver ju inte alltid vara att man inte har koll på verksamheten. Hon blev ju nervös också. Sådant där måste man ju ta med i beräkningen. Då får man ju se lite på de andra delarna vad hon håller på med i de andra delfrågorna så att säga. Biträdande rektorn hade mer de här resultaten och hade koll och kunde uttrycka sig på det och var inte lika orolig på det sättet. Då tänker jag såhär, vi pratade om det en del, hon är fritidspedagog från början. [...] Hon är mer nog den sociala personen [...] Har väldig social kompetens och jobbar mycket runt det [...] statistik och kunskapsresultat och sådant det låg mer på biträdande rektorn. Att de hade fördelat det så (Inspektör 1, Vallmoskolan).

I samband med platsbesök måste inspektörer balansera ett myndighetsuppdrag, som från politisk nivå drivs mot allt hårdare och ”offensivare” metoder (”Kanske i stil med Uppdrag granskning”, som Utbildningsminister Jan Björklund föreslagit, Björklund 2013), med ett förhållnings-sätt som kan skapa allians med skolaktörer utan vilken tilliten och dialogen går förlorad.

Inte desto mindre är och bör inspektörer primärt vara lojala med tillsynsmodellen och de riktar därför kritik mot skolor och skolaktörer som inte lyckas redogöra för sitt inre arbete. Grundinställning tycks vara ”att det dunkelt sagda är det dunkelt tänkta”. En central idé är också att explicitgörandet av skolaktörers kunskap ska kunna re-konfigureras i form av propositionell kunskap som kan implementeras på nationell basis. Strävan efter att identifiera och sprida ”goda exempel” är ett uttryck för detta. Enligt Green (2011) finns det dock problem med denna strävan efter transparens och synlighet. Viktiga aspekter av professionellas arbete kan och bör helt enkelt inte kodifieras och artikuleras eftersom det tenderar att reducera och förstöra dess komplexitet. Denna typ av kunskap, skriver hon, kan helt enkelt inte ”be brought to the surface of consciousness/awareness – as if it were a nut, lying within its shell, waiting until the moment it is cracked open” (Green 2011, s 142). Beredvilligheten att synliggöra – det Green kallar ”the lure of the explicit” – riskerar dessutom att bana vägen för reglering och re-organisering av de professionellas kunskapsbas. Med Green kan man resa frågan om detta synliggörande bidrar till att också placera lärarna på de torra tuvorna?

I nästa avsnitt berörs den skriftliga dokumentationen som är en delvis annan form av inkvisatorisk aktivitet. Den inspektionsbara skolan är i mångt och mycket en dokumenterande skola (se Ek 2012, Lindgren et al 2012). Verksamhetsredogörelsen, en slags enkät med öppna svarsalternativ där rektor ska redogöra för skolans inre arbete, utgör ett av många exempel på hur skolorganisationer, med Michael Powers (Power 2004) ord uppmanas att ”vända sig ut-och-in”

Dokumentation

Skolinspektionen avkräver huvudmän och skolor inom de obligatoriska skolformerna och grundskolan en omfattande dokumentation inom ramen för tillsynen. Vid tidpunkten för projektets fallstudier handlade det om följande dokument:

- Skolans senaste kvalitetsredovisning [sedermera ersatt med verksamhetsredogörelse]
- Skolans arbetsplan
- Skolans plan mot kränkande behandling
- Skolans ordningsregler
- Förteckning över skolans lärare och skolläda med angivande av utbildning, yrkeserfarenhet, tjänstgöringsgrad och nuvarande tjänstgöring (ämnen och årskurser)
- Tre exempel på individuella utvecklingsplaner med skriftliga omdömen (avidentifierade)
- Tre exempel på åtgärdsprogram (avidentifierade)
- Skolans planering för att uppfylla timplanen
- Sammanställning för de senaste åren (fem år om möjligt) över andel elever som nådde kravnivån/resultaten på de nationella ämnesproven för årskurserna 3, 5 och 9 samt antal elever som genomförde respektive skulle ha genomfört proven (grundskolan)
- Sammanställning för de senaste fem åren över andel elever, årskurserna 3, 5 och 9, som nådde målen i respektive ämne samt andel elever som nådde målen i samtliga ämnen (grundskola och särskola, för träningsskolan andel elever som nådde målen i respektive ämnesområde)
- Beskrivning av skolans arbetsgång avseende särskilt stöd till elever
- Exempel på protokoll från elevvårdskonferenser (avidentifierade)
- Exempel på beslut om placering i särskild undervisningsgrupp (avidentifierade)
- Exempel på beslut om anpassad studiegång (av-identifierade)

- Exempel på genomförda utvärderingar
Därutöver för årskurserna 7-9 i grundskolan
- Kopia på signerad betygs katalog avseende betygen respektive slutbetygen för en av klasserna i årskurs 8 och 9
- Tre exempel på skriftliga bedömningar för elever som ej nått målen för åk 9 (avidentifierade) (Skolinspektionen 2011).

