

Skolverkets utbildningsinspektion - ger den några effekter?

*Effektutvärdering genomförd på
uppdrag av Skolverket*

Slutrapport
Januari 2006

Rolf Sandahl
Sara Bringle

Skolverket

esv

EKONOMISTYRNINGSVERKET

Innehållsförteckning

SAMMANFATTNING	2
1. INLEDNING	4
1.1 Skolverkets inspektionsverksamhet	4
1.2 Uppdraget till Ekonomistyrningsverket (ESV)	6
1.3 Teoretiska utgångspunkter	7
1.4 Det praktiska genomförandet	11
2. EFFEKTER AV INSPEKTIONEN	15
2.1 Effekter före inspektionsbesöket	15
2.2 Effekter efter genomförd inspektion	16
2.3 Långsiktiga effekter	21
2.5 Övriga effekter	24
2.6 Sammanfattning	25
3. ÄR INSPEKTIONEN EFFEKTIV?	26
3.1 Vad ser inspektörerna?	27
3.2 Kommer bristerna att åtgärdas?	33
3.3 Leder åtgärderna till uppfyllandet av de nationella målen?	36
3.4 Sammanfattning	38
4. ANALYS	40
4.1 Förväntad eller upplevd kvalitet	41
4.2 Internationella jämförelser	41
4.3 Kommunal skolinspektion	43
4.4 Skolverkets inspektion – vad är den bra för?	44
4.5 Respondenternas syn på skolan	47
4.6 Inspektionens syfte	48
4.7 Alternativa insatser	49
4.8 Kontroll och/eller utveckling?	52
REFERENSER	54

Sammanfattning

Skolverket fick i 2003 års regleringsbrev i uppgift av Utbildningsdepartementet att utarbeta en plan för hur utbildningsinspektionen skulle utvidgas för att möjliggöra en inspektion av alla kommuner och alla skolor vart sjätte år. Utbildningsinspektionen har varit i kraft i ungefär två och ett halvt år. För att få en uppfattning om effekterna av inspektionsverksamheten har Skolverket givit Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att utvärdera dessa.

Underlagsmaterialet har i huvudsak bestått av en enkät utskickad till de 21 kommuner som inspekterades hösten 2003 och en enkät till de 17 kommuner som inspekterades våren 2004. Enkäten omfattar politiker, tjänstemän, rektorer och lärare vid samtliga kommuner. Alla grund- och gymnasieskolor har fått enkäten; 161 skolor i den första enkätomgången och 146 skolor i den andra. Svarsfrekvensen var i den första enkätomgången 68 % och i den andra 73 %. Utöver detta har fallstudier genomförts i fyra kommuner.

Effekter

De effekter som kan utläsas av respondenternas svar 2004 (2003 inom parentes) är att

- 44 % (26 %) har vidtagit åtgärder före inspektionsbesöket, antingen för att informera sig om inspektionens genomförande eller för att uppdatera dokument
- 82 % (92 %) har påbörjat utvecklingsarbetet på samtliga eller de flesta av utvecklingsområdena
- 65 % kände till alla eller merparten av de brister som påtalades
- 31 % (36 %) säger att bristerna redan var planerade att åtgärdas och 42 % (38 %) att de skulle åtgärdas vid ett senare tillfälle
- 41 % (46 %) av dem som redan tidigare haft planer uppger att dessa har förstärkts eller tidigare lagts
- 35 % (41 %) har använt inspektionens resultat i andra sammanhang såsom i marknadsföring och i utvecklingssamtal
- 17 % (15 %) har vidtagit ytterligare åtgärder utöver de föreslagna
- 63 % (63 %) tror att inspektionen kommer att ge långsiktiga effekter

Förutsättningar för effektivitet

I syfte att bedöma förutsättningarna för att inspektionen ska nå sitt syfte och vara så effektiv som möjligt har vi bitt respondenterna att ge sin syn på inspektionen. Av svaren 2004 (2003 inom parentes) finner vi att

- 65 % (61 %) anser att inspektionen inriktade sig på rätt områden, medan 29 % (24 %) anser att den *delvis* inriktade sig på rätt områden
- 66 % (71 %) anser att inspektionen genomfördes på ett bra sätt, medan 28 % (21 %) svarade *delvis*
- 30 % i respektive enkät uppger att de har stort förtroende för inspektörerna, medan 47 % (44 %) har ett ganska stort förtroende
- 53 % i respektive enkät anser att rapporten ger en rättvisande bild av verksamheten, medan 42 % (43 %) anser att rapporten ger en *delvis* rättvisande bild
- 29 % (30 %) menar att intresset för inspektionsrapporten är mycket stort, medan 48 % (47 %) menar att intresset är ganska stort
- 26 % (37 %) ser alternativa insatser till i inspektionen.

Resultaten visar att respondenterna menar att utbildningsinspektionen leder till effekter och respondenterna ger överlag ett gott betyg åt inspektörerna och inspektionens genomförande.

Vi tolkar det som att det finns förutsättningar för att skolorna och kommunerna kommer att vidta de åtgärder som Skolverket påtalar.

Analys

Om inspektionens vara eller icke vara har diskuterats i olika sammanhang liksom om inriktningen är den rätta. Det finns dock få empiriska studier om inspektionen. Vår förhoppning är att denna studie bidrar till denna diskussion. När vi jämför vårt resultat med inspektioner i några andra länder, även om de inte alltid är helt jämförbara, finner vi flera likheter, vilket även gäller i jämförelse med den kommunala skolinspektionen i Stockholm. Precis som i vår studie får inspektionen överlag goda omdömen, där lärarna står för de relativt sett minst positiva svaren. Samtidigt säger de flesta respondenter att det som inspektionen påpekade inte var några nyheter. Det betyder inte att inspektionen inte har haft effekt. Påpekandena har tydliggjort bristerna eller förbättringsområdena och skolorna har med inspektionen i ryggen satt igång eller fått ”ork” att ta tag i bristerna. En tidigareläggning av åtgärder kan därför sägas vara den största effekten av inspektionen.

Även om den helt dominerande andelen av respondenterna anser att inspektionens syfte är kontroll betraktar många den också som ett stöd för utveckling. Detta stöd är naturligtvis inte tillräckligt. Ingen av de intervjuade i våra fallstudier ser inspektionen som en lösning på alla problem. När vi ställde frågan om de anser att det finns några andra statliga insatser som i högre grad kan bidra till en bättre verksamhet framkom behovet av mer resurser och åsikten att staten bör ta över ansvaret igen för skolan. Vidare menade många att behovet av stöd är stort och något som bör ges till skolorna efter inspektionen.

Vi kan sammanfattningsvis konstatera att de inspekterade överlag är positiva till inspektionen. Vårt intryck är att de är ganska öppna inför besöket och nöjda med att få besök. Man vill helt enkelt ”bli sedd” och uppfattar inte heller besöket som särskilt dramatiskt. De får några dagars besök, några synpunkter på sin egen skola, sedan är det över och vardagen fortlöper ungefär som tidigare. Från kommunledningens sida uppfattas besöket i många fall som en ”gratis konsultation”. Respondenterna ser fördelarna framför nackdelarna. De får diskutera sin verksamhet med någon utifrån som uppfattas som professionell och ”förstår” skolan. Det innebär inte att det saknas negativa kommentarer om inspektionen. Mest positiva är politiker, tjänstemän och rektorer medan lärargruppen är relativt sett minst positiv. Det beror på att inspektionen, enligt många, inte ”när ner” på golvet utan bara ”ser ytan”. Hur det senare ska lösas och hur man ska få lärarna mer aktiva i inspektionen har vi inget svar på här, det är avhängigt av inspektionens primära syfte, men värt att reflektera över.

1. Inledning

Denna effektutvärdering av Skolverkets utbildningsinspektion är genomförd av Ekonomistyrningsverket (ESV) på uppdrag av Skolverket. Detta är slutrapporten från uppdraget. ESV har tidigare överlämnat två delrapporter, i januari respektive i september 2005.

Efter en inledande beskrivning av Skolverkets inspektionsverksamhet och vårt uppdrag följer en genomgång av studiens teoretiska utgångspunkter och hur genomförandet har gått till. I kapitel 2 beskrivs vilka effekter vi har funnit och i kapitel 3 gör vi en bedömning av om inspektionen är effektiv. I det sista kapitlet görs en mer övergripande analys.

1.1 Skolverkets inspektionsverksamhet

Skolverket fick i 2003 års regleringsbrev i uppgift av Utbildningsdepartementet att utarbeta en plan för hur utbildningsinspektionen skulle utvidgas för att möjliggöra en inspektion av alla kommuner och alla skolor vart sjätte år.¹ Eftersom det i Sverige finns sammantaget ungefär 5 800 kommunala och fristående grund- och gymnasieskolor, skulle detta innebära att en fullt utbyggd inspektion skulle besöka knappt 1 000 skolor per år. Under de första två åren, 2003 och 2004, blev Skolverkets främsta uppgift att bygga upp, utveckla och kvalitetssäkra utbildningsinspektionen. Under hösten 2003 besöktes 21 kommuner omfattande ca 220 skolor, under 2004 inspekterades ungefär 800 skolor i 34 kommuner och under 2005 omfattades ungefär 1 000 skolor i 50 kommuner.

Varför denna inspektion? Idén fördes fram redan i en skrivelse 1996 från Utbildningsdepartementet. I skrivelsen uttrycktes en stor oro med anledning av de rapporter som visat på tillståndet inom skolvärlden. Bland annat pekades på att de elever som var i behov av särskilt stöd och därmed åtgärdsprogram inte hade fått det, att elevinflytande var dåligt, att många elever lämnade skolan med brister i utbildningen, avsaknaden av mobbingprogram, att kommunernas egentillsyn var bristfällig etc. Från nationellt håll ansåg man därför att det behövdes insatser som belyste skolans resultat och måluppfyllelse för att därigenom kunna bedöma vilka statliga insatser som var nödvändiga. Syftet var att få likvärdig kvalitet mellan skolor och att alla elever skulle få en likvärdig utbildning liksom att öka den interna kvalitetsutvecklingen. Redan i denna skrivelse föreslogs statliga utbildningsinspektörer.²

Det tog således några år innan denna inspektion blev verklighet. I den skrivelse från Utbildningsdepartementet som föregick den inspektion som vi ska bedöma effekterna av nämns följande bakomliggande faktorer:³

Jämfört med regeringens och riksdagens höga målsättningar om att alla skall ges en god utbildning finns allvarliga brister. Var tionde elev som lämnar grundskolan är inte behörig till gymnasieskolans nationella program eftersom eleven inte har godkänt i ett eller flera av ämnena svenska, svenska som andra språk, engelska eller matematik. Andelen elever som får slutbetyg i gymnasieskolan och blir högskolebehöriga ökar nu. Men fortfarande finns det elever som börjar gymnasieskolan och som inte slutfört utbildningen inom en fyraårsperiod.

¹ Regleringsbrev för Skolverket 2003, s. 13 (nätversion).

² Regeringens skrivelse 1996/97:112, s. 25, 28, 57f, 61f och 99 ff.

³ Regeringens skrivelse 2001/2002:188. *Utbildning för kunskap och jämlikhet – regeringens utvecklingsplan för kvalitetsarbetet i förskola, skola och vuxenutbildning*, s. 15 f.

Mot bakgrund av bristerna i skolans resultat är det, enligt regeringens bedömning, nödvändigt att staten stärker sin roll och tar ett tydligare ansvar för att följa upp och granska att de nationella målen nås och att kvaliteten upprätthålls.

När det gäller omfattningen av inspektionsverksamheten ska alla grund- och gymnasieskolor i landets alla kommuner besökas. För förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg liksom för vuxenutbildningen görs bedömningen på huvudmannanivå och inspektionen begränsas därför till ett urval av dessa skolor. Syftet med och inriktningen av utbildningsinspektionen är att bedöma hur verksamheterna arbetar i riktning mot de nationella målen och att kontrollera att nationella krav i skolförfattningar följs. Att granska kvalitetsarbetet ingår som en väsentlig del i inspektionsarbetet. Följande övergripande frågeställningar framtagna av Skolverket utgör utgångspunkten för inspektionen:⁴

Rättssäkerheten: hur garanteras barns/elevs/studerandes rättigheter? Följer huvudmännen de krav som ställs i författningarna?

Kvaliteten: hur goda är resultaten och måluppfyllelsen i förhållande till mål och riktlinjer i läroplanerna, mål att sträva mot i läroplanerna och kursplanerna, mål att uppnå i kursplanerna, programmålen för gymnasieskolans nationella och specialutformade program samt programmålen för gymnasiesärskolans nationella program?

Kvalitetsarbetet: hur arbetar huvudmän och verksamheter för att ta i anspråk det decentraliserade ansvarets möjligheter? Hur arbetar man med egen utvärdering och eget kvalitetsarbete? Fungerar verksamheten, på huvudmanna- respektive på verksamhetsnivå, för sitt syfte, dvs. får varje barn, elev, vuxenstuderande bästa möjliga förutsättningar för att utvecklas i riktning mot de nationella målen?

Utbildningsinspektionens syfte är att ge ett professionellt bidrag till den lokala verksamhetens kvalitetsförbättringsarbete. Däremot är inte syftet att överta ansvaret för själva genomförandet av föreslagna förbättringsåtgärder.⁵ Den inspektionsmodell som Skolverket valt bygger dels på Skolverkets erfarenheter av tidigare tillsyn och kvalitetsgranskning dels på erfarenheter från andra inspektionsverksamheter såväl inom Sverige som i andra länder.⁶ För att inspektionen ska kunna genomföras på ett så effektivt sätt som möjligt krävs att inspektörerna innan själva inspektionsbesöket kan få ta del av de kvalitetsredovisningar och annat material som skolor och kommunförvaltning skickar till Skolverket. Tanken är att på sikt förlita sig på skolornas självvärdering.⁷

Den inspektionsmodell som Skolverket tagit fram har sju huvudområden inom vilka alla lokala verksamheter bedöms. Modellen omfattar kommuners och skolors resultat, verksamhet och förutsättningar. De sju huvudområdena är:⁸

⁴ Skolverkets hemsida.

⁵ Skolverket. *Redovisning av plan om utbildningsinspektionen till regeringen den 1 november 2003*, s. 11.

⁶ *Ibidem*, s. 3.

⁷ Skolverket. *Utbildningsinspektionen 2003 ur ett nationellt perspektiv – en analys av inspektionsresultaten*, s. 13.

⁸ Skolverkets hemsida och *Utbildningsinspektionen 2003 ur ett nationellt perspektiv – en analys av inspektionsresultaten*, s. 14.

Resultaten:

1. Barnens/elevernas/vuxenstuderandes **normer och värden** i relation till läroplanernas övergripande mål om grundläggande demokratiska värden, ansvarstagande och inflytande.
2. **Kunskaperna** i relation till läroplanernas, programmålen och kursplanernas mål.

Verksamheten:

3. **Arbetsmiljö och delaktighet** för att nå läroplanernas mål och riktlinjer. Detta huvudområde omfattar miljön för lärandet, arbetet mot kränkande behandling samt samverkan i skolmiljön.
4. Den **pedagogiska verksamheten** såsom t.ex. undervisning och arbetsformer, utvecklingssamtal, bedömning och betygssättning samt samverkan och öppenhet.
5. **Styrning, ledning och kvalitetsarbete.**

Förutsättningarna:

6. **Tillgången till omsorg och utbildning** samt information om pedagogiska verksamheter/utbildning.
7. **Resurserna** t.ex. personal, kompetensutveckling, resursfördelning, lokaler, läromedel och övrigt pedagogiskt material.

1.2 Uppdraget till Ekonomistyrningsverket (ESV)

Utbildningsinspektionen har varit i kraft i ungefär två och ett halvt år. Det kommer att ta ytterligare tre och ett halvt år innan alla skolor är inspekterade. För att få en uppfattning om och för att kunna utveckla inspektionsverksamheten har Skolverket givit ESV i uppdrag att utvärdera effekterna av inspektionen. Utvärderingen ska ses som ett led i att förbättra en pågående verksamhet vilket inom utvärderingsvärlden brukar kallas för en formativ utvärdering.⁹ I uppdraget anges inte närmare vilka effekter som särskilt ska studeras. Uppdraget har därmed likheter med det som brukar kallas mållös utvärdering.¹⁰ Däremot ingår inte i uppdraget att utifrån dessa resultat förslå eventuella förändringar av inspektionen.

Att mäta effekter är i många fall en ganska svår uppgift. Svårigheten består vanligtvis i att de insatser som ska mätas vanligtvis återfinns i en miljö tillsammans med en mängd andra faktorer som också påverkar det som ska mätas. Att isolera påverkan av den studerade insatsen i förhållande till alla andra oberoende variabler är huvudproblemet. Uppgiften är att försöka bedöma den utveckling som man tror skulle ha inträffat utan inspektion, dvs. det som brukar benämnas den *kontrafaktiska* utvecklingen.

Att effekterna inte är specificerade i uppdraget innebär inte att det saknas referenspunkter. En naturlig utgångspunkt i sökandet efter effekter är att utgå ifrån de åtgärder eller utvecklingsområden som inspektionen pekar på i sina inspektionsrapporter. Att Skolverkets förslag genomförs är emellertid inte med nödvändighet detsamma som effekter av inspektionen. Effekter blir det först om förslagen annars inte skulle ha genomförts. Det kan därför inte uteslutas att Skolverkets förslag eller rekommendationer ligger i linje med vad kommunerna skulle ha gjort även utan inspektion. Har åtgärderna tidigarelagts som en följd av inspektionen betraktar vi det som en effekt.

⁹ Scriven 1991, s. 168. Att utvärdera efter en slutförd insats brukar kallas för summativ utvärdering.

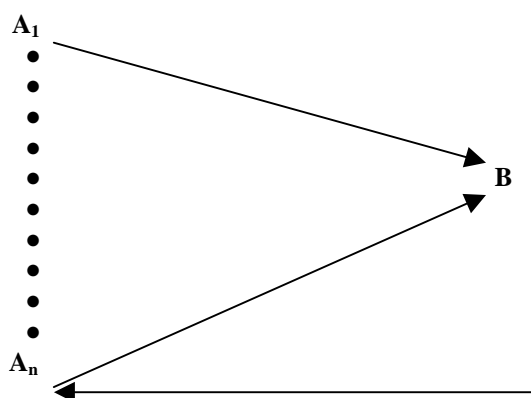
¹⁰ Ibidem, s. 180.

Uppdraget har varit uppdelat på ett par delstudier och en slutrapport. Den första delstudien gällde de kommuner som inspekterades under hösten 2003 och den andra de kommuner som inspekterades under våren 2004. Underlagsmaterialet har i huvudsak bestått av enkäter utskickade till de kommuner som inspekterades vid dessa båda tillfällen. Detta material har kompletterats med fallstudier i fyra kommuner — Enköping, Katrineholm, Sävsjö och Ånge. Fallstudierna har emellertid varit begränsade till ett besök (med undantag av två i Enköping) i varje kommun där vi i princip träffat rektorsgruppen i kommunen inklusive förvaltningstjänstemän. Syftet har dels varit att diskutera enkätresultatet, dvs. om det verkar rimligt, dels en fördjupning i vissa frågor. Vi har under dessa besök också försökt få belyst vilka konkreta åtgärder som vidtagits.

1.3 Teoretiska utgångspunkter

Man kan närma sig en effektmätning på olika sätt. I en situation där insatsen från början är specificerad och syftet är att åstadkomma en viss bestämd effekt, skulle man kunna använda en ”baklängesmetod”, dvs. utgå ifrån det som ska förklaras (B i figur 1) och försöka härleda vilka de förklarande faktorerna är ($A_1 - A_n$). Om t.ex. syftet med en insats är att minska antalet elever som går ut utan fullständiga betyg, skulle man till en början se hur denna variabel utvecklats. Därefter skulle man undersöka tänkbara bidragande faktorer till denna förändring. Skolverkets inspektion kan vara en sådan faktor, men är inte given eller utgör en självklar utgångspunkt i analysen.

Figur 1. Baklängesmetod

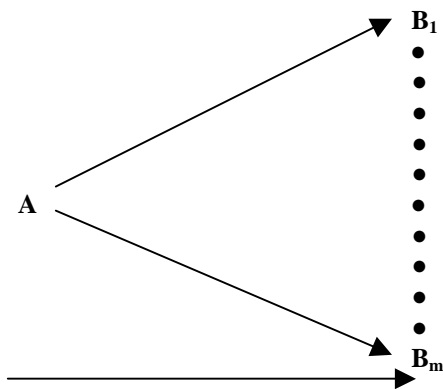


Denna ansats är svår att tillämpa i detta uppdrag. Det beror dels på att det finns så många beroende variabler, dvs. variabler som inspektionen ska påverka, dels att dessa variabler skiljer sig mellan olika skolor och mellan olika kommuner (se de sju nämnda områdena ovan). En annan fråga är att effekterna av inspektionen kan skilja sig från fall till fall. I det ena fallet kan ”effekten” endast bli att ett dokument rättas till. I ett annat fall kan samma åtgärd dessutom innebära att ytterligare åtgärder vidtas som i slutänden påverkar t.ex. elevernas kunskapsinhämtning.

I den här studien måste utgångspunkten därför bli den motsatta. Vår uppgift blir att ta fram de beroende variablerna, dvs. vad som påverkats. Det innebär att vi utgår ifrån det som förklarar till det som ska förklaras, dvs. att se vilka effekter ($B_1 - B_m$ i figur 2) som Skolverkets inspektion (A) leder till. Vi har kallat denna ansats för ”framlängesmetoden”.¹¹

¹¹ Nilstun, T. & Hermerén, G. 1984, s. 140 ff. De kallar den första metoden för orsaksanalys och den andra för effektanalys.

