

Skolinspektion i England och Sverige

Hjälp till självhjälp eller självstyrning med betset i munnen?

ROLF LANDER

Institutionen för pedagogik och didaktik, Göteborgs universitet

KELL GRANSTRÖM

Institutionen för pedagogik och psykologi, Linköpings universitet

Sammanfattning: *Skolinspektion kan vara ett redskap för styrning, det vill säga maktutövning i något syfte. I denna studie beskrivs den engelska inspektionsmodellen (OFSTED) samt tre svenska kommunala inspektioner. De svenska och engelska fallen styrs med delvis olika ideologiska syften. Det senare visar sig bland annat i de skrivna rapporterna. De engelska kännetecknas av ett obejektivistiskt ethos med stor distans till skolans personal. I två svenska kommuner har rapporteringen ett resonerande respektive didaktiskt ethos, som är känsligare för den publik man vänder sig till och mera personlig i sitt tilltal. I det tredje svenska fallet är rapporteringen objektivistisk, men till skillnad från OFSTED, döljs inte ideologin bakom objektivismen, utan är framhåvd i kriterierna. En annan skillnad är att de engelska inspektörerna betonar ämnesstudier och traditionell kunskapsförmedling medan de svenska lyfter fram samarbete och tematiska studier.*

I dagens flora av utvärderings-, uppföljnings- och kvalitetsredskap finns fortfarande den ärevördiga institutionen skolinspektion. Den tilldrar sig intresse, inte minst därför att det finns en förnyad och kraftfull modell, den engelska. I Sverige har inspektionsinstitutionen rönt varierande öden. Idag har vi inga fast anställda statliga inspektörer, men istället har några kommuner satt upp egna modeller. Vad innebär detta i målstyrningens tidevarv? Hur förhåller sig inspektion till lokalt självstyre och lärarnas professionalism? Bidrar skolinspektion till skolutveckling?

Vi undersöker dessa frågor bland annat genom att jämföra tre svenska kommunala inspektioner med den engelska modellen. Vi avser med inspektion, att den lokala skolenheten är i fokus för granskningen och att den både kan syfta till att förbättra verksamheten inom denna enhet och att ge underlag för ansvarsutkrävande. Inspektionsuppdraget ges av verksamhetens huvudman eller en överordnad myndighet.

Vi besökte 1997 sex engelska skolor (två primär- och fyra sekundärskolor). De inspekterades under 1993 års regelverk (OFSTED, 1993). Rektorerne kände väl till det senare från 1996 och menade att skillnaderna var små. Idag har regelverket ånyo något förnyats (se <http://www.ofsted.gov.uk>). I Örebro besökte vi alla fem gymnasieskolorna. I Stockholm valde vi tre stadsdelar (Rinkeby, Årsta och Älvsjö) och två grundskolor i vardera. De representerar olika social miljö i storstaden. Vi gjorde vissa datainsamlingar under 1996 i Örebro och Stockholm, men huvuddelen gjordes 1998. Dessa studier bekostades av Skolverket. Våren 2000 besöktes ett rektorsområde i en av de så kallade V5-kommunerna, det vill säga ett samarbetsprojekt mellan Grästorp, Götene, Lidköping, Skara och Vara. I samtliga fall har våra besök skett några månader eller något år efter inspektionerna. Underlaget från dessa studier finns i Granström och Lander (1999a, b) samt Lander (2000).

Det kan verka egendomligt att vi samtidigt studerar en engelsk statlig modell och tre svenska kommunala. Motivet är att den förra – OFSTED – är den mest omtalade modellen i världen och därigenom i hög grad fungerar som jämförelseobjekt i debatten, man kan så säga göra »benchmarking» mot den vare sig man gillar den eller inte. Den lokala engelska inspektionen har knappast någon självständig ställning gentemot OFSTED.

UPPKOMST OCH UPPDRAG

Her Majesty's Inspectorate (HMI) inrättades 1839 och den statliga svenska skolinspektionen 1863. Båda motiverades av att uppbyggnaden av den obligatoriska skolutbildningen för folket behövde stöttas. I England tillkom motivet att statsbidraget utgick efter elevernas prestationer, vilket krävde kontroll av skolornas examination. I båda länderna kom lokala myndigheter med tiden att skapa egna inspektioner med den statliga som förebild. I England inrättades offentliga sekundärskolor 1902, vilket ledde till att det berömda begreppet »Full inspection» infördes för att beteckna ett lag av inspektörer som besökte en skola under flera dagar och granskade alla ämnen. Eftersom sekundärskolor blev ett lokalt ansvar skapade *Local Education Authorities* (LEA) egna inspektioner (Wilcox & Gray, 1996).

I Sverige såg lärarnas fackliga organisationer inspektionen som ett stöd för yrkets status och villkor och ville komma bort från det långvariga kyrkliga inflytandet. Domkapitlets roll upphävdes slutligen 1955 (Marklund 1989; Persson 1994, Sjöberg 1996). 1956 beslutade riksdagen att kommunen måste ha en särskild, politiskt tillsatt, skolstyrelse, men den avsågs inte ha något inflytande över skolans inre arbete, inte heller skulle den följa undervisningen som ett slag övervägdes (Marklund 1989). Vid denna tid (1958) dök dock en mäktig aktör upp, som under tre decennier skulle dominera skolans administration och ledning – länskolnämnderna.

Länskolnämnderna

Länskolnämnderna var delvis självständiga med regional politisk förankring, delvis underordnade skolöverstyrelsen. Deras uppgift var att utöva tillsyn över skolan samt att besluta om skolväsendets administration i bland annat

lokalfrågor, skolskjutsfrågor, tillsättning av tjänster för lärare och skolledare och tjänstledighet för studier. Dessutom fick man ett operativt ansvar för fortbildning och implementering av den nya grundskolans läroplaner liksom även för att bistå kommunerna i elevvårdsfrågor. Reguljär inspektion fick en underordnad roll ända till början av 1980-talet då länskolnämnderna ålades tillämpa så kallad »aktiv tillsyn» med syftet att stödja skolan i dess utvecklingsarbete. 1980-talet var ju den lokala skolutvecklingens genombrottstid, starkt stöttad av statliga medel och motiverat som ett led i den tidens försiktiga decentralisering. Den aktiva tillsynen var tänkt som rådgivande, sanktionsmöjligheter avstod man medvetet ifrån i riksdagsbeslutet (du Rietz, Lundgren & Wennås, 1987).

Länskolnämnderna samlade sina inspektörer, ämneskonsulenter och skolpsykologer och granskade i flerdagarsbesök på en skola i taget dess organisation och verksamhet. Spontant uppstod åtminstone två modeller. En var starkt inspirerad av de engelska full inspections och dess ämnesinriktning. Den andra satsade på skolan som organisation och i synnerhet på personalens och ledningens målmedvetenhet och samordning. Den senare modellen utprovades i ett av skolöverstyrelsen bekostat projekt, vari flera representanter för länskolnämnderna deltog (Ekholm, Fransson & Lander 1985), artikelförfattarna har själva deltagit i det senare projektet med olika roller i länskolnämndens aktiva tillsyn). Dessutom hade länskolnämnderna en viktig utvärderande uppgift i det stora försöksprogrammet (FS), som skolöverstyrelsen drev på gymnasieskolan under 1980-talets senare hälft.

Länskolnämnderna hade emellertid inte mer än börjat bli varma i sina nya inspektionskläder förrän styrningspolicyn i landet efter lång mental förberedelse drastiskt lades om. Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna avskaffades, kommunerna återfick genom riksdagsbeslutet 1991 den makt över skolorna som de börjat öva sig i att ta självständigt från kyrkan cirka 40 år tidigare.

