

# Anpassningarnas för(e)ställning

## Om Skolinspektionens tillsyn som en scen för förändring

*Judit Novak*

SHAPING A REALITY THAT IS PUT ON STAGE: HEAD TEACHERS PERFORMING ADJUSTMENTS TO SCHOOL INSPECTION. Scholars have studied various aspects of school inspection, examining its activities from different perspectives, but there is a lack of studies focusing on the perceptions and experiences of the inspectees. In Sweden, the Swedish Schools' Inspectorate (SSI) has become a central tool for governing the education sector. On July 1, 2011, the new Education Act came into force and granted the SSI additional resources and powers to monitor and control schools. Drawing on social interaction theory, this article analyses interviews with head teachers, focusing on adjustments in rules and practices undertaken to meet the SSI's compelling demands. The results show that head teachers mainly strived to adjust to formal requirements in the steering documents. In the case of complex deviations from the steering documents, teachers adjusted by changing the representation of the practice, not the practice itself, to fit the rule. A discussion is put forward about school inspections as a means of shaping a reality that is put on stage so that it can be acted upon, and how such inspections define a strategic landscape that practitioners must navigate.

Keywords: head teachers, primary adjustments, school inspection, secondary adjustments, window dressing.

Skolinspektionen har sedan den inrättades som myndighet år 2008 kommit att bli en central del av det svenska utbildningslandskapet. Skolinspektionen har också varit föremål för forskning. Inte minst har de myndighetsanställdas perspektiv varit i fokus (se till exempel Hult & Segerholm 2012, 2013; Johansson 2012; Lindgren 2014; Riksrevisionen 2013 och Segerholm 2013). Intresse har också funnits för att studera de granskades perspektiv (se till exempel Ek 2012;

---

*Judit Novak* är doktorand i pedagogik vid Uppsala universitet, Institutionen vid pedagogik, didaktik och utbildningsstudier, 752 37 Uppsala. E-post: judit.novak@edu.uu.se

Novak 2013; Riksrevisionen 2013) men det finns fortfarande både anledning och behov av att belysa detta närmare. Det gäller särskilt den mer sentida utvecklingen efter det att 2010 års skollag trätt i kraft. Med de nya bestämmelserna har Skolinspektionen bland annat fått utvidgade befogenheter att ingripa när avvikelser från lagar och regler upptäcks vid tillsyn. Tillsynsmodellen har till följd av detta reviderats, vilket kan tänkas påverka de granskade och därmed de lokala aktörernas förståelse och erfarenheter av tillsynen. Eftersom regelverket förändras finns det anledning att kontinuerligt bredda och uppdatera kunskaperna om strukturerna och villkoren för inspektionernas genomförande liksom möjligheterna och hindren för deras mottagande via de granskades perspektiv. Hur har skolverksamheterna anpassats för att tillmötesgå Skolinspektionens krav i enlighet med det utvidgade juridiska regelverket som blev gällande med ikraftträdandet av den nya skollagen?

Övergripande argumenterades det för att anpassa skollagen till ett målstyrt skolväsende och den ansvarsfördelning som gäller mellan stat och kommun (Prop 2009/10:165, s 206). Som ett led i detta föreslogs Skolinspektionen bli rustad med utvidgade befogenheter att ingripa efter att fel upptäckts vid tillsyn och förelägga huvudmannen att fullgöra sina skyldigheter. Genom att förse Skolinspektionen med makt att förena ett föreläggande med vite, där det senare beskrevs utgöra ”tvångsmedlet” (s 549-550), förväntades skolhuvudmän agera snabbare och vidta mer målmedvetna åtgärder för att korrigera avvikelser från lagar och regelverk än tidigare.

Så hur kom den regelbundna tillsynens dramatik att gestalta sig vid Skolinspektionens regelbundna tillsyner efter ikraftträdandet av de nya bestämmelserna. Blev det – för att låna ett uttryck från Bengt Jacobsson och Kerstin Sahlin-Andersson (1995) – ett förnyelsens spel på den lokala skolarenan, eller var det redan gamla kända pjäser?

Syftet med denna artikel är att beskriva och analysera rektorers uppfattningar om och erfarenheter av Skolinspektionens regelbundna tillsyner som genomförts med tillsynsmodellen som aktualiserades med ikraftträdandet av bestämmelserna i 2010 år skollag. Vad händer i skolverksamheterna i anslutning till Skolinspektionens tillsyner? Vad får tillsynerna för genomslag på lokal nivå? Hur uppfattar rektorerna tillsynsprocessen och hur resonerar de om sina erfarenheter? är frågor som analysen kan ge svar på. Särskilt fokus riktas mot de anpassningar<sup>1</sup> av skolverksamheterna som rektorernas berättelser innehåller och hur de uppkommer, framträder och hanteras. Artikeln bygger på empiriskt material bestående av intervjuer och analyserar berättelser om hur skolverksamheter anpassats för att tillmötesgå Skolinspektionens krav

i enlighet med det utvidgade juridiska regelverket som blev gällande med 2010 års skollag.