Figur 2. Framlängesmetod



Dessa båda angreppssätt är dock inte, vilket bör påpekas, varandra uteslutande. Även om man använder en baklängesmetod, dvs. gör en orsaksanalys och ser vilka åtgärder som lett till vad innebär inte det att man därmed automatiskt har funnit effekter. Fortfarande kvarstår frågan om denna åtgärd skulle ha gjorts även utan insatsen. Fördelen med att börja med en orsaksanalys är att man förhoppningsvis kan utesluta några påverkansfaktorer. Om det visar sig att det är andra faktorer än den statliga insatsen som påverkar kan den uteslutas som effektvariabel.

För att mäta effekter krävs en jämförelse av något slag, dvs. vad som skulle ha hänt utan insatsen. I praktiken kan en sådan jämförelse aldrig bli "helt riktig", eftersom vi bara har *en* verklighet. Vi kan naturligtvis inte vrida tillbaka klockan och se vad som skulle ha hänt i dessa kommuner utan inspektion. Det vi kan göra är en approximation, dvs. en så god uppskattning som möjligt av den kontrafaktiska utvecklingen.

Den jämförelse som ligger närmast till hands rent tankemässigt är att jämföra inspekterade kommuner med kommuner som ännu inte inspekterats. Svårigheten i en sådan jämförelse är att hitta jämförbara skolor. Det beror på att varje enskild skola i den inspekterade kommunen vanligtvis får olika typer av påpekanden. Det innebär att man för varje enskild skola i den inspekterade kommunen behöver hitta en jämförbar skola i en icke-inspekterad kommun med exakt samma brister. Det räcker inte med att ha en gemensam brist eftersom olika brister kan samvariera. Dessa skolor måste då först "inspekteras" för att se vilka brister som finns. En inspektion i en sådan "kontrollgrupp" kan dock få till följd att dessa börjar vidta olika åtgärder vilket gör att de inte längre är en bra kontrollgrupp.

En annan aspekt är att inspektionsverksamheten pågår under en 6-årsperiod. De kommuner som ännu inte inspekterats och som idealt skulle kunna utgöra kontrollgrupper kanske läser rapporter om redan inspekterade kommuner, blir inspirerade eller avskräckta och vidtar åtgärder för att de anser att de är bra eller för att komma väl ut i en senare inspektion. Det här innebär att den eventuella kontrollgrupp som skulle väljas inte kan "kontrolleras" eftersom inspektionen pågår hela tiden i landets olika delar och kan därför inte kontrolleras. En experimentell - kontrollgruppsdesign eller en kvasiexperimentell design är svår genomförbar i detta sammanhang.

Följden blir att någon annan jämförelse än den som kommunen eller skolan kan göra med sig själv är svår att hitta. Själva tillvägagångssättet blir alltså att kommunen/skolan blir sin egen kontrollgrupp (s.k. skuggkontroll).¹² Vi får helt enkelt fråga respondenterna vad de tror skulle

¹² Vedung 1998, s. 163.

ha hänt utan inspektion. Även om det verkar som om det endast är en eftermätning som vi gör görs ändå en typ av föremätning, om än något annorlunda än en traditionell före-eftermätning. Vid en traditionell före - eftermätning görs en mätning innan insatsen, en insats sätt in och därefter görs en eftermätning. Här görs ingen mätning innan inspektionen, utan det speciella är att man kan säga att själva inspektionen utgör själva föremätningen. Inspektionen kartlägger hur läget ser ut i kommunens olika skolor. Utifrån denna kartläggning som speglar tillståndet i skolorna föreslås olika åtgärder som då kan betraktas som insatsen från inspektionens sida. Vår uppgift blir att bedöma effekterna av denna insats.

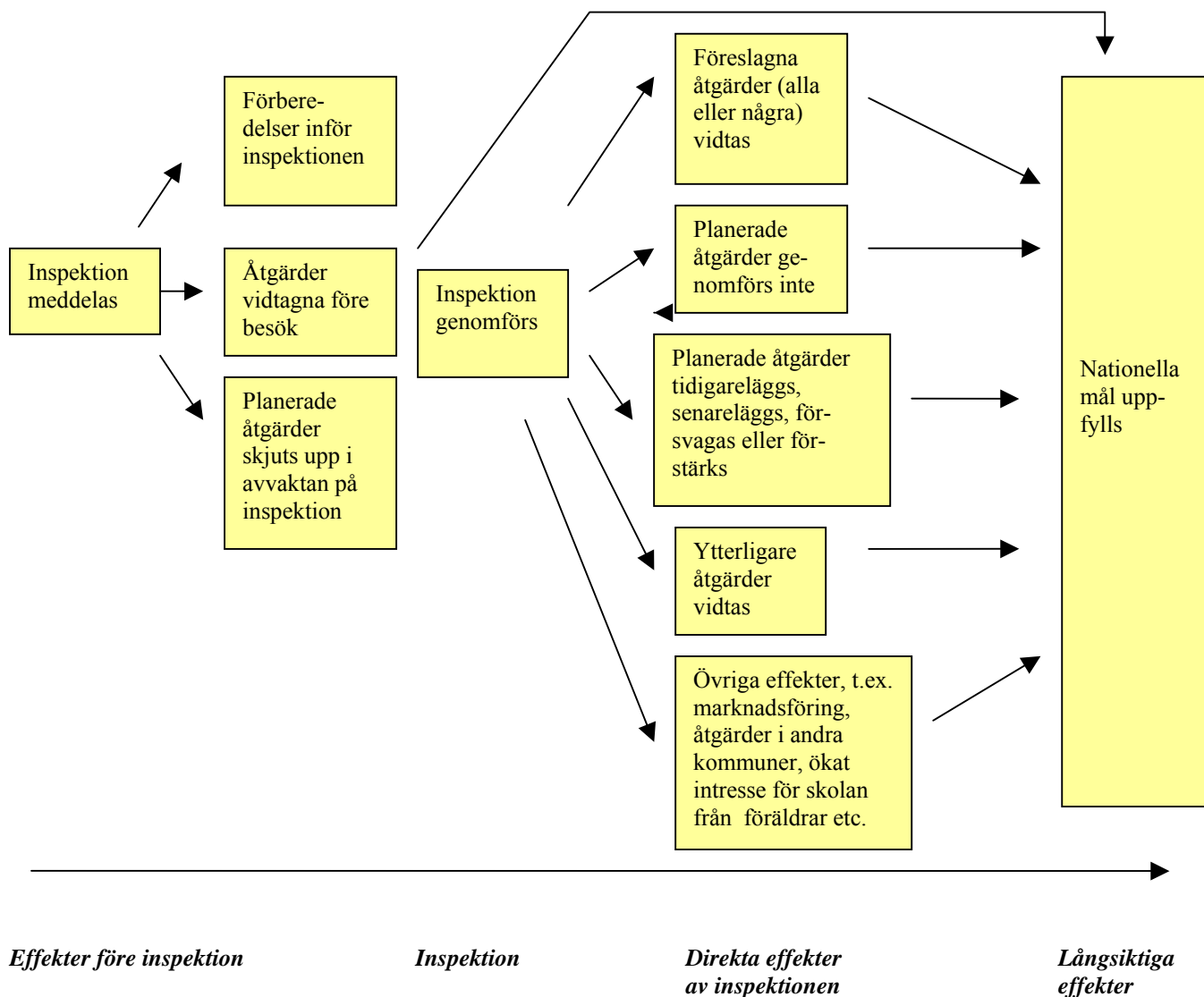
Vår metodansats är naturligtvis inte helt invändningsfri. Att fråga respondenterna vad de skulle ha gjort utan inspektion är inte alltid tillförlitligt. Det är ett mänskligt drag att i efterhand försöka ”frisera” till svaren för att komma i bättre dager. I praktiska effektmätningar står man emellertid sällan inför valet mellan flera bra metodansatser utan ofta inför valet mellan två mindre bra metoder. Lösningen blir i stället att försöka komplettera mätningen med annan information eller andra mätningar som kan styrka eller utesluta de resultat som erhållits, oavsett vilket.¹³ Ödmjukhet och öppenhet är därför viktiga ingredienser i tolkningen av resultaten.

Tänkbara effekter

I följande figur har vi försök att illustrera tänkbara effekter eller effektområden som ett resultat av inspektionen:

¹³ Det kallas ibland för Modus Operandi, se Scriven 1991, s. 234.

Figur 3. Tänkbara effekter av inspektionen



Tänkbara effekter av en inspektion kan vara av olika slag. En inspektion skapar säkerligen alltid reaktioner hos dem som inspekteras. Den kan ge upphov till olika typer av effekter, en del förutsägbara andra inte. Bara det faktum att en kommun får ett meddelande om en förestående inspektion kan framkalla aktiviteter där kommunen vidtar åtgärder eller förbereder sig på något annat sätt redan innan själva inspektionen äger rum. Ett exempel är att man går in på Skolverkets hemsida för att se vad inspektionen går ut på och vilka områden som granskas. Kanske tar kommunen kontakt med redan inspekterade kommuner för att ta reda på mer konkret vad inspektörerna koncentrerade sig på. I en del fall kanske dessa ”kontakter” leder till att kommunen vidtar vissa åtgärder innan inspektionen genomförs. Om redan vidtagna åtgärder inte ”registreras” innan inspektionen äger rum blir mätningen av inspektionens effekter ofullständig.

Vetskapen om att en inspektion är förestående kan emellertid få motsatt effekt. Istället för att vidta redan planerade åtgärder avvaktar man för att se vilka synpunkter inspektionen kommer med. I direkt anslutning till besöket kan man även tänka sig att det på respektive skola sker en ”viss uppsnyggning” av alla utrymmen eller att elever blir ombedda att ”sköta sig” eller att lärare anstränger sig extra för att inspektionen kommer på besök.

Tänkbara effekter som ett resultat av själva besöket kan vara av olika slag. Dels kan det vara kritik som kommunerna måste åtgärda inom tre månader, dels åtgärder som vidtas med anledning av de förbättringsområden som Skolverket pekat på i sin rapport. Förbättringsområdena är dock ofta mer oprecist formulerade som t.ex. ”behöver”, ”kan behöva utvecklas” eller ”finns utrymme för att utveckla”. Åtgärder till följd av dessa förslag ska normalt sett redovisas till Skolverket inom ett år.

Andra tänkbara effekter på grund av inspektionen kan vara att tidigare planerade åtgärder inte genomförs alls (vilket antingen kan få positiva eller negativa effekter), alternativt senareläggs eftersom man vill avvakta inspektionens synpunkter. Planerna kan också tidigareläggas eftersom de fått ”acceptans” av inspektionen eller förstärkas eftersom kommunen fått ”ett kvitto” från inspektionen på att planerade åtgärder var riktiga. De kan också försvagas, av motsatt anledning.

Inspektionen kan också leda till att ytterligare åtgärder vidtas utöver dem som inspektionen föreslagit. Resultatet av inspektionen kan t.ex. användas som ett styrinstrument inom kommunen mellan central ledning och rektorer eller i marknadsföringssammanhang utåt, dvs. en kommun som ”kommit väl ut” i inspektionen marknadsför sig som en kommun där bra skolor kan erbjudas.

Andra ännu ej inspekterade kommuner kan vidare läsa om de kommuner som blivit inspekterade och som en följd av detta vidta åtgärder. Över tid kan därför de ”synliga” effekterna av inspektionen ändra karaktär, dvs. kommunerna ”anpassar” sig så att de i en kommande inspektion slipper dylika påpekanden.

Långsiktiga effekter kan vara av olika slag. Syftet med inspektionen är naturligtvis att påverka de förutsättningar som krävs för att skolorna ska uppfylla de nationella målen, dvs. att skolorna är väl fungerande arbetsplatser, att alla elever får och erbjuds en relevant utbildning och att så få som möjligt går ut skolan utan fullständiga betyg. Det är emellertid alldeles för tidigt att uttala sig eller att se långsiktiga effekter av denna inspektion även om vi ställer en sådan fråga i den enkät som skickats ut.

Svårigheterna gäller emellertid inte bara att mäta långsiktiga effekter utan även kortsiktiga effekter. Effekter inträffar sällan direkt. Det innebär att man är tvungen att vänta ett tag. Samtidigt får man inte vänta för länge eftersom externa faktorer kan få för stort inflytande och det blir svårare att komma ihåg vad som orsakade vad och inspektionsbesöket kanske redan bortglömt. Inspektionen är kanske inte en färskvara, men har naturligtvis ett bäst före datum. Vi har valt att göra mätningarna ett år efter inspektionsbesöken. Rapporten till kommunerna kommer dock flera månader efter besöket. Så den faktiska tiden mellan rapport och vår enkät är således mindre än ett år.

Med detta i åtanke bör man ha realistiska förväntningar på vad som faktiskt kan ske som ett resultat av inspektionen, framför allt effekter på lite längre sikt. De olika typer av tänkbara effekter som beskrivits ovan är utgångspunkten för den redovisning av resultatet som kommer att göras i kapitel 2.

1.4 Det praktiska genomförandet

Utvärderingen har pågått mellan september 2004 och januari 2006. Sammantaget har den faktiska arbetstiden emellertid varit 4 månader, fördelat på två personer.

Underlaget till studien har i huvudsak utgjorts av två webbenkäter. Ett par fallstudier gjordes inledningsvis för att få djupet och förståelsen för hur inspektionen uppfattades och hur den gick till. Två kommuner som inspekterades hösten 2003, Köping och Ånge, besöktes. Syftet var dels att få en allmän bild av hur de såg på inspektionen, dels att stämma av om de frågor som vi tänkte ställa i en kommande enkät var möjliga att besvara.

I ytterligare två kommuner, Huddinge och Sundsvall, har vi följt med på själva inspektionen för att få en uppfattning av hur en sådan går till. Tidsaspekten har emellertid gjort att det endast är någon skola i varje kommun som besökts.

Att vi i detta skede i huvudsak valde en enkät framför fallstudier berodde delvis på den tid som fanns till förfogande för uppdraget. Men det berodde också på att vi i de pilotkommuner som först besöktes fick uppfattningen att intervjuer i det här läget inte skulle ge särskilt mycket mer än vad vi antog skulle kunna komma fram av en enkät, dvs. det verkade inte så lätt att ge några mer uttömmande svar på de frågor vi ställde.

Den första enkäten gällde de 21 kommuner som inspekterades under hösten 2003. Den andra enkäten omfattade de 17 kommuner som inspekterades under våren 2004. I båda enkätomgångarna har vi valt att låta alla berörda kommuner vara med eftersom det i många fall rör sig om förhållandevis små kommuner och inte så många skolor. Efter samråd med Skolverket har vi endast valt grund- och gymnasieskolor eftersom det i huvudsak är dessa som Skolverket inriktat sin inspektion på. Särskolor eller motsvarande finns emellertid ofta fysiskt inom en grund- respektive gymnasieskola och kommer på så sätt också att bli representerade.

Ett visst urvalsförfarande har vi ändå varit tvungna att göra. Skolverket har intervjuat politiker, tjänstemän på central kommunal nivå, rektorer, lärare, elever samt föräldrar. Vi har valt bort elever och föräldrar eftersom dessa endast haft en kortare kontakt med inspektionen och rimligen inte kan svara på de frågor som gäller inspektionen och dess effekter. På kommunpolitisk nivå har vi skickat enkäten till ordföranden i utbildningsnämnd eller motsvarande, i den första omgången 19 i den andra 20 personer. Alla förvaltningschefer eller motsvarande centrala tjänstemän har fått enkäten, i den första omgången 25 i den andra 20 personer. Vidare har alla rektorer som står som ansvariga för grund- eller gymnasieskolorna eller i vissa fall rektorsområden fått enkäten. I kommuner inspekterade hösten 2003 var dessa 167 stycken och i kommuner inspekterade våren 2004, 246 stycken.

Metodproblem

Den kanske svåraste gruppen att identifiera har varit lärargruppen. Vi har inte haft någon förteckning över vilka lärare som var med vid inspektionen eller en lista på den samlade lärarkåren för dessa kommuner. Sammanlagt rör det sig om flera tusen lärare. Enskilda lärare är inte med på samma sätt som en rektor vid själva inspektionen. Enskilda lärare kanske inte alltid tänker på vad som är en följd av inspektionen eller vad som ändå skulle ha vidtagits. En rektor diskuterar förmodligen detta med andra rektorer eller med den kommunala ledningen etc. Vi tror därför att det är bättre att lärarna får svara kollektivt och därigenom har möjlighet att diskutera igenom de frågor som de får via enkäten.

I den första omgången bad vi rektorerna att vidarebefordra en enkät till ett lärarkollektiv bestående av dem som var med på inspektionen plus ett par andra som inte var med. Att vi låtit de lärare som varit med på inspektionen svara, och inte göra ett slumpmässigt urval, beror på att vi vill ha en uppfattning om inspektionen som sådan. Däremot har vi uttryckt ett

önskemål till rektorerna att låta någon eller några lärare som inte varit med på inspektionsbesöket att ingå i det kollektiva svaret. I lärarenkäten finns dock utrymme för att ge avvikande kommentarer. Den viktiga urvalsenheten för oss har varit skolan snarare än enskilda lärare. Det betyder att det inte spelar så stor roll att lärarna svarar kollektivt. Dessutom tror vi att den kollektiva bilden ger en mer rättvisande och genomtänkt bild av inspektionen än vad enskilda lärare skulle kunna ge. Enkäten skickades till rektorer och lärare på 161 skolor i den första omgången och till 246 skolor i andra enkätomgången.

Eftersom svarsfrekvensen inte var så hög bland lärarna i den första enkätomgången ändrade vi tillvägagångssättet inför den andra. I stället för att låta rektorerna vidarebefordra en enkät till någon lärare bad vi rektorerna att på förhand skicka e-postadressen till någon av de lärare som deltog vid inspektionen. Vi fick e-postadresser till lärare på drygt hälften av skolorna. Till övriga skickade vi, precis som förra gången, enkäten till rektor för vidare distribution till någon lärare. Sammantaget bidrog sannolikt detta tillvägagångssätt till att svarsfrekvensen bland lärarna blev något högre denna gång.

Svarsfrekvens

Följande tabell visar den totala svarsfrekvensen samt svarsfrekvens per kategori:

Tabell 1. Antalet svar samt svarsfrekvensen i de båda enkätomgångarna

	2003	2004
<i>Antal svar</i>	265	398
<i>Svarsfrekvens – total</i>	68 %	73 %
<i>Politiker</i>	68 %	52 %
<i>Tjänstemän</i>	92 %	68 %
<i>Rektorer</i>	84 %	84 %
<i>Lärare</i>	50 %	65 %

Om vi börjar med den första enkätomgången är den totala svarsfrekvensen 68 %. Tjänstemän och rektorer är de kategorier som har den högsta svarsfrekvensen, 92 respektive 84 %. Av politikerna har 68 % svarat. Lärarna har den lägsta svarsfrekvensen, 50 %, vilket delvis kan bero på praktiska problem kring distribution av webbenkäten. Dels måste enkäten vidarebefordras av rektorerna till lärarna, dels ska lärarna sedan få tillfälle att samlas kollektivt och besvara frågorna. Bland gymnasieskolorna är lärarnas svarsfrekvens högre, 68 %. Räknar vi samman det totala antalet lärare som deltagit i lärarenkäten rör det sig emellertid om cirka 400 personer.

Den totala svarsfrekvensen 2004 är 73 %, vilket kan jämföras med den första enkätomgången, som var 68 %. Precis som vid det första enkättillfället skickades två påminnelser. Andelen rektorer som har svarat är densamma som vid första enkättillfället, dvs. 84 %. Svarsfrekvensen från lärarna blev bättre denna gång, 65 % mot tidigare 50 %. Det totala antalet lärare som svarat på enkäten är dock betydligt fler eftersom de oftast svarat kollektivt, även om vi inte vet det exakta antalet. Däremot har politiker och tjänstemän inte svarat i lika hög utsträckning denna gång. Av politikerna har 52 % svarat, mot tidigare 68 %, och bland tjänstemännen 68 %, mot tidigare 92 %. Eftersom antalet personer i båda dessa grupper är litet påverkas procenttalet kraftigt av enskilda individers svarsbortfall.

Enkätsvarens robusthet

Man kan naturligtvis fundera över enkätsvarens robusthet och eventuella skevheter i svaren. Är det de som är mest positiva eller de som är mest negativa som har svarat? När det gäller tjänstemän och rektorer är dessa mycket homogena i sina svar. Svarsfrekvensen är också så pass hög att en annan svarsbild av dem som inte svarat knappast skulle påverka resultatet. Vi kan därför dra relativt säkra slutsatser av tjänstemännens och rektorernas svar.

Politikerna utgör en liten grupp. Där är det svårt att bedöma hur de som inte svarat skulle påverka gruppens svarsbild eftersom varje enskilt svar har en relativt stor betydelse. Svaren är dock samstämmiga mellan de båda enkätomgångarna vilket talar för att svaren är relativt robusta.

När det gäller lärare är bilden mer osäker eftersom svarsfrekvensen, om vi ser till antalet utskickade enkäter, är låg. Lärarna är inte lika homogena i sina svar som t.ex. tjänstemän och rektorer, dvs. de har en större spridning i sina svar. Det är därför svårt att bedöma hur en högre svarsfrekvens skulle förändra svarsbilden. Fler svar från lärargruppen hade förmodligen inte lett till mer homogena svar utan bara bekräftat den bild som finns.