Inspektionsbarheten i en skolorganisation är direkt relaterad till en väl utvecklad dokumentation och dess betydelse står klar även för lärare:

Lärare: Ja hur ska de få veta, jag menar finns det ingen dokumentation – vad ska de inspektera då? Det är så självklart alltså, vi måste visa att det här har vi gjort och på det här sättet arbetar vi. Har vi ingen dokumentation så är det ju ”nada” Då har de ju ingenting att inspektera för då vet de ju ingenting.

Intervjuare: Fanns det ingen dokumentation så skulle de behöva inspektera vad ni faktiskt gör tänker jag.

Lärare: Jo, jo så skulle det ju bli då, och det skulle bli ohållbart.

Intervjuare: På vilket sätt då?

Lärare: Dom skulle inte orka (Intervju, Tallskolan, lärare).

En väl utvecklad dokumentation anses vara en viktig framgångsfaktor i skolan. Många skolaktörer ser också dokumentationens många möjligheter, inte minst om något skulle gå fel.

Om det händer någonting att några barn bråkar då skriver vi upp det, det känns bra, annars är det lätt att glömma. Det känns jättebra att ha. Man vet ju hur vissa föräldrar kan reagera, och då har man papperet där det står exakt och det är en trygghet. Den dokumentation som jag kan göra det är bra för mig men all annan dokumentation, skolövergripande jag vet inte om det är lärarnas uppgift, min uppgift är att lära barnen (Intervju, Näverskolan, lärare).

Intervjuutsagan exemplifierar en form av defensiv dokumentation som blivit utbredd inom skolan. Den antyder också att behovet av dokumentation inte alltid svarar mot kraven på dokumentation. Lärares bedömningspraktik tycks ofta grundas i kunskap av en annan typ än den tillsynsmodellen kräver. Ett exempel på detta

kommer från en gruppintervju med lärare som hölls av två inspektörer i samband med ett platsbesök på Mosskolan.

Inspektör 1: Är detta en trygg skola där man kan lära sig?

Lärare K: Utgår jag från min årskurs 1:a och mina egna barn som går på skolan så är det.

S: Hur vet ni det? Diskuterar ni detta? Hur dokumenterar ni?

B: Vi pratar, på utvecklingssamtal, klassmöten, man ser på barnen.

Precis som den tidigare citerade inspektören refererar lärare spontant till intuition och känsla när de uppmanas redogöra för sitt arbete. Lärarnas fortlöpande utvärdering består i att de känner och läser av barnen snarare än att de i retrospektiv konsulterar dokumentation för att bilda sig en uppfattning om undervisningen fungerar eller inte:

Inspektör 1: Hur utvärderar ni er egen undervisning?

Lärare: Kontinuerligt i dialog. Vi stämmer av efteråt och är mycket flexibla. Men vi dokumenterar inte något.

Inspektör 1: Hur uppfattar ni när något varit lyckat?

Lärare: På barnen! Om de är aktiva, intresserade. Det är inte så lätt att åstadkomma i dag! Deras egen delaktighet är ett mått på framgång. Även föräldrarna intygade att barnen kommit hem och varit enormt positiva. Barnen har berättat att man kunde mycket om det man jobbat med (Fältanteckningar, Skolinspektionens gruppintervju med lärare vid platsbesök, Ulltisteskolan).

