

Europa i Sverige och Sverige i Europa? Policyförmedling och lärande genom skolinspektion¹

Christina Segerholm

EUROPE IN SWEDEN AND SWEDEN IN EUROPE? POLICY BROKERING AND LEARNING THROUGH SCHOOL INSPECTION. The interplay between European inspection ideas and the Swedish school inspection is analysed using policy documents and an extensive number of interviews with key actors to trace what European ideas and practices influence, and to what extent they shape, two major current Swedish inspection models (regular supervision and quality audits), or whether they are shaped by Swedish notions of inspection. Swedish school inspection has been influenced particularly by England, Scotland, and the Netherlands, where civil servants at the inspectorate are important policy brokers. Sweden acts as an inspiration to nations that recently installed school inspection; its inspection models, design, and methods are of interest. The Standing International Conference of Inspectorates (SICI) is a dominant arena for policy brokering for Sweden. Inspection policy and practice akin to Swedish conditions travels, but is indigenised. A European community of practice and policy space through which education can be governed is promoted through SICI.

Keywords: communities of practice, Europeanisation, policy brokering, school inspection, travelling policy.

Introduktion

Sverige är en del av Europa och de utbildningsåtaganden som görs, till exempel Comenius och Sokrates, och har i dessa sammanhang under ett flertal år därmed deltagit i konstruktionen av en europeisk policyarena för utbildning. Diskussioner och förändringar såsom att koordinera högre utbildning och utveckla gemensamma kvalitets-

Christina Segerholm är professor i pedagogik vid Mittuniversitetet, Avdelningen för utbildningsvetenskap, 871 88 Härnösand. E-post: christina.segerholm@miun.se

indikatorer för livslångt lärande är andra exempel på aktiviteter som Sverige har deltagit i.

Polisy och idéer om utbildningspraktiker såsom kvalitetssäkring, utvärdering och inspektion färdas och förmedlas inom Europa och globalt genom organisationer som EU (Europeiska Unionen) och OECD (the Organization for Economic Cooperation and Development) (se till exempel Grek, Lawn, Lingard, Ozga, Rinne, Segerholm, & Simola 2009 samt Ozga, Dahler-Larsen, Segerholm & Simola 2011). Policyutbytet sker ofta genom att högre tjänstemän vid nationella myndigheter, nationella politiker, experter, forskare och utvärderare (det vi kallar policyförmedlare) träffas och utbyter tankar och erfarenheter samt beslutar om gemensamma åtaganden (Barbier 2011, Lawn & Lingard 2002). Utbildningspolitiska idéer rör sig således mellan de globala, europeiska och nationella arenorna. Därigenom skapas transnationell styrning av utbildning. Nationalstaten kan emellertid inte sägas ha förlorat inflytandet över utbildningsstyrningen trots rörelsen mot mer internationellt inflytande (Pierre & Peters 2000). Snarare bör relationen förstås så att staten är aktivt engagerad i dessa europeiska och internationella policyarenor² och nätverk (Sassen 2007). Internationella och globala spörsmål blir på så sätt en integrerad del i den nationella utbildningspolitiken och styrningen varvid styrandet, det vill säga hur styrning ”görs”, också förändras (se den inledande artikeln för hur vi förstår styrning).

Trots Sveriges medlemskap i EU och andra internationella organisationers utvärderande aktiviteter (till exempel PISA) har ganska få studier genomförts där relationen mellan svensk utbildningspolicy och europeisk/global policy har undersökts. Av de som har rapporterats finns bland annat Florian Waldows (2009) studie. Han visar där att en svensk strategi har varit att låna olika policys utifrån men att låta policyn ändå framstå som svensk, så kallad ”silent borrowing”. Liknande resultat rapporteras av Segerholm (2009) i en studie av policyförmedling mellan Sverige och Europa när det gäller utvärdering och kvalitetssäkring inom grundskoleutbildning.

I ett av forskningsprojekten som vi behandlar i det här temanumret, det internationella jämförande projektet *Inspektion som styrning. Skolinspektion och utbildningsstyrning i Sverige, England och Skottland*, var ett av syftena att undersöka ”[...] the extent to which inspection offers a resource for trans/intra-national policy learning within and across these systems” (Segerholm, Forsberg, Lindgren & Rönnerberg 2009, s A1). Studien som rapporteras i den här artikeln är ett bidrag för att uppnå det syftet.