En annan möjlig skevhet skulle kunna vara att kommunerna svarar i olika hög grad. Det finns kommuner där svar kommit från alla skolor till kommuner där nästan hälften av skolorna saknas. Problemet är att det är många små kommuner med få skolor vilket gör att det är svårt att se skillnader mellan kommunerna. Vi har försökt att se om benägenheten att svara har något samband med om kommunen fått många påpekanden om åtgärder eller utvecklingsområden. Något sådant samband är svårt att se. Vi kan inte heller se att de som fått många påpekanden om åtgärder eller utvecklingsområden har en annan inställning till inspektionen än de övriga.

I första enkätgången var de flesta kommuner små, förutom Kalmar. Vi tog därför bort svaren från Kalmar kommun (13 % av svaren) för att se hur resultatet påverkades. Respondenterna visade sig då vara något positivare i Kalmar än i övriga kommuner, t.ex. var lärarna i några av frågorna mer positiva än lärargruppen i övrigt och ibland till och med mer positiv än övriga grupper. Det innebär att om svaren från Kalmar kommun skulle tas bort skulle procentsatserna för lärargruppen förskjutas något i vissa frågor men inte i alla. Den totala bilden utan Kalmarsvaren skulle dock endast påverkas marginellt. I den andra enkätomgången är Helsingborg den i särklass största kommunen, med 19 % av svaren. Men inte heller nu påverkas de relativa procentsatserna mer än marginellt när svaren från Helsingborgs kommun tas bort.

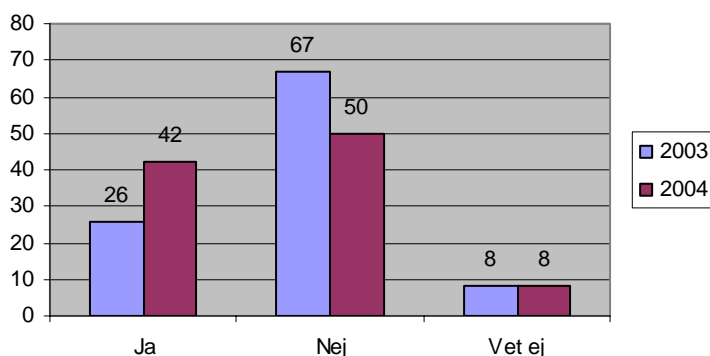
2. Effekter av inspektionen

När svaren från de båda enkätomgångarna jämförs slås vi av hur samstämmiga svaren är. På vissa frågor är svarsfrekvenserna nästan identiska trots att en del frågor har ett flertal svarsalternativ. Några frågor har förändrats mellan de båda enkätomgångarna. Ett par frågor, som inte fungerade så bra, togs bort i den andra enkätomgången. I stället lade vi till några öppna frågor som handlar om förtydliganden. Respondenterna har t.ex. i högre utsträckning fått möjlighet att kommentera sådana svar där det tidigare var svårt att utläsa vad dessa egentligen stod för. I de fall svaren skiljer sig markant åt mellan de olika svarskategorierna eller mellan gymnasium och grundskola så kommenterar vi det i texten. Antalet friskolor är så litet att deras svar inte redovisas särskilt.

2.1 Effekter före inspektionsbesöket

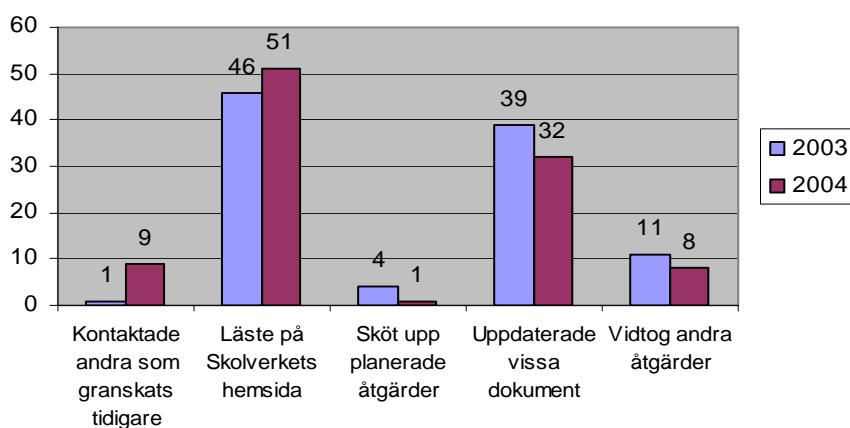
Den första delen i figur 3 ovan handlar om effekter som uppstår före inspektionen. Vetskapen om att man ska granskas kan föranleda åtgärder i syfte att undgå kritik. Frågan om huruvida det vidtogs några åtgärder mellan information om att inspektionen skulle göras och själva inspektionen är en av få frågor där vi ser en relativt stor skillnad mellan de båda enkätomgångarna.

Figur 4. Om några åtgärder vidtogs före inspektionsbesöket



Medan kommunerna i första enkätomgången föreföll ta emot inspektionen relativt förutsättningslöst och därför inte i så stor utsträckning vidtog åtgärder var andelen större i den andra enkätomgången, 42 % mot tidigare 26 %. Följande figur visar vilka typer av aktiviteter som vidtogs:

Figur 5. Typer av åtgärder före inspektionsbesöket



De flesta av dem som vidtog åtgärder före inspektionen studerade antingen Skolverkets hemsida för att informera sig om hur inspektionen gick till eller uppdaterade vissa dokument gentemot Skolverkets kriterier. En viss skillnad i svar finns mellan rektorer och lärare (för övriga kategorier är respondenterna för få). Lärare uppdaterade dokument i högre grad, relativt sett, än rektorer, medan rektorer i högre grad, relativt sett, gick in på Skolverkets hemsida för att se hur inspektionen gick till. Uppdateringen av vissa dokument kan möjligtvis ha lett till att de undgick kritik från Skolverkets sida och därmed en effekt av inspektionen som inte framgår om man bara skulle se till åtgärder vidtagna som ett resultat av rapporten.

Att det var fler i den andra enkätomgången som i högre grad kontaktade andra kommuner som granskats tidigare kan lätt förklaras. Kommunerna i den första enkätomgången var de första kommunerna som inspekterades av Skolverket och hade således inte så många andra att kontakta. Åtgärderna förefaller sammanfattningsvis främst bestå i att få kunskap om inspektionens genomförande, inte att korrigera verksamheten för att undgå kritik. Det talar för att effekterna före inspektionsbesöket är små.

När det gäller frågan om några andra kommuner har kontaktat dem har den andelen däremot minskat mellan enkätomgångarna, från 21 % till 11 %. Det är fortfarande tjänstemännen som i högre grad blir kontaktade, 44 % mot tidigare 65 %. Av rektorerna kontaktades 21 % i första omgången men endast 12 % i den andra omgången. Att färre blivit kontaktade nu kan bero på att det nu finns tillräcklig information t.ex. på Skolverkets hemsida om hur inspektionen går till, vad som inspekteras etc. Inspektionen är således mer känd än tidigare.

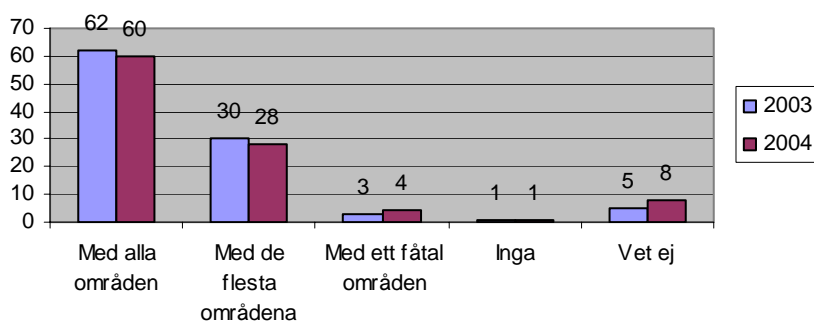
2.2 Effekter efter genomförd inspektion

Effekter av genomförd inspektion kan ta sig uttryck på olika sätt. Enligt figur 3 kan det innebära att man vidtar de åtgärder som inspektionen föreslagit, att planerade åtgärder inte genomförs, att de senareläggs eller förstärks, att ytterligare åtgärder utöver de föreslagna vidtas liksom att åtgärder används i andra sammanhang.

Åtgärder som inspektionen har föreslagit

När vi talar om brister som ska åtgärdas avses de förbättringsområden som normalt sett ska åtgärdas inom ett år, inte de brister som man är skyldig att åtgärda och rapportera till Skolverket inom tre månader. De sistnämnda har vi förutsatt att de vidtas, vilket också bekräftats av Skolverket, även om kommunerna i vissa fall fått göra kompletteringar. Den första frågan som vi ställt och som kan ses som en första grovsortering om åtgärder kommer att vidtas, är om de kommer att åtgärda alla de utvecklingsområden som föreslagits.

Figur 6. Om man kommer att arbeta med alla förbättringsområden



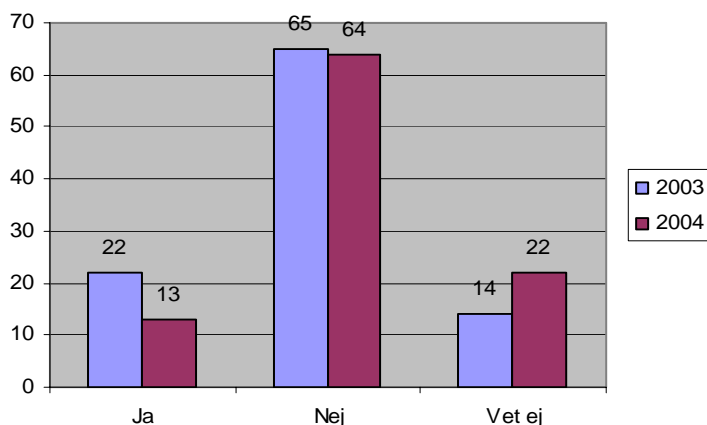
I båda enkäterna svarar omkring 60 % att de har påbörjat samt att de kommer att arbeta med alla de förbättringsområden som Skolverket påtalat. Omkring 30 % i respektive enkät uppger att de kommer att arbeta med de flesta områdena. Lärarna står för merparten vet-ej svar och svarar i mindre utsträckning än övriga att de kommer att arbeta med alla områden. Det beror troligtvis på att de inte känner sig direkt berörda av alla områden på samma sätt som en rektor.

Vi kan därför anta att inspektionen ger effekter under förutsättning att åtgärdsarbetet slutförs. Varför det i båda enkäterna är en tredjedel som säger att de kommer att arbeta med *de flesta områden* (och underförstått inte alla) vet vi inte. Vilka områden väljer de bort? Ser en del skolor förbättringsområdena som Skolverket påtalar som ”tvingande” medan andra ser dem som rekommendationer? Några av de svar vi har fått i våra fallstudier tyder på det senare. Svaren i fallstudierna tyder också på att det delvis är en fråga om prioritering, men att dessa förbättringsområden är mer långsiktiga och det är ju inte Skolverkets uppgift att tala om *hur* arbetet ska ske. Många av kritikområdena har en formell karaktär som handlar om att vissa dokument ska upprättas och här finns en snabb uppföljning av Skolverket att så sker. Förbättringsområdena har en långsiktig karaktär men kan också vara av en uppmaning att fortsätta på en redan positiv utveckling.

Tar man hjälp utifrån?

Klarar kommunerna/skolorna av att åtgärda de kritik-/förbättringsområden de fått eller tar man hjälp utifrån? Nedanstående figur åskådliggör detta:

Figur 7. Om man tagit extern hjälp för att arbeta med kritik-/förbättringsområdena



Andelen som har svarat att de tagit extern hjälp har minskat i den andra enkätomgången, 13 % mot tidigare 22 %. Andelen vet-ej svar är något större i den andra enkätomgången. Det beror på att detta svarsalternativ är vanligare hos lärare som svarat i högre grad i denna omgång. Den externa hjälpen har utgjorts av konsulter, olika föreläsare/forskare, och Myndigheten för skolutveckling. Men man har också diskuterat med andra skolor och andra kommuner.

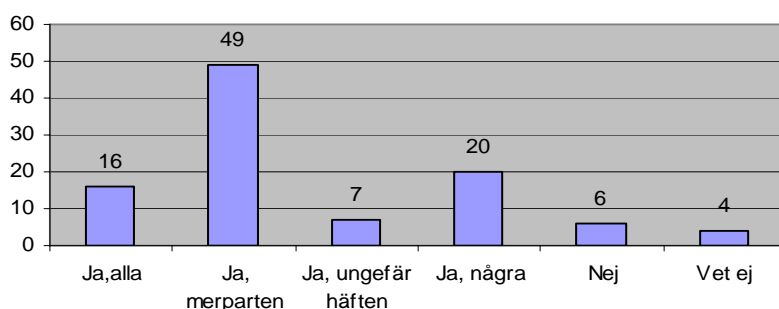
Om bristerna var kända

Vi har tidigare nämnt att de åtgärder som Skolverket föreslår och som kommunen genomför kan vara en effekt av Skolverkets inspektion. Men det behöver inte nödvändigtvis vara det. Det är möjligt att kommunen skulle ha vidtagit dessa åtgärder ändå. Effekt innebär ju rent definitionsmässigt att någonting händer som annars inte skulle ha hänt. En förutsättning för att kommunerna skulle ha vidtagit dessa åtgärder ändå är emellertid att bristerna är kända. Vi ställde därför frågan om kommunen/skolan var medveten om de brister som påtalades.

När vi i den första enkäten frågade om respondenterna var medvetna om de brister som påtalades svarade 30 % ja och 54 % delvis. Svaret *delvis* är emellertid svårtolkat, dvs. det kan innebära allt från att vara medveten om de flesta bristerna till att endast känna till någon brist.

För att få en bättre uppfattning om hur stor del av bristerna de kände till gav vi i den andra enkäten fler svarsalternativ. Det innebär att svaren mellan de båda enkäterna inte blir helt jämförbara.

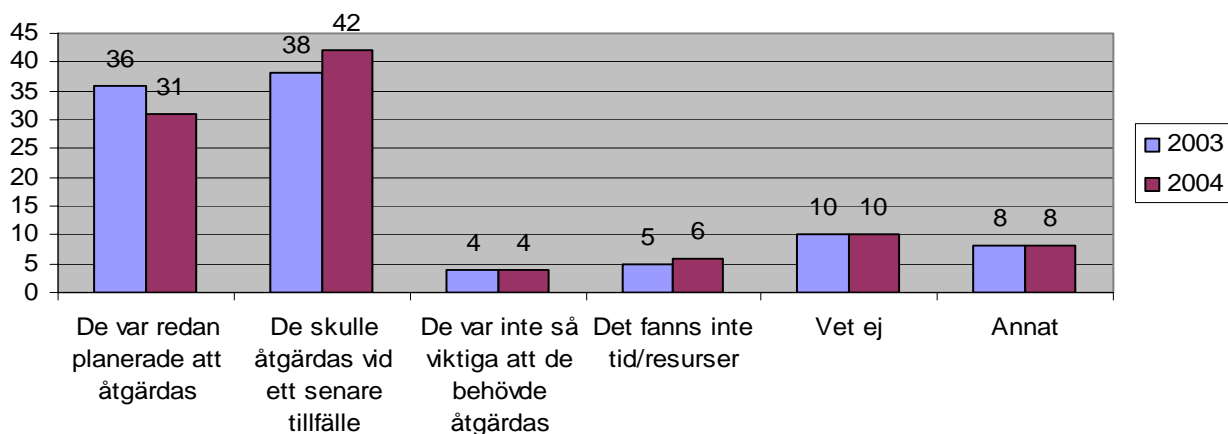
Figur 8. Om man kände till bristerna (2004)



16 % svarade att de kände till *alla* brister, 49 % att de kände till *merparten* av bristerna, 7 % respektive 20 % att de kände till *hälften* respektive *några* av bristerna. Om vi ser till båda enkätomgångarna är det bara ett fåtal för vilka samtliga brister var okända sedan tidigare. Lärarna kände i lägre utsträckning till bristerna än övriga svarsalternativ.

En naturlig följdfråga till ovanstående är varför de inte har åtgärdat de brister som de ändå var medvetna om:

Figur 9. Om de kända bristerna skulle ha åtgärdats ändå



Omkring en tredjedel säger att dessa brister redan var planerade att åtgärdas och omkring 40 % att de skulle åtgärdas vid ett senare tillfälle. Svarsfördelningen är mycket lika mellan de båda enkätomgångarna och kan tolkas som att det inte uppstår någon större effekt - bristerna var ju till stor del kända och skulle åtgärdas ändå. Den enda avvikelserna bland kategorierna av respondenter är i viss mån lärarna. De har en lägre andel svar på alternativet att åtgärden redan var planerade att åtgärdas. De har däremot en högre andel på såväl svarsalternativet att åtgärden inte var så viktiga att de behövde åtgärdas liksom att det inte fanns tid/resurser.

Några kommentarer om varför man inte hade åtgärdat kända brister:

Vi hade ständigt detta uppe men hade svårt att få acceptans bland lärarna. Vi slapp fler diskussioner tack vare rapporten.

I de fall jag kunnat rätta till felen själv hade det kanske blivit av, men när också externa krafter ska vara med är det inte säkert att det hade gått lika smidigt som när Skolverket påtalat bristen.

Vi kände till bristerna, men hade ej orkat ta itu med allt ännu.

Vi var själva medvetna men ej hittat en fungerande modell.

Jag har i stort sett koll på våra möjligheter och brister. Man behöver dock någon som bekräftar och som ger skjuts i den fortsatta utvecklingen.

Vi var precis på gång att börja arbeta med förbättringsområden kring vissa av bristerna och fick på detta sätt förstärkning av att vi var på rätt väg.

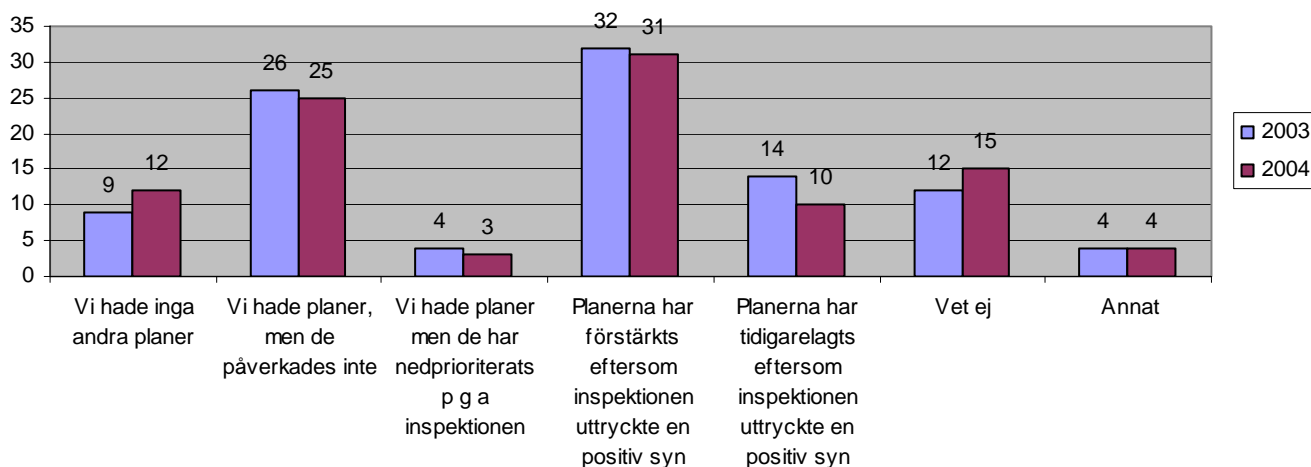
Nej, på grund av den ekonomiska tilldelningen.

Vissa punkter hade vi helt enkelt inte tänkt på, man kan få en viss "hemblindhet".

Ett svarsalternativ som är besvärligt att tolka är *åtgärder skulle ha vidtagits, fast vid ett senare tillfälle*. Vi vet inte hur nära i tid det ligger eller om det över huvud taget kommer att bli av. Av svaren ser vi att inspektionen påskyndat en hel del åtgärder. En tidigareläggning är också en effekt.

Som framgår av figur 9 säger omkring en tredjedel att de brister som de kände till redan var planerade att åtgärdas. Men inspektionen kan också ha påverkat andra typer av åtgärder eller planer som kommunen hade före inspektionen. Vi ställde därför frågan hur dessa planer påverkats av inspektionen:

Figur 10. Vad som hände med tidigare planerade insatser



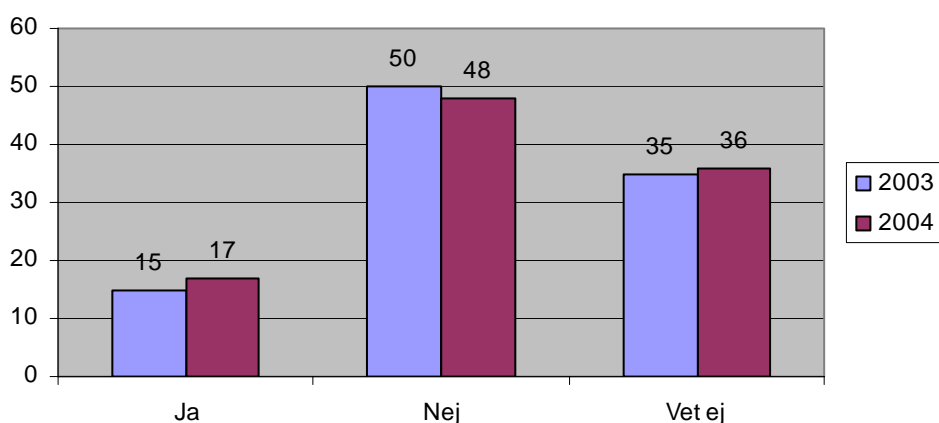
Om vi bortser från svarsalternativen *hade inga andra planer*, *vet ej* och *annat* har inspektionen påverkat tidigare planer på flera olika sätt. En ganska stor andel planer har förstärkts, drygt 30 %. Andra planer har nedprioriterats och några har tidigare lagts. Sammantaget har inspektionen således påverkat tidigare planer i ganska hög grad. Inom grundskolan uppger en något större andel än inom gymnasieskolan att tidigare planer har förstärkts eftersom inspektionen uttryckte en positiv syn på planerna.