Vid enskilda tillfällen reagerar lärare med visad upprördhet mot kraven på, och formerna för, dokumentation. I samband med en gruppintervju diskuterades bedömning i skolans lägre åldrar:

Lärare: Det står ju i era papper [dokumentation som skickats in till Skolinspektionen] att ”vi på lågstadiet tycker att detta [formativ bedömning] är svårt”. Det tycker vi, men vi håller inte barnen tillbaka, de fortsätter givetvis att få uppgifter och utvecklas och det berättar vi för barnen och föräldrarna; men vad ska vi skriva? Att de nått målen och gått vidare och ska

fortsätta gå vidare igen? Alla barn vill ju vidare, ta idrott till exempel; kan de hoppa 1 m, ska de hoppa 1.20? Vem skriver jag det för? Barnen? Nej! De har inget behov, de har aldrig någonsin frågat mig efter det! Föräldrarna, nej, de pratar jag ju med! Är det för Skolverket? (Fältanteckningar, Skolinspektionens gruppintervju med lärare vid platsbesök, Ulltistelkolan)

Dokumentationen – som är central för inspektionen – uppfattas alltså delvis som en påлага av lärare.

Lärare: Hur ska man hinna med all denna dokumentation, för jag anser att det viktigaste är att vara med barnen. Nu denna höst känner jag att från ett politiskt håll att barnen inte är det viktigaste. Vi har inte haft ett behov av dokumentation tidigare, var ska tiden tas ifrån? Hade vi varit nya och behövt planera allt också – ja, då vet jag inte hur det gått (Intervju, Ulltistelkolan, lärare).

Hur kan man då förstå lärares upplevda problem med dokumentation och hur hänger detta samman med inspektörers bedömningspraktik? Att dokumentationen tar tid från det lärare uppfattar vara deras egentliga arbete visar våra data och det är också väl belagt sedan tidigare. När det gäller det tidigare nämnda explicitgörandet, där processers rikedom förenklas, så utgör det skriftliga bara en annan variant av den muntliga redogörelsen. Men det nedskrivna har också specifika egenskaper som skiljer det från det muntliga. James C Scott (Scott 2009, s 230) skriver i sin antropologiska studie av stats- (och skriftlösa) folk om ”postlitterata” samhällen i termer av ”kulturella maneter”. Som sådana har de en förmåga till flexibilitet och anpassning som skriftliga kulturer saknar. Den orala kulturen ackumulerar till exempel berikande tolkningar när den förs vidare och den är funktionell i sin direktitet. Den har, skriver Scott (2009, s 230), ”an inalterable presentness – if it was of no interest, if it served no purpose for its contemporary audience, it would cease to exist”.

De problem som Scott (2009) och många lärare signalerar när det gäller skriftlighet och dokumentation, utgör på sätt och vis *förutsättningar* för tillsyn. Dokumentationen låser fast skolans och lärandets myller av komplexa aktiviteter och möten, den förenklar och skalar bort tolkningar (som uppfattas som problem snarare är möjlighet) och gör det möjligt att gräva upp den pedagogiska processen som en oförändrad ”social fossil” (Scott 2009, s 227): Den gör med ett ord skolan inspektionsbar.

Skapar då skolors dokumentation ansvarstagande? Ja, antagligen hänger dokumentationen samman med bland annat en större

medvetenhet om skolans formella ansvar i olika avseenden. När det gäller den så kallade defensiva dokumentationen, till exempel den omfattande incidentrapportering som skolor upprättar ”för att hålla ryggen fri”, så handlar det dock snarast om en strategi för att skriva sig *fri från ansvar*. Enligt Green (2011) finns det också andra problem: Kraven på dokumentation skapar till exempel en falsk presentation av organisationer som *döljer* det som egentligen får dem att fungera. Ett professionellt ansvarstagande, skriver hon, låter sig inte formuleras och begränsas i form av redogörelser kopplade till instruktioner, metodbeskrivningar eller mål: ”[T]he more someone is tied down by specific instructions, or the more someone has to prove explicit reasons why they are going to do something, the less they can be held responsible to see to it that things go well generally within their sphere of responsibility” (Green 2011, s 91).

Föreställningar om dokumentationens betydelse, och överhuvudtaget möjligheterna till rationell styrning av skolan, är i vårt data-material starkast bland rektorer och bland ansvariga politiker och tjänstemän i kommuner. Utifrån Dahler-Larsens (2012) idéer om konstitutiva verkningar är det intressant att fråga sig hur förståelsen av skola, utbildning, lärande och ansvar formas i detta sammanhang. Nedan följer ett exempel på hur en ansvarig lokalpolitiker besvarar den öppna frågan ”vad är kvalitet i skolan”?