Syfte och disposition

Syftet med studien var således att beskriva och diskutera relationen mellan europeiska idéer om skolinspektion och svensk skolinspektion. Dessutom var syftet att visualisera förmedlings- och lärandeaspekterna i dessa policyprocesser. Mer precist har den här studien vägletts av sökandet efter europeiska (och globala) källor till inspiration för den svenska skolinspektionen, samt frågor om vilka skolinspektionsidéer som har varit av intresse, vilka som har varit/är policyförmedlare, vilka policysammanhang som har varit/är av betydelse för flödet av inspektionsidéer och – praktiker, och om det finns något specifikt svenskt i den svenska skolinspektionen.

För en beskrivning av den svenska skolinspektionens utveckling och uppgifter hänvisas läsaren till den inledande artikeln *Inspektion som styrning* i det här tidskriftsnumret. I övrigt är den här artikeln disponerad så att en kort beskrivning av de teoretiska resurser och den metod och det empiriska material som studien bygger på redovisas härnäst. Därefter följer en beskrivning av vilka källor till inspiration som har varit/är viktiga för den svenska skolinspektionen. De europeiska idéer som har haft/har betydelse för de svenska inspektionsmodellerna eller har påverkats av svenska uppfattningar om skolinspektion presenteras. Det avsnittet följs av en beskrivning av vilka policyarenor som har haft/har betydelse för flödet och förmedlingen av inspektionspolicy. Slutligen diskuteras resultaten i ljuset av ”travelling and embedded policy” (Ozga & Jones 2006), och i relation till begreppet ”communities of practice” (praktikgemenskaper) (Wenger 1998, Lave & Wenger 1991).

Teoretiska resurser

Ett övergripande mål som ligger till grund för konstruktionen av en gemensam europeisk utbildningspolicyarena är ekonomisk tillväxt. För att uppnå det så har EU lyft fram utbildning som centralt och Lissabonöverenskommelsen är ett exempel på det. Därmed har också ett behov uppstått av att utveckla ramverk och incitament för att förbättra utbildningsresultat i de europeiska nationerna. Goda och förbättrade utbildningsresultat ses som ett tecken på en höjd kunskapsnivå och innovationskapacitet samt bättre utbildad arbetskraft, vilket är centralt för att Europa ska kunna hävda sig i den globala konkurrensen. Förbättrade utbildningsresultat, och att ”säkerställa” att utbildningsanordnare ger valuta för skattemedlen är därför viktiga frågor för policyskapare. För att uppnå det använder sig policyskapare av olika teknologier, tekniker och mekanismer

(Simola 2009 med referens till Ball 2001, 2003). Det innebär i sin tur att policy om dessa teknologier och tekniker utvecklas (Ozga et al 2011). Eftersom EU inte har mandat att besluta om utbildning och vara överordnad nationalstaterna som beslutsinstans används andra teknologier och tekniker för att styra genom den gemensamma policyarenan (se till exempel Grek 2010, Lawn 2011). Några exempel är standardisering, benchmarking, resultatmått i form av indikatorer, konstanta jämförelser och skapandet av sammanhang där experter, forskare och policyskapare kan förmedla, ”undervisa” och lära sig utbildningspolicy. Teknologerna och teknikerna tycks ”[...] leave the national systems and their governance alone while harmonizing systems across Europe and so building the European policy space” (Lawn 2011, s 261).

På en sådan gemensam europeisk policyarena framträder skolinspektion som ett medel av flera att styra utbildning mot bättre skolprestationer och att ge mer valuta för skattemedlen för att förbättra konkurrenskraften. Expansionen av skolinspektion framstår således som en del av ”the fabrication of European education as a legible, governable policy space” (Grek et al 2009, s 5). Europeisk och internationell utbildningspolicy färdas och implementeras emellertid inte orörd på ett enkelt och linjärt sätt. För att policy ska färdas och anammas i nationella och lokala politikområden och verksamheter behövs översättnings-, tolknings- och medieringsprocesser. Sådana processer sköts av det vi kallar policyförmedlare, det vill säga ”people who are located in some sense at the interface between the national and the European and who ’translate’ the meaning of national data into policy terms in the European arena and who also interpret European developments in the national space.” (Grek et al 2009, s 6). I de nationella och lokala kontexterna finns policy redan genom tidigare politiska beslut och reformarbete. Det innebär att extern policy måste anpassas till den specifika nationella/lokala kontexten (”indigenised” med Gita Steiner-Khamskis (2000) terminologi), så att lokala prioriteringar och uppfattningar återspeglas (Ozga & Jones 2006, s 1). I det här sammanhanget ska policy huvudsakligen likställas med idéer, och skiljs därmed från praktik som syftar på verksamhet och mer specifika aktiviteter.