Genomgående är svaren mellan de båda enkätomgångarna i stort överensstämmande. Detta är en fråga där det blir särskilt tydligt då det finns hela sju stycken svarsalternativ.

Ytterligare vidtagna åtgärder

Som ett resultat av en inspektion kan man tänka sig att den möjligtvis inspirerar eller att det känns nödvändigt att se över sin verksamhet och leder till att ytterligare åtgärder vidtas. Figuren nedan visar i vilken grad detta har skett:

Figur 11. Om ytterligare åtgärder vidtagits



Det är inte särskilt många som vidtagit ytterligare åtgärder, endast 15 respektive 17 %. Exempel på åtgärder som nämns är:

De utvecklingsområden som andra skolor fått har vi tittat närmare på trots att vi inte hade det som utvecklingsområde.

Ett internt projekt att förbättra arbetsmiljön.

Förändringar i ledningsgruppen.

Annat utvärderingssystem.

Regionalt samarbete.

Kvalitetsarbetet.

Elevinflytandefrågan.

Förebyggande hälsoprojekt. Miljö.

T.ex. har vi skaffat bättre statistikverktyg för att bättre kunna följa upp resultat.

IUP (individuella utvecklingsplaner) arbete påbörjats trots bra omdömen. Vi har högre krav än vad inspektionen konstaterade.

Kompetensutvecklingsplaner för den pedagogiska personalen i skolan.

Mer arbete med lokala kursplaner och kopplingen till individuella utvecklingssamtalen.

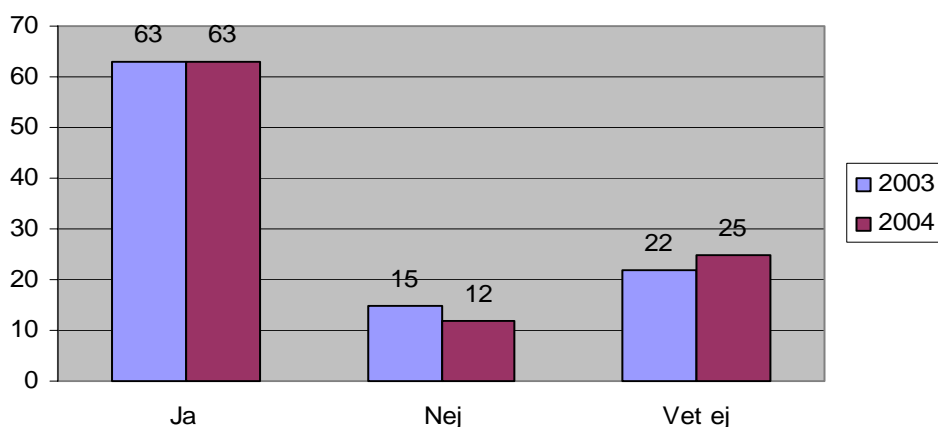
Förstärkt och tydliggjort det internationella arbetet.

Av svaren är svårt att utläsa vad som avses. Det kan vara så att de genomfört redan planerade insatser, dvs. de som inte påverkats av inspektionen. Det handlar då egentligen inte om ytterligare åtgärder.

2.3 Långsiktiga effekter

Att uttala sig om långsiktiga effekter kan vara svårt så pass kort tid efter inspektionen. Olika typer av åtgärder kan också ha "olika långsiktiga effekter". Att åtgärda en arbetsplan eller en utvecklingsplan kan i en del fall vara en formell åtgärd som inte påverkar det praktiska arbetet. De berörda kanske anser att de redan i praktiken arbetar på ett visst sätt, men att detta inte funnits på "papper". Andra åtgärder av mer pedagogisk art kanske visar sig efter en ganska lång tid. Låt oss se vad enkätsvaren säger om respondenternas tro på långsiktiga effekter:

Figur 12. Långsiktiga effekter



På frågan om de tror att inspektionen ger några långsiktiga effekter är det drygt 60 % som svarar ja, drygt 10 % som svarar nej och omkring en fjärdedel som svarar vet ej. Bland dem

som tror på långsiktiga effekter, vilket trots allt är merparten av respondenterna, anges effekter på olika områden. Det gäller dels **administrationen**, t.ex. gemensamma system/rutiner, dels **organisationen**, t.ex. att en ökad kommunal medverkan lett till ökade resurser eller större tydlighet (från ledningen) i vissa frågor. Det gäller också **arbetsätten**, t.ex. förbättrat kvalitetsarbete, mer samarbete, en bestämd färdriktning framåt. Här ges några exempel på långsiktiga effekter:

Vi har inlett diskussioner om hur vi utvärderar vår verksamhet. Vem ska göra det och vad ska vi inrikta vårt arbete på i första hand.

Vi har fått en diskussion i personalgruppen.

Tydligare mål och mer fokus på uppdraget. Kanske hittar vi en balans i alla våra arbetsuppgifter.

Eftersom alla på hela skolan har enats om hur vi ska genomföra åtgärderna, vi har fått ett gemensamt förhållningssätt.

Eftersom jag som förvaltningschef ser inspektionsrapporten som ett bra utgångsmaterial för utveckling så kommer jag ju att driva de frågor som rapporten tar upp. Genom att budskapet i rapporten kopplas till skolplan, lokala arbetsplaner, kvalitetsredovisning, lönesamtal/utveckling (korrektiv och belöningar) bör den få visst genomslag. Det gäller att skapa en kultur där inspektionens budskap tas på allvar.

Några utvecklingsområden kring skolbibliotek, No - materiel och elevinflytande kommer att få långsiktiga effekter.

De förbättringsområden som togs upp och som vi själva funnit i våra utvärderingar har lett till en ny organisation vad avser arbetet med skolans elevorganisationer och klassråd.

Utvecklingsarbetet kring mål och betyg kommer att få långsiktiga goda effekter för alla våra elever, likaså de förbättrade åtgärdsprogrammen.

Vi arbetar under ht-04 med läroplanens mål, elevers ansvar och inflytande. Det kommer att innebära att eleverna kommer att bli mer delaktiga och medvetna om sina möjligheter att påverka verksamheten.

Eftersom "min" skola var i behov av förändringsarbete var Skolverkets rapport en bra fingervisning om var vi skulle börja. Detta förändringsarbete är av ganska stort mått.

Det styr inriktningen på mitt uppdrag som utvecklingsledare under de närmaste tre åren.

De förbättringsåtgärder som genomförs är inga engångshandlingar.

Utifrån de initierade utvecklingsområdena tror jag att inspektionen kommer att få långsiktiga effekter. Även genom den uppmuntran vi fått för verksamhet som fungerar bra, Detta leder till ytterligare förbättringar.

Självklart tror jag att åtgärderna måste vara till gagn för eleverna. Det är ju därför vi är här. Då förutsätts också att lärare ändrar attityder och förhållningssätt, exempelvis vad avser elevinflytande, att rektorer blir tydligare i sin beskrivning av uppdraget och att politiker och tjänstemän på central kommunal nivå medverkar till tydliga prioriteringar och ev. förändringar i ansvar och befogenheter.

Förvaltningschefen satte högsta fart eller snarare ökade tempot med rapporten i handen. Rapporten ligger till grund för de utvecklingsområden förvaltningschefen beslutat.

Svårt att exakt veta var vi hamnat utan inspektionen men den har påskyndat utvecklingen vilket i sin tur får långsiktiga effekter. Detta gäller främst organisation, arbetssätt och arbetsformer och förhoppningsvis elevers kunskapsutveckling.

Inspektionen har gjort att kvalitetsarbetet känns viktigt på ett nytt sätt. Fler har förstått att det handlar om att utveckla vår verksamhet. Tidigare kändes det mer som onödigt pappersarbete.

Troligtvis hade vi förbättrat de omnämnda områdena ändå, men kanske att inspektionen påskyndade det hela.

Jag kan se att inspektionen har haft betydelse för att utveckla skolans pedagogiska förhållningssätt. Jag hoppas att pedagogisk handledning ska hjälpa arbetslagen att lyfta fram och synliggöra och reflektera över sin arbetssituation för att kunna utveckla det dagliga arbetet samt att det ska lägga grunden till att en egen lärande organisation växer fram.

Många av svaren är förhoppningar om att inspektionen får långsiktiga effekter. Många säger att inspektionen ger stöd åt det arbete som de redan påbörjat; på så sätt kommer inspektionen att ge långsiktiga effekter. Inspektionen har i en del fall lett till omorganisationer som naturligt leder till långsiktiga effekter. Många säger emellertid också att det är för tidigt att svara på detta nu.

Tjänstemännen och politikerna är de som i högre grad än andra tror att inspektionen kommer att ge långsiktiga effekter. Lärarna har den lägsta tron på långsiktiga effekter, men har samtidigt den största relativa andelen vet ej - svar.

En del av dem som inte tror på långsiktiga effekter förklarar det med att inspektionen inte upptäckte några nya eller djupare brister än de som redan var kända. Andra menar att den låga kvaliteten på inspektionen eller att de redan anser att de jobbar på rätt sätt gör att de inte tror på långsiktiga effekter. Nedan följer några citat från dem som inte tror att inspektionen kommer att ge några långsiktiga effekter:

Eftersom det inte framkom några nya eller djupare brister än dem vi redan kände till.

Inspektionen höll inte den kvaliteten att den kan tänkas få några långtgående följder. Två personer i två dagar, vad kan de få ut?

Ser inte att inspektionen bidrar till utveckling. Utvecklingsdialogen som fanns tidigare var ett bättre instrument.

Svårt att veta eftersom vi anser att inspektörerna utförde ett dåligt arbete. Vilket naturligtvis påverkar deras trovärdighet och intresset hos oss.

Vi gör som vi blir tillsagda!

Vi kommer att producera papper som sätts in i pärmar

"Bilan" vilar över verksamheten!!!

Traditionen och kulturen är stark inom skolan.

Vi har annat att göra.

Tveksamt, det beror på hur resultatet blir av arbetet med utvecklingsområdena. Att producera dokument är en sak, men processen och innehållet måste samverka.

Tyvär är besöket snart glömt av våra politiker.

Kvalitetsarbetet

För att se om Skolverkets inspektion har haft effekter på kommunernas kvalitetsarbete har vi, utöver intervjuerna, också läst de senaste årens kvalitetsredovisningar från våra fyra fallstudiekommuner. Vi konstaterar då att i alla kommunerna har resultaten från Skolverkets inspektion kommit till användning i kvalitetsredovisningen, dock på olika sätt och i olika hög grad.

I två av kommunerna görs genomgående hänvisningar till vad skolinspektörerna påpekat då kommunen i sin kvalitetsredovisning analyserar måluppfyllelsen samt diskuterar framtida verksamhetsutveckling. När det gäller kommunernas måluppfyllelseanalys så utgör Skolverkets inspektion en av flera källor till hur de uppsatta målen inom kommunen har nåtts vid sidan av egna utvärderingar, statistiska jämförelser etc. I redovisningen av inom vilka framtida områden som det finns behov av utvecklingsinsatser används inspektionsresultaten som stöd för argumentationen till varför dessa områden ska prioriteras. Även i den långsiktiga barn- och ungdomsplanen för kommunen görs kopplingar till inspektionen genom konstateranden att kommunens långsiktiga inriktningsmål sammanfaller väl med de utvecklingsområden som Skolverkets formulerat.

En annan kommun skriver i inledningen till sin kvalitetsredovisning att Skolverkets inspektion var av mycket stort värde för det fortsatta kvalitetsarbetet. Eftersom inspektionen var så grundlig har den fått ligga till grund för de enskilda skolornas kvalitetsredovisningar och deras fortsatta kvalitetsarbete. Kommunens kvalitetsredovisning disponeras i enlighet med de sju områden som Skolverket granskat. Kring vart och ett av dessa områden, vilka utgör varsitt kapitel i kvalitetsredovisningen, görs sedan beskrivning av verksamheten samt framtida utvecklingsåtgärder utifrån inspektionsresultaten. Respektive skola har sedan i sin kvalitetsredovisning skrivit om hur de hanterat de förslag till utvecklingsområden som föreslagits i Skolverkets rapport.

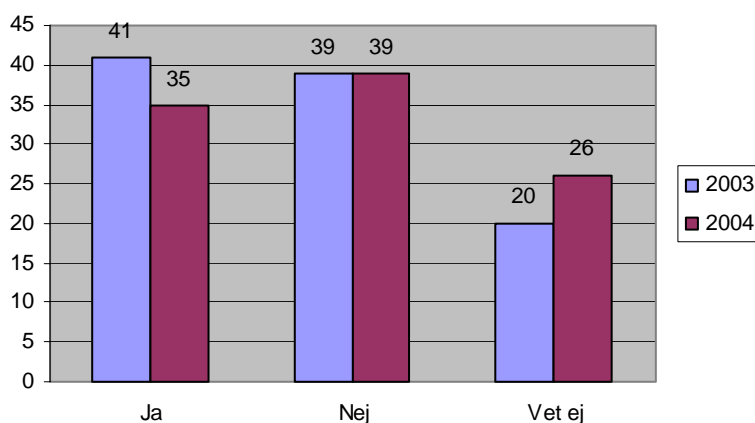
Den fjärde kommunen har, som en variant på ovanstående kommuns kvalitetsredovisning, disponerat sin kvalitetsredovisning efter fyra områden som inspektionen bedömde behövde förbättras. Två av dessa områden lyfts även fram i kommunens långsiktiga skol- och barnomsorgsplan. Utifrån de fyra områdena redovisas, förutom inspektionsrapportens resultat, ytterligare drygt 10-talet källor vilka använts som underlag för kvalitetsredovisningen.

Vi kan således konstatera att Skolverkets inspektion åtminstone i dessa kommuner haft en stor (instrumentell) användning.

2.5 Övriga effekter

Det är ju inte ovanligt att insatser av olika slag kan ge effekter som man kanske inte räknat med från början, dvs. det som brukar kallas för bieffekter, som kan vara såväl positiva som negativa. Vi har kallat dessa effekter här för *övriga effekter* eftersom det kan vara svårt att avgöra om de ska kallas bieffekter eller inte eftersom de flesta övriga effekter ligger inom skolans vanliga verksamhet.

Figur 13. Övriga effekter



En ganska stor andel, omkring 40 % av respondenterna i den första enkätomgången, respektive 35 % i den andra omgången har använt resultatet av inspektionen i andra sammanhang. Det gäller framför allt bland rektorer och tjänstemän. Resultatet används mycket frekvent i marknadsföringen av kommunen, men också i utvecklingssamtal och lönesamtal, såväl mellan förvaltningschef och rektorer som mellan rektorer och lärare.

2.6 Sammanfattning

Om vi sammanfattar effekterna enligt enkätresultaten 2004 (2003 inom parantes) har vi funnit att

- 44 % (26 %) har vidtagit åtgärder före inspektionsbesöket, antingen för att informera sig om inspektionens genomförande eller för att uppdatera dokument
- 82 % (92 %) har påbörjat utvecklingsarbetet på samtliga eller de flesta av utvecklingsområdena
- 65 % kände till alla eller merparten av de brister som påtalades
- 31 % (36 %) säger att bristerna redan var planerade att åtgärdas och 42 % (38 %) att de skulle åtgärdas vid ett senare tillfälle
- 41 % (46 %) av dem som redan tidigare haft planer uppger att dessa har förstärkts eller tidigare lagts
- 35 % (41 %) har använt inspektionens resultat i andra sammanhang såsom i marknadsföring och i utvecklingssamtal
- 17 % (15 %) har vidtagit ytterligare åtgärder utöver de föreslagna
- 63 % (63 %) tror att inspektionen kommer att ge långsiktiga effekter

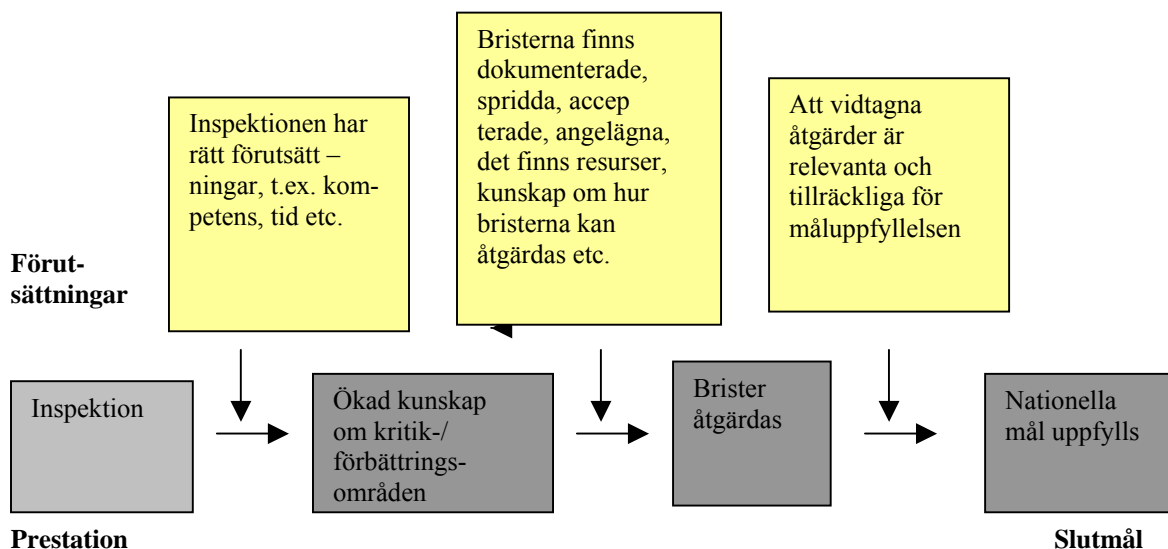
Vi konstaterar att inspektionen leder till ett antal effekter. En stor del av de brister som Skolverket påtalat har redan rättats till samt flertalet utvecklingsarbeten påbörjats. Men vi ser också att en hel del av de brister som Skolverket påtalade redan var kända enligt respondenterna. Man kan därför fråga sig om inspektionen har någon effekt eller om dessa brister skulle ha åtgärdats ändå. Av kommentarerna utläser vi dock att en stor effekt (kanske den största effekten) faktiskt är att inspektionen bidrar till att skolorna får en skjuts framåt och kommer igång med utvecklingsarbetet. Även om de kände till bristen sedan tidigare så är det således tack vare inspektionen som ett förbättringsarbete påbörjas. Huvudeffekten kan därför sägas vara tidigareläggning. Huruvida det kommer att påverka utbildningskvaliteten och måluppfyllelsen på lite längre sikt är dock för tidigt att säga. Merparten av de tillfrågade tror dock att inspektionen kommer att ge långsiktiga effekter.

3. Är inspektionen effektiv?

Vårt uppdrag är att utvärdera effekterna av utbildningsinspektionen. Att utvärdera är i grunden att bedöma eller värdera någonting i förhållande till något värdekriterium och därtill hörande måttstock, dvs. var gränsen ska sättas för att utfallet ska anses vara bra. Efter vilka kriterier ska vi bedöma inspektionen och var sätter vi gränserna för en bra respektive mindre bra inspektion? Vårt primära kriterium är effekter. Vi kan av ovanstående konstatera att inspektionsverksamheten lett till en del effekter. Är detta resultat bra eller skulle det kunna bli bättre? Ett svar på det senare är att försöka bedöma *effektiviteten*, dvs. att få ut mer med samma insats (kostnadseffektivitet). Vi kommer att kunna visa respondenternas uppfattning om inspektionen, dvs. vad som uppfattas som bra, respektive mindre bra, men inte kunna bedöma om en ändrad eller ökad insats skulle vara mer kostnadseffektiv i bemärkelsen leda till större effekter.

Vi skulle till att börja med kunna skilja mellan inre och yttre effektivitet. Den inre effektiviteten handlar om Skolverket gör saker på rätt sätt, dvs. om Skolverket, utifrån de förutsättningar som finns, på effektivaste sätt kan få kommunerna att uppfylla de nationella målen. Att bedöma den yttre effektiviteten, om rätt saker görs, handlar om att analysera om just inspektionsverksamheten är den insats som bäst leder till att de nationella målen uppfylls. Vi har haft fokus på den inre effektiviteten dels därför att en bedömning av den yttre effektiviteten inte ingår i uppdraget, dels att det kräver kompletterande material som inte ryms inom uppdragets tidsram. Vi kommer dock att beröra frågan längre fram. För att bedöma effektiviteten utgår vi ifrån följande figur:

Figur 14. En programteori för inspektionsverksamheten



Figuren är en effektkedja där tanken är att uppfyllandet av ett led ska leda till att nästa led uppfylls. Att rekonstruera vad det är tänkt att inspektionen ska leda till och vad som krävs för att uppfylla detta är att utveckla en *programteori*. Programteori är en teori om vilka förutsättningar som krävs för att de nationella målen ska uppfyllas, dvs. en teori om vilka förutsättningar som krävs för att de olika åtgärderna ska vidtas.¹⁴

¹⁴ Se t.ex. Weiss 1998, s. 51ff.

För att de nationella målen ska uppfyllas krävs att de kritik-/förbättringsområden som påtalas åtgärdas, dvs. att kommunerna följer Skolverkets beslut. Men innan man vet vilka dessa områden är måste Skolverkets inspektion först hitta dessa områden. För att det sista ledet i kedjan ska vara uppfyllt krävs således att alla tidigare led är uppfyllda, liksom förutsättningarna för detta, vilket är själva programteorin.