För en beskrivning av Skolinspektionens bakgrund och tillsynernas genomförande hänvisas läsaren till den inledande artikeln i det här tidskriftsnumret. Närmast i denna artikel följer en kort beskrivning av de skollagsförändringar som bildat artikelns startpunkt. Jag redogör sedan för analysens utgångspunkter och förklarar hur rektor positioneras i det politiska systemets frontlinje i rollen som aktör på den lokala arenan samt hur begreppet taktik (de Certeau 1984/2002) kan förstås i förhållande till denna position. De termer och begrepp av Erving Goffman som använts för att analysera rektorers anpassningshandlingar introduceras också. Därefter följer en beskrivning av det empiriska materialet och hur analysen har inspirerats av ett dramaturgiskt angreppssätt. I artikelns empiriska belysning renodlas sedan vissa drag som kunnat skönjas i materialet, varefter dessa diskuteras i ljuset av Skolinspektionens tillsyn som en scen för förändring.

## Bakgrund

Med bestämmelserna i 2010 års skollag fick Skolinspektionen alltså utvidgade befogenheter att använda sanktioner mot enskilda och offentliga huvudmän som myndigheten bedömer missköter sina skolor. Bakgrunden till lagstodet, inklusive de vidgade befogenheterna, återfinns i propositionen *Den nya skollagen - för kunskap, valfrihet och trygghet* (Prop 2009/10:165). I propositionen framgår att uppföljningar av tidigare tillsynsbeslut visat ”tendenser till att huvudmän inte alltid rättar till konstaterade brister så snabbt och målmedvetet som kunde krävas” (s 545). Mot bakgrund av de identifierade tendenserna menade regeringen att det fanns behov av att förena tillsynen med utökade och mer ändamålsenliga sanktionsmedel för att skapa förutsättningar för en mer effektiv tillsyn, eller som det formulerades i propositionen:

För att åstadkomma en mer effektiv tillsyn finns det behov av sanktioner som ligger någonstans mellan kritik och återkallelse av tillstånd, alternativt statliga tvångsåtgärder. Regeringen föreslår nu att tillsynsmyndigheten ska få rätt att i vissa situationer förelägga en huvudman att fullgöra sina åligganden. Ett sådant föreläggande ska få förenas med vite, som utgör själva tvångsmedlet (Prop 2009/10:165, s 549-550).

Med bestämmelserna i 2010 års skollag som trädde i kraft den 1 juli 2011 fick Skolinspektionen tillgång till tre alternativa typer av ingripanden att använda när avvikelser från lagar och regler upptäckts vid tillsyn.

Alternativen är, i fallande grad: a) föreläggande (kan förenas med vite), b) anmärkning, och c) avstående från ingripande. Vid allvarliga brister som huvudmannen inte åtgärdar kan Skolinspektionen fatta beslut om återkallande av huvudmannens verksamhetstillstånd (gäller fristående skolor) eller besluta om tillfälligt verksamhetsförbud upp till sex månader (SFS 2010:800, 26 kap. 10–12 §§ och 27 §§). Skolinspektionens val av ingripanden redovisas i tillsynsrapporten som offentliggörs efter genomförd inspektion.

Med stöd i Bengt Jacobssons (2010) sätt att förstå statlig styrning som regulativa, inkvisitativa och meditativa aktiviteter kan de ovan beskrivna lagändringarna sägas ha medfört en åtstramning av de regulativa aktiviteterna i tillsynen, det vill säga aktiviteter som innefattas av "what we traditionally think of as rule-making, that is, obligatory rules and penalties of violation" (s 4). Jacobsson menar att den granskade alltid gör en tolkning ("translation") när han eller hon anpassar sin praktik till regelverket, vilket medför att graden av överensstämmelse mellan vad en regel föreskriver och vad en individ eller organisation faktiskt gör varierar.

## Utgångspunkter för analys

Rektorer är positionerade i det politiska systemets frontlinje med ett betydande friutrymme att fatta beslut om hur det konkreta arbetet i skolverksamheterna ska läggas upp i förhållande till den politiska styrningen (Jarl & Rönnerberg 2010). Med andra ord är en rektor inte bara att betrakta som en verkställare av policy utan också som en aktiv skapare av densamma genom att han eller hon hanterar och förhåller sig till ordningar på olika sätt. Detta hanterande och förhållande kommer jag att diskutera i förhållande till begreppet *taktik*, vars begreppslika innebörd definieras av Michel de Certeau (1984/2002) som "schemas of operations and of technical manipulations" (s 43). Således kan taktik förstås som en opportunistisk förening av anpassningsbeteenden som väl passar bilden av Jacobssons (2010) resonemang om regulativ styrning och vikten av att den styrde visar upp ett görande som överensstämmer med regelverket. I artikeln använder jag taktikbegreppet för att diskutera hur rektor i egenskap av aktör inom skolans institutionella ordning genomför anpassningar av verksamheten till Skolinspektionens tillsynsbeslut inom ramarna för den lokala praktikens möjligheter.