Att styra genom den gemensamma europeiska policyarenan och få policy att färdas kräver också attraktiva sammanhang där policyförmedlare kan mötas och lära av varandra. SICI (the Standing International Conference of Inspectorates) utgör en sådan arena där inspektörer, administratörer på olika nivåer, och ledningspersoner vid inspektorat träffas och diskuterar inspektionspolicy och inspektionspraktik. En känsla av delade erfarenheter och kunskap grundad i en specifik praktik utgör basen för ”communities of practice”, praktikgemenskaper (Lave & Wenger

1991, Wenger 1998). I en praktikgemenskap bildar system av aktiviteter och deltagande i aktiviteter en känsla av tillhörighet. Lärande uppstår genom att höra till gemenskapen, ömsesidigt engagemang grundat på en gemensam praktik, och genom utvecklandet av en repertoar av rutiner, symboler och berättelser om hur olika aktiviteter genomförs. Lärande sker också genom interaktionen mellan överlappande praktikgemenskaper, det vill säga när olika enheter eller organisationer är involverade i och utför aktiviteter som gäller samma eller liknande områden eller uppdrag (Wenger 1998). Olika inspektorat förstås här som sådana överlappande praktikgemenskaper.

Material och metod

Beskrivningen av interaktionen mellan europeiska idéer om skolinspektion och svensk skolinspektion baseras på två sorters material. Det första är den statliga utredning som föregick den borgerliga koalitionsregeringens beslut om inrättandet av en ny inspektionsmyndighet. Utredningen har titeln *Tydlig och öppen - Förslag till en stärkt skolinspektion* (SOU 2007:101) och är en tämligen omfattande text. I den beskrivs den dåvarande inspektionsmodellen som var i bruk sedan inspektionen återinfördes 2003 samt bevekelsegrunderna för den nya modell som föreslås. Av särskilt intresse för den här studien är att utredarna instruerades att göra en internationell utblick och beakta internationella erfarenheter i förslaget (SOU 2007:101, s 222). Det andra materialet är intervjuer genomförda med: a) tio nationella policyförmedlare (högre tjänstemän vid Utbildningsdepartementet, nationella representanter för lärarfackföreningarna, och den centrala ledningen vid Skolinspektionen). Dessa intervjuer genomfördes mellan oktober 2010 och juni 2011, b) fem regionala chefer vid Skolinspektionen. Dessa intervjuades mellan oktober och november 2010, och c) tolv skolinspektörer vilka intervjuades mellan februari 2011 och maj 2012. Några av de intervjuade personerna hade tidigare varit anställda vid Skolverket som inspektörer och kunde därför bidra med samtidshistorisk information om skolinspektionsverksamheten.

Studien var explorativ och materialet bearbetades med hjälp av vad som kan karaktäriseras som en kvalitativ innehållsanalys (Boréus & Bergström 2005, s 44) och liknar det Steinar Kvale (1997, s 175-178) benämner ”meningskoncentrering”, eller den deskriptiva taktik som Michael Huberman och Matthew Miles kallar ”clustering” (Huberman & Miles 1994, s 432). Arbetet inleddes med en analys av den statliga utredningstexten och de transkriberade intervjuerna för att extrahera fram essensen till beskrivningarna. Vägledande var frågor

gällande inspirationskällor för Sverige avseende skolinspektion, vilka idéer som har haft/har betydelse för de svenska modellerna, vilka var/är policyförmedlare i de här förmedlings- och lärandeprocesserna, i vilka policysammanhang dessa processer äger rum, och i vilken mån det finns något som är specifikt svenskt i den svenska skolinspektionen. Det här är en konstruerad uppdelning eftersom dessa aspekter av policyförmedling och – lärande till stora delar hör samman. Det var emellertid ett konkret sätt att genomföra analysen på och tjänade dessutom syftet att strukturera presentationen av resultaten. De teoretiska resurserna har använts för att belysa och diskutera relationen mellan europeiska och globala policyskapandeprocesser och svenska policyskapandeprocesser som den framträder i skolinspektion. Begreppet praktikgemenskaper har använts för att visualisera förmedlingsprocessen som en pedagogisk process i form av policylärande.

Resultaten har organiserats i två perioder vilka utgår ifrån de tidpunkter under vilka olika statliga myndigheter har haft regeringens uppdrag att genomföra inspektion. Den första perioden är från 2003 och fram till hösten 2008 då Skolverket genomförde inspektionerna. Den andra perioden är från hösten 2008 till och med 2011 då Statens Skolinspektion som ny myndighet ansvarade för inspektionernas genomförande. En ny skolinspektionsmodell och policy började implementeras 2010. Då var den första sexårscykeln avslutad där den modell som hade beslutats av den socialdemokratiska regeringen användes. Inspirationskällor, inspektionsidéer, policyförmedlare och policysammanhang beskrivs för varje period med avsikten att åskådliggöra en kronologisk ordning och ge en holistisk bild av respektive period.