Inspektionens ramar: Marknad och politik

Nya styrningssignaler gick i våg efter våg över praktiskt taget hela världen. En tidig våg benämns decentralisering. Den består alltid i någon kombination av friare tillämpning av resurser och regelverk under utökat ansvar för den lokala nivån. Tyglarna lossnade på vissa områden, men drogs åt på andra. Utvärdering och uppföljning blev överallt den viktigaste tygeln man försökte dra åt. En ny styrmekanism, marknaden, infördes här och var. Dess efterfrågan, och konkurrensen om föräldrarnas och elevernas gunst, ses av vissa som ett effektivare styrmedel än professionell och politisk styrning. Inget land torgförde kombinationen av friare tyglar under marknadens styrning och hårdare statlig uppföljning så målmedvetet som England.

När den konservativa regeringen tog itu med skolpolitiken på 1980-talet hade både Her Majesty's Inspectorate (HMI) och den lokala inspektionen ett stadgat gott rykte för kompetens, men en statlig kommission artikulerade det missnöje som också fanns över dess ineffektivitet i att påverka utbildningen. Inspektionerna ansågs för sporadiska och ytliga. Det var nära att inspektionen inte överlevt policyförändringen. Men till slut bestämde man sig istället för en

kraftigt utökad roll för den statliga inspektionen. OFSTED (the Office for Standards in Education) inrättades 1992 och pengarna till detta togs till stor del från Local Education Authorities – LEAs, vilket trängde undan den lokala inspektionen. Full inspections har blivit huvudregeln. 1996 kostade detta 96 miljoner pund och själva OFSTED-administrationen 27 miljoner, tillsammans 3,3 procent av vad landets offentliga skolväsen kostade samma år (Wilson 1996).

Den konservativa regeringen ville hålla den lokala politiken borta från skolornas styrning, eftersom den ansågs störa kundernas fria val på marknaden. Skolorna förväntas konkurrera om föräldrarnas val samtidigt som statens prov och inspektion håller dem till gemensamma kriterier och standards för kvalitet. Föräldrarna antas välja skola vägledda av inspektionens rapporter och pressen publicerar så kallade »league tables», vari skolorna rangordnas efter resultat från nationella prov och examina. Inte mycket har förändrats i denna modell med labours övertagande av regeringsmakten.

Den svenska decentraliseringen satsade, tvärtemot den engelska, istället på den lokala politiken. Skolenheten som lokal organisation har också stärkts och fått friare händer, men kommunerna förväntas övervaka detta med sin utvärdering och uppföljning. En del kommuner valde då att återuppliva inspektionen. V5-modellen kallar sina inspektioner *externa granskningar* och i Örebro säger man *lägesbedömningar*. V5 och Stockholm har tidvis tagit intryck av engelsk inspektion, men gjort något eget av det. Örebromodellen har närmare släktskap med länskolnämndernas tidigare aktiva tillsyn i den variant som fokuserar på skolan som organisation.

Inspektionernas uppläggning och organisation

Var sjätte år inspekteras engelska skolor av staten, som på entreprenad låter »registrerade inspektörer» sätta samman inspektörsteam. Vid större skolor brukar ett team om fem personer genomföra fältarbetet på en vecka. Instruktionen till inspektörerna är mycket omfattande, vilket väl delvis förklaras av svårigheten att upprätthålla en jämn bedömningsstandard i en organisation av sådan omfattning samt det faktum att de privata inspektörslagen måste ha något att hållas ansvariga mot. Totalt omfattar de publicerade anvisningarna över 400 sidor. Varje full inspection skall i synnerhet omfatta följande punkter.

- Observationer under minst 60% av inspektionstiden.
- Inspektion av samtliga ämnen och alla klassrum.
- Analyser av ett urval av elevernas arbeten.
- Intervjuer med ett antal elever, personal, skolledare och föräldrar.
- Inspektion av gemensamma samlingar.
- Bedömning om skolan är kapabel att ge eleverna en acceptabel undervisning.
- Förslag till åtgärder och förbättringsområden (key issues).
- Ge rektor möjlighet att reagera på den preliminära rapporten för att korrigera fel (men inte förhandla om innehållet).

Rapporten skall avslutas med en sammanfattning, som skall distribueras till samtliga föräldrar. Skolan skall inom 40 dagar presentera en handlingsplan,

som anger hur man vill hantera de påpekanden som man fått. Skolor kan i värsta fall bedömas vara »failing». »Failing schools» följs tättare. En sådan skola, som inte förbättras på ett avgörande sätt, stängs inom två år.

Stockholmsinspektörerna har vanligen varit fem och är heltidsanställda. De inspekterar grundskolan och förskolan i var sitt geografiskt område omfattande sex stadsdelar, som man avgränsat så att alla skall få erfarenhet av skolor med olika social rekrytering. Man rapporterar till stadsdelsnämnderna och dessutom sammanfattande årligen till stadens överordnade politiska nämnd för skolan. Inspektörsgruppen är en relativt autonom enhet. De har alla en bakgrund som lärare eller skolledare. Det vanligaste är enmansinspektioner. Dessa går till så att inspektören tillbringar en vecka på en skola för datainsamling. En preliminär rapport lämnas till rektor, som också får muntlig återkoppling. Varje skola i området inspekteras alltså av samma inspektör en gång per år. Det händer att man gör gemensamma inspektioner, dels för att sammanjämka sina kriterier, dels för att man ibland står inför särskilt besvärliga inspektionsfall.

Genom ansvaret för egna områden har stockholmsinspektörerna kommit att utbilda något olika hållningar i rapportskrivande och återkoppling. Det finns till exempel olika uppfattningar om man skall ge offentlig kritik eller inte till angivna skolor (en annan sak är sammanfattande kritiska omdömen i årsrapporteringen). I jämförelse med Stockholms rapporter är de från V5 och Örebro klart mera kollektiva produkter.

I Örebro finns en utvärderingsenhet med åtta anställda som huvudsakligen får uppdrag från kommunledningen att granska olika delar av verksamheten, varav utbildning är en. Örebro anammade tidigt stadsdelsnämndsmodellen. Utvärderingsenheten går normalt inte in på stadsdelarnas revir, till exempel grundskolorna. Däremot kan såväl stadsdelar, som enskilda förvaltningar och enheter, typ skolor, själva köpa granskningar från utvärderingsenheten. Man kan också köpa hjälp att förbättra sitt eget uppföljningssystem.

Flertalet medarbetare har skolbakgrund. Vid skolbesök kan man dessutom ta med särskilda experter. Lägesbedömningarna av gymnasieskolorna har fem steg, vilka successivt växte fram medan vi studerade dem. Rektor informeras om besöket och skolans dokument studeras. Vid själva inspektionen brukar fem personer tillbringa cirka fem dagar på skolan med klassrumsobservationer och intervjuer. Efter besöket får rektor reagera på en preliminär rapport. Den slutliga rapporten lämnas till den politiska nämnden, som efter läsning genomför en hearing med personalen på skolan. Ett eller halvtannat år efter inspektionen genomför granskarna ett uppföljande besök.

I V5-modellen ingår inte enbart inspektion, utan även material om skolans egen utvärdering samt om lärande organisationer. V5-modellen offentliggör bedömningskriterierna på de områden man granskar. Anvisningarna är dock blygsamma i omfång jämfört med OFSTED. Sådana offentliga kriterier finns inte i Örebro och Stockholm, utan där hänvisar man generellt till läroplan och skolplan.