Rektorer anpassningar analyseras med stöd i Erving Goffmans åtskillnad mellan *primära* och *sekundära* anpassningar. En primär anpassning beskriver Goffman som det skeende när "en individ

inom en organisation utför en föreskriven aktivitet på ett föreskrivet sätt – i vårt samhälle med stöd i institutionaliserade välfärdsnormer, med motiv skapade av incitament och gemensamma värderingar och pådriven av hotande straff” (s 135). I artikeln använder jag primära anpassningar för att beskriva aktiviteter med vilka rektorer samarbetar och fullt ut anpassar sina skolor till Skolinspektionens krav. Sekundär anpassning, å andra sidan, refererar ”till varje vanemässig åtgärd varigenom en organisationsmedlem använder sig av icke auktoriserade medel eller når icke auktoriserade resultat, eller bådadera, och på så sätt kringgår ... antaganden om vad han borde göra” (Goffman 1973, s 136). I artikeln syftar sekundära anpassningar följaktligen på aktiviteter med vilka rektorer förvisso genomför anpassningar, men på ett sätt som till skillnad från de primära anpassningarna inte sker i enlighet med föreskrivna antaganden. Ponera att Skolinspektionen under pågående tillsyn upptäcker att den inspekterade skolan tillhandahåller skolämnet Elevens val i större omfattning än tillåtet. Skolinspektionen förelägger huvudmannen att vidta åtgärder för att korrigera avvikelsen från gällande bestämmelser. För att tillmötesgå Skolinspektionens krav på åtgärd låter rektor genomföra ett namnbyte av de Elevens val-pass som överskrider den tillåtna omfattningen till, exempelvis, Arbetspassval eller Skolans val. I praktiken innebär åtgärden att ämnesundervisningen fortlöper i samma omfattning som tidigare men med skillnaden att den fortsättningsvis redovisas i tillåten omfattning i den dokumentation som skolan sänder till Skolinspektionen för rapportering om korrigerade avvikelser. Exemplet, som jag återkommer till i artikelns empiriska belysning, passar väl in i bilden av den sortens sekundär anpassning som kallas behärskad (Goffman 1973, s 142) och som inbegriper aktiviteter med vilka rektorer anpassar sina skolverksamheter till strukturer på ett sätt som inte kräver radikal förändring.

Vårt att betona är att det mest intressanta med olika sorters anpassningar inte är anpassningarna per se, utan karaktären av de relationer som kräver anpassnings sättens uppkomst och upprätthållande (Goffman 1973). De anpassningar som kommer till uttryck i en rektors framträdande i interaktionen med Skolinspektionen antas alltså säga något om de nationella ramar och villkor som omger och formar den lokala spelplanen där interaktionen äger rum. Anpassningarna förstås därmed säga något om vad som uppfattas som möjligt och inte möjligt att genomföra. Intresset för primära och sekundära anpassningar konstituerar på så vis ett strukturellt synsätt, till skillnad mot ett synsätt i vilket handlingarna skulle reduceras till den enskilda rektorn som aktör.

## Material och metod

Artikeln bygger på empiri från en studie om processerna i grundskolor som granskats av Skolinspektionens regelbundna tillsyn under perioden 1 juli 2011 till februari 2012 (Novak 2013). Öppet strukturerade telefonintervjuer genomfördes med rektorer för 20 grundskolor i maj 2012. Vid tidpunkten för intervjuerna hade respondenterna haft kännedom om sina skolors tillsynsbeslut sedan minst tre månader tillbaka. Skolorna valdes med avsikt att spegla en variation avseende antalet påpekade brister i tillsynsbesluten (från inga förelägganden till förelägganden inom upp till nio olika bedömningsområden) liksom en variation beträffande skolornas geografiska läge (elva kommuner). 18 av skolorna drevs i kommunal regi och resterande två av fristående huvudmän. Alla skolor som ingick i studien tillhandahöll undervisning i samtliga årskurser från 1 till 9. I vissa skolor förekom också förskoleklass. Intervjuerna pågick i genomsnitt i 55 minuter vardera, spelades in och transkriberades.

För analysen av rektorernas berättelser om hur deras skolverksamheter anpassats till Skolinspektionens tillsyn har deras framträdanden ("performances", se Goffman 1959/2000) varit centrala. Framträdanden ingår i det angreppssätt som Goffman kallar det dramaturgiska, vilket har som utgångspunkt att individer i likhet med skådespelare på scen vill överföra intryck på sin publik. Begreppet framträdande inbegriper dels aktiviteter av iscensättande och förverkligande, dels aktiviteter som *visar upp och markerar* att iscensättandet och förverkligandet har realiserats (Goffman 1959/2000). En rektors framträdande inför Skolinspektionen kan således också ses i ljuset av Jacobssons regulativa styrning som nämndes tidigare, under vilken den styrde antas ägna sig åt att implementera regler alternativt visa upp att aktiviteter äger rum som direkt eller på sikt säkerställer att målen uppnås.

Ovanstående leder vidare till frågan om hur framträdanden kan fångas och studeras. Enligt Goffman (1959/2000) handlar ett framträdande i grund och botten om intrycksöverföring; att manövrera, styra och inte minst förmedla den information som ligger till grund för andras intryck av den egna personen (i artikeln: skolverksamheten). Ett framträdande villkoras av rolldistans, det vill säga den agerandes förmåga att reflektera över sitt eget handlande och hur det framställs (Goffman 1961, s 105-113). Eftersom det alltid är möjligt att använda manipulerade intryck för att ersätta faktiska förhållanden skapar observatörens – i artikeln skolinspektörernas – behov av att kunna lita på framställningens riktighet en möjlighet till att förvränga den.

Detta är också anledningen till att aktivitetssfären blir ”dramatiserad” (Goffman 1959/2000, s 217).