Att utveckla en programteori i förväg betyder nödvändigtvis inte att teorin är riktig, dvs. antagandena om vad som gör att dessa effekter inträffar kan ju vara fel, men det är kanske det vi vill pröva. Vilka antaganden har då legat till grund för inspektionen? Eftersom det är svårt att i officiella dokument finna ett resonemang om vilka antaganden som måste vara uppfyllda för att inspektionen ska fungera, har vi själva gjort vissa antaganden om vad som *kan* krävas för att inspektionen ska leda till att målen uppfylls. Vi har t.ex. förutsatt att inspektörerna är professionella, att inspektionens påpekanden uppfattas som angelägna att åtgärda, att inspektionsrapporten speglar förhållandena i kommunen/skolan på ett rättvisande sätt, att åtgärderna är de som bästa sätt leder till måluppfyllelsen etc. Det är de antagandena som vi kommer att testa här i så måtto att de ligger till grund för våra enkätfrågor.

Nu kanske resonemanget får en viss negativ klang eftersom vi endast talar om brister. Att brister åtgärdas är naturligtvis bara en delmängd av det som krävs för att uppfylla de nationella målen. Det som inspektionen upptäckt som brister betyder inte att övrig verksamhet fungerar klanderfritt. Inspektionen har inte möjlighet att följa det dagliga arbetet på skolan och allt som där krävs för att skolan ska uppfylla de nationella målen. Det innebär att skolan inte med nödvändighet når de nationella målen bara för att man åtgärda de brister som upptäcks. I den här studien blir vi dock tvungna att koncentrera oss på att se vad inspektörerna upptäckt och om det finns förutsättningar för att dessa brister också blir åtgärdade.

Att vi koncentrerar oss på *förutsättningar* för att effekter ska inträffa beror på att effekter, åtminstone på längre sikt, kan vara svåra att mäta i detta skede. Vi börjar med att ställa frågan om vad inspektörerna ser.

3.1 Vad ser inspektörerna?

Att bedöma inspektionen utifrån de kritik-/förbättringsområden som den finner är nödvändigtvis inte ett relevant bedömningskriterium. Om inspektionen inte skulle finna några brister betyder inte det att inspektionen därmed automatiskt är ineffektiv. Anledningen kan vara att skolorna uppfyller de krav som ställs på dem.

Hur vet vi om inspektörerna upptäcker alla de kritik-/förbättringsområden som finns? Det vi vet är *att* de upptäcker brister. För att ge en överblick över antalet påpekanden och inom vilka av de sju granskningsområden som de främst ligger har vi sammanställt nedanstående tabell.¹⁵ I tabellen har vi sorterat in strecksatserna med kritik- resp. förbättringsåtgärder som återfinns i kommunrapporterna. Värt att notera är att en strecksats, dvs. en viss typ av påpekanden, kan avse flera skolor inom kommunen. Även om strecksatserna är få kan således många skolor vara berörda.

¹⁵ En liknande bedömning finns i "Skolverket. 2003 Utbildningsinspektionen 2003 ur ett nationellt perspektiv – en analys av inspektionsresultaten"

Tabell 2. Andelen strecksatser i kommunbesluten som uttrycker kritik respektive förbättringsområden, fördelat på inspektionens huvudområden.

<i>Inspektionens huvudområden</i>	<i>Kritik (%)</i>		<i>Förbättringsområden (%)</i>	
	2003	2004	2003	2004
<i>1 Normer och värden</i>	1	1	9	6
<i>2 Kunskaper</i>	0	0	3	5
<i>3 Arbetsklimat och delaktighet</i>	8	7	8	15
<i>4 Pedagogisk verksamhet</i>	37	29	33	36
<i>5 Styrning, ledning och kvalitetsarbete</i>	34	31	26	16
<i>6 Tillgång</i>	19	29	11	11
<i>7 Resurser</i>	2	3	11	11
Totalt (antal)	188	191	209	332

Sammantaget står kritiken respektive förbättringsområdena för ungefär hälften vardera av påpekandena, 47 respektive 53 % i kommuner inspekterade hösten 2003. Förbättringsområdena har en större andel bland de kommuner som inspekterades våren 2004. Av tabellen framgår att det är inspektionsområdena 4 och 5, dvs. pedagogisk verksamhet respektive styrning, ledning och kvalitetsarbete som får mest kritik och flest påpekanden om behov av förbättringsarbete båda åren.

Vi ska ge några exempel på vad dessa kritik-/förbättringsåtgärder kan gälla. Vi utgår från 2003 års inspektioner eftersom det är här som vi har gjort en mer ingående analys. De resultat och den helhetsbild som framträdde 2003 förstärks och fördjupas emellertid i 2004 års inspektioner.¹⁶ Det är endast i några få avseenden som en något annorlunda bild framträder, vilket kommenteras nedan.

Det som tas upp som kritik eller förbättringsområde kring den **pedagogiska verksamheten** är företrädesvis bristen på arbetsplaner, behov av bearbetning av nationella kursplaner, brist på undervisning i modersmål och svenska som andraspråk och att elevens val inte erbjuds enligt gällande förordning. Vidare påtalas i stor utsträckning brister i asylsökande barns rätt till undervisning, brist på stödundervisning, att åtgärdsprogram och individuella studieplaner inte upprättas samt arbetet med vägledning och utvecklingssamtal. Behov av utvecklingsarbete med betygssättningen samt behov av att utveckla arbetet med analys och utvärdering av lärandet är ytterligare exempel på brister i den pedagogiska verksamheten.

Kring **styrning, ledning och kvalitetsarbete** handlar kritiken och förbättringsområdena bland annat om ansvarsfördelning, beslutsordning och kommunikation. Vidare anses samverkan mellan verksamheter och skolor behöva förstärkas, rektorsfunktionen utvecklas i olika avseenden och kvalitetssäkrings- och förbättringsarbetet stärkas. Till exempel saknas det i vissa kommuner aktuell skolplan, system för dokumentation, utvärdering och kvalitetssäkring samt kvalitetsredovisningar. Även besluten om särskoleplacering, anpassad studiegång samt rutiner kring elevvårdskonferenserna kritiseras. I inspektionerna 2004 påtalas särskilt vikten av rektor som pedagogisk och didaktisk ledare som den enskilt viktigaste framgångsfaktorn.

Övriga fem inspektionsområden har fått mycket lite, i något fall ingen, kritik. På området **kunskaper** har ingen kritik uttrycks och endast få förbättringsbehov påpekats. Det konstateras

¹⁶ Skolverket 2005. Utbildningsinspektionen 2004 – sammanställningar och analyser av inspektionsresultaten. Denna rapport täcker dock in hela 2004 medan tabellen ovan endast täcker in våren 2004, dvs. den del av 2004 som vi studerat.

att nationella prov och betyg överlag visar på en relativt god måluppfyllelse. De utvecklingsbehov som påtalas inom området avser främst nivån på elevernas kunskaper. Detta område, uppger Skolverket, ska dock ses tillsammans med de utvecklingsbehov som förts fram under området pedagogisk verksamhet och undervisning och som avser utvärderingar av lärandet. Bilden av elevernas kunskaper är mer negativ 2004. En högre andel skolor uppmanas att vidta åtgärder för att förbättra elevernas kunskapsresultat.

Merparten av det som har kommenterats kring **arbetsklimat och delaktighet** gäller arbetet mot kränkande behandling, i huvudsak formella brister i befintliga handlingsprogram. Även bristande samverkan i skolmiljön har framförts i många kommuner.

Även **normer och värden** är ett område som har fått lite påpekanden och som tillsammans med området **kunskaper** står för skolans resultat. När det gäller normer och värden samt resurser förekommer ingen respektive liten kritik, däremot är förbättringsbehoven större. En förklaring som Skolverket ger till de relativt goda resultaten kring normer och värden är att den tidigare kraftfulla satsningen för att stärka elevernas värdegrund har gett positivt resultat, liksom skolornas systematiska arbete mot mobbning och kränkande behandling. Den i huvudsak positiva bilden från 2003 är emellertid inte fullt lika positiv 2004. I 2004 års inspektioner ingår dock fler skolor i medelstora och stora kommuner och där olika former av kränkande behandling förekommer.

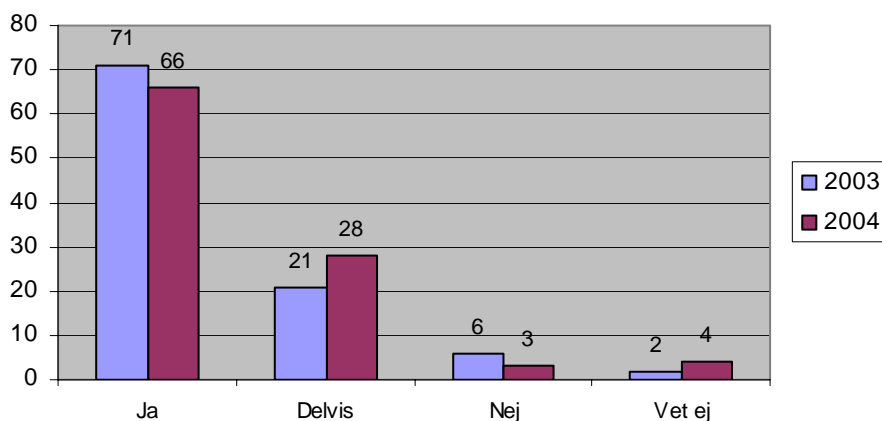
Även kommunens förutsättningar har i sammanhanget bedömts vara goda. Den kritik som påtalas för några få kommuner gällande **resurser** rör främst bristen på lärarkompetens. Skolverket konstaterar dock att den genomsnittliga personaltätheten i de granskade kommunerna ligger i nivå med riksgenomsnittet. Ett återkommande utvecklingsbehov är dock bristen på specialpedagogisk kompetens. Kring **tillgång till omsorg och utbildning** förekommer det både kritik och utvecklingsbehov. Merparten handlar om att elever inte alltid erbjuds utbildning i alla de ämnen som föreskrivs i de nationella bestämmelserna och att möjligheterna till arbetsplatsförlagd utbildning bör förbättras. Även behov av bättre information till elever och föräldrar avseende deras rättigheter och skyldigheter är vanligt förekommande.

Kan man av ovanstående tabell utläsa om inspektörerna finner alla kritik-/förbättringsområden? Är få påpekanden inom vissa områden ett tecken på att det på dessa områden fungerar väl eller en indikation på att inspektörerna inte hittar dessa kritik-/förbättringsområden? I 2003 års enkätomgång bad vi respondenterna att svara om de ansåg att inspektörerna ”missat” något eller inte uppmärksammat något tillräckligt. Vi har förutsatt att kommunerna/skolorna har en bra bild av hur förhållandena är och därmed kan bedöma om inspektionen upptäckt eventuella brister eller inte. Ungefär en fjärdedel ansåg att de missat något eller inte uppmärksammat något tillräckligt. Kommentarer gällde nästan uteslutande att inspektörerna inte gått tillräckligt djupt i vissa frågor, vilket vi kommer till strax. För att kunna svara på om inspektörerna missat något förutsätter i sin tur naturligtvis att respondenterna *vet* vad som är brister eller inte, dvs. i förhållande till de nationella målen. En viss tveksamhet kan infinna sig med tanke på att inspektionen upptäckt brister som de själva inte var medvetna om. Den relativt stora andelen *vet* ej svar kan även vara en indikation på detta.

Hur uppfattas inspektionsbesöket

Ett annat sätt att se om inspektörerna upptäcker de brister/förbättringsområden som finns är att undersöka om inspektörerna har den tid och den kompetens som är nödvändig. Vi började dock med att ställa en fråga om inspektionen genomfördes på ett bra sätt:

Figur 15. Om inspektionsbesöket genomfördes på ett bra sätt



Det är en positiv bild som framträder, vilken överensstämmer med den sammantagna synen på inspektionen. Respondenterna är i huvudsak nöjda med själva besöket. Lärarna är, som i många andra frågor, den grupp som är relativt sett minst nöjd. Andelen ja-svar bland lärarna är 55 % i 2003 års enkätomgång, respektive 59 % i 2004 års enkätomgång. Följande är några exempel på positiva kommentarer:

Inspektörerna var på skolan under två hela dagar; under lektionstid med elever, under planeringstid med arbetslag och under kvällstid med föräldrar. De fick därför en samlad bild av verksamheten.

Genom att belysa dessa sju områden fick man en enormt tydlig bild av skolan även om besöket bara varade två dagar.

Avvägningen var mycket väl gjord, inspektörerna var mycket pålästa och insatta.

Vi tycker att samtalen genomfördes på ett bra sätt. Gemensamt betade vi av de olika kriterierna.

Mycket positivt från alla berörda grupper. Vi var imponerade över hur engagerade och intresserade inspektörerna var.

Det var tillräcklig bredd för att få en ganska bra bild av hur skolan uppfyller målen i läroplanen.

God avvägning, balanserad och flexibel.

De områden vi ansåg viktiga togs upp.

Det kändes som vi diskuterade för vår skola viktiga frågor.

Även om bilden överlag är positiv finns en hel del missnöje. Vi vill poängtera igen att den övervägande bilden är positiv, men för att denna bild om möjligt ska bli ännu bättre framöver har vi valt att i högre grad återge vad de negativa respondenterna har svarat. En typ av missnöje gäller den **tid** som avsattes till besöket:

Inspektörerna var mycket stressade beroende på tågtider som skulle passas och av att flera av våra skolor ligger i ytterkanterna.

Hade besöket endast en dag, slumpmässiga saker fick för stor betydelse, det gäller såväl positiva som negativa saker.

Tiden var hårt pressad och ett samtal med inriktning mot reflektion och idéutbyte saknades.

Besöket var för snabbt och intensivt, man hade kunnat förvänta sig en mer ingående granskning i de verksamheter man bestämt sig för.

Väldigt tidspressade besök med litet urval av elever och personal där individuella åsikter i viss mån blev generella.

Eftersom vi har ett stort geografiskt område blev det korta besök på varje enhet och en del blev kanske ögonblicksbilder.

Jag upplevde inspektionen som ytlig och översiktlig. Den kartläggning jag själv hade gjort som ny skolledare sa mer än vad inspektionen kom fram till. Besöket var enbart en dag och inte heller en hel dag. Jag hade hoppats på djupare och mer kritisk information som kunde varit till hjälp i fortsatt förbättringsarbete.

Tiden för själva inspektionen var alldeles för kort för att inspektörerna skulle ha möjlighet att sätta sig in i vår verksamhet och vår organisation. Det blev "ett skummande på ytan".

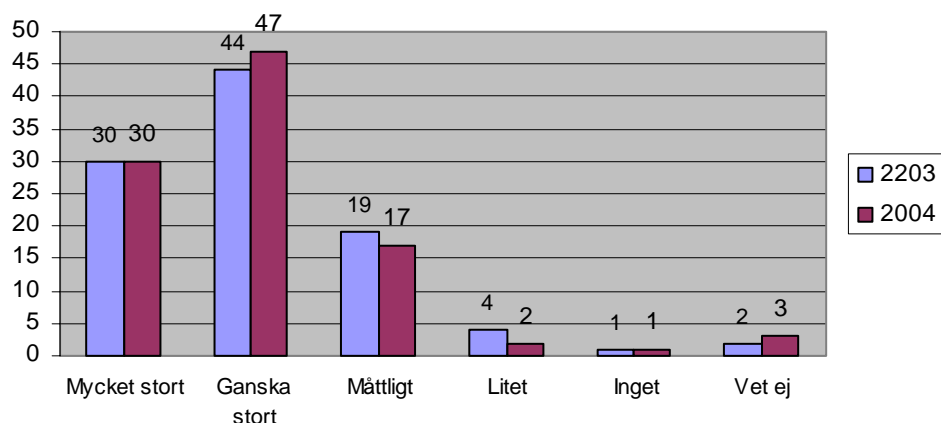
Förtroendet för inspektörerna

En annan viktig faktor som vi nämnt ovan är hur skickliga eller professionella inspektörerna är. Inspektionen är naturligtvis inte och ska inte uppfattas som något mekaniskt, utan är ett möte mellan människor där såväl inspektörer som de inspekterade har förtjänster och brister. Den som blir inspekterad eller utvärderad kommer alltid att ha synpunkter på bedömarens som delvis, vilket är ofrånkomligt, beror på hur bedömningen faller ut.

Synen på inspektionen och inspektörerna som personer är därför extra viktig eftersom det påverkar inte bara förtroendet för hela inspektionsverksamheten utan förmodligen också benägenheten eller viljan att vidta olika åtgärder.

På vår fråga om vilket förtroende man kände för inspektörerna är resultatet påfallande stabilt mellan de båda tillfällena.

Figur 16. Förtroendet för inspektörerna



77 % (74 % 2003) uppger att de har mycket eller ganska stort förtroende för inspektörerna. Ser vi till de enskilda kategorierna av svarande har politiker det största förtroendet. 50 % (64 % 2003) uppger att de har ett mycket stort förtroende. Lärarnas förtroende är inte lika stort. 21 %, respektive 14 % 2003, uppger att de har mycket stort förtroende medan 26 %, respektive 28 % 2003, uppger att de har ett måttligt förtroende för inspektörerna.

Förtroendet för inspektörerna är i huvudsak mycket eller ganska stort och bilden stämmer överens med den positiva bilden av inspektionsbesöket ovan, vilket är naturligt, eftersom dessa variabler borde samvariera. Trots den positiva bilden finns även här en del negativ kritik som inte alltid har med själva sakkompetensen hos inspektörerna att göra. Det handlar i en del fall om inspektörernas inställning och uppträdande. Även här ger vi ett större utrymme för de negativa kommentarerna än för de positiva.

Inspektörernas **bemötande** samt deras **kompetens** kritiserades på följande sätt:

Inspektörerna verkade dåligt insatta i dagens skolverklighet.

Det var inte bra när inspektörerna på en av skolorna kritiserade rektorerna för ett förslag till dagsprogram som kom från Skolverket. De kunde inte alls följa den ordningen och frågade lite tykigt vem som hade kommit med förslaget.

Inspektionen kändes som en vendetta mot friskolan, dessutom blev inspektörerna personliga i sin kritik och var allmänt oprofessionella.

Arrogant inställning.

Inspektörerna fjärmade sig från personalen. Kände inte in sig i skolan.

Vissa inspektörer visade liten respekt gentemot mottagande skola som inte fick visa sitt rätta jag. De var kortare tid på lektionsbesök än i fikarummet. Därefter skrevs skolan ner och de var inte villiga att justera direkta felaktigheter vi påtalade efter genomläsning av grundtexten. Detta kändes oerhört nonchalant. Andra besök hade inte alls denna karaktär. Där möttes verksamheten med respekt.

Inspektörerna presenterade sig inte vid klassrumsbesök. Verkade ibland som om de bara letade fel och brister.

En inspektör utstrålade felfinneri på ett obehagligt sätt. En återföring till en rektor blev katastrofal.

Nog så strikt utan att ta hänsyn till hur verkligheten ser ut, t ex olika lokala förutsättningar såsom dåliga kommunikationer, liten skola med få personal osv.

Den andra gruppen av svar berör på vilket sätt **samtalen** genomfördes:

Det kändes som man satt i ett förhör. Jag blev trött på högtravande myndighetsspråk och på att de vred och vände sig bakom svåra ord och uttryck.

Deras intervju av oss lärare blev inte bra. Det blev ingen pedagogisk diskussion utan det kändes som en förhörsutfrågning.

Inspektörerna var pålästa, ställde bra frågor, men var lite humorlösa.

Kändes juridiskt.

Föräldrarna som intervjuades kände det som om inspektörerna till varje pris ville få fram något negativt om skolan.

Inspektörerna använde ord i sina frågor till barnen och föräldrarna som de inte alltid vet vad det innebär, vilket kan ge felaktiga svar.

En del strul med tider som inte passades –lite för ofta!

En ödmjukare inställning och mer hjälpande inställning från inspektörerna hade varit trevlig. Mer konsult, mindre inspektör.

Den ena inspektören uppträdde otrevligt och direkt kränkande mot både personal och elever. Den andre teg och samtyckte. Vi var mycket frågande inför syftet med inspektionen.

Det var ingen dialog mellan inspektörerna och mig. De uppträdde som ”myndighetsutövare”.

Jag saknade saklighet, professionalism. Mycket skvaller fördes mellan enheterna. En inspektör sov vid flera tillfällen. Föräldragruppen reagerade starkt på detta.

Hakade ibland upp sig på detaljer och ställde kuggfrågsliknande spörsmål.

På den ena skolan fastnade inspektören på ett mycket oproffsigt sätt i ett ärende med kränkande behandling. Hon gick själv in för att lösa det och glömde bort att fråga oss hur vi hanterar det. Drog slutsatser på ett anmärkningsvärt oproffsigt sätt på väldigt kort tid. Det finns mycket att säga om detta, men hennes sätt att agera förstörde hela inspektionen och förtroendet för den.

Ledningen för inspektionen var positiv, saklig och konstruktivt kritisk. Information och kontakter före, under och efter inspektionen var upplysande, tydliga och visade klart inspektionens syfte. Den ”inhyrda” kompetensen ställer jag mig mer frågande till. Den stod mest för hurtiga tillrop och allmän otydlighet.

Vi hade förväntat oss en positiv och utvecklande dialog. Vi fick motsatsen. Man ska inte behöva trösta barn för att de blivit kränkta av Skolverkets personal.

Verklighetsförankring saknades.

Inspektörerna höll väldigt olika nivå, på något håll var det katastrof.

Lärare upplevde att en av inspektörerna avbröt pågående lektioner för att anmärka och framföra personliga åsikter.