V5-kriterierna har gått på remiss till skolorna och deras personal. I princip kan man därför säga att skolorna har accepterat de kriterier som de själva granskas efter. Granskarna är administratörer, skolledare och lärare i de fem

kommunerna, som gör inspektionerna samtidigt med sina vanliga tjänster. De har en gemensam utbildning och så träningen tillsammans i arbetet. Som inspektör granskar man inte skolor man kan ha jävsförhållande till. Antalet inspektörer är vanligen tre och besöken varar två till tio dagar beroende på skolans storlek. Liksom OFSTED vill man observera undervisning minst 60 procent av tiden. Rapporten återkopplas till skolan, som får göra en skriftlig kommentar innan den sänds till respektive kommuns politiska nämnd. Därefter övertar varje skola och kommun ansvaret för hur man tar tillvara synpunkterna. Rapporterna är offentliga och bevakas av ortens media. Men, i likhet med örebro- och stockholmsrapporterna, får föräldrarna ingen särskild återkoppling, såvida inte rektor står för den.

INNEHÅLL, KRITERIER OCH STANDARDS

OFSTED gör bedömningar inom följande kriterieområden:

- What sort of school is it? (The effectiveness of the school)
- How well are pupils or students taught?
- How good are the curricular/other opportunities offered to pupils or students?
- How well does the school care for its pupils or students?
- How well does the school work in partnership with parents?
- How well is the school led and managed?
- What should the school do to improve further?
- Other specified features: School data and indicators.
- The standards and quality of teaching in areas of the curriculum, subjects and courses.

Det viktigaste omdömet från inspektörerna gäller skolans generella kvalitet. Det finns tre för skolan bekymmersamma kategorier. Den kan vara »failing», den kan ha »serious weaknesses» eller bedömas som »underachieving».

Lärarna bedöms individuellt. De observerade lektionerna får omdömen på en kvalitetsskala i sju steg från »excellent» till »very poor». Läraren får utlåtandet och en kopia går till rektor »in confidence». Avsikten är dock att rektor skall få hjälp i den individuella lönesättningen från detta. Läraren har också rätt att begära en kort muntlig återkoppling. Cirka 70 procent av rektorerna ansåg att inspektionens bedömning var av lågt eller begränsat värde och det berodde huvudsakligen på att man inte hade samma uppfattning om lärarnas kapacitet (Fidler, Earley, Ouston & Davies 1998).

OFSTED anstränger sig att analysera sina egna rapporter för att förfina och stabilisera modellens användning (OFSTED 1997). Man eftersträvar en enhetlig definition av kvalitet och att inte kunna ifrågasättas som bärare av denna. De svenska inspektörerna verkar betydligt mera klara över att granskningen har ideologiska implikationer. I synnerhet stockholmsinspektörerna framhåller de delvis ofrånkomliga subjektiva moment som ligger i val av vad som skall granskas och hur det skall rapporteras.

De svenska inspektörerna gör inga individuella bedömningar av lärare. Omdömena i Örebro och Stockholm sammanfattas inte heller som betyg på

skolorna. Det har dock hänt att stockholmsinspektörerna gjort direkta hänvändelser till skoldirektören när de sett klart oroande situationer på någon skola.

V5-inspektörerna är däremot ålagda att ge sammanfattande bedömningar om skolan på varje kriterieområde. Kvaliteten kan vara *mindre bra*, *ganska bra*, *bra* eller *mycket bra*. Inspektörerna når fram till sitt sammanfattande betyg genom att bedöma hur stor andel av kriterierna på varje område som är uppfyllda. För »mindre bra» är gränsen färre än 40 procent och för »mycket bra» 81 procent eller mer. V5-modellens kriterieområden (kallade indikatorer) är: (i) lärande och undervisning, (ii) ledarskap, (iii) resursanvändning samt (iv) skolämnen; svenska, engelska, matematik, naturvetenskapliga ämnen (gäller ej frivilliga skolformer). Personlig utveckling, som hos OFSTED är ett särskilt område, integreras i V5 i området lärande och undervisning. I Stockholm och Örebro finns inga officiellt fastslagna bedömningsområden, men vissa återkommer.

Process eller resultat kvalitet

De svenska inspektionerna håller sig i högre grad till processkvalitet än resultat kvalitet. Stockholmsinspektörerna diskuterar betyg och nationella prov betydligt mera än örebroinspektörerna, men kvalitetsbedömer knappast prestationsresultaten. Istället ger man råd eller påpekande, exempelvis om att lärarna bör reflektera över om deras förväntningar ligger på en för hög eller låg nivå.

Nästan alla V5-kriterierna för lärande och undervisning handlar om processen, men två gäller elevens arbete i förhållande till tidigare resultat samt om kunskaperna utvecklas enligt målen. Av rapporterna framgår emellertid att det även här är processer som står i fokus för intresset, till exempel om det finns procedurer genom vilka man kan se den individuella elevens framsteg. Inget sägs om kunskapsresultat i jämförelse med andra skolor.

OFSTED gör däremot en stor sak av att fastslå vilka prestationsmål skolorna når enligt nationella prov och examina och hur rimliga resultaten är jämfört dels med nationella resultat och dels med skolor, vars elever kommer från liknande social bakgrund. Att jämföra med skolor med liknande social bakgrund är måhända ett svar på den allvarliga kritik som riktas mot »league tables», som ju bygger på resultat i rådataform, det vill säga utan hänsyn till vilka förkunskaper eleverna kommer till skolan med. Sådana data säger föga om vad skolan själv tillfört elevens prestationsförmåga. Vissa Local Education Authorities, LEAs har emellertid börjat publicera »value added result», det vill säga på regressionsanalys vilande korrigeringar med hänsyn till exempelvis tidigare kunskaper, kön, social bakgrund. Ett stort, forskningslett sådant projekt heter ALIS (Fitz-Gibbons 1996).

OFSTED menar sig arbeta i linje med forskningen om så kallade effektiva skolor när det gäller vilka indikatorer som är viktiga för skolors resultat. Exempel på sådana kriterier är att läraren visar god ämneskunskap, är tekniskt kompetent för att undervisa i basfärdigheter, sätter klara mål som eleverna förstår, utmanar och inspirerar eleverna, använder metoder som får alla elever att lära sig effektivt, insisterar på gott uppförande, använder tid och

material effektivt, utvärderar elevens arbete noga samt använder hemläxor för att förstärka och förlänga skolarbetet.

Intensifiering

Själva andan eller koden i bedömningen framgår inte förrän man ser hur den tillämpas i praktiken. Vi menar att den bakomliggande koden hos OFSTED i hög grad handlar om intensifiering av arbetet (jfr Fullan 1991). På en av de besökta skolorna hade rektor hyrt in en inspektör för att träna upp personalen inför den väntade inspektionen. »He had some points of view ... for instance that 'all is too nice, not enough rigor and pace. Timescales aren't set enough' ... [We should do] more targeting on pupils, i.e. fix more specific, shorttime targets for them to achieve.»

Att ett huvudsyfte är att skärpa kraven på både eleverna och lärarna framgick på alla skolorna. Detta ligger i linje med vad som hävdas i forskningen om effektiva skolor. Inom denna understryks särskilt vikten av »time-on-task», det vill säga att effektivisera elevens tidsanvändning, att ha höga förväntningar på eleverna samt när det gäller metoden att erbjuda många tillfällen för eleverna att träna, bli lotsade, förhörda och diagnostiserade. Man förordar alltså, i synnerhet för lägre årskurser, »direkt undervisning» med klart avgränsade mål (Scheerens 1999).

Denna bild av effektiva undervisningsprocesser har en klar slagsida åt den traditionella klassrumsundervisningen. Sådant är inte huvudintrycket av de svenska processkriterierna. En del är dock gemensamma med OFSTED, exempelvis klara mål, krav på närvaro och att komma i tid.