För att studera rektorers framträdanden inför Skolinspektionen – det vill säga deras överföringar av intryck och särskilt intryck av anpassningar – har som framgått deras berättelser använts som empirisk källa. Berättelser är något som enligt Victor Turner (1980) kan ses som ”det överlägset bästa verktyget för att binda de ’värderingar’ och ’mål’ [...] som motiverar mänskligt beteende och skapar situationsbundna strukturer av ’mening’” (s 167, min översättning). På liknande sätt har andra som argumenterat för berättelser som ett metodologiskt angreppssätt framhållit dess funktion som källa till kunskap om den sociala verkligheten (se till exempel Abbott 1992; Austin 1962; Bruner 1990; Hydén & Hydén 1997; Mishler 1986). Jag menar därför att rektorernas berättelser om deras framträdanden inför Skolinspektionen inom ramen för den regelbundna tillsynen kan ses som något mer än enbart återberättade händelser. Med stöd i ovanstående kan de också ses som en möjlig källa till kunskap om relationerna mellan mål, värderingar och de meningsskapande handlingar som finns inbäddade i de institutionella ordningar som Skolinspektionens regelbundna tillsyn verkar inom.

I denna artikel avser ”framträdande” rektorernas utsagor om sitt framträdande inför inspektörerna under Skolinspektionens regelbundna tillsyner, det vill säga de intryck som rektorerna överförde till inspektörerna inom ramen för tillsynsprocessens ”dramaturgi”. Det avser alltså inte rektorernas framträdande inför mig under intervjun, även om berättelser av överförda intryck ofrånkomligen också är ett slags framträdande.

De citat som i det kommande återges i artikelns empiriska belysning är valda med ambitionen att återge utsagor som är representativa för den kategori som de presenteras i. Vikt har också lagts vid att låta olika respondenter komma till tals. Citaten utgör således inte det totala underlaget för analysen utan har valts i syfte att renodla och exemplifiera vissa drag som analysen har utvisat. Utsagorna har korrigerats grammatiskt för att öka läsbarheten. Ord och meningar som respondenterna har avbrutit har exkluderats ur citaten, även detta i syfte att underlätta läsningen.

## Empirisk belysning

I detta avsnitt presenteras anpassningar av skolverksamheterna som på olika sätt har kommit till uttryck i rektorernas berättelser. Avsnittet inleds med att kort belysa grunden till anpassningarnas uppkomst innan

uppmärksamheten i nästa steg riktas mot anpassningarnas hanterande där artikelns tyngdpunkt ligger.

## Uppkomst

Intresset för karaktären av de relationer som kräver anpassningars uppkomst såväl som deras hanterande gör det motiverat att rikta uppmärksamheten mot rektorernas förhållningssätt och förväntningar inför den förestående tillsynen. Det ska därför inledningsvis sägas att Skolinspektionens regulativt åtstramad tillsyn har genomgående beskrivits framkalla negativa reaktioner. Känslor som förvåning, ilska och oro hos respondenter såväl som hos deras lärarkollegor har kommit till uttryck på olika sätt i berättelserna. R6 berättar:

Och det är klart att bara den attityden ifrån myndigheten känns ju lite som att vi kanske är några bovar här som vill göra, liksom, något tokigt, och de måste kolla oss. [...] Ja, du vet, som det är nu då lite grann, att man ställs inför rätta liksom. Att: ”Nu har ni gjort det här och det här fel!” (R6)

Vetskapen om att bli föremål för den förändrade inspektionen har följaktligen framkallat en viss anspänning i skolorna. Rektorerna har berättat om personal som uttryckt oro och rädsla, något som till stor del förefallit vara kopplad till tillsynens avvikelsefokuserande karaktär. De initiala känslorna till trots menade rektorerna emellertid att de försökt betrakta tillsynen som en extern drivkraft till att arbeta med skolutveckling på den lokala arenan. R6 fortsätter:

...vi hade väl den inställningen också att det är ju bra att de kommer hit och hjälper oss, så att vi vet att vi gör rätt saker. [...] Så vi försökte ju liksom vinkla det åt det hållet även om det känns som att man blir lite rädd för dem nästan. På ett, ja, jag vet inte, det är bara en sådan känsla man har eftersom de kan ge oss förelägganden och så. Men vi vill ju ändå få hjälp, det finns ju så många lagar och det är nästan svårt att veta om vi verkligen täcker allting (R6).

Flera respondenter har på liknande sätt som ovan citerade rektor framhållit att det inte faller sig helt naturligt att betrakta Skolinspektionens tillsyn som en potentiell utvecklingsinitierare mot bakgrund av de i huvudsak negativa känslorna som tillsynen väcker. Tvärtom förutsätter det rent av att rektor ”försöker göra den här mentala kullerbyttan” (R15). Som den valda metaforen avslöjar upplevs aktiviteten inbegripa en viss utmaning.



## Hantering

Goffman menar att individer som befinner sig inom ramen för sociala strukturer skapar solidaritetsband. ”Genom att identifiera sig med en annan människas belägenhet kan en individ frivilligt bistå en annan individ eller ceremoniellt demonstrera sin omtanke om honom; i det första fallet ger han ett tecken på solidaritet, i det andra fallet en symbol för solidaritet” (Goffman 1973, s 182). Solidaritetsbanden präglas av ömsesidighet, det vill säga av ett hjälpande förhållande i båda riktningar vilket i praktiken leder till olika utbyten av föremål och tjänster. Denna typ av överföring inom solidaritetsbanden, som sker i båda riktningar, kan vi med ett annat ord kalla socialt utbyte. De sociala utbyten som rektorerna berättat om i intervjuerna har företrädesvis handlat om erfarenhetsutbyten. Beskrivningen som följer är ett typexempel.