Ja, kvalitet är att man har en struktur, man har återkoppling, man följer hela tiden, man har uppföljningar, man har ett hjul, ett årshjul. Man avviker inte hela tiden från det här utan man har den här strukturen där man har kvalitetssäkrat och där man gör de här uppföljningarna hela tiden. Och sa jag kvalitetssäkrat? Ja, det är kvalitet för mig, och att man vet att jobbar vi på det här sättet så ger det resultat för det har vi säkerställt. Det är kvalitet för mig och det är det som brister i skolan idag i vår kommun (Intervju, nämnsordförande, kommun Lilla västra).

Nästa sektion följer upp ett specifikt uttryck för ett dilemma inom skolan som involverar inspektörers bedömningspraktik och frågan om ansvar. Exemplet är ett uttryck för en slags ”värde-schizofreni” (Ball 2003) som präglar inspektörers (och skolaktörers) arbete i valet mellan att koordinera formella krav med professionell övertygelse.

Barnens rätt eller barnens bästa?

Skolinspektionen använder frekvent en retorisk figur om ”barnets rätt till en god utbildning i en trygg miljö”. Våra data visar att formell regelefterlevnad, som i grunden syftar till att säkra likvärdighet och barnets rätt, ibland kan komma i konflikt med mer erfarenhetsbaserade pedagogiska bedömningar av barnets bästa. Ett stort och svårt problem i skolan är till exempel barn som av olika anledningar inte trivs i skolan. Det kan finnas många olika orsaker till detta och inte sällan vävs de samman i en komplex problembild som lärare har att hantera. I vissa skolor yttrar sig denna mångbottnade problematik i fenomen som ”hemmasittare” och ”korridorsittare”. En sådan skola är Mosskolan som ligger i ett samhälle strax utanför i en mellanstor svensk stad. Mosskolan kämpar med att nå fram till och stödja dessa elever samtidigt som de måste acceptera att resurserna över tid blir knappare och knappare. Ett sätt att försöka hantera problemet är att, i strid med regelverk, använda språkvalet som en slags pedagogisk värmestuga för barn som borde få extra resurser:

Inspektör 1: Om man [elever] har det svårt, kan man få stöd?

Lärare X: Nej, och vi räcker inte till! Det är ett lotteri vem som får hjälp.

Lärare H: Den som har jobbigast föräldrar...

Lärare A: Vi har stöd, fast inte i alla ämnen, bara Matte, Svenska och Engelska.

Lärare C: Språkvalet är ett tillfälle, men det räcker inte...

Inspektör 1: Språkvalet får inte vara detta och det vet ni!

Lärare X: Ja, men det är det enda vi har (Fältanteckningar, Skolinspektionens gruppintervju med lärare vid platsbesök).

Språkvalet är ett rum som är skolans, där elever gör skolarbete, läser eller bara tillåts vara. Detta är i strid med styrdokumentet, men det finns en pedagogisk erfarenhet som talar för att språkvalet i denna anarkistiska form, framtvungad av dessa omständigheter, kan fylla en funktion – särskilt om alternativet är att elever väljer att inte alls komma till lektioner eller skolan.

Delvis samma fenomen gäller inspektörers bedömningar av skolors tänjande av formella regler i relation till Svenska som andra språk och Svenska med särskilt stöd. Ett exempel från samma skola gäller en

yngre elev som läste Svenska som andra språk. Vid platsbesöket var det oklart vilken kursplan eleven egentligen följde.

Lärare K: Jag tar ut honom, 40 min extra utöver den ordinarie utbildningen.

Inspektör 2: Vilken kursplan följer han?

Lärare K: Vi följer en bok, andra material och utgår från hans behov. Till exempel har vi jobbat en del med fotbollsregler. Jag har haft detta förut, han utvecklas otroligt – ni skulle träffa honom!

Inspektör 1: Vi frågar eftersom det ska vara antingen eller [dvs antingen Svenska med extra stöd eller Svenska som andra språk].

Lärare K: Han behöver läsningen från [ohörbart] Svenska, men han behöver mer.

Inspektör 2: Det är mer formalia. Rektor ska egentligen ta beslut [om vilken kursplan eleven läser].

Inspektör 1: Det kanske inte spelar någon roll [vilken kursplan han följer], det hade kanske gått lika bra med extra stöd i Svenska?

Lärare K: Nej, då hade han inte fått leka språk... (Fältanteckningar, Skolinspektionens gruppintervju med lärare vid platsbesök).

