

Magasin 360, nr 1/2013

Text: Margareta Edling

Det är krävande för skolan att bli granskad av Skolinspektionen, visar Emma Ek i sin avhandling. Det kostar tid och pengar, och väcker en hel del oro.

– Något neutralt sätt att inspektera finns inte, det är viktigt att inse, säger hon.

Tilltron till statlig tillsyn som metod för att styra verksamheter och få bra kvalitet, har ökat på senare år. På skolans område är utvecklingen tydlig. Skolinspektionen, som inrättades 2008, har efterhand fått skarpare befogenheter. I den allmänna diskussionen om skolan hänvisar politiker, debattörer och journalister ofta till Skolinspektionens granskningar.

Emma Ek, som forskar och undervisar vid Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet, riktar i sin avhandling intresset mot dem som är föremål för myndighetstillsyn. "De granskade" heter den och handlar om Skolinspektionens regelbundna tillsyn och Socialstyrelsens granskning av äldreomsorgen. Emma Ek.

Ett viktigt inslag i tillsynsprocessen är att de som ska granskas gör sig granskningsbara, beskriver hon.

– Det finns inte en färdig beskrivning av hela verksamheten, som inspektören bara kan plocka ner i fickan och ta med hem och granska. I stället skapar inspektionen det objekt som ska bedömas, genom de särskilda teman och bedömningsgrunder som används.

Det är också det enda rimliga, fortsätter hon. Myndigheters tillsyn kan inte vara förutsättningslös och täcka in alla dimensioner av en komplex verksamhet.

Att bli granskad är ett omfattande arbete och de som granskas är själva mycket involverade. Ofta fungerar en samordnare på förvaltningen som Skolinspektionens "förlängda arm" under inspektionsprocessen. Den personen ser till att alla efterfrågade dokument och uppgifter tas fram, sammanställs och levereras. Rektorer i sin tur förser samordnaren med det som krävs från respektive skola.

När inspektörerna kommer till skolan är programmet ofta omsorgsfullt upplagt. Emma Ek beskriver hur floristeleverna på ett gymnasium i studien hade ordnat blomsteruppsättningar till besöket. Restaurangprogrammet hade förberett lunchen. Lärare och elever intervjuades enligt ett noggrant schema. All logistik måste fungera och alla papper finnas på plats. Hon ger en bild av en organisation som står lite på tå när inspektörerna kommer.

Omkring 1 000 skolor inspekteras varje år inom den regelbundna tillsynen. Att bli granskad är ett stort och tidskrävande arbete, konstaterar Emma Ek.

– Det glöms ofta bort när man beräknar kostnaderna för inspektionsverksamheten. Det finns liksom ingen riktig plats där den siffran redovisas.

De granskade försökte se inspektionsprocessen som en chans till lärande. Genom Skolinspektionens påpekanden skulle de få veta vad som behöver bli bättre. Ett rimligt förhållningssätt, med tanke på hur mycket tid granskningen tar, tycker Emma Ek. Från den första informationen från myndigheten

om att en inspektion är på gång, via dokumentinsamling, observationer och intervjuer till den slutliga inspektionsrapporten, rör det sig om många månader.

Hon slogs av hur förberedda kommunerna var. De hade järnkoll på vad de skulle bli jämförda med.

– Jag visste att inspektionerna inte var oanmälda, men jag hade inte förstått hur oerhört väl förarbetad hela processen var. De som arbetade aktivt med inspektionen hade stor kunskap om hur den skulle gå till och om bedömningskriterier, vanliga brister och liknande.

De granskade tog ibland på sig inspektionens glasögon redan då de samlade in material. De rättade direkt till brister som de upptäckte, för att slippa kritik. Inom äldreomsorgen gällde det till exempel kravet på särskild förvaring av vissa papper. Cheferna fixade mappar och la dokumenten på rätt ställe.

– Den effekten är viktig att förstå om man ska värdera det som sker under en inspektion. Att bara titta på vad som händer efter att myndigheten har kommit med sina krav fångar inte hela betydelsen.

Att bli granskad var en anspänning, konstaterar Emma Ek. Oron gällde inte risken för vite, för hon gjorde studierna innan Skolinspektionen hade fått rätt att meddela sanktioner.

– Det handlade mer om en rädsla för negativ uppmärksamhet i medierna. Alla ansåg att deras verksamhet höll god kvalitet, men en del chefer var oroliga för att det skulle bli en höna av en fjäder i rapporteringen. Eller för att det trots allt skulle komma fram lik ur garderoberna. Det är förknippat med obehag att tappa kontrollen över beskrivningen av sin verksamhet.

Rektorer och lärare var ofta ganska kritiska mot Skolinspektionens tillsyn, som de ansåg bara tog fasta på de negativa punkterna, där verksamheten inte uppfyllde skollagens krav. De ville även ha kvitto på det som var bra och få goda råd.

Är inspektionen av skolan bra eller dåligt? Med forskarens rätt värjer sig Emma Ek mot frågan: Att väga positiva effekter mot negativa är en politisk uppgift.

Hon tror att alla som arbetar i skolan får vänja sig vid att den ständigt blir genomlyst utifrån. Då är det viktigt att veta att det inte finns någon neutral grund för granskning. Myndigheterna tolkar lagen. Vad Skolinspektionen väljer att granska, och hur tillsynen görs, har betydelse för vad som kommer fram och därmed för vad medborgarna får veta. Om myndigheten ska ge kritik krävs också bevis, därav den starka tonvikten på dokumentation i tillsynen.

– Det är lättare att kritisera brister i likabehandlingsplanen än att sätta fingret på annat i det likabehandlingsarbete som pågår i skolan, säger Emma Ek.

RUTA

Avhandling: De granskade, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, oktober 2012.

Namn och ålder: Emma Ek, 35 år

Yrkesbakgrund: Har bland annat arbetat som utredare inom socialtjänsten innan hon började forska och undervisa vid Göteborgs universitet.

Övrigt: Fortsätter nu att undervisa och forska om granskning, styrning och styrbarget i offentlig verksamhet.

Bildtext:

Att bli granskad av Skolinspektionen är ett omfattande arbete. Skolorna måste lägga ner mycket tid och kraft på att göra inspektionen möjlig, konstaterar Emma Ek.