Bland kollegerna så var det ju mycket så att vi läste varandras rapporter och jämförde och kollade om vi hade fått liknande kritik. [...] Och sen har vi pratat om det, hur vi ska gå tillväga. För de saker som vi inte har fått kritik på kanske en annan [skola] har fått kritik på, och kan vi hjälpa varandra på något vis? (R4)

Samtalen har vanligtvis ägt rum i samband med rektorskollegier men även förekommit i mer informella sammanhang, exempelvis genom egeninitierade dialoger mellan två eller fler rektorer. Tydligt i berättelserna är att det under samtalen och dialogerna har förekommit en produktion av anpassningar som är möjliga att ge vidare till andra inom ramen för det sociala utbytet. Detta är särskilt synligt i följande uttalande, vilket yttrades i samband med att rektorn i fråga berättade om åtgärder som vidtagits vid skolan i syfte att avhjälpa förelägganden från Skolinspektionen.

Vi fick ett annat nedslag som var helt – ja, det skrattade vi högt åt. Vi har idrottsprofiler här i skolan, och det var ju inte likvärdigt att kräva att [eleven] skulle vara med i en idrottsklubb för att få gå i idrottsprofilen. Men det finns en skola till som har en idrottsprofil i kommunen. Den fick inget nedslag, för [den skolan] hade glömt att skriva in att [eleven] måste vara medlem i en klubb. Så då strök vi den meningen, och fortsätter som vanligt (R1).

Citatet ovan är intressant ur flera aspekter. Det visar först och främst exempel på förekomsten av ett sådant slag av socialt utbyte som jag menar har varit återkommande i det empiriska materialet, det vill säga utbyte av erfarenheter från den regelbundna tillsynen. Vidare visar

citaten exempel på det ömsesidiga erfarenhetsutbytets vinningar – här explicit det faktum att R1 genom kontakten med en kollega fick ett uppslag om hur föreläggandet från Skolinspektionen kunde avhjälpas. Men vad jag vill framhålla som illustrativt i ovanstående citat är, att rektorer också kan engagera sig i aktiviteter som skapar de önskvärda intrycken istället för att låta ett intryck av deras verksamhet uppstå som en biprodukt av den faktiska verksamheten. Annorlunda uttryckt kan de istället för att uppnå vissa mål med sitt agerande välja att lägga energi på att åstadkomma *ett intryck* av att de uppnår vissa mål. En sådan empirisk iakttagelse passar väl ihop med bilden av sekundär anpassning av den behärskade sorten.

Taktiska procedurer förstådda som “schemas of operations and of technical manipulations” (de Certau1984/2002, s 43) ligger inte bara i linje med Jacobssons resonemang om regulativ styrning och vikten av att den styrde visar upp ett slags görande som överensstämmer med regelverket. De ligger också i linje med Goffmans sekundära anpassningar, alltså aktiviteter med vilka rektorer genomför anpassningar på ett sätt som inte kräver radikal förändring av befintliga verksamheter. Anpassningen av praktik till regelverk, det vill säga överensstämmelsen mellan vad en regel föreskriver och vad en individ eller organisation faktiskt gör, kan enligt Jacobsson (2010) åstadkommas på två sätt: ”either by changing practice to fit the rule, or by changing the representation of the practice in accordance with the rule” (s 8). I det senare fallet, där jag alltså menar att det finns goda skäl att betrakta anpassningen som taktisk, behöver den styrde sålunda inte genomföra några förändringar av tidigare rutiner utan bara se till att redan pågående aktiviteter (vilka kan ha pågått under en längre tid) redovisas på ett sätt som är i enlighet med regelverket. Att stryka en mening i ett dokument och låta verksamheten rulla vidare i gamla hjulspår när ridån gått ner, som nämnts ovan med hänvisning till R1, kan förstås som exempel på sådant. Nedan följer ett annat.

Vid skolan där R11 är rektor upptäckte Skolinspektionen under pågående tillsyn att skolan vid tillfället inte tillhandahöll undervisning i ett ämne som alla skolor är förpliktigade att erbjuda eleverna. Följaktligen bedömde inspektionen att skolan avvek från lagar och regelverk och förelade huvudmannen att avhjälpa avvikelserna. Åtgärden som vidtogs för att tillmötesgå Skolinspektionens krav var att – helt i enlighet med regelverket – göra det möjligt för skolans elever att välja ämnet. Emellertid kan undervisningen för det erbjudna ämnet, om det väljs, i realiteten inte verkställas eftersom skolan inte tillhandahåller undervisande lärare. ”Men” som rektorn påpekar i intervjun, ”innan har eleverna inte haft möjlighet att välja ämnet. Nu

finns åtminstone den möjligheten.” Och fortsätter: ”vi hade inte koll på att lagarna var skrivna såhär så därför blir det en förändring” (R11).

Den tidigare beskrivna situationen med Elevens val, som i redogörelsen av artikelns analytiska utgångspunkter tjänade som exempel på sekundär anpassning, erbjuder en tredje illustration av hur anpassning till regelverket iscensatts till följd av att Skolinspektionen påvisat regelbrott och förelagt huvudmannen att vidta åtgärder. I intervjusituationen lät det så här:

Till exempel det här att vi hade två Elevens val, och man får [enligt bestämmelserna] bara ha ett Elevens val. Jamen, då fixar vi det jättesnabbt. Och då sa vi [rektorer], att ett Elevens val är ett ”Skolans val” eller ”Arbetspassval” ... och så har vi bara ett Elevens val (R17).