Lärarens frihet att pedagogiskt utforma elevens utbildning står på sätt och vis i konflikt med de formella krav som inspektörerna har som uppgift att tillsyna. Samtidigt, vilket utdraget ovan visar, är inspektörer ofta medvetna om just denna typ av konflikt. Deras dilemma handlar om hur rigida de ska vara i sin myndighetsutövning; hur likvärdiga de ska vara i bedömningen. Delvis i strid med tanken om likvärdighet finns det inspektörer som gör erfarenhetsbaserade och lokalt anpassade bedömningar:

Det finns ju inte en skarp gräns, i alla fall inte i de här svårare, om man säger de här mjukare värdena som man ska bedöma. När är det good enough och när behöver man skriva om det, så att säga. Det [är] ett sorts dilemma [...]. Men då brukar jag tänka såhär i alla fall – kommer det här att hjälpa skolan? Alltså, [...] tycker jag att de behöver jobba vidare med det här? Är det här viktigt att de tar tag i detta? Då brukar jag

skriva om det. Tycker jag att nej, men de jobbar ju ändå. De är själva reda på väg, har kommit en bit och jag är trygg med att de kommer fortsätta jobba med det här. Då kanske jag väljer att inte skriva om det. [...] Alltså det är viktigt att få igång processerna på något sätt, och är processen redan igång så kan man, ja, tveka hit eller dit [med att rikta kritik i beslutet] (Inspektör 1, Mosskolan).

Denna inspektör ger uttryck för en inställning till tillsynen som delvis bryter mot modellens krav på saklig och objektiv rapportering. Inspektören ser i stället tillsynen som ett verktyg att förändra skolan snarare än som ett sätt att skapa representationer i termer av rätt och fel.

Inspektörers dilemma – diskussion

Den regelbundna tillsynen är förknippad med Skolinspektionens uppdrag att bidra till ökad regelefterlevnad och målpuppfyllelse, att säkra likvärdighet i form av elevernas rätt till en ”god utbildning i en trygg miljö”. Det är ett uppdrag som ligger i linje med demokratiska idéer om medborgarskap, social trygghet och likhet inför lagen. Å andra sidan tycks denna statliga välvilja ibland komma i konflikt med eller till och med hota viktiga aspekter av såväl inspektörers som skolors lokala och erfarenhetsgrundade kunskap. Skolinspektörernas arbete med bedömningar handlar bland annat om att hantera detta dilemma.

De föreliggande projektens fallstudier visar att inspektörers bedömningspraktik inte på ett enkelt sätt kan inplaceras i en förenklad uppdelning mellan å ena sidan den juridiskt orienterade evidensbaserade modellens tekniska rationalitet och å andra sidan konnänsörskapsmodellens mer dolda, intuitiva och dynamiska praktik. Inspektörer refererar ofta till känslor, intuition och erfarenhet när de beskriver sitt arbete. Också i försöken att omsätta den tekniska rationaliteten tycks det pågå ett arbete där inspektörer böjer och bänder modeller, arbetsbeskrivningar, manualer, lagar och regler. I en mening är detta ett exempel på det Michael Lipsky (1980) kallar ”street level bureaucracy”, där den förkroppsligade styrningen involverar mellanmännliga dilemman och processer som inte tycks kunna begränsas och regleras hur som helst med bibehållen legitimitet och funktion. En tentativ slutsats är att det pågår en kontinuerlig informell justering av tillsynsmodellen där inspektörer driver fram vissa förändringar ”underifrån”. Det ökade inslaget av råd och vägledning samt det ökade utrymmet för positiv återkoppling inom ramen för avvikelserapporteringen

är två exempel där man kan anta att inspektörernas möten med de inspekterade genererar erfarenheter som myndigheten omsätter i fortlöpande förändringar. Även Skolinspektionens tillsyn är alltså i sig själv relativt plastisk och föränderlig där olika inslag och aktiviteter sedimenteras över tid.