Progressivism

De svenska rapporterna har dock i stort ett annat grepp på undervisningen. I Örebro finns exempelvis kriterier som inbegriper elevernas självkänsla, social kompetens, träning till samarbete och läraren som handledare i självreglerat arbete. Man kan inte säga att detta slags kriterier är främmande för OFSTED, men de är definitivt inte framlyfta. V5-kriterier av liknande innebörd uttrycks i form av att eleverna tar ett personligt ansvar för sitt lärande och arbete i skolan; (i) medverkar i planeringen av arbetet både på lång och kort sikt, (ii) reflekterar över sitt lärande, (iii) gör sin individuella planering mot uppställda mål under pedagogens handledning, (iv) visar och diskuterar planeringen med föräldrar och liknande.

Lagarbete och tema tas som självklarheter i de svenska inspektionsrapporterna. Det finns en hel del indicier på att OFSTED istället motverkar lagarbete, tematiska arbetssätt och en organisation som stödjer sådant. I en studie av hur finska och engelska primärskolor implementerar nationell skolpolicy finner Webb och Vulliamy (1999), att barncentrerad pedagogik främjas i Finland. I England pressas detta ideal tillbaka genom betoningen på ämneskunskaper, »league tables», test och inspektionens normer. De av oss besökta primärskolorna hade också problem med kraven på att ersätta tematisk undervisning med ämnesfokuserad. OFSTED efterlyste till exempel ämnesföreträdare istället för »teamleaders» för alla ämnen i flera klasser.

Enligt Cuckle, Hodgson & Broadhead (1998) visar en representativ studie av engelska primärskolor att 28 procent fått kravet att utveckla ämneskoordinatörernas roll, vilket är det näst vanligaste kravet. En sekundärskola vi besökte introducerade sin ämnesvisa konstundervisning med en kurs, som integrerade de fem ämnena, men det var inte bra enligt inspektionen. »We intend to fail in that next time too», var rektors kommentar.

Vi kan se att de svenska inspektionsmodellerna delvis tillämpar andra kriterier för vad som är bra undervisning än den engelska modellen. I Sverige tänker inspektörerna mera efter en »progressivistisk» eller »konstruktivistisk» kod medan denna kod i England verkar tillbakapressad, delvis tack vare inspektionen. Man kan också säga att den engelska och de svenska modellerna tagit intryck av olika ideal för lärarprofessionalism i sina kriterier eller i tolkningen av dem.

De ovan demonstrerade kriterierna på god undervisning visar att alla inspektionerna har svårt med målstyrning. Målstyrning salufördes tidigt i Sverige som ett koncept där politikerna satte målen och lärarna valde medlen (tillsammans med eleverna). Men rågången mellan mål och medel är inte lätt. Vad eleverna skall lära sig kan sällan skiljas från hur. Den officiella policyn undergrävs dock om inspektionen visar för stort intresse för att processen skall se ut på ett visst sätt.

Man kan till detta foga kommentaren, att en alltför stark processtyrning ovanifrån riskerar att konservera just den praxis man har vare sig den är bra eller dålig. Även en undervisning som för tillfället fungerar bra kan bli gammalmodig med ändrade förutsättningar. Hur skall utmanare mot praxis våga sticka upp? Varifrån skall impulserna till nya vägar komma om inspektionen har låga toleransgränser för andra tolkningar av hur målen kan nås?

UPPLEVELSER AV INSPEKTIONEN

Inspektionen i England är mera betydelsefull för den enskilda skolan och dess lärare än de svenska inspektionerna vi studerat. Det är därför inte att undra på att den stress som följer med inspektionerna är stor. Att många individuella lärare upplever stressen erkänns av OFSTED, som sedan 1998 uppmanar inspektörerna att undvika att observera samma lärare mera än en halv dag. Man bör helst inte kalla lärare till samtal, eftersom »interviews can often be as stressful as lesson observations» (OFSTED, 1998a s 70).

Vi hörde åtskilliga historier om stressen. Vi träffade elever, som berättade om hur lärarna verkade »stå på tå» medan inspektionen pågick, fast man efteråt återgick till det vanliga. Till det som jagar upp stämningen på en engelsk skola är att många skolledare söker förbereda skolan genom att arbeta med sina svagheter före inspektionen. Hälften av de besökta skolorna gjorde omfattande förberedelser. Dessa hänger i hög grad på rektor. Det är också ganska vanligt att skolor hyr in inspektörer »privat» för att göra provinspektioner i förväg och därmed få hjälp med att upptäcka brister.

Enligt Fidler m fl (1998) anser sig nästan tre fjärdedelar av de engelska skolledarna ha varit med om en »fair inspection», en knapp femtedel anser

skolan orättvist negativt bedömd och en knapp tiondel alltför positivt bedömd.

Driftiga engelska rektorer söker påverka inspektionen. Det skall officiellt inte finnas något utrymme för förhandlingar mellan skolan och inspektörerna. De omfattande förberedelserna i hälften av våra skolor var inledningen till en slags »impressionmaking», försök att påverka inspektörernas bild av skolan. Medan man var ense om att man inte kunde lura inspektörerna, så kunde man alltid hela tiden passa på att de fick se bra saker och att de som presterat mindre bra saker gavs en andra chans. Rektorn är motorn i allt detta. Djärvaste draget gjorde en rektor, som övertalade inspektörer hon kände väl att ge anbud på inspektionen av just hennes skola, ett uppdrag de också vann. Med tanke på allt detta, så kan det synas märkligt att inspektörerna alls kan hitta »failing schools» och »failing departments.» Just detta kommenterade man: De som är failing klarar inte av motmanipuleringen av inspektionen som framgångsrika rektorer orkestrerar.

Det faktum att en skola skulle bli föremål för inspektion innebar vare sig i Stockholm eller Örebro, att skolledning eller lärare vidtog några speciella åtgärder eller gjorde särskilda förberedelser. På den besökta V5-skolan hade man dock tagit fram vissa planer som man ändå hade tänkt formulera. Det finns inga utsagor som tyder på att inspektionsbesöken skulle ge upphov till någon större stress eller nervositet bland personalen. Kärnan i de flesta positiva kommentarerna på alla tre orterna handlade om att personalen kände sig uppmärksammas genom att någon utifrån intresserade sig för deras arbete. Personalen uppfattade att inspektörerna ville se hur vardagsarbetet går till och att de inte var intresserade av tillrättalagda lektioner.

Flertalet svenska skolledare och lärare var nöjda med rapporterna, de kände igen de beskrivningar och fakta som presenterades. Alla reaktioner var emellertid inte positiva. De negativa kommentarerna i Stockholm handlade om att en del upplevde att inspektörerna hade en alltför fri eller oklar roll, man hade svårt att se vilka kriterier som låg till grund för de bedömningar som gjordes. Även i de fall man reagerat negativt fanns ett erkännande av betydelsen av inspektionen som sådan. Man kunde inse värdet också i kritik. Även i Örebro hade några lärare negativa synpunkter, en del för att de uppfattat att de blivit hårt kritiserade för sitt sätt att organisera undervisningen. En studierektor liksom några lärare, hade önskat att man mer relaterade iakttagelserna till skolans egen arbetsplan och inte enbart till skolplanen. På den besökta V5-skolan framhöll ett par lärargrupper, att man gillade att modellens kriterier är tydligt utarbetade och att man i förväg fått dem på remiss, kunnat arbeta med dem och ha synpunkter på dem.