Efter ovanstående exempel på sekundära anpassningar som genomförts för att tillmötesgå och hantera krav från Skolinspektionen behöver det sägas att det givetvis förekommit flera exempel på anpassningar av vad som kan kallas den primära sorten, det vill säga när ”en individ inom en organisation utför en föreskriven aktivitet på ett föreskrivet sätt” (Goffman 1973, s 135). Sådana har framträtt mest frekvent ifråga om rutiner för dokumentation och/eller betygssättning. Det har varit en generell ståndpunkt hos rektorerna att förelägganden av sådana slag är oproblematiske till sin natur och enkla att åtgärda. Till exempel menade R6 att ”det här med att vi inte hade gjort omdömen i alla SO och NO-ämnen separat ... var ju en sådan här liiiten detalj, som liksom, ’Jamen det ska vi ju göra!’ Såklart! Det var liksom inget konstigt.” Smärre korrigeringar i den fysiska miljön utgör ett annat återkommande exempel. Vid skolan där R11 är rektor har man efter Skolinspektionens tillsyn upphört med rutinen att låsa klassrumsdörrar och istället låta dörren vara öppen under pågående lektionspass. ”Ja, vi låste dörrarna när vi tyckte att lektionerna skulle börja. Och det får man inte göra enligt inspektionen för det är kränkande. Så det har vi slutat med.”

Sammanfattningsvis är det möjligt att mot bakgrund av de samlade intervjuerna säga att frågan om huruvida anpassningar som vidtas är av det primära eller sekundära slaget har beskrivits vara avhängig bristernas natur och tillgången till resurser. Som R13 förklarar nedan ligger dessa villkor inbäddade i en strukturell komplexitet:

Alltså, en del saker kan man ju göra något åt, men det handlar inte om resurser. Men en del saker är en ren resursfråga, man har tänkt ut det och bygger på att man har si och så mycket resurser, och sen så ser verkligheten lite annorlunda ut. Och

då, ja, då blir det svårt. [...] ...det har vi ju framfört till vår chef så att säga. Och det är i stort sett bara det man kan göra. Sen är det ju bara att hacka och svälja. Men så är det när man är mellanchef (R13).

Som citatet visar har rektorerna gett uttryck för att kunna föreställa – för att inte säga vara nödgade att hantera – även andra former av verkligheter än den som överförts till Skolinspektionen genom framträdanden, det vill säga de intrycksstyrande aktiviteterna. Med hjälp av sekundära anpassningar – här förstådda som *taktik* – har rektorerna manövrerat mellan verkligheter som de upplevt svåra att förena.

Hur kan då deras manövrar förstås? Kanske ger R13 oss en fingervisning när han fortsätter:

Jag har jobbat som rektor i tolv år och som lärare i ett tiotal år i både storstäder och småstäder, man kan ju liksom inte, jag menar, vad ska man göra? Man kan ju inte lägga sig ner och dö. Man får ju ånga på liksom, det finns ju möjligheter, i alla system. [...] Det är väl klart att det finns möjligheter i det här systemet också. Självklart finns det (R13).

## Sammanfattande diskussion

Förändringarna i 2010 års skollag rustade Skolinspektionen med utvidgade befogenheter att ingripa efter att fel upptäckts vid tillsyn och förelägga huvudmannen att fullgöra sina skyldigheter. Förändringarna grundade sig på regeringens argument för behovet av att åstadkomma effektivare tillsyner. Huvudmän för skolor förväntades både agera snabbare och vidta mer målmedvetna åtgärder än tidigare om tillsynsmyndigheten fick makt att använda fler sanktioner.

Delar av styrsystemet var alltså nytt när Skolinspektionens tillsyner genomfördes vid rektorernas skolor. Emellertid bygger nya styrsystem alltid på tidigare sätt att styra. Som framgår av av Christina Segerholms artikel i detta temanummer finns tidigare policy inlemmad i roller, system, relationer och organisationer som ligger till grund för hur nya styrformer utformas och tas i bruk. Därigenom fungerar den regelbundna tillsynen inte enbart som en länk mellan det centrala (staten) och det lokala (skolorna) utan också som en länk mellan det som tidigare varit och det som i framtiden blir (Jacobsson & Sahlin-Andersson 1995).

I artikeln har jag presenterat ett urval empiriska iakttagelser av åtgärder som enligt intervjuade rektorer har vidtagits i skolverksamheter

som blivit föremål för Skolinspektionens regelbundna tillsyner efter 2010 års skollags ikraftträdande. Åtgärderna har analyserats i termer av primära och sekundära anpassningar. De exempel på anpassningar av skolverksamheterna som jag valt att presentera är inte uttömmande, men förhoppningsvis tillräckliga för att illustrera tendenser och ge underlag för en diskussion.

De primära anpassningarna har tydligast kunnat identifieras i rektorernas beskrivningar av åtgärder som inte krävt extra resurser för genomförande. Förändringarna som dessa anpassningar har inneburit ska dock inte anses mindre betydelsefulla för det. De exempel som getts på rutiner för betygssättning, liksom rutiner som rör den fysiska miljön, utgör delar av strukturen och rutinerna som ska skapa goda förutsättningar för undervisning och elevernas rättsäkerhet (jämför Riksrevisionen 2013:16, s 41 och s 76).