Samtidigt är det så att den regelbundna tillsynen ytterst svarar mot tanken om ansvarighet; att offentliga och skattefinansierade verksamheter – för att säkra effektivitet, måluppfyllelse och insyn – ska granskas och hållas till svars. Denna studie reser frågan om tillsynen, trots dessa intentioner, riskerar att faktiskt leda bort från viktiga frågor om just professionellt ansvar. I detta sammanhang kan man tala om tillsynens ”konstitutiva verkningar” (Dahler-Larsen 2012). Den specifika form av ansvarighet som tillsynens krav på transparens frammanar riskerar också att undergräva förtroendet för skolaktörers praktiska kunskap. Enligt Scott (2009) har skrivandet alltid varit en förutsättning för statlig reproduktion och maktutövning. Är det så att tillsynens fokus och användning av dokumentation till viss del riskerar att styra pedagogiken bort från skolaktörers möjligheter och vilja till flexibilitet, spontanitet, kreativitet, omsorg och moraliskt ansvarstagande? När inspektörers bedömningspraktik underkastas speciella krav på formellt lagstöd och likvärdighet innebär det att de söker och använder underlag som inte kan kritiseras för att vara beroende av mänsklig tolkning. Av detta följer att observationen – den kanske mest centrala legitimitetsgrunden för inspektion – blir problematisk att använda. Dokumentationen, som inte kan fånga praktikens komplexitet, har i stället en central betydelse både som aktivitet och artefakt. Kanske kan man därför tala om en grundgrund för bedömning?

Noter

1. I boken *Seeing Like a State* (Scott 1998) hävdar James C Scott att statlig styrning, relativt oberoende av ideologiska förtecken, förutsätter och hänger samman med kunskapsformer eller ett seende som reducerar komplexitet och hotar lokal och erfarenhetsbaserad kunskap vilket historiskt har haft förödande konsekvenser för mänsklig kultur och ekologi (för en koppling till utbildningsområdet, se också Lawn 2011, Lindgren kommande).

Referenser

- Ball, Stephen (2003): Professionalism, managerialism and performativity. I Leif Moos & John Krejsler, red: *Professional Development and Educational Change*, 23–44. Copenhagen: Danish university press.
- Bauman, Zygmunt (2007): *Consuming Life*. Cambridge: Polity press.
- Biesta, Gert (2007): Why “what works” won’t work: Evidence-based practice and the democratic deficit in educational research. *Educational Theory* 57 (1), 1–22.
- Björklund, Jan (2013): Uppdrag granskning 30 oktober 2013. <http://www.svt.se/ug/friskolor-valjer-bort-besvarliga-elever> [Hämtad 2013-11-03].
- Dahler-Larsen, Peter (2012): *The Evaluation Society*. Stanford: Stanford University Press.
- Dahler-Larsen, Peter (2013): Constitutive effects of performance indicators. Getting beyond unintended consequences. *Public Management Review*, First article, s 1–18.
- Dunne, Joseph (1993): *Back to the Rough Ground: Phronesis and Techne in Modern Philosophy and in Aristotle*. Notre Dame: University of Notre Dame press.
- Eisner, Elliot W (1976): Educational connoisseurship and criticism: Their forms and functions in educational evaluation, *Journal of aesthetic education* 10(3/4), 135–150.
- Eisner, Elliot W (1985): *The Art of Educational Evaluation*. Philadelphia: The Falmer Press.
- Eisner, Elliot W (1998): *The Kinds of Schools We Need. Personal Essays*. Portsmouth, NH: Heinemann.
- Ek, Emma (2012): *De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*. Göteborg: Förvaltningshögskolan.
- Francis, Jere R (1994): Auditing, hermeneutics, and subjectivity. *Accounting, Organizations and Society* 19(3), 235–269.
- Fritzell, Christer (2009): Generaliserbarhet och giltighet i pedagogisk forskning och teoribildning. *Pedagogisk Forskning i Sverige* 14(3), 191–211.
- Gilroy, Peter & Wilcox, Brian (1997): OFSTED, Criteria and the nature of social understanding: A Wittgenstein critique of the practice of educational judgement. *British Journal of Educational Studies* 45(1), 22–38.
- Green, Jane (2011): *Education, Professionalism and the Quest for Accountability*. New York: Routledge.