INSPEKTIONENS RETORIK

Det är emellertid inte bara de inspekterade som påverkas av inspektionen. Även inspektörerna påverkas och det är särskilt tydligt i örebro- och stockholmsrapporterna när frågan om makt och konflikt ställs på sin spets. En retorisk analys har gjorts på alla örebro- och stockholmsrapporter. Analysen utnyttjar den klassiska retoriken från antikens dagar, då den

formulerades både som en teori och en praktik för övertalning. Retorik har nära sammanhang med utvärdering (Lander 1991). Ett viktigt klassiskt begrepp är *decorum*; regler för vad som är lämpligt att säga inför en särskild publik. Aristoteles pekade ut tre medel för att göra intryck: ethos, pathos och logos, det vill säga talarens förmåga att framställa sig själv som trovärdig, att röra lyssnarnas hjärtan och att appellera till deras logiska förnuft. En analys med dessa instrument säger något om hur talet eller texten utnyttjar retoriska medel, vare sig talaren eller skrivaren är speciellt medveten om det eller inte.

Objektivistiskt ethos

Det intressanta med örebrofallet är att inspektörerna byter ethos i rapporterna i linje med att deras konception av publiken förändras. På grund av det senare måste också *decorum* ändras. Den första rapporten låter två slags ethos i olika delar av texten präglade bruket av logos. Den första kallar vi *objektivistisk* och har en mager retorisk struktur. Den räknar upp påståenden om vad man sett, även mycket kraftfulla iakttagelser får enbart några rader. Egna värdeomdömen är sällsynta, hellre läggs de i munnen på intervjuade. Ibland döljs negativa värdeomdömen som förslag för skolan att tänka på eller som behov hos aktörer på skolan. Men kritiken bolstras bara på detta vis, den undviks inte.

Politiskt-lojalistiskt ethos

En tillfälligt inhyrd inspektör visar vad vi kallar ett politiskt-lojalistiskt ethos. Det ställer skolan till svars för hur den motsvarat den politiska ledningens mål. Det sker mycket effektfullt i en tredelad argumentering: Empiriskt grundat värdeomdöme; bedömning; förslag. Till exempel: Ingen kan visa upp några goda exempel på elevinflytande; kommunen har för länge sedan givit skolorna i uppdrag att förstärka elevinflytandet, inget har hänt; skolan borde låta eleverna få insyn i måldokumentet, och liknande utsagor. Inspektören tar på sig en indignerad uppsyn (pathos) och ställer skolan till svars för försummelser. Ethos vilar på en uppfattning av uppdraget som politikernas ställföreträdare.

Resonerande ethos

I den tredje rapporten ändrar inspektionens ethos karaktär. Det objektivistiska finns fortfarande i hög grad, men en ny ton har kommit till. Orsaken är att man stött på motstånd i en av de frågor, som man lade stor vikt vid – att den politiska nämnden önskade införa lärarlag på gymnasiet. På skolan fanns en uttalad opposition och dessutom en etablerad rektor, som försvarade sina lärares motstånd mot lagtanken. Inför det öppna motståndet fann inspektörerna sitt objektivistiska ethos otillräckligt och började pröva ut vad vi kallar ett resonerande ethos. Det innebär framför allt att flera sidor får presentera sina argument. *Decorum* anpassad för en homogen publik, som delar grundvärderingarna bakom kvalitetskriteriet (samarbete i lag), räckte inte till. På den fjärde skolan var motståndet mot lagen än hårdare och behovet av ett resonerande ethos starkt. På femte skolan var tonlägt betydligt mjukare, men inspektionen fortsatte ändå att bygga ut sitt resonerande ethos. Systematiskt

ges ordet till olika aktörer i tur och ordning – elever, lärare, ledning. I varje kapitel får eleverna särskilt lista positiva och negativa aspekter av det bedömda området.

Det objektivistiska och det politiskt-lojalistiska ethos rapporterades i vilken mån de politiska målen uppnåddes, men den gav ingen insyn i den lokala diskussionen. Ett resonerande ethos främjade istället en partipolitisk legitimitet för styrningen av skolorna. Själva tilldelade sig inspektörerna med den en transaktionell roll, en roll som underlättar utbyte av perspektiv och åsikter (jfr transactional evaluation; House 1980 s 39).

Didaktiskt ethos

Stockholmsrapporterna utmärks av det vi kallar ett didaktiskt ethos. Detta definieras först av att stockholmsinspektörerna talar med egen röst. Särskilt hos en av dem interfolieras bedömningarna rätt ofta av uttryck som »enligt min mening», »det är min uppfattning att». I ett objektivistiskt ethos är det grundläggande att inte släppa fram den egna rösten. I ett resonerande ethos är detta heller inte avsikten, där skall istället intressenterna få tala. Stockholmsrapporternas ethos liknar det resonerande i att man argumenterar nyanserat och har med både positiva och negativa synpunkter. Men olika intressenters synpunkter i samma fråga redovisas sällan. Istället används argumenteringen ofta med syfte att ge råd och förslag. Detta förekom ju även i det politiskt-lojalistiska ethos, men i stockholmsrapporterna fogas det inte främst in i en ansvarsfokuserad granskning, utan i en rådgivande. Man är angelägen om att framhålla goda exempel med rätt ingående didaktiska argument.

Den som granskas får acceptera inspektörernas perspektiv. Tillfälligtvis kan man få intrycket av att inspektorn är en »coach» med ganska hårda nypor, men som vill vara rättvis och gärna berömma. Ibland kan dock kritiken bli rätt från.

Vilka problem kan då detta ethos ha med decorum när det gäller makt och ansvar? Ett didaktiskt ethos förutsätter egentligen en homogen publik som erkänner de grundläggande kriterierna och accepterar att få pris och klander efter dem. Detta synes stockholmsinspektörerna inte ha några problem med när det gäller bedömningen av undervisningen. Med hänvisning till läroplanen och sin egen pedagogiska expertis kan man auktoritativt hävda sin bedömning. Men när vi kommer in på relationen mellan ledning och personal får detta ethos problem av ungefär samma slag som man fick i Örebro. Det finns ingen läroplan för ledning, samverkan och utvecklingsarbete. När problem med detta inträffar spricker det didaktiska ethos upp. Problemet är störst när konflikter kring ansvar och ledning är dolda och man inte vet vad som gagnar situationen bäst, klartext eller försynthet.

Vi såg flera exempel på hur man haft svårigheter att hantera ledningens situation. En rektor fick exempelvis kritik för att inte stödja framgångsrikt arbetande klasslärare, men ingen kritik för stora brister i högstadiets arbetsätt. Inspektören verkade mena att högstadielärarna inte låtit sig påverkas av rektor, som alltså frias från just det ansvaret. Denna tendens att friskriva ledningen ansvaret för konflikter på högstadiet återkommer även i andra rapporter. Inte i något av fallen utreder inspektionen konflikternas natur. Inga

förslag ges. Retoriskt har man uppenbara svårigheter att uttrycka vad saken handlar om.

I en sammanfattande årsrapport trycker inspektörerna på ledarskapets stora betydelse samtidigt med att man understryker behovet av att förbättra skolledarnas arbetssituation radikalt. Man påminner om att rekryteringssituationen när det gäller skolledare är svår. Här ges en möjlig tolkning till den retoriska desarmeringen av ledarskapets ansvar. Inspektörerna, tolkar vi det som, menar att ledarna i princip bär ansvar för kvaliteten i lärarnas arbete. Men ledarskapet som problem kommer inte närmare sin lösning av att man i det nuvarande läget, med rekryteringssvårigheter och risk för utbrändhet, aktualiserar konfliktpotentialen i det. Det kan man bara tillåta sig i akuta situationer då ledningens brist på kapacitet hotar verksamheten. Men illa fungerande lärargrupper kan, trots kritiken mot deras arbete, inte utmanas genom att man går in i kärnfrågan, nämligen makten över undervisningen. Och då måste detta balanseras genom att rektors ansvar också tas bort ur ekvationen.