För de sekundära anpassningarna förefaller genomslaget i praktiken vara mer tveksamt. Exempelen på sekundära anpassningar har påfallande likheter med det som i tidigare forskning om skolinspektioner och utvärderingar har kallats för "window dressing" (de Wolf & Janssens 2007; Segerholm 2001). Som metaforen vittnar om åsyftar begreppet aktiviteter med vilka skyltfönster kläs med rekvisita. Mer specifikt innebär det att åtgärder vidtas för att anpassa presentationen av verksamheten så att verksamheten till synes tillmötesgår den inspekterande myndighetens krav<sup>2</sup>. Emellertid är tillmötesgåendet bara ytligt; det som visas upp är en fasad. Fenomenet är inte unikt för forskningsdebatten om skolektorn (jämför "misrepresentation" i Smith 1993). Det har förknippats med byråkratiska styrsystem i vid bemärkelse och särskilt den "explosion" av kontrollapparater som utbredningen av dessa aktualiserat och lagt grund för det som sedermera kommit att benämnas "gransknings-samhället" (Power 1997/1999, 2004) liksom "utvärderingssamhället" (Dahler-Larsen 2012). Mot bakgrund av "the law of ever-expanding control" som Anthony Downs (1967) formulerade för ett halvt sekel sedan, kan det hävdas att taktiker "including 'creative' accounting and fraud" (Smith 1993, s 141), som granskade eller utvärderade aktörer tenderar att utveckla för att skapa ett visst armbågsrum i möte med kontrollapparater rent av har varit väntade.

När Skolinspektionens generaldirektör Ann-Marie Begler föreläste på Skolinspektionens dag i november 2013 sade hon sig vara övertygad om att Skolinspektionens tillsyn spelar stor roll för skolorna. Och vidare: "Genom våra beslut tror jag att vi på ett generellt plan medvetandegör kvalitativa och legala krav och därmed bidrar till utveckling och förbättring för eleverna" (Skolinspektionen 2013a). Rektorerna som intervjuats i denna studie har i överensstämmelse med första halvan av citatet från generaldirektören gett uttryck för att

Skolinspektionen bidragit till ökad medvetenhet om lagar och regler. I det föregående avsnittet *Empirisk belysning* har några exempel på detta åskådliggjorts. Av dessa framgår att bedömningskriterierna i tillsynen, som bygger på bestämmelserna i skollagen, har varit vägledande för rektorerna i deras anpassningar av sina skolors verksamheter. I vilken utsträckning den tillägnade medvetenheten får genomslag i form av förändringar i praktiken och därigenom bidrar till utveckling och förbättring för eleverna i enlighet med andra halvan av citatet från generaldirektören förefaller dock, mot bakgrund av de givna exemplen på sekundära anpassningar, vara mer komplicerat att uttala sig om. Möjligtvis sätter R1 fingret på denna komplexitet, eller åtminstone på den bakomliggande strukturen som villkorar de handlingsmöjligheter som lokala aktörer ställs inför, när han konstaterar följande: ”[Skolinspektionen] inspekterar ju skollagen och läroplanen, inte verkligheten” (R1).

Så för att slutligen återvända till frågan jag ställde i artikelns inledande del om hur den regelbundna tillsynens dramatik kom att gestalta sig efter ikraftträdandet av de nya bestämmelserna den 1 juli 2011: Blev det ett förnyelsens spel på den lokala skolarenan? Eller blev det ett spel med gamla kända pjäser? Utifrån det hittills redovisade kan man konstatera att Skolinspektionen bidragit till ett förnyelsens spel på de lokala arenorna. Men man kan också konstatera att ”spel” i flera fall kan tolkas något mer bokstavligt än vad som möjligen avsågs ursprungligen. Med olika exempel har jag i artikeln illustrerat hur rektorer genom sina framträdanden iscensatt anpassningar och därigenom manövrerat mellan verkligheter som de upplever vara svåra att förena inom ramen för tillsynsprocessen. Mot bakgrund av den empiriska belysningen har jag sedan föreslagit att manövrarna kan ses som taktiska ageranden och diskuterat hur rektorer genom olika aktiviteter ägnar sig åt ”making do” (de Certeau 1984/2002) med de möjligheter som de upplever finns för att tillmötesgå krav från inspektionsmyndigheten.

Inför det amerikanska sociologförbundets årsmöte 1982 skrev Goffman att ”om vi inte kan blottlägga processer, mekanismer, strukturer och variabler som får andra att se vad de inte tidigare sett eller sammankoppla sådant de tidigare inte visste hängde samman, då har vi misslyckats i ett kritiskt avseende” (citerad i Persson 2012, s 370). I den här artikeln har jag försökt belysa några sådana processer, mekanismer, strukturer och variabler genom att låta primära och sekundära anpassningar erbjuda ett alternativt teoretiskt språkbruk som gör det möjligt att se och diskutera företeelser som tidigare inte synliggjorts, eller som tidigare diskuterats på andra sätt.