En av inspektörerna uppförde sig som om det var ett besök av polisen vid en brottsutredning och gick omkring och rotade i både elevers och personals personliga saker. Detta var en klar kränkning och gjordes utan att kommunicera med aktuella personer.

Vi vill än en gång påpeka att det positiva intrycket är övervägande. Att svara på frågan om inspektörerna verkligen ser alla de brister eller förtjänster som finns kan vi inte ge något definitivt svar på. Om respondenterna är nöjda med inspektionen och tycker att de ser väldigt mycket kan också ha ett samband med vilka förväntningar man har på inspektionen och på vad man tror är möjligt att se på ett par dagars inspektion. Men det beror också på vilken bild respondenterna själva har av sin verksamhet. Att bli hemmablind är inte någon nyhet för någon.

3.2 Kommer bristerna att åtgärdas?

Om brister kommer att åtgärdas eller inte beror förmodligen på ett antal förutsättningar. De flesta av respondenterna anser att inspektionen inriktade sig såväl på rätt områden som att inspektionen genomfördes på ett bra sätt. Det finns således goda förutsättningar för att åtgärder kommer att vidtas. De har också sagt att de kommer att arbeta med de flesta

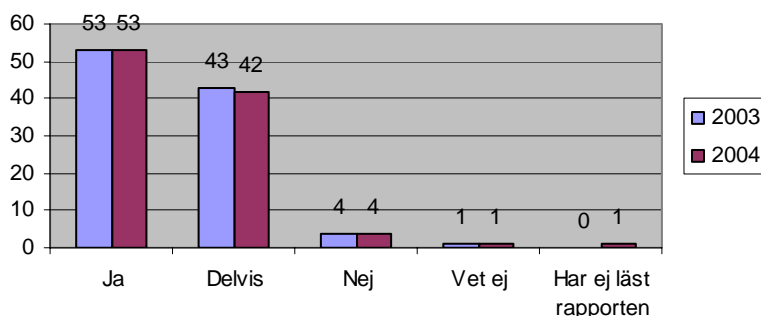
områdena likaväl som de också sagt att en hel del av de brister som inspektörerna upptäckt redan var tänkta att vidtas.

Åtgärder kan dock vidtas mer eller mindre entusiastiskt eller i lägre eller i högre grad. Det som sägs i teorin kanske inte alltid genomförs med lika stor kraft i praktiken. Vi har därför undersökt andra förutsättningar som kan spela in och vara viktiga för att olika åtgärder ska vidtas.

Om rapporten ger en rättvisande bild

En faktor som kan tänkas påverka det allmänna intresset för att vidta åtgärder är om inspektörernas rapport ger en rättvisande bild av skolan.

Figur 17. Om rapporten ger en rättvisande bild



Drygt hälften anser att rapporten ger en rättvisande bild av skolan. Endast en liten andel säger att den inte gör det, nämligen 4 %. Helhetsbilden är således positiv. När vi frågade om man instämde i de kritik-/förbättringsområden som påtalades av Skolverket blev siffrorna ungefär desamma. 47 % svarare ja i den första enkätomgången, respektive 53 % i den senare, och 51, respektive 44 % i den senare omgången, svarade delvis.

De kritiska kommentarerna handlar bland annat om att småsaker hamnade i fokus och att inspektörerna drog förhastade slutsatser eller gjorde feltolkningar. Några uttrycker att inspektörerna till viss del var för ”fyrkantiga”, hade förutfattade meningar och att de personliga åsikterna fick för stort utrymme. Kvalitetssäkringen av rapporten kan förbättras anser några som inte fick gehör för påpekade felaktigheter i det utkast till rapport som de fick läsa.

Det kändes som om inspektörerna var tvungna att lyfta fram något förbättringsområde och därför blev det en del småsaker som kunde rättas till samma månad. När sedan rapporten kom 10 månader efter besöket kändes det trist att en lista med förbättringsområden fanns med, som redan hade ordnats.

Det var mycket i rapporten som inte stämmer med verkligheten. De har talat med ett fåtal elever och ett fåtal lärare och drar slutsatser för hela skolan utifrån dessa samtal. Det känns inte förtroendeingivande och professionellt.

Tre skolor inspekterades. I rapporten blandades skolorna delvis samman. Goda respektive dåliga exempel placerades på fel skola!

Rapporten innehåller lösryckta citat från enstaka elever och personal, i vissa fall rena lögner.

På den skola där jag upplever att vi inte möttes av respekt från inspektörerna, där speglar inte heller rapporten verksamheten på rätt sätt. Vid redovisningen på föräldramötet undrade föräldrarna om det var deras skola som beskrevs.

De lades stor vikt vid att hitta och poängtera bristerna, men inte lika stor vikt vid det positiva. De kom inte direkt med några konkreta förslag till förändring.

Jag tycker att min rektorskollega blev uthängd på ett mycket olyckligt sätt och att detta förfaringsätt absolut inte är ett stöd för fortsatt arbete. Jag tycker också att man gjorde uttalanden mot en lärare som man borde ha grund till på ett annat sätt än vad man hade. Det var snabba slutsatser.

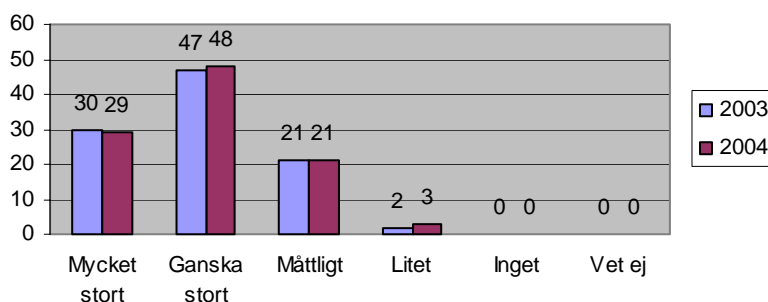
Vissa kommentarer verkade göras för kommentarens skull, inte för att något var fel.

Vi fick en anmärkning som kändes onödig och som gick runt i pressen efteråt. Jobbigt!

Intresset för rapportens resultat

Den samlade bilden blir därmed att merparten måste sägas instämma i det som sägs i Skolverkets rapporter. Att man i stort sett håller med om det som sägs är naturligtvis en viktig förutsättning för att arbetet med dessa åtgärder ska kännas meningsfullt. Men att instämma är inte detsamma som att man därmed faktiskt börjar arbeta med olika åtgärder. En annan viktig förutsättning är att det finns ett intresse i organisationen för de resultat som kommit fram och att resultaten diskuteras. Om de inte diskuteras kan de rimligtvis inte upplevas som något viktigt. En fråga till respondenterna är därför vilket intresse det funnits för rapporten och dess resultat.

Figur 18. Intresset för rapporten och dess resultat



Intresset har varit mycket eller ganska stort anser 77 %. Drygt 20 % anser att intresset varit måttligt, litet eller inget. Om vi ser till intresset för de olika grupperna, är mönstret detsamma som i många andra frågor. 87, respektive 94 % av tjänstemännen, anser att intresset varit mycket eller ganska stort i 2003 respektive 2004 års enkätomgång, medan motsvarande för lärarna är 68, respektive 70 %.

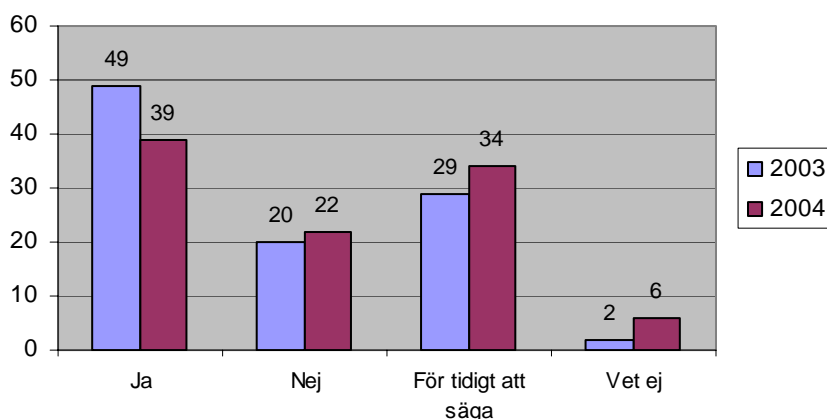
Här har vi inte bett om några kommentarer utan konstaterar bara att intresset varit mycket eller ganska stort. Det innebär att det finns goda förutsättningar för att respondenterna dels känner till resultatet, dels för att bristerna ska åtgärdas. Intresset för rapporten och huruvida den har diskuterats är viktiga faktorer för verksamhetens utveckling. Det handlar om att inte enbart ha kännedom om vad som ska göras utan också om att få till diskussioner vilka blir en ständig påminnelse om vad som ska göras.

Påverkan på det dagliga arbetet

En ytterligare faktor som är viktig för att åtgärder ska vidtas, inte bara pliktskyldigast utan också för att de känns viktiga, är huruvida man anser att de påpekanden som gjorts har någon praktisk betydelse för det dagliga arbetet. Vi frågade därför om resultatet av inspektionen kommer att få någon påverkan på det dagliga arbetet. Syftet med frågan är att de svarande har möjligheten att bedöma den relativa nyttan av de föreslagna åtgärderna i förhållande till alla andra åtgärder som man kanske anser måste göras i skolan för att den ska fungera. Om de

åtgärder som föreslås får karaktären av ”mer byråkrati” och inte ger resultat i det vardagliga arbetet finns risken att dessa inte känns lika angelägna.

Figur 19. Om det dagliga arbetet kommer att påverkas av rapportens resultat



Hälften i 2003 års enkätstudie menar att det kommer att påverka det dagliga arbetet, medan 20 % säger nej. I den senare enkätomgången är det färre som svarar ja. Å andra sidan är det fler denna gång som säger att det är för tidigt att svara på eller att de inte vet. Kommentarer om vad som kommer att påverkas kan grupperas kring områdena; **administration**, t.ex. nya administrativa rutiner; **ledning/organisation**, t.ex. organisationsförändringar, tydligare ledning/nya beslutordningar och **verksamhet/arbetsätt**, t.ex. mer/bättre dialog och konkret arbete med olika utvecklingsområden.

Inspektionen har enligt kommentarerna lett till en mängd olika ”vardagsaktiviteter” inklusive många aktiviteter som berör eleverna direkt. Det är samtidigt ovanligt med negativa kommentarer, t.ex. om att det skulle bli mer administration, även om det förekommer. Nedan är några negativa kommentarer:

Vi är mer medvetna om vikten av dokumentation, som tycks vara viktigare än det dagliga arbetet.

Stress, merarbete.

Lärarna har fått en ökad arbetsbelastning. Verksamheten har i viss mån byråkratiserats.

Kravet på formalia och dokumentation kommer att stressa mig mera än tidigare.

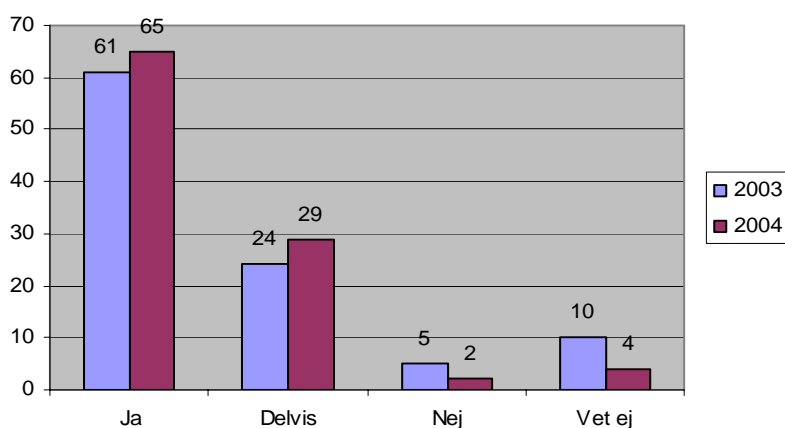
Jag har fått lägga mer tid på diskussion och planeringsarbete med politiker och rektorer kring inspektionsresultatet.

Mer administration.

3.3 Leder åtgärderna till uppfyllandet av de nationella målen?

Vi kan konstatera att kritik-/förbättringsområdena, åtminstone ur respondenternas syn, hittas och det verkar också finnas förutsättningar för att de kommer att åtgärdas. Frågan är dock om dessa åtgärder är tillräckliga för måluppfyllelsen? Vi har sett att många anser att inspektörerna på ett bra sätt täcker de områden man tittar på. Samtidigt, när vi frågade om man tittade på rätt områden, fanns många synpunkter om att inspektionen känns stressig, har för lite tid och många gånger är för ytlig.

Figur 20. Om inspektionen inriktade sig på rätt områden



Drygt 60 % i båda mätningarna anser att inspektionen inriktade sig på rätt områden, medan ungefär 25 % svarar delvis, dvs. ungefär samma fördelning som på synen på inspektionsbesöket. De positiva svaren har vi redogjort för ovan där vi bad respondenterna att ge sin syn på hur inspektionsbesöket uppfattades.

De negativa kommentarerna är mer inriktade på avvägningen mellan områdena:

Området kunskap kanske inte gavs det utrymme det borde ha.

*Anser att de skulle ha begränsat sig och djupdykt i vissa områden
Hade önskat en större fördjupning kring åtgärdsprogram och stöd till elever i behov av särskilt stöd. Även en större tydlighet gällande normer och värdegrund, t.ex. bemötande och förhållningssätt.*

Väldigt liten tid ägnades åt lektionsbesök - kan man bilda sig en uppfattning om variationen i undervisningen på så kort tid?

Pedagogisk verksamhet och undervisning kunde ägnats mer tid och dialog. Flera av inspektörerna kunde inte i rapporten skilja på sina egna och de intervjuades värderingar. I den skriftliga rapporten är det otydligt vem eller vilka som tycker och tänker vad.

Mycket kretsade kring dokument/papper. Trivsel/trygghet kom i andra hand.

Jag skulle nog velat ha mer fokus på undervisningen - en bättre feedback för lärare och skolläring.

Jag måste säga att man frågade om våra rutiner och om hur vår elevmedverkan såg ut och den stora frågan kränkande behandling Men ingen frågar egentligen om ämnena i undervisningen.

Jag skulle vilja att inspektionen var mer pedagogiskt inriktad.

Jag hade hoppats att de skulle fokusera mer på lärande och mindre på dokument.

Det finns ett glapp mellan intention och verklighet. Tyngdpunkten tycktes ligga på styrdokument vilka inte alltid beskriver hur verksamheten reellt arbetar. Konkurrensen mellan skolor gör att uppriktigheten kanske inte alltid är alldeles trovärdig.

För mycket fokus på elevinflytande.

Resultat, betygsättning och det som hör därtill måste granskas på ett helt annat sätt.

Eftersom inspektionen så tydligt handlar om formalia och hur det efterlevs tycker jag att man kanske missar andra väsentliga delar, samt att det kan få effekten att kommunala skolor i ännu högre grad kommer att karaktäriseras av en tung administration.

För mycket negativ detaljgranskning, för lite om långsiktiga utvecklingsbehov.

Efter att ha läst rapporter från andra skolor i kommunen har jag uppfattningen att man tittat på olika saker på de olika skolorna. En större systematik för granskningen hade inte skadat.

Att försöka spegla den atmosfär som råder på skolan och se till undervisningsformer är OK, men att inrikta sig på dokument som inte finns är en modenyck. Någon sorts tro på att bara det finns ett skrivet papper så kommer det att fungera.

Vad ser man? Ytan, men hur få syn på det som ligger under?

Att veta om inspektionen verkligen leder till att de nationella målen uppfylls är förmodligen för tidigt att säga. Att merparten anser att inspektionen inriktar sig på rätt områden betyder naturligtvis inte att de samtidigt anser att djupet alltid nås. Att ungefär 25 % säger att de brister som inspektionen upptäcker inte är särskilt viktigt och inte påverkar vardagsverksamheten kan fortsättningsvis tolkas olika beroende på vilken utgångspunkt man har. Ett ”papper” kan kännas oviktigt utifrån ett kunskapsperspektiv, men kanske viktigt för en enskild elevs rättigheter.

3.4 Sammanfattning

Sammantaget ger resultatet ganska goda förutsättningar för att åtgärder kommer att vidtas.

Av svaren 2004 (2003 inom parantes) finner vi att

- 65 % (61 %) anser att inspektionen inriktade sig på rätt områden, medan 29 % (24 %) anser att den *delvis* inriktade sig på rätt områden
- 66 % (71 %) anser att inspektionen genomfördes på ett bra sätt, medan 28 % (21 %) svarade *delvis*
- 30 % i respektive enkät uppger att de har stort förtroende för inspektörerna, medan 47 % (44 %) har ett ganska stort förtroende
- 53 % i respektive enkät anser att rapporten ger en rättvisande bild av verksamheten, medan 42 % (43 %) anser att rapporten ger en *delvis* rättvisande bild
- 29 % (30 %) menar att intresset för inspektionsrapporten är mycket stort, medan 48 % (47 %) menar att intresset är ganska stort

Är då inspektionen effektiv? Trots avvikelser är ändå, för alla grupper av respondenter, sammanfattningsvis intrycket av inspektionen gott. Vi kan även konstatera att inspektionen i relativt stor utsträckning förefaller hitta de brister som finns i verksamheterna och att dessa upplevs som relevanta och viktiga av kommunerna/skolorna. Att rapporten upplevs som rättvisande och att intresset för rapporten är relativt sett stort är viktiga förutsättningar för att de faktiskt åtgärdar de kritik/förbättringsområden som inspektionen påtalat. Respondenterna tycker överlag att inspektionen inriktade sig på rätt områden även om djupet många gånger fattas. Allting kan naturligtvis förbättras. I vilken utsträckning de kritiska synpunkter som framförs på inspektionen minskar effektiviteten och om marginalkostnaden för att få bort denna negativa inställning skulle överstiga intäkten är en fråga som är lätt att ställa men förmodligen omöjlig att besvara. Uttryckt på ett annat sätt: Skulle intäkten för att öka respondenternas tillfredsställelse med inspektionen från, låt oss säga, 65 till 70 % överstiga kostnaden?

Utifrån de svar vi fått av respondenterna finns åtminstone relativt goda förutsättningar för att de åtgärder som vidtas kan bidra till att de nationella målen uppfylls. Om de är tillräckliga för måluppfyllelsen får senare analyser svara på. För att bedöma om inspektionen är det effektivaste sättet att bidra till måluppfyllelsen, vilket är att bedöma den yttre effektiviteten, är en annan fråga som vi hittills inte berört, men som vi kommer att beröra något i följande kapitel.

4. Analys

Är resultatet rimligt?

Innan vi går vidare i vår analys av resultaten ska vi först diskutera om våra resultat verkar rimliga eller kanske framför allt trovärdiga. Jämför vi resultaten från de båda enkätomgångarna är likheterna slående. Frågan som inställer sig är naturligtvis vad detta beror på. Det gäller inte bara resultatet i stort utan även inom de olika grupperna. Beror det på enkätens utformning? Det verkar inte troligt. Är rektorerna så ”likformade” att de inte har egna åsikter? Knappast. Det finns tillräckigt många öppna svar där respondenterna inte är styrda på något sätt och där svaren, trots detta, är samstämmiga.

En viss skillnad framstår om vi delar upp materialet på typ av skola. Svaren från gymnasieskolorna är något mer negativa vid det senare enkättilfället än vid det förra. De var t.ex. mer missnöjda med hur inspektionen levde upp till förväntningarna, förtroendet för inspektörerna har sjunkit något och färre anger att de har påbörjat arbetet med utvecklingsområden respektive att de kommer att arbeta med alla de utvecklingsområden. Resultatet kan delvis förklaras med att andelen gymnasielärare som svarat är större i den senare enkätomgången. Lärarna är ju den grupp som generellt sett har varit något mer negativa till inspektionen än övriga kategorier samt gett flest ”vet-ej”-svar. Vi bör dock påpeka att antalet gymnasieskolor är förhållandevis få, 33 stycken mot 187 grundskolor i den senare enkätomgången, varför procenttalen påverkas starkt av enstaka svar.

Att kommunerna i den senare enkätomgången är något större än i första omgången verkar inte påverka svaren.¹⁷ Man skulle också kunna vända på frågan och undra: Varför skulle svaren skilja sig mellan de olika enkätomgångarna? Är en lärare så annorlunda i en större kommun än i en liten kommun? En möjlig hypotes som fanns när denna undersökning startade var att resultaten eller synen på inspektionen mellan de båda omgångarna skulle kunna skilja sig eftersom inspektionen hösten 2003 var den första och därmed inte ”fullt utvecklad”. Det skulle tala för att inspektionen som sådan möjligtvis skulle få bättre siffror i den andra enkätomgången. Man skulle naturligtvis kunna hävda att även den andra omgången är en provomgång eftersom det skedde en relativ stor nyrekrytering av inspektörer samt förbättringar av inspektionsmetoden. Det som talar emot detta är att inspektörerna besöker en mängd skolor under varje termin och därför hinner få en ganska stor erfarenhet.

Det som kan ifrågasättas är metoden att fråga respondenterna hur man tror att en utveckling skulle ha gestaltat sig utan en inspektion liksom i vilken utsträckning man kände till olika brister när dessa redan finns dokumenterade. Men metodproblem uppstår ofta, kanske i särskilt hög grad när det gäller effektmätningar. Om vi ”bortser” från detta, har vi svårt att i övrigt se några konstigheter i vårt underlag, som dessutom är stort.