Decorum

Sammanfattningsvis har vi här sett exempel på hur två svenska, kommunala skolinspektioner söker en legitim roll genom att inta ett för sin publik lämpligt ethos, det vill säga sätt att underbygga sin trovärdighet. Örebroinspektionen förändrade under loppet av en inspektionsrunda sitt ethos från ett dominerande objektivistiskt till ett dominerande resonerande, transaktionellt ethos. Detta gav utrymme för en förändrad definition av decorum, vad som är lämpligt att säga inför en viss publik, så att publikens heterogenitet erkändes. I en konfliktsituation ökades utrymmet för argument från olika parter, vilket sedan generaliserades till en bred redovisning av synpunkter även när frågorna inte var konfliktbetonade. Stockholmsinspektionen fokuserar i hög grad på kvalitetsfrågor i undervisningen och deras didaktiska ethos tillåter dem då, att med läroplan och egen expertis som stöd, uppträda auktoritativt med råd och förslag, beröm och klander. Inför konflikter om makt fungerar emellertid inte det didaktiska förhållningssättet lika bra och ibland väljer man då att tuga.

OFSTED, vars ethos är klart objektivistiskt, är inte beroende av några lokala organ och behöver alltså inte bry sig om ifall de är välkomna tillbaka eller inte. Inspektionerna i Örebro och Stockholm finns i en lokal kontext där deras legitimitet är beroende av ett långsiktigt samarbete med alla inblandade. Eftersom de inte har publicerat sina kriterier har de inte dessa att falla tillbaka på. De lokala politiska instanserna vet inte heller riktigt hur de skall hantera makt- och ansvarsfrågorna, konflikterna är reella där de uppstår. I ett sådant läge lämnas inspektörerna åt att uppfinna andra lösningar.

V5-modellen har utsatt sina offentliga kriterier för personalens synpunkter och därmed skaffat dem en slags grundläggande legitimitet. De rapporter vi sett innehåller även kritik av ledarskap, men ingenstans behandlas öppna eller dolda konflikter. Vi vet därför inte hur denna modell skulle hantera dem. Det ethos som närmast karakteriserar V5-rapporterna är det objektivistiska, men påfallande många positiva formuleringar används.

SPÅR AV INSPEKTIONEN PÅ KORT SIKT

Skolan är en trögrörlig institution. Vi kan därför inte vänta oss dramatiska förändringar på kort tid genom inspektörers verksamhet. I synnerhet är det viktigt att skilja på kortsiktiga effekter föranledda av enskilda inspektioner och långsiktiga effekter av att en inspektionsmodell successivt lyckas påverka normer för professionellt uppträdande inom lärarkåren. Den senare påverkan behöver inte ens synas i enskilda skolors relationer med inspektionen, den kan komma genom att andra aktörer tar åt sig inspektionens perspektiv och påverkar kulturen kring enskilda skolor.

På kort sikt kan man se att OFSTED har klara ambitioner att bli av med dåliga lärare och dåliga skolor. År 1996-97 fick TRE procent av lärarna de två sämsta individuella omdömena av OFSTEDS inspektörer. Resultatet fick the Chief Inspector att i pressen uttrycka oro över att så få lärare bedömts vara svaga (Fidler m fl 1998). Vi hörde talas om såväl »head-teachers», »heads of departments» och vanliga lärare, som trädde tillbaka från sina poster eller lämnade yrket före eller efter inspektioner. På en av våra skolor hände det i tre fall och de beklagades inte av rektor.

Effekter på kortare sikt (senast till nästa inspektion) förväntar sig OFSTED också skall ske genom att skolan tar till sig de så kallade »key issues» som rapporten kulminerar i. Skolan skall svara på dem genom att infoga dem och åtgärder för förbättringar i sin egen handlingsplan (som är obligatorisk). En av våra rektorer, vars skola har ett mycket intensivt utvecklingsarbete, ansåg att handlingsplanens rekommenderade format närmast var ett skämt i sin trivialitet. Han ägnade den inte mer än en timma, eftersom den knappast fordrade någon analys jämfört med den han ger skolans egen plan. Han menade att OFSTED förordar en förenklad modell med några få nyckelord för varje utvecklingsområde. De egna planerna var mer beskrivande och angav vilka som var ansvariga och hur samarbetet skulle utvecklas.

Kravet på exakta framgångskriterier ansåg han vara problematiskt. Utveckling kan inte ange sådana kriterier, den är definitionsmässigt en öppen affär. Vi förstår det som att den handlingsplan OFSTED förespråkar egentligen är anpassad för intensifiering, det vill säga förbättring av en redan känd teknologi där specifika mål kan löna sig. Till frågan om de mera kortsiktiga effekterna hör också stödet till skolorna när det gäller att omforma »key issues» till idéer för handling och genomföra dem. Stödresurserna är, som på de flesta håll, begränsade. Då kan det vara ett problem att nervositeten före inspektionen förmår flera skolor att investera i extern konsultation i förväg medan resurserna hellre borde läggas på arbetet efter inspektionen (Lee & Fitz 1998). Stödet efter inspektionen kritiseras allmänt i våra intervjuer. För de flesta syntes OFSTEDS förbättringsmodell ha sin svagaste punkt i synen på »failing schools» (jfr Willmot 1999). Redan genom inspektionens utslag har skolan fått en allvarlig prestigeförlust som kan sänka den, särskilt i områden där föräldrarna har en vana vid aktiva skolval.

De kortsiktiga effekterna av de svenska inspektionerna är rätt svårbedömbara. Ett sätt är att granska de områden där inspektörerna gjort påpekanden om förbättringar eller inriktningen av utvecklingsarbetet. Både i Stockholm

och Örebro gäller det organisationen och samverkan inom den. I Örebro även rätt ofta kommunikationsmönstren och informationen, vilket kan bero på att man bedömde stora gymnasieskolor. Betygsfrågorna och metodiken i undervisningen har stockholmsskolorna rätt ofta fått synpunkter på, men mera sällan örebrosskolorna. I Örebro var det vanligare att rutinerna för stöd till elever i svårigheter samt elevmedverkan kritiserades. I Örebro ges ibland synpunkter på enskilda program, till exempel baserat på hög frånvaro eller missnöjesyttringar från elevernas sida.

Spåren efter inspektionen i form av insatta åtgärder är lättare att spåra i Örebro än i Stockholm. I Stockholm förefaller inspektionen ofta uppfattas som ett stöd för det utvecklingsarbete man redan gör eller planerar. Vi hörde också lärare och skolledare säga att de fått nya idéer eller ett annat perspektiv på något, det vill säga ett intellektuellt utbyte. I Örebro kan man tydligare se att skolorna startat projekt eller vidtagit andra åtgärder som ett resultat av inspektionen. Delvis tror vi denna skillnad mot Stockholm beror på att gymnasieskolorna i Örebro inspekterades för första gången, delvis på att proportionellt fler omdömen gällde skolnivån ovanför undervisningen som skolledningen kontrollerar. I Stockholm har skolorna redan upplevt inspektion flera gånger och det är möjligt att inspektionens synpunkter ingår i en längre dialog med skolorna.

Om effekterna av V5-inspektionen vet vi inget. Den skriftliga återkopplingen struktureras efter kravet att ge underlag för den sammanfattande bedömningen av respektive område som bättre eller sämre. Därför kommer i rapporten först de positiva instanserna, därefter kommer de kriterier eller indikatorer, som skolan enligt inspektionen inte lyckats så bra med. De räknas bara upp utan särskild ordning och utan kommentarer. Detta förfaringsätt kräver att den muntliga återkopplingen är mera strukturerad, om den skall räknas som särskilt hjälpsam. Att svenska lärare skulle sluta som effekt av inspektionen har vi inte hört talas om, däremot att det i enstaka fall hänt att en rektor förflyttats när skolan bedömts som nedgången.