## Noter

1. Hur ”anpassningar” används som teoretiska och analytiska begrepp beskrivs i avsnittet ”Utgångspunkter för analys”.
2. Den metaanalys som de Wolf och Janssens (2007) gjort på studier av genomförda inspektioner av Ofsted (The Office for Standards in Education, Children’s Services and Skills) har påvisat att window dressing varit vanligt förekommande i skolverksamheter som blivit föremål för inspektoratets granskningar.

## Referenser

- Abbott, Andrew (1992): From causes to effects: notes on narrative positivism. *Sociological Methods and Research* 20, 428-455.
- Austin, John. L (1962): *How to Do Things with Words*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Bruner, Jerome (1990): *Acts of Meaning*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Dahler-Larsen, Peter (2012): *The Evaluation Society*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- de Certeau, Michel (1984/2002): *The Practice of Everyday Life*. Berkeley: University of California Press.
- de Wolf, Inge F & Janssens, Frans J G (2007): Effects and side effects of inspections and accountability in education: an overview of empirical studies. *Oxford Review of Education* 33(3), 379-396.
- Downs, Anthony (1967): *Inside Bureaucracy*. Boston. Little brown.
- Ek, Emma (2012): *De granskade. Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*. (diss.) Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborg University.
- Goffman, Erving (1959/2000): *Jaget och maskerna: en studie i vardagslivets dramatik*. Stockholm: Prisma.
- Goffman, Erving (1961): *Encounters. Two Studies in the Sociology of Interaction*. Indianapolis: The Bobbs-Merrill Company, Inc.

- Goffman, Erving (1973). *Totala institutioner: fyra essäer om anstaltslivets sociala villkor*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Hult, Agneta & Segerholm, Christina (2012): Inspection effects through the eyes of the inspectors: Swedish notions. Bidrag presenterat vid konferensen *European Conference for Educational Research*, i Cádiz, september 17-20, 2012.
- Hult, Agneta & Segerholm, Christina (2013): What is school inspection for? The assumptive worlds of the Swedish Schools Inspectorate. Bidrag presenterat vid konferensen: *Nordic Educational Research Association*, i Reykjavik, mars 7-9, 2013.
- Hydén, Lars-Christer & Hydén, Margareta, red (1997): *Att studera berättelser: samhällsvetenskapliga och medicinska perspektiv*. Stockholm: Liber.
- Jacobsson, Bengt & Sahlin-Andersson, Kerstin (1995): *Skolan och det nya verket: skildringar från styrningens och utvärderingarnas tidevarv*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Jacobsson, Bengt, red (2010): *The European Union and the Baltic States: Changing Forms of Governance*. London: Routledge.
- Jarl, Maria & Rönnerberg, Linda (2010): *Skolpolitik: från riksdagshus till klassrum*. Stockholm: Liber.
- Johansson, Ida (2012): Skolinspektörers uppfattningar om sitt arbete – en enkätstudie om inspektion som styrning. [School inspectors' conceptions of their work – a survey study on inspection as governing. Master thesis in Swedish.] *Utbildningsvetenskapliga studier 2012:2*. Härnösand: Mittuniversitetet, Institutionen för utbildningsvetenskap.
- Lindgren, Joakim (2014): The front and back stages of Swedish school inspection: opening the black box of judgment. *Scandinavian Journal of Educational Research*, DOI: 10.1080/00313831.2013.838803
- Mishler, Elliot G. (1986): *Research Interviewing: Context and Narrative*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University. Press.
- Novak, Judit (2013): *De styrdas röster. Rektorer berättelser om Skolinspektionens regelbundna tillsyn*. Härnösand: Mittuniversitetet, Avdelningen för utbildningsvetenskap.
- Persson, Anders (2012): *Ritualisering och sårbarhet: ansikte mot ansikte med Goffmans perspektiv på social interaktion*. Malmö: Liber.
- Power, Michael (1994): *The Audit Explosion*. London: Demos.
- Power, Michael (1997/1999): *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University. Press.
- Prop 2009/10:165. *Den nya skollagen: för kunskap, valfrihet och trygghet*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.



- Riksrevisionen 2013:16. *Statens tillsyn över skolan: bidrar den till att förbättra kunskapsresultaten*. Stockholm: Riksrevisionen.
- Segerholm, Christina (2001): National evaluations as governing instruments: how do they govern? *Evaluation* 7(4), 427-438.
- Segerholm, Christina (2013): Values in Swedish school inspection: tensions and contradictions. I Beatrice Boufoy-Bastick, red: *The International Handbook of Cultures of Education Policy: Comparative International Issues in Policy-Outcome Relationships – Economic influences with Standards and Governance* Vol 2. Strasbourg: Analytics. 803-832.
- SFS 2010:800. *Skollagen*.
- Skolinspektionen (2013a): *Ann-Marie Begler på Skolinspektionens dag*. <http://www.skolinspektionen.se/sv/Om-oss/Konferensermassor/Skolinspektionens-dag-2013/Ann-Marie-Begler-pa-Skolinspektionens-dag/> [Hämtad 2013-12-27].
- Skolinspektionen (2013b): *Bra tillsyn – bättre skola*. <http://www.skolinspektionen.se/Documents/Om-oss/Broschyret/skolinspektionen-folder.pdf> [Hämtad 2013-12-27].
- Smith, Peter (1993): Outcome-related performance indicators and organizational control in the public sector. *British Journal of Management* 4, 135-151.
- Turner, Victor (1980): Social dramas and stories about them. *Critical Inquiry* 7(1). 141-168.