Att bedöma resultatet – måttstock

Att utvärdera effekterna av inspektionen innebär att bedöma dessa i förhållande till något kriterium. Vi har valt effektivitet som ett viktigt kriterium. De som fått bedöma hur väl detta kriterium uppfylls är våra respondenter. I mångt och mycket är det naturligtvis deras perspektiv som står i centrum. Men man skulle också kunna tänka sig en viss utblick för att t.ex. se hur denna inspektion står sig i förhållande till andra motsvarande

¹⁷ Medelinvånareantalet 2003 är 14 630 och medianen 12 051. År 2004 är motsvarande 28868 och medianen 19565.

inspektionsverksamheter i andra länder. Detta blir fortfarande att bedöma verksamheten utifrån ett inre effektivitetsperspektiv. Inspektionsverksamheten har emellertid ifrågasatts utifrån ett yttre effektivitetsperspektiv, dvs. skulle inte ett bättre resultat kunna åstadkommas genom andra typer av insatser. Detta har framför allt diskuterats bland pedagogerna. Vi kommer i detta kapitel att ta upp något av denna diskussion. Den första frågan vi ställer är om det positiva resultat som redovisats ovan kan ha något att göra med förväntad och upplevd kvalitet.

4.1 Förväntad eller upplevd kvalitet

Vår hypotes ovan var att synen på inspektionen inte har med kommunstorlek, typ av skola etc. att göra utan utgår ifrån personliga upplevelser och förväntningar på inspektionen. Upplevelsen av kvalitet mäts ofta som en relation mellan förväntade och infriade förväntningar. Det skulle betyda att en inspektion utförd på exakt samma sätt på två olika ställen skulle kunna få helt olika värden på genomförandet, förtroendet för inspektörerna etc. Om alla har höga förväntningar spelar det kanske ingen roll hur bra själva inspektionen är. Om förväntningarna förändras med åren är det detta som förklarar en förändrad syn på inspektionen, inte inspektionen i sig.

Ungefär 50 % i båda enkätomgångarna anser att förväntningarna infriades medan ungefär 35 % svarar delvis och knappt 10 % nej (bland de ungefär 60 % som hade förväntningar). Det kan ju innebära att de som är missnöjda med inspektionens genomförande helt enkelt är de som hade väldigt höga förväntningar på inspektionen och som ansåg att dessa förväntningar inte uppfylldes. Även om vi anser att frågan är viktig att ställa har vi svårt att svara på den. Egentligen skulle frågan ha ställts innan inspektionen genomfördes. Att svara på en fråga om förväntningar när inspektionen redan genomförts och man har en uppfattning om hur den *faktiskt* blev kan aldrig bli riktigt rättvisande.

4.2 Internationella jämförelser

Att jämföra olika länders inspektionsverksamheter är ett våghalsigt företag eftersom det är svårt att veta exakt hur inspektionerna går till, såväl när det gäller inriktning som omfattning. Vi ska ändå ge några smakprov.

En utvärdering av inspektionen i Nordirland gjordes i slutet av 1990-talet. Studien gjordes bland ett 70-tal rektorer på grundskolan.¹⁸ Syftet var att utvärdera själva processen kring inspektionen. Dels ville man studera vad som hände före inspektionen, dvs. vad som vidtogs före besöket, dels ville man studera själva inspektionen, dvs. synen på inspektörerna och återkopplingen från dessa. Slutligen ville man undersöka vad som hände efter inspektionen, dvs. vad som upplevdes som särskilt värdefullt, respektive minst värdefullt, om rapporten var korrekt och vilka åtgärder som vidtagits som ett resultat av besöket. Metoden som användes var, som i vår studie, en enkätundersökning som skickades till 130 skolor och med en svarsfrekvens på 58 %.

34 % av rektorerna i låg- och mellanstadiet och 21 % av rektorerna i högstadiet svarade att deras personal varit oroliga inför besöket. Det fanns också ett samband mellan de som var oroliga och hur mycket tid de lagt ned på dokumentationen inför besöket. När det gällde själva besöket ansåg 68 % av rektorerna i låg- och mellanstadiet, respektive 79 % av rektorerna i högstadiet att inspektörernas återkoppling var ”rättvis och noggrann”. Synen på

¹⁸ Gray & Gardner 1999.

inspektörerna var positiv. 76 % av rektorerna ansåg att de var professionella och 75 % att de var kompetenta. Några framförde dock att det inom varje team kunde finnas någon som man inte ansåg professionell: "...the carping, nasty attitude of one member of the team spoiled an otherwise professional inspection".

Efter genomförd inspektion ansåg majoriteten av rektorerna (59 %) att den värdefullaste aspekten från inspektionen var den externa bekräftelsen på "... good practice that it provided. It was done with us, not to us. It affirmed and developed". När det gäller vidtagna åtgärder efter inspektionen kunde 64 % identifiera något område där förändring skett. De flesta uppgav att åtgärderna gällde planering som avsåg hela skolan eller som hade med undervisningen i klassrummen att göra. En allmän klagan bland rektorerna var att de inte fick reda på någonting som de inte redan visste.

En liknande syn framförs i en utvärdering av inspektionen i England (OFSTED) 1999. Inspektionen hade vid denna tidpunkt visserligen inte samma inriktning eller omfattning, dvs. den pågick under en vecka och lärarnas arbete granskas på ett annat sätt. Vi kan ändå konstatera att inspektörerna uppfattades som professionella, där lärarnas syn är den mest varierande. Feedbacken från inspektörerna bedömdes som god, såväl muntligt som skriftligt, dock inte bland lärarna när det gällde deras undervisning. En senare studie av OFSTED visade att 90 % av huvudlärarna var nöjda med inspektionen och att resultaten var rättvisande. Med få undantag var det också i dessa studier lite av det som inspektörerna påpekade som inte de inspekterade redan visste om och redan arbetade mot.¹⁹

Mot vilka variabler eller kriterier kan en inspektion bedömas? Kan man, som i en annan engelsk studie som också gällde OFSTED, spåra om betygen påverkats av inspektionen eller inte? En sådan studie gjordes i slutet av 1990-talet. Man undersökte hur 15-åringars betyg i vissa ämnen, eller snarare hur andelen över ett visst betyg i dessa ämnen, stigit under perioden 1994-1998 där i stort sett alla skolor haft besök av inspektionen. Betygen undersöktes det år dessa skolor haft inspektion.

Det visar sig då att betygen i dessa skolor, till skillnad mot övriga skolor, sjunkit något under inspektionsåret (effekten är dock liten i absoluta termer även om den är statistiskt sett signifikant). Exakt vad detta beror på kan de som genomfört studien däremot inte svara på. En förklaring är att den tid som ägnats åt att förbereda inspektionen ankomst, inspektionsbesöket och möjliga "eftervärkningar" tagit tid från undervisningen. Man menar också att de krav som inspektionen ställer möjligtvis tränger ut skolans egna insatser för utveckling.²⁰ En senare studie, där samma variabler undersöktes, visade emellertid på marginella förändringar och dessutom icke-signifikanta.²¹

Den engelska inspektionen är svår att jämföra med den svenska och det intryck vi har är att de skolor/kommuner vi talat med inte sett inspektionsbesöket som särskilt dramatisk. Vi har ju också sett att förberedelserna inför besöket inte är särskilt omfattande. Som kuriosas har vi tittat på de 21 kommuner som inspekterades hösten 2003, som åtminstone haft ett års verksamhet efter inspektionen på sig, för att se hur meritvärdet förändrats. Statistiken visar att ungefär hälften av kommunerna höjt sitt meritvärde medan hälften sänkt sitt meritvärde.²²

¹⁹ Kogan & Maden 1999; Matthews & Sammons 2004, s. 43 och 85.

²⁰ Rosenthal 2004.

²¹ Matthews & Sammons, s. 26 ff.

²² Statistik från Skolverket.

4.3 Kommunal skolinspektion

En sista jämförelse som inte heller är helt jämförbar men som ändå är den inspektion som ligger närmast Skolverkets inspektion är den kommunala inspektionen. Den finns dock inte finns på särskilt många platser i Sverige. Vi har sett på den kommunala inspektionen i Stockholm. Inspektionen avviker i vissa delar från Skolverkets utbildningsinspektion. Besöket av den kommunala inspektionen är något längre. Inspektionen görs vart tredje år och inte som Skolverkets vart sjätte år. Den kommunala inspektionen gör endagars uppföljningsbesök efter ett halvår för att se hur skolorna har arbetat med de rekommenderade områdena. Den kommunala inspektionen ställer dock inga formella krav som Skolverkets utbildningsinspektion gör i form av kritikområden, men påpekandena uttrycks som ”åtgärder som behöver vidtas för att skolan ska uppfylla krav i nationella styrdokument”. Utgångspunkterna, dvs. att utgå ifrån skollag, läroplaner etc., är emellertid i stort sett lika för såväl den kommunala inspektionen som för Skolverkets inspektioner.²³

Den kommunala inspektionen av gymnasieskolor har också utvärderats. En enkät skickades ut till 36 rektorer på de skolor som inspekterades under läsåren 2002-2003 och 2003-2004. Svarefrekvensen var 61 %. Varje fråga kunde besvaras på en skala mellan 1 och 5, där 5 står för det högsta positiva värdet. Resultatet presenteras som medelvärden.²⁴

<i>1. Hur har vårt genomförande av inspektionen av Din skola allmänt uppfattats av Dig och resten av skolledningen?</i>	4,76
<i>2. Hur uppfattar Du att personalen, i första hand lärarna, har betraktat vårt genomförande av inspektionen?</i>	4,05
<i>3. Hur rättvis anser Du att vår bedömning av skolan var?</i>	4,68
<i>4. Inspektionerna har genomförts bland annat för att resultaten av dem ska bidra till att ge skolan underlag för utvecklingsarbete. I vilken utsträckning anser Du att inspektionen av Din skola har varit användbar i detta syfte?</i>	4,30
<i>5. Hur tydlig och lätt att förstå anser Du att rapporten om Din skola var?</i>	4,50
<i>6. I vilken utsträckning anser Du att inspektionen har haft rätt innehåll och behandlat viktiga områden?</i>	4,47
<i>7. Hur ser du på den fortsatta förekomsten av kommunala inspektioner på gymnasieskolan?</i>	4,91

Resultaten speglar synen på själva inspektionen. Den får då precis som Skolverkets inspektion goda omdömen. Lärarna, precis som i alla andra undersökningar ger inspektionen det minst positiva omdömet. När det gäller t.ex. effekterna av inspektionen är dessa, vilket framgår av en intervju med en av inspektörerna, inte dokumenterade. Dokumentationen består av en genomgång av tillståndet när det gäller områden som normer och värden, elevernas ansvar och inflytande, kunskaper etc. Däremot finns inte särskilt mycket om vad som förändrats på

²³ Skolinspektörernas årsrapport 2004/2005, s. 13 ff.

²⁴ Ibidem, s. 16f.

grund av inspektionen. Inspektionen uppfattar sin roll som att peka på problemen, inte att lösa dem.²⁵

Det finns således bland dem som inspekteras en ganska positiv bild av inspektionen som sådan och av inspektörernas professionalitet. I alla de studier vi tittat på säger dessutom alla att det är få områden som de inspekterade inte redan kände till. Den grupp som avviker i alla undersökningar är lärarna. I Sverige är det lärarna som är missnöjda eftersom inspektionen är för ytlig och är för lite ”klassrumsorienterad”. I t.ex. England där inspektionen åtminstone tidigare ägnade en hel del tid i klassrummen är lärarna också missnöjda eftersom de inte alltid håller med inspektörerna i deras kritik.

4.4 Skolverkets inspektion – vad är den bra för?

Det har förts en del diskussioner, särskilt bland pedagogerna, om inspektionens vara eller icke vara eller om den möjligtvis borde ha en annan inriktning. Vårt uppdrag, som nämndes inledningsvis, är inte att föreslå eventuella förändringar av inspektionen, men vi anser ändå att det kan vara intressant att återge åtminstone något av den diskussion som förts.

Skolverkets inspektion – vad är den bra för? frågar sig professor emeritus Erik Wallin i en debattartikel i Lärarnas tidning.²⁶

Kontroll av skolan är nödvändig på samma sätt som aktiv skolutveckling är nödvändig. Skolverkets nuvarande modell för inspektion motverkar dock sitt syfte och går på tvärs mot utvecklingen av den skola för alla som är målet. I början av året publicerades de första rapporterna från Skolverkets inspektioner av utbildningen i landets alla kommuner och skolor. Rapporterna orsakade på sina håll oro hos föräldrar och lärare och ledde – där resultaten ansågs vara dåliga – till en våldsamt turbulent med politisk pajkastning. Inspektion är kontroll.

Problemet uppstår enligt Erik Wallin

... när resultaten – som nu – främst relateras till de av Skolverket formulerade kriterierna och inte till vad personalen vill med sin skola. Skolbeskrivningarna kommer att sakna relevans och kan inte användas som underlag för att utveckla skolan. En annan brist följer av den korta tid som inspektörerna ägnar skolorna. Den snabba och spontana uppfattning som de korta skolbesöken ger, blir i hög grad bunden av inspektörernas traditionstyngda föreställningar om skolan.

Det finns många åsikter om skolinspektionen, men få empiriska studier, åtminstone i Sverige. Det har sin naturliga förklaring i att den inte funnits särskilt länge här. Men inte ens i England, där inspektionen funnits 10 år längre, finns särskilt många empiriska studier:²⁷

Although there exists a vast literature on school effectiveness and school improvement, general empirically based studies of the effects of the inspections on school quality and standards remain rare.

Den diskussion som uppstått omkring inspektionen har, som vi tolkar den, att göra med mot vilka kriterier inspektionen ska bedömas. Låt oss utgå ifrån det pedagogen Gunnar Berg kallar för utbildningsinspektionens dualism. Han uttrycker denna dualism på följande sätt.²⁸

²⁵ Årsrapport, s. 37. Intervju Gunnar Kriegholm vid enheten för inspektion.

²⁶ Wallin 2004.

²⁷ Rosenthal 2004, s. 146.

²⁸ Berg, G. Presenterat vid Skolverkets planeringsdagar 2005-10-08.

Tabell 3. Utbildningsinspektionens dualism

UTBILDNINGSSINSEKTIONENS DUALISM	
"... kontrollera att nationella krav i skolförvaltningen följs"	"... bedöma hur verksamheterna arbetar i riktning mot de nationella målen"
Tillsyn (gränserna för det tillåtna)	Skolutveckling (skolors förhållande till sina frirum)
Legalitet, dvs. det tillåtna, det "rätta"	Legitimitet, dvs. det möjliga, det "riktiga"
Top-down: Central styrning	Bottom-up: Lokal frihet
Kontroll	Stöd
Utbildningspolitik	Pedagogisk professionalism
Kritikområden	Förbättringsområden
Ansvarsutkrävande (accountability)	Ansvarstagande (responsibility)

Tabellen tydliggör dualismen på ett tydligt sätt på det teoretiska planet. I praktiken blir naturligtvis dualismen mycket otydligare. Inspektions syfte, som den uttrycks i Skolverkets broschyrer, är att inspektera för att förbättra. Är det två motstridiga intressen som inte går att förena? Vad ska inspektionen lösa? Clas-Uno Frykholm, tidigare enhetschef för inspektionen i Umeå, ger följande bild:

Det vi kan se under de senaste tio till femton åren är att statens behov av styrning och kontroll har ökat. Det hänger samman med den förändring av styrsystemet som genomfördes i samband med kommunaliseringen av skolan och den därpå följande successiva övergången från regelstyrning till mål- och resultatstyrning. Statens roll i ett sådant styrsystem är att formulera bestämmelser och övergripande mål för verksamheten samt att följa upp att bestämmelserna efterlevs och att målen uppnås, medan kommuner och skolor har det direkta genomförandeansvaret. Skillnader i kommunernas förutsättningar och ambitioner när det gäller genomförandet har emellertid lett till att det övergripande målet om allas lika rätt till en likvärdig och bra utbildning kommer att hotas. --- Med ovanstående teoretiska förståelse av statens roll och inspektionernas syfte och funktion kan vi konstatera att Skolverket i sina inspektionsrapporter inte ska tala om för kommuner och skolor vad som ska göras och hur det ska göras. Skolverket ska bara – förutom vid direkta brott mot författningarna – ange inom vilka områden som förbättringar måste ske. Med detta som utgångspunkt ska kommunerna och skolorna sedan formulera mål för förbättringsarbetet, utarbeta handlingsprogram, genomföra åtgärder och följa upp effekterna av åtgärder. Allt detta bör ske inom ramen för kommunernas och skolornas normala kvalitetsarbete. Och för att vara framgångsrika i sitt förbättringsarbete behöver de säkert goda teorier om skolutveckling och stöd och hjälp av både skolforskare och andra skolutvecklare.²⁹

Hämmar inspektionerna utvecklingsarbetet? frågar sig Frykholm vidare:

Nej, tvärt om. Inspektionerna är i högsta grad utvecklingsdrivande. De fungerar både proaktivt och retroaktivt. Med proaktiva effekter menas det som utvärderare ibland brukar kalla för RRV-effekten. Den innebär att effekterna av en granskning ofta kommer före det att granskningen genomförs. --- Om vi informerar kommunerna i god tid innan inspektionerna kommer att ske, och är tydliga med vad vi kommer att granska, så kommer kommunerna sannolikt att vidta åtgärder för att undvika kritik och framstå i så god dager som möjligt. --- Huruvida inspektionerna leder till ett

²⁹ Frykholm 2004, s. 3.

aktivt och livfullt utvecklings- och förbättringsarbete när de väl är genomförda är en mer öppen fråga.³⁰

Den dualism, om vi använder Gunnar Bergs terminologi igen, och den kritik som finns mot inspektionen har sin utgångspunkt i att skolutveckling handlar om att utveckla lärandet på ett mer djupgående sätt vilket innebär att detta måste ske på skolnivå och inte uppifrån. Gunnar Berg ger sin syn på skolutveckling:

- *Skolutveckling utgår från skolors egna behov och förutsättningar. Givet detta är det rimligt att aktörerna i skolutvecklingsprocessen själva analyserar sin skolorganisations behov av och förutsättningar för skolutveckling, och agerar därefter.*
- *Skolutveckling äger rum inom enskilda skolor och syftar (åtminstone över tid) till att beröra vardagsarbetets alla delar.*
- *Skolutveckling handlar om att inom gällande institutionella ramar optimera den enskilda skolans mänskliga materiella resurser i syfte att utveckla vardagsarbetet till elevernas bästa.*
- *Ansvar för en skolutvecklingsprocess vilar ytterst på enskilda skolor. Detta utesluter inte - kanske förutsätter det - att skolor stöttas utifrån i arbetet.³¹*

Berg anser däremot inte att den dualism som inspektionen ska tackla är olöslig. Han menar att inspektionen och skolan tillsammans, dvs. låta skolorna perspektiv bli representerade i samband med inspektionsbesöket skulle leda till en bättre inspektion än dagens. Det handlar således inte om att ta bort inspektionen utan att öka dess effektivitet. Samma syn kan möjligtvis utläsas ur Wallins artikel ovan.

I en övergripande studie om inspektionsverksamhet, dock inte den svenska, sägs att påpekanden från inspektionen i sig inte nödvändigtvis leder till förbättring utan det är det integrerade samarbetet mellan inspektionen och de inspekterade som leder till detta, dvs. samma sak som föreslås ovan.³²

Feedback provided by the inspectorate or resulting from quality assurance does not necessarily lead to improvement. There are a number of prerequisites for feedback to lead to improvement.....First of all, the school needs to experience the feedback as relevant, understandable, clear, and useful....Feedback of the inspectorate has a larger chance of being used when teachers are involved in recommendations, when support is given to the school...when schools have insight in their own strong and weak points, when their culture is open to feedback and outside criticism ,..., and when inspectors illustrate both the cause of bad performance as well as its remedy.

En något mer hårdför linje mot uppifrån perspektivet framförs i en artikel av pedagogen Hans-Åke Scherp:

När lärare och skolledare beskriver vilka faktorer som är betydelsefulla för utvecklingsprocessen framträder en bild som har föga gemensamt med de föreställningar som man ger uttryck för på central nivå, dvs. att mål, planer och utvärdering gynnar skolutveckling. Skolplaner, verksamhetsplaner eller arbetsplaner nämns över huvud taget inte av lärare som viktiga i det vardagliga förbättringsarbetet på skolorna. Mål- och resultatstyrning utgår från alltför

³⁰ Ibidem, s. 5.

³¹ Berg 2003, s. 65 f.

³² Ehren m.fl., s. 70.

*rationalistiska och instrumentella utgångspunkter som inte passar in i skolans komplexa miljö. Istället för att hjälpa skolan att hantera komplexiteten, stjälper systemet förändringskraften i skolan genom att skapa upplevelser av bakbundenhet på grund av betoningen av kontroll. Styrningsformen hindrar en fördjupad förståelse av uppdraget hos dem som arbetar på skolorna.*³³

4.5 Respondenternas syn på skolan

Med detta i åtanke kan det vara intressant att få våra respondenters syn på de problem som de ser med dagens skola. Svaren kan delas in i en splittrad rektors- respektive lärarroll och dess status, i styrningen av skolan samt bristen på pedagogisk förnyelse.

När det gäller **lärar- respektive rektorsrollerna** ser många dem som alltför splittrade. Rektor har ett mycket stort ansvar, med, i många fall, ett stort antal lärare, mycket administration samtidigt som han/hon ska vara den pedagogiska ledaren. Lärarna i sin tur känner sig splittrade av att de förutom att vara pedagoger i många fall får ta stort ansvar för barnens sociala problem samt för barn med inlärningssvårigheter. Men även många lärare anser sig tyngda av för mycket administration. Skolans låga status har nämnts av många.

Att ekonomin styr och arbetsuppgifterna för rektor blir fler och fler. Eleverna får mer bekymmer med sina liv så lärarna som pedagoger arbetar mest med konflikter, barn som mår dåligt och känner att de har för lite tid för undervisning och de elever som mår bra.