Frågan är om stödet till skolor är mer systematiskt i Sverige än i England. Även i de svenska fallen har den kommunala organisationen mera expertis och större utrymme för inspektion och utvärdering än de har för stöd till skolutveckling. Den svenska traditionen för att skriva handlingsplaner är knappast mer utvecklad än den engelska. Den största skillnaden ligger i att den politiska nivån i Sverige förväntas backa upp inspektionen. Tydligast syntes detta i Örebro. Som ovan nämnts stod den politiska nämnden i Örebro närmare inspektionsprocessen än vad de politiska organen i V5-kommunerna och i Stockholm gör. Flera rektorer var ganska nytillsatta när inspektionen skedde och man var, utan att det artikulcerades tydligt, medvetna om att inspektionsrapporten ingick i dialogen mellan dem och deras uppdragsgivare. Rapporten skapade så att säga en slags neutral grund för deras utbyte av förväntningar och åsikter om prestationer. Enskilda rektorer i Örebro kunde, som relativt nya, också se ett värde i inspektionsrapporten när det gäller skolans målsättningsarbete. Den skapade en grundval för deras förhandlingar med personalen.

INSPEKTIONENS FÖRÄNDRINGSMODELL OCH LÅNGSIKTIGA EFFEKTER

Varje engelsk skola är ålagd att ha en handlingsplan för sin utveckling. Det diskuteras om inspektionens rätt att föreskriva ett visst innehåll i handlingsplanen demoraliserar skolan genom att ta ifrån den prioriteringsrätten till sin egen utveckling. Erfarenheterna från de första inspekterade omgångarna visar, att skolorna i förväg anpassar sin egen plan inför nästa inspektion efter vad man nu misstänker kommer att tas upp. Å andra sidan var det inte särskilt svårt att göra anpassningen, eftersom skolorna pragmatiskt väljer att tolka många »key issues» så att de innefattas i vad man redan har i sin plan, även om den verbala överensställningen inte är så god (Ouston, Fidler & 4ey 1997).

OFSTED själv hävdar emellertid att skolorna inte ser sina egna tillkortakommanden särskilt väl (OFSTED 1998b s 5). Man måste gå djupt i analysen av undervisningens brister utifrån en tolkning av måluppfyllelsen och därefter sätta precisa mål som man kan mäta förbättringar mot. Detta klarar endast en fjärdedel av landets skolor, menar OFSTED. Dess rekommendation är att skolorna använder samma kriterier som OFSTED när de gör egna utvärderingar och utvecklingsplaner.

»Key issues» skall motiveras med de empiriska fynd man gjort och vara en naturlig lösning på problemet. Russel (1996) fann dock i 22 representativt valda rapporter att inspektörernas rekommendationer om metodval i vissa fall inte styrdes särskilt mycket av deras iakttagelser. Snarare är metoden »believed to be »a good thing» ... rather like codliver oil» (s 335). Kritiken från Russel gäller när det är lämpligt att rekommendera mera monitoring (övervakning) och utvärdering. Russel menar att stödet från forskningen att »formal monitoring» förbättrar undervisningens kvalitet är osäkert. Forskningen om effektiva skolor sägs dra den slutsatsen, men annan forskning, menar han, tyder på att det snarare är det informella samarbetet och lärarnas uppbyggnad av ett gemensamt språk som förbättrar deras praxis (jfr också Colnerud & Granström 1993).

Även den industriinspirerade kvalitetslitteraturen framhåller processövervakningens förtjänster. Därigenom kan man »göra rätt från början» istället för att kassera felaktiga produkter i slutkontrollen. Verksamheten bör via disciplinering och standardisering samt kontinuerliga förbättringar uppnå optimerade processer (Bergman & Klefsjö 1995). Disciplinering och standardisering finns i skolvärlden också, exempelvis som lika läromedel, gemensamma prov, scheman och liknande, men man har hittills avstått från att tillämpa styrningen på lärarens egna repertoarer och prestationsnivå. I England har man valt att ta detta steg och inspektionen är modellen för det. Inspektionen förväntar sig att skolledarna tar över deras modell genom sin egen »monitoring» (övervakning) av lärarnas arbete. Detta är ett av inspektionens kriterier på gott ledarskap.

På grund av styrningssystemets utformning har man mycket att vinna på att »spela spelet» och få bra betyg hos inspektionen. Troman (1997) studerade en skola, som mer eller mindre frivilligt – med LEA-inspektörers hjälp – anslöt sig till OFSTEDS budskap. Varje ämneskoordinator fick fri tid för att kunna

övervaka kollegornas arbete på de punkter där inspektörerna sett brister. Men skolan utvecklade ändå »secondary adjustments», vilket innebar att man skaffade sig frirum i praxis eller verbalt samtidigt som man officiellt gjorde vad som krävdes. Rektor ifrågasatte till exempel inför personalen inspektionens kompetens. Lärarna planerade på sitt eget sätt, men lämnade »rätt» slags planer till ämneskoordinatorerna. Trots sådana försök till motmanipulering, menar Troman, att implementeringen av nationell policy direkt in i skolans dagliga liv skapar en integrering av självstyrning och kontroll, som är betydligt mera effektiv än enbart yttre kontroll. Skolan lärde sig självstyrning så att säga med betsel i munnen, är vår tolkning.

Detta verkar bekräfta en slutsats hos Webb och Vulliamy (1999), att förändring inte kräver »ownership of change by teachers», som forskares råd brukar lyda. Istället fann de en ökande andel »change without commitment» i engelska skolor, åstadkommen av »fear and perceived necessity». Det kan ses som en överlevnadsstrategi, men på lång sikt kan det också innebära att den integration av personlig och yrkesmässig identitet, som är vanlig bland lärare, kommer att brytas upp. Det blir nödvändigt att skilja på vad man satsar på personligen och vad man satsar på i yrket.

I Sverige utvecklas en delvis annorlunda modell för (själv)disciplinering och standardisering av lärarnas arbete; lagarbetet. En del av skolans förändringar har dock samma innebörd som i England, till exempel prestationslönen samt kraven på bättre uppföljning och utvärdering. Båda ökar makten hos skolans centrum för beslutsfattande, i synnerhet rektor. Erkännandet av lagarbetet från fackligt håll i Sverige markerar, likaväl som OFSTED, en brytning med enskilda lärares traditionella självrådighet när det gäller makten över klassrumsarbetet. Enligt Webb och Vulliamy (1999) innebär den engelska skolpolitiken en brytning med framväxande kollegiala och participativa arbets- och inflytandeformer, som höll på att ersätta individualismen. I Sverige däremot är tendensen att privatismen ersätts med kollegial och professionell styrning.

OFSTED-modellen implicerar i hög grad att rektor, chefen, skall ta kontrollen över klassrumsprocesserna och därvid ta ledning av den statliga inspektionens bedömningskriterier för personalens arbete. I Sverige eftersträvar politikerna också starka skolledare, men de uppföljnings- och utvärderingssystem vi har är vanligen inte lika närgångna när det gäller uppläggningsen av personalens arbete. Ändå får nog även våra exempel på inspektion betraktas som mera närgångna än de flesta system i svensk skola.

SLUTORD

Vi ser inspektionen som ett redskap för styrning, det vill säga maktutövning i någon form och för något syfte. Vi har sett att de svenska och engelska fallen styr med delvis olika pedagogiskt-ideologiska syften. Detta går aldrig att bortse från i något styrsystem, minst av allt i ett system där lärarna själva skulle bestämma allt. Styrningen måste alltid balanseras på något sätt.