- Hammersley, Martin (2012): Troubling theory in case study research. *Higher Education Research and Development* 31(3), 393–405.
- Jacobsson, Bengt (2010a): *Making Sense of Europeanization*. Jerusalem Papers in Regulation & Governance. Working Paper no 11, June 2010. Jerusalem: The Hebrew University, Jerusalem Forum on Regulation & Governance.
- Jacobsson, Bengt, red (2010b): *The European Union and the Baltic States. Changing Forms of Governance*. London: Routledge.
- Kinsella, Elisabeth Anne & Pitman, Allan (2012): *Phronesis as Practical Knowledge. Practical Wisdoms in the Professions*. Rotterdam: Sense publishers
- Lave, Jean & Wenger, Etienne (1991): *Situated Learning. Legitimate Peripheral Participation*. Cambridge: Cambridge university press.
- Lawn, Martin (2011): “Voir” comme l’État: la gouvernance contemporaine de l’ education en Angleterre. *Éducation et Sociétés* 2(28), 65–76.
- Lindgren, Joakim; Hult, Agneta; Segerholm, Christina & Rönnberg, Linda (2012): Mediating school inspection – Key dimensions and keywords in agency text production 2003–2010. *Education Inquiry* 3(4), 569–590.
- Lindgren, Joakim (kommande): Seeing like an inspector. High modernism and mētis in Swedish school inspection, *Special Issue of Sisyphus – Journal of Education: Frameworks of Regulation: Evidence, Knowledge and Judgement in Inspection*.
- Lindgren, Joakim & Clarke, John (kommande): The (C)SSI effect – School Inspection as crime scene investigation. I Martin Lawn & Romuald Normand, red: *Shaping European Education: Interdisciplinary Approaches*. London: Routledge.
- Lipsky, Michael (1980): *Street-level Bureaucracy: The Dilemma of Individuals in Public Service*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lorenz, Chris (2012): If you’re so smart, why are you under surveillance? Universities, neoliberalism, and New public management. *Critical Inquiry* 38, 599-629.
- Polanyi, Michael (1966): *The Tacit Dimension*. New York: Doubleday.
- Power, Michael (1996): *The Audit Explosion*. London: Demos. <http://www.demos.co.uk/files/theauditexplosion.pdf> [Hämtad 2013-12-14].
- Power, Michael (1997): *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.

- Power, Michael (2004): *The Risk Management of Everything. Rethinking the Politics of Uncertainty*. London: Demos. <http://www.demos.co.uk/files/riskmanagementofeverything.pdf> [Hämtad 2013-12-14].
- Power, Michael (2013): *Organizations and Audit Trails*. [Opublicerat manus.]
- Schwandt, Thomas A (2003): Back to the rough ground! Beyond theory to practice in evaluation. *Evaluation* 9(3), 353–354.
- Schwandt, Thomas A (2005): On modeling our understanding of the practice fields. *Pedagogy, Culture, and Society* 13(3), 313–332.
- Schön, Donald (1987): *Educating the Reflective Practitioner: Toward a New Design for Teaching and Learning in the Professions*. San Fransisco: Jossey-Bass.
- Scott, John C (1998): *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven, Conneticut: Yale University press.
- Scott, John C (2009): *The Art of Not Being Governed: An Anarchist History of Upland Southeast Asia*. New Haven, Conneticut: Yale University press.
- Skolinspektionen (2011): *Dokument som underlag för utbildningsinspektion i Kommun*, [internt arbetsmaterial].
- Skolinspektionen (2012): *Projekt Analys av likvärdigheten i beslut hos processen för anmälningsärenden och regelbunden tillsyn, Direktiv, Dnr 403-2012:1497*.
- Skolinspektionen (2013a): *Projektplan Likvärdighet i tillsynen*. Dnr 403-2013:365.
- Skolinspektionen (2013b): *Detta bedömer vi*. <http://www.skolinspektionen.se/sv/Tillsyn--granskning/Regelbunden-tillsyn/Planering-och-genomforande/fakta/> [Hämtad 2013-12-14].
- Skolinspektionen (2013c): *Regelbunden tillsyn*. <http://www.skolinspektionen.se/sv/Tillsyn--granskning/Regelbunden-tillsyn/> [Hämtad 2013-12-14].
- Slavin, Robert E (2008): Evidence-based reform in education: what will it take? *European Educational Research Journal* 7(1), 124–128.
- Stake, Robert E (2009): The incredible lightness of evidence: Problems of synthesis in educational Evaluation, *Studies in Educational Evaluation* 35, 3-6.
- Utbildningsdepartementet (2007): *Tydlig och öppen – Förslag till en stärkt skolinspektion*. SOU 2007: 101. <http://www.regeringen.se/content/1/c6/09/41/51/bdd8bef9.pdf> [Hämtad 2013-12-14].