Rektor är en mångsysslare och hinner inte utveckla skolans pedagogiska arbete i tillräcklig utsträckning. Kommunerna gör rektor till en mycket klämd person.

För lite tid för eleverna och för mycket kringarbete (konferenser, arbetsgrupper, pappersexercis). Statusen för all personal inom skolan måste höjas!

Det känns som om skolan inte är lika högprioriterad av samhällsmedborgarna som tidigare. Lärare och rektorer borde värderas högre i förhållande till de omfattande arbetsuppgifter som skolan idag har.

Ansvarsfrågan är ett av de större problemen. Med detta avser jag diskussionen kring vad som bör ligga på skolläda/enskilda lärare respektive föräldrar. Trots att somligt finns i klartext kan mer övergripande frågor som ordning, kamratskap och individuellt ansvarstagande orsaka diskussion och skapa distans mellan hem och skola.

Andra nämner bristen på **resurser** samt kommenterar problem med för många mål för skolan och de svårigheter det innebär för **styrningen**:

Den kommunala ekonomin, dvs. bristen på resurser och svårigheterna med att få mål- och resultatstyrning att fungera på ett bra sätt.

Det som kan upplevas oroligt är kommunens ständiga omorganisationer och budgetunderskott som naturligtvis även påverkar skolverksamheten.

Alldeles, alldeles för många mål i verksamheten. Man ser inte skogen för alla träd. Man måste kunna fokusera på ett fåtal mån. Att ha 450 mål är som att säga att det inte spelar så stor roll hur man gör, alltid träffar man något mål...

Att ha två huvudmän. En statlig som specificerar innehållet i verksamheten och dess kvalitet medan den andra huvudmannen, kommunen, står för den ekonomiska tilldelningen och fördelningen.

³³ Scherp 2003, s. 34.

En luddig läroplan där mycket är lämnat till de enskilda skolorna att tolka, vilket sker med skiftande resultat.

För lite resurser och metoder för att ta hand om barn med stora problem. Det finns för många elever som vi inte klarar att ta hand om på ett bra sätt.

Bristen på **pedagogisk förnyelse** kommenteras av flera:

Att det är trögt för alltför många lärare att förstå uppdraget med det 'nya synsättet' på kunskap och lärande och att få hjälp med hur man motiverar elever som är omotiverade.

Att så många elever tycker att det är tråkigt i skolan. Vi måste förändra undervisningen så att den blir mer 'up to date', elevantpassad och får eleverna att ta ansvar. Mer ämnesintegrerat för en helhetssyn.

Att utveckla skolan till en skola för morgondagens elever. Fortfarande lever en gammal tradition kvar, svårt att förändra.

Att vi inte i grunden vågar ifrågasätta och systemet och göra något nytt. Vi har samma grundkoncept sedan årtionden medan samhället ändrat riktning och förändrats i mycket hög hastighet.

Utvecklingen går fort och skolan hänger inte riktigt med. Upplever fortfarande skolan som en egen värld i världen. Trots goda ansatser i form av styr- och måldokument blir vi i allt för stor omfattning kvar i våra gamla system.

Slutligen är det dock ett flertal som **hellre ser möjligheterna** än svårigheterna:

Att vi är probleminriktade, vi måste bli bättre på att se det positiva.

Jag har mycket svårt att fokusera på det negativa, utan vill alltid vända problem till utmaningar. Barnen i fokus, bra ledarskap och se problem som utmaningar, sen har vi en bra skola!

I stort tycker jag att skolan är bättre än någonsin. Förhållandet mellan vuxna och elever har förändrats positivt och lärarna gör stora insatser.

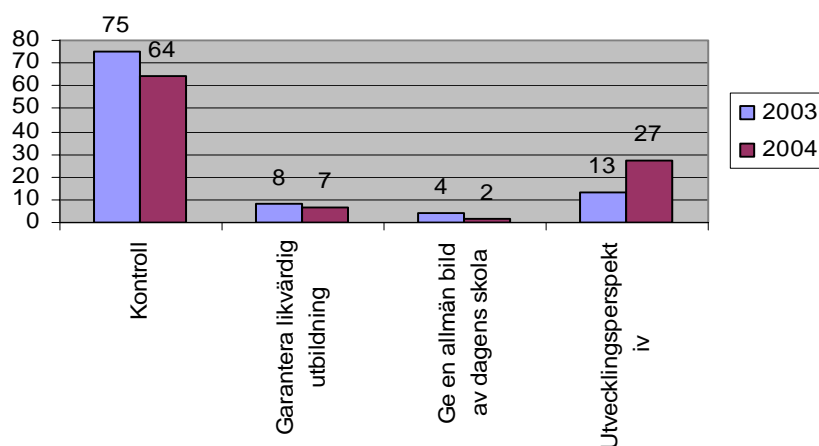
Den negativa bild som massmedia ger. Det finns så mycket positivt att lyfta fram, men det verkar som om media hela tiden fokuserar på det som är mindre bra.

Att väldigt många, inklusive Skolverket, ser skolan utifrån ett perspektiv som inte är representativt. Visst finns det saker som inte är bra, men det finns så mycket som är BRA! Utgå ifrån styrkorna för att förbättra svagheterna. Så det vore ju trevligt om Skolverket kunde hjälpa oss som är verksamma i skolan att förmedla allt det positiva som faktiskt sker!

4.6 Inspektionens syfte

Intrycket av ovanstående citat är att skolan verkar behöva en del hjälp. Hur uppfattar man då inspektionen? Är det enbart kontroll eller har den ett utvecklingsperspektiv?

Figur 21. Vilket syfte uppfattar du att Skolverkets inspektionsverksamhet har?



Den helt dominerande gruppen anser således att inspektionens syfte är kontroll. Den andelen har sjunkit något mellan de båda enkät tillfällena, samtidigt som utvecklingsperspektivet lyfts fram något mer i den senare enkätomgången. Utgår man ifrån att det inte behöver vara antingen eller, svarade i 2004 års enkät 53 % enbart kontroll, 12 % enbart utveckling medan 25 % svarade både kontroll *och* utveckling.

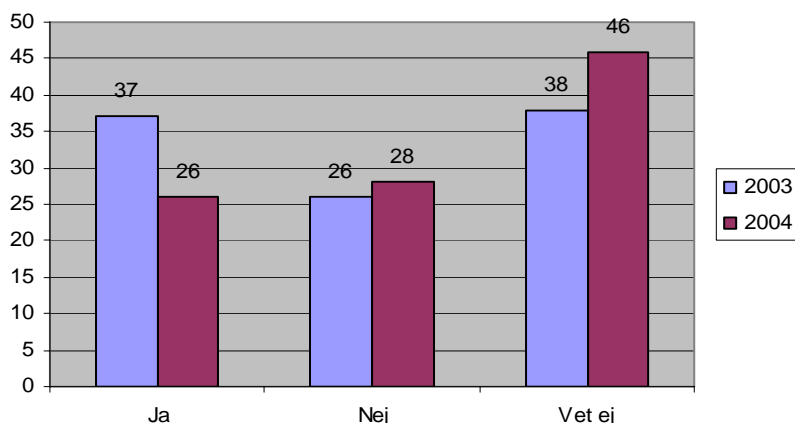
Man kan därför säga att de som anser att inspektionens primära ledstjärna inte varit skolutveckling har rätt även om det ingår sådana moment i inspektionen. Men om nu stödet för insatser är stort och inspektionen möjligtvis inte fyller detta behov, hur ska man lösa detta? Här borde det väl finnas utrymme för alternativa insatser?

4.7 Alternativa insatser

Är man missnöjd med inspektionen borde man väl ha förslag på andra alternativ? Detta är också ett sätt att inte bara bedöma inspektionen i sig, som man kan tycka vara bra utifrån sina egna förutsättningar, utan att ställa inspektionen mot andra möjliga insatser.

Vi ställde därför frågan i vår enkät om det finns några andra statliga insatser som man hellre skulle vilja se från Skolverket/annan statlig myndighet och som i högre grad skulle bidra till en bättre verksamhet. Vi har inte ställt frågan om insatser i allmänhet, dvs. frågan ska inte uppfattas som ett smörgåsbord, utan frågan har gällt en alternativ statlig insats som bättre skulle bidra till verksamhetens utveckling.

Figur 22. Om det finns några andra alternativa statliga insatser från Skolverket/annan statlig myndighet som i högre grad skulle bidra till en bättre verksamhet



Andelen nej-svar låg båda gångerna på knappt 30 %, medan andelen ja-svar är något färre i den senare enkäten, 26 % mot tidigare 37 %. Å andra sidan svarade fler vet- ej den andra gången, ett svarsmönster som vi sett även på andra frågor. Förklaringen är en större andel lärarsvar. Men andelen nej-svar beror förmodligen också på att frågan kräver en hel del funderingar för att kunna besvaras, särskilt i en enkät. 37 % i den första enkätomgången och 20 % i den senare menar emellertid att det finns andra insatser som i högre grad skulle bidra till en bättre verksamhet, trots de positiva resultat som redovisats ovan om inspektionen. Skillnaden mellan kategorierna av respondenter är liten.

Av kommentarerna framgår i stor utsträckning behovet av **rådgivning och stöd** i utvecklingsarbetet. Flera efterlyser i det sammanhanget en närmare kontakt med Myndigheten för skolutveckling och ett utvecklat samarbete mellan Myndigheten för skolutveckling och Skolverket. Det är svårt för några att förstå den uppdelning som har skett mellan Skolverket och Myndigheten för skolutveckling. Vi har tidigare sett att en del kommuner också tagit extern hjälp i utvecklingsarbetet. På temat rådgivning och stöd nämner flera den utvecklingsdialog som gjordes för några år sedan som något positivt och som de gärna skulle vilja se mer av. Även ”goda exempel” efterlyses.

"Utvecklingsgrupper" bildade av pedagogisk personal på skolan plus elever/forskare/pedagogiskt/ämnesmässigt erfarna. Idéer kunde provas ute i verksamheten i mindre skala. Kunde också kopplas till en lärarutbildning som idag verkar minst sagt "flyta".

Är mer intresserad av att ha en person som "konsult" när man planerar skolutveckling. Någon mer långsiktig kontakt.

Jag saknar kopplingen mellan Skolverket och Myndigheten för Skolutveckling. Det borde finna en stark koppling mellan inspektionen och Myndigheten för Skolutveckling. De brister som inspektionen finner borde Myndigheten för Skolutveckling komma efter och bistå kommunerna i utvecklingsarbetet. Delningen av Skolverket har medfört att två myndigheter har bildats och där samverkan upplevs som väldigt dålig. För oss kommuner som "brukare" upplevs en stor försämring. Det saknas också medel hos Myndigheten för Skolutveckling för att aktivt kunna bistå kommuner som har utvecklingsbehov. Utan de medel som tidigare fanns hos Skolverket för "Utvecklingsdialog" blir Myndigheten för skolutveckling kraftlös.

Mera avgränsade kartläggningar som utgår från brister vi ser i vår egen verksamhet men som med en extern genomlysning kan få fler perspektiv och leda till ett

förbättringsarbete med högre kvalitet. Mera kvalitetsarbete som fokuserar förbättringsprocesser och långsiktigt arbete.

Jag vill ha tillbaka kvalitetsdialogen som Skolverket drev för några år sedan. Då involverades kommunalråd m.fl. på ett suveränt sätt. Vill ha både inspektion och kvalitetsdialog.

Betydligt mer av rådgivande och stödjande funktioner, bl.a. som bollplank, erfarenhetsutbyte osv.

Möjligtvis en inspektion som gav sig själv lite längre tid. Missuppfattningar skulle då kunna undanröjas och samtalen bli mer kreativt framåtsyftande och utvecklande. En granskning som ledde över i en utvecklande process.

Mer och fler betygsdiskussioner som ska vara gratis. (Exempelvis så finns det betygskonferenser i matte, men de kostar flera tusen kronor.)

Göra kursplanernas mål lättförståeliga för elever och lärare.

Det stöd som Myndigheten för skolutveckling (MSU) har gett i form av utvecklingsdialog med initiering, handledning och utvärdering är vida mer konstruktivt än utbildningsinspektion. Dessutom har MSU genom anordnande av konferenser gett möjlighet till kontakter och nätverk.

Bättre hjälp med utveckling av kvalitetsåtgärder inom kärnämnen.

Jag skulle gärna se en mer genomgripande inspektion på t.ex. en eller två skolor. Den genomförda inspektionen kändes till vissa delar ytlig. Tror att en mer genomlysande inspektion skulle ge mer.

Nationella prov i fler ämnen.

Stöd till matematikfortbildning och läs- och skrivinlärning eftersom dagens lärarutbildning inte täcker detta. Det måste också ställas krav på kunskaper hos de som ska bli lärare/behöriga lärare, annars får läromedlen för stort inflytande och de påverkar redan nu för mycket.

Fler normer och kriterier från Skolverket med avseende på betygsättning - det är för luddigt nu vilket leder till för mycket orättvisor och olika betyg.

Vi skulle vilja att Skolverket hade en konsultativ funktion, där vi kan få stöd och hjälp med hur vi ska uppnå målen när verkligheten inte stämmer överens med visioner.

Stöd, positiv inställning, tips på lösningar, nätverk med andra skolor i samma bransch.

En annan återkommande synpunkt rör **grund- respektive fortbildning** av lärare, där respondenterna efterlyser pengar till fortbildningsinsatser, men även råd och hjälp om lämpliga sådana.

Att Skolverket i högre grad kan vara behjälplig med att föreslå bra fortbildningsinsatser på områden där skolor behöver utvecklas. I bland kan det vara svårt för oss att säkert veta om de fortbildningsinsatser vi väljer leder mot det förväntade målet.

Erbjudanden om fortbildning för lärare och rektorer inom de viktigaste frågorna borde ges.

Fortbildningsinsatser som får lärare att förstå att det är viktigt att hänga med i aktuell forskning och att ta del av rapporter som rör skolans område.

En tydligare information till politiker, en utbildning i vad de har för uppdrag som huvudmän för skolan.

I övrigt handlar kommentarerna mycket om pengar. Det efterlyses mer **resurser**, framför allt riktade medel från staten till skolan. Många kommentarer handlar också om att **staten** borde ta över ansvaret igen för skolan.

Mera pengar till verksamheten så att jag kan öka kvaliteten på hela verksamheten.

Uppdragsgivaren och den som betalar är inte samma juridiska person. Viktigt att resurser sätts in i dagens skola, så att vi kan lösa alla olika uppgifter.

Mer pengar, ökade resurser.

För att få en likvärdig skola för alla ska merparten av resurserna komma öronmärkta från staten till kommunerna.

Att staten tar tillbaka ansvaret för skolan.

Man kan undra varför det finns så få förslag till alternativa statliga insatser till inspektionen. Beror det på att man inte tror att de statliga insatser över huvud taget löser de problem som finns, att inspektionen är bra eller, som någon sa i våra fallstudier, att detta inte är så lätt och att det knappast låter sig göras in en enkät.

4.8 Kontroll och/eller utveckling?

Även om merparten ser inspektionen som kontroll betraktar en del inspektionen också som ett stöd för utveckling. Det bekräftas också i de fallstudier som vi gjort. Respondenterna har inte denna svart- vita syn, dvs. antingen kontroll eller utveckling. Naturligtvis inser också respondenterna att det stöd som inspektionen leder till inte påverkar skolutvecklingen på ett djupare plan. Det är i frågan ovan om synen på alternativa åtgärder som de har angett att det behövs ett stöd efter inspektionen. Många kommentarer handlar om vad inspektionen faktiskt mäktar med att se under det relativt sett korta besöket. Insatserna är således inte varandra uteslutande utan komplementära. Det är också någonting som påpekas i den internationella litteraturen.

Att kontroll och stöd inte bör ske separat utan kombineras är slutsatsen i följande forskningsöversikt:³⁴

*Several authors ...state that neither a 'pressure' approach nor a 'support' approach will do the trick. The combination of the two is expected to have the highest probability of success. --- Other authors are less optimistic about the pressure and support strategy e.g. ...believes schools are incapable of improving themselves via the 'market model'. Even if schools like to improve as a result of this strategy then, according to ...close to a hundred percent of schools will lack the capacity to diagnose their own situation and design remedies for the observed problems.”
“...schools not only differ in their performance but also in their reasons for under-performance and in their innovation capacity.*

Många påtalar, precis som en del av de svenska pedagogerna, att förändring är bundet till den lokala situationen men att förändring också tar lång tid och att skolorna inte klarar av denna förändring på egen hand. Följande påstående får förhoppningsvis inte avskräcka fortsatta studier:

³⁴ Visscher 2002, s. 50f.

Miles (1998), after forty years of school improvement work, concludes that 'many propositions on school change lack an underlying causal mechanism'. 'According to Miles we still lack a knowledge base on which relevant factors interact.'³⁵

Avslutningsvis

Att skolan är komplex är väl något som säkert alla är överens om. Vilka effekter en inspektion leder till är därför inte lätt att svara på. Det beror på vilka variabler vi väljer att mäta och utifrån vilket tidsperspektiv. Vi har gett en översiktsbild av vad kommunen/skolan själva anser om inspektionen. Men antalet kommuner är stort, antalet skolor större och antalet berörda än större. Det innebär att inspektionens effekter kan skifta från skola till skola och från lärare till lärare. Vår studie visar också att det finns en mängd olika synpunkter på inspektionen vilket inte går att sammanfatta på något enkelt sätt. Det innebär samtidigt att det är svårt att anpassa en typ av inspektion för alla liksom en typ av skolutveckling för alla vilket talar för att det är kombinationen av uppifrån och nerifrån perspektivet som är framgångsreceptet, vilket de flesta studierna ovan också förespråkar.

³⁵ Ibidem, s. 52.

Referenser

Litteratur

- Berg, G. (2003). ”Upptäck och erövra frirummet”, i Berg & Scherp (Red) *Skolutvecklingens många ansikten*, s. 65-96. Stockholm: Myndigheten för skolutveckling.
- Berg, G. (2005). Presentation vid Skolverkets planeringsdagar 2005-10-08.
- Early, P. (1998). *School improvement after inspection: School and LEA responses*. London: Sage.
- Ehren, C. M., Leeuw, F. L. & Scheerens, J. (2005). “On the impact of the Dutch Educational Supervision Act. Analyzing Assumptions Concerning the Inspection of Primary Education”, i *American Journal of Evaluation*, Vol 26, No. 1, 2005, s. 60-76. London: Sage.
- Frykholm, C-U. (2004). *Några reflektioner kring Skolverkets inspektioner*. Diskussionspromemoria 2004-10-18, opublicerat.
- Gray, C. & Gardener, J. (1999). “The Impact of School Inspections”, i *Oxford Review of Education*, Vol 25, No 4, s. 455-469.
- Kogan, M. & Maden. M. (1999). An evaluation of evaluators: the Ofsted system of school inspection, i C. Cullingford (Ed.) *An inspector calls: OFSTED and its effect on school standards*, s. 9-32. London: Kogan page.
- Nilstun, T. & Hermerén, G. (1984). *Utvärderingsforskning och rättsliga reformer*. Lund: Studentlitteratur.
- Regeringens skrivelse 1996/97:112.
- Regeringens skrivelse 2001/2002:188. *Utbildning för kunskap och jämlikhet – regeringens utvecklingsplan för kvalitetsarbetet i förskola, skola och vuxenutbildning*.
- Regleringsbrev för Skolverket 2003.
- Rosenthal, L. (2004). ”Do school inspections improve school quality? Ofsted inspections and school examination results in the UK”, i *Economics of Education review*, No 23, s. 143- 151.
- Scherp, H-Å. (2003). ”Förståelseorienterad och problembaserad skolutveckling”, i Berg & Scherp (Red) *Skolutvecklingens många ansikten*, s. 29-63. Stockholm: Myndigheten för skolutveckling.
- Scriven, M. (1991). *Evaluation Thesaurus* (Fourth Edition). Newbury: Sage Publications.
- Skolverket, www.skolverket.se
- Skolverket (2003). *Redovisning av plan om utbildningsinspektionen till regeringen den 1 november 2003*. Dnr 2003:02232.

Skolverket (2004). *Utbildningsinspektionen 2003 ur ett nationellt perspektiv – en analys av inspektionsresultaten*. Dnr 5-2004:468.

Skolverket (2005). *Utbildningsinspektionen 2004 – sammanställningar och analyser av inspektionsresultat*.

Vedung, E. (1998). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

Weiss, C. H. (1998). *Evaluation*. (Second edition). New Jersey: Prentice Hall.

Visscher, A. J. (2002). "A Framework for Studying School Performance Feedback Systems", i Visscher, A. J. & Coe, R. (Eds) *School improvement through performance feedback*, s. 41-72. Lisse, The Netherlands: Swets & Zeitlinger.

Wallin, E. (2004). *Skolverkets inspektion – vad är den bra för*, Lärarnas tidning, nr 16, 2004. Stockholm: Lärarförbundets Förlag.

Intervjuer

Davidsson, Leif, Skolverket

Frykholm, Clas-Uno, fd Skolverket

Hedwall, Kjell, Myndigheten för skolutveckling

Kriegholm, Gunnar, Stockholms stad

Johnny Nilsson, Utbildningsdepartementet

Helen Ängmo, Utbildningsdepartementet

Politiker, förvaltningstjänstemän och rektorer i Ånge respektive Köping kommun
Förvaltningstjänstemän och rektorer i Enköping, Katrineholm och Sävsjö kommun.



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Drottninggatan 89, Box 453 16, 104 30 STOCKHOLM. Telefon 08-690 43 00. Telefax 08-690 41 01. www.esv.se