Vi ser flera förtjänster med inspektion som styrningsmodell, den främsta är säkerligen att granskningen utförs av levande människor, som både beslutsfat-

tare och den bedömda personalen kan träffa och ha utbyte med. Ett objektivistiskt ethos står emellertid något i vägen för det senare och i detta avseende föredrar vi resonerande och didaktiska ethos, som släpper fram olika perspektiv respektive har ett personligt tilltal. I dessa döljs inte heller den underliggande ideologin. När det gäller OFSTEDS objektivism menar vi att den i hög grad döljer ideologin i bedömningen. V5-kriterierna, som också används på ett objektivistiskt sätt, undviker detta genom att publicera sina kriterier på ett sådant sätt att de tydligt signalerar sin pedagogiska ideologi.

Samtidigt kan vi befara att den närmast ofrånkomliga processbedömningen från inspektörernas sida skall gå så långt att den tar ifrån lärarna ett professionellt tolkningsutrymme. Detta är emellertid inget unikt för inspektion, utan gäller alla styrningsmodeller. Tvärtom skulle denna punkt kunna vändas till en fördel för just inspektionen.

Man kan tänka sig att en skola eller en lärargrupp själva får identifiera vilka av deras medel i arbetsprocessen, som är mest väsentliga för de mål de vill uppnå med hänsyn till både läroplan, skolplan och lokal arbetsplan. Rimligheten i dessa antaganden om relationen mellan mål och medel kan prövas av inspektionen liksom med vilken kvalitet de valda medlen tillämpas. Detta kan relativt objektivt redovisas, utan att det står i vägen för rådgivande återkoppling (didaktiskt ethos) eller återkoppling för att underlätta utbytet mellan flera perspektiv (resonerande ethos). Vilka andra än levande människor, nota bene inspektörer, skulle kunna klara en sådan roll?

En viktig förutsättning för vårt resonemang är att värdet av återkoppling inte är så självklart som det ofta förutsätts. Coe (1998) hävdar på basis av metastudier, att man kan förvänta sig alla slags reaktioner på återkoppling beroende på hur sändaren och mottagningssituationen uppfattas och på egenskaper hos mottagaren själv. Inspektion i sig behöver alltså inte ge en återkoppling som sporrar prestationen hos de bedömda. Återkoppling kan fokusera uppmärksamheten på viktiga aspekter av en uppgift och höja motivationen, men också förvirra mottagaren och underblåsa en känsla av att man inte duger eller saknar självständig förmåga att påverka sina prestationer.

I samband med inspektion verkar följande slutsatser om effektiv återkoppling vara särskilt tillämpliga. Återkopplingen bör uppfattas som informativ och stödja självbestämmande snarare än som övervakande och kontrollerande, den bör jämföra med tidigare prestationer hos de bedömda, inte med andras prestationer, den bör vara inriktad på individer eller lag som arbetar tillsammans och deras specifika uppgifter.

LITTERATUR

- Bergman, B. & Klefsjö, B. 1995: *Kvalitet från behov till användning*. Lund: Studentlitteratur.
- Coe, R. 1998: Can feedback improve teaching? A review of the social science literature with a view to identifying the conditions under which giving feedback to teachers will result in improved performance. *Research Papers in Education*, 13, 366.
- Colnerud, G. & Granström, K. 1993: *Respekt för lärare. Om lärares professionella verktyg: yrkesspråk och yrkesetik*. Stockholm: HLS Förlag.

- Cuckle, P., Hodgson, J. & Broadhead, P. 1998: Investigating the relationship between OFSTED inspection and school development planning. *School Leadership & Management*, 18(2), 271–283.
- du Rietz, L., Lundgren, U.P. & Wennås, O. 1987: *Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. Ett beredningsunderlag utarbetat inom utbildningsdepartementet*. (DsU 1987:1). Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Ekholm, M., Fransson, A. & Lander, R. 1985: *Skolreform och lokalt gensvar. Utvärdering av 35 grundskolor genom upprepade lägesbedömningar 1980–1985*. (Publikation från institutionen för pedagogik 1987:3) Göteborg: Göteborgs universitet, Institutionen för pedagogik.
- Fidler, B., Earley, P., Ouston, J. & Davies, J. 1998: Teacher gradings and OFSTED inspection: help or hindrance as a management tool? *School Leadership & Management*, 18(2), 257–270.
- Fitz, J. & Lee, J. 1996. Where angels fear... I J. Ouston, P. Fidler, & B. Earley (red): *OFSTEDS inspections. The early experience*. London: David Fulton.
- Fitz-Gibbon, C.T. 1996: *Monitoring education. Indicators, quality and effectiveness*. London: Cassell.
- Fullan, M. 1991: *The new meaning of educational change*. London: Cassell.
- Granström, K. & Lander, R. 1999a: *OFSTED inspection as a model of evaluation. Some interpretations from a Swedish point of view*. Paper presented at ICSEI 99, International Congress of School Effectiveness and School Improvement, January 3–6, 1999 in San Antonio, Texas, USA.
- Granström, K. & Lander, R. 1999b: *Swedish models of school inspection*. Papers presented at ICSEI 99, International Congress of School Effectiveness and School Improvement, January 3–6, 1999 in San Antonio, Texas, USA.
- House, E.R. 1980: *Evaluating with validity*. Beverly Hills: Sage
- Lander, R. 1991: Rhetoric and evaluation. *Nordisk Pedagogik*, 11(3), 135–146.
- Lander, R. 2000: *V5-modellen som styrningsinstrument*. Göteborg: Göteborgs universitet, Institutionen för pedagogik och didaktik.
- Lee, J. & Fitz, J. 1998: Inspection for improvement: Whose responsibility? *Journal of Inservice Education*, 24(2), 239–251.
- Marklund, S. 1989: *Skolsverige 1950–1975. Del 6: Rullande reform*. Stockholm: Utbildningsförlaget.
- OFSTED, 1997: *Inspection Quality 1996–97: A Review of inspection report writing. IQMD Paper*. London: OFSTED.
- OFSTED, 1998a: *Inspection '98. Supplement to the inspection handbooks containing new requirements and guidance*. London: OFSTED.
- OFSTED, 1998b: *School evaluation matters*. London: OFSTED.
- Ouston, J., Fidler, B. & Earley, P. 1997: What do schools do after OFSTED school inspections or before? *School Leadership & Management*, 17(1), 95–104.
- Person, Ö. 1994: Några anteckningar om den statliga regionala skolinspektionen. I B. Thelin (red): *Skolinspektörer minns*. (Årsbok i svensk undervisningshistoria nr 174). Uppsala: Reprocentralen HCS.
- Russel, S. 1996: The role of school managers in monitoring and evaluating the work of the school: inspectors' judgements and schools' response. *School Organisation*, 16(3), 325–340.
- Scheerens, J. 1999: Concepts and theories of school effectiveness. I A.J. Visscher (red): *Managing schools towards high performance: Linking school management theory to the school effectiveness knowledge base*. Lisse: Swetz & Zeitlinger.
- Sjöberg, M. 1996: *Att säkra framtidens skördar*. (Linköping Studies in Arts and

- Science) Linköping: Linköpings universitet, Institutionen för pedagogik och psykologi.
- Webb, R. & Vulliamy, G. 1999: Managing curriculum policy changes: A comparative analysis of primary schools in England and Finland. *Journal of Educational Policy*, 14(2), 117–137.
- Wilcox, B. & Gray, J. 1996: *Inspection schools: Holding schools to account and helping schools to improve*. Buckingham: Open University Press.
- Willmot, R. 1999: Structure, agency and school effectiveness: researching a 'failing' school. *Educational Studies*, 25, 5–17.
- Wilson, T.A. 1996: *Reaching for a better standard: English school inspection and the dilemma of accountability for American public schools*. New York: Teachers College Press.