Perioden 2003–hösten 2008

Utbildningsstyrning förstås i den här texten som något mer än beslutsfattande och hierarkisk implementering. Utöver det handlar utbildningsstyrning om att policy medieras, förmedlas, tolkas och är flytande, parallell, horisontal, vertikal, inter- och intranationell (Rosneau 2005). En sådan förståelse kan något missvisande leda till slutsatsen att det inte finns någon särskild källa till en policy. Även om det ofta är mycket svårt att urskilja ursprunget till en policy är det i det här fallet möjligt att få reda på varifrån inspiration och/eller nya idéer har hämtats. Trots att till synes likadana idéer och aktiviteter uppstår samtidigt i olika nationer, vilket visas i Johan C. van Bruggens komparativa studie (2010), finns det vissa nationer som är mer inflytelserika än andra. För Sveriges del är det

tydligt att det var England, Skottland och Nederländerna som var viktiga inspirationskällor. I den statliga utredningen (SOU 2007:101) hänvisas ofta till det engelska inspektoratet, Ofsted (The Office for Standards in Education, Children's Services and Skills), och i ett helt avsnitt beskrivs Ofsteds inspektionsmodell vid den tidpunkten (SOU 2007:101, s 74-79). De sanktioner som Ofsted kunde använda sig av ägnas särskild uppmärksamhet liksom det interna kvalitets-säkringssystemet.

De idéer som lyfts fram under den här första perioden var: a) en generell inspektionslogik grundad på relationen mellan förutsättningar, process och resultat i bedömningen av huvudmän och skolor b) ett krav på att kvalitetsredovisningar ska finnas och c) att självvärderingar ska utgöra en del av inspektionsmodellen. Vid den här tidpunkten var inte självvärderingar en del av den svenska inspektionsmodellen. Högskoleverket var också en inspirationskälla enligt utredningstexten. I beskrivningen av inspektionsmodellen i utredningen sågs det att:

I arbetet med inspektionsmodellen har inspiration hämtats från t.ex. den granskning som ligger till grund för Högskoleverkets utvärderingar av universitetsutbildningar. Även exempel från andra länder t.ex. Nederländerna, England och Skottland har givit bidrag i arbetet med modellen. Gemensamt för modellerna är enligt Skolverket att utgångspunkterna i inspektionsarbetet ligger i att studera verksamhetens förutsättningar, process och resultat (SOU 2007:101, s 44).

Vilka var då policyförmedlarna i de här processerna där internationell och särskilt europeisk policy förmedlades? Att få ta del av europeiska nätverk och policysammanhang under den här perioden tycks ha varit förunnat personer i central ställning. Informanterna nämnde att den centrala ledningen vid Skolverket fungerade som en viktig policyförmedlare, liksom deras motsvarigheter i andra nationer. En tidigare studie av policyförmedling som omfattade flera sorters utvärderande aktiviteter (Segerholm 2009) pekar på att även tjänstemän vid Utbildningsdepartementet var viktiga policyförmedlare och mest troligt även avhandlade idéer om inspektion. Få ansträngningar tycks emellertid ha gjorts av de här två grupperna att sprida och förmedla de internationella/europeiska idéerna vidare nedåt och utåt i utbildningssystemet.

Vid den här tidpunkten hade OECD och EU etablerade grupper som arbetade med speciella utbildningsområden (exempelvis EU:s indikatorer för livslångt lärande och OECD:s PISA test). Dessa sades vara viktiga policysammanhang för förmedlingen av både utbildningspolicy och utvärderingspolicy inom utbildning (Segerholm 2009). Dessa organisationers arbetsgrupper, nätverk och

mer formella sammankomster arbetar med områden av ömsesidigt intresse och fungerar därmed som arenor för policyförmedling och -lärande. Enligt informanter som var involverade i skolinspektion var SICI vid den här tiden inte av så stort intresse för Sverige. En möjlig förklaring kan vara att skolinspektionen organisatoriskt hörde hemma vid Skolverket. Skolverket hade därtill andra uppdrag från regeringen i sin myndighetsutövning vilket innebar att skolinspektion utgjorde en del av en mer omfattande verksamhet. Detta har ändrats dramatiskt med den nya inspektionsmyndigheten från 2008, Statens Skolinspektion eller Skolinspektionen som den oftast benämns. Den politiska betydelse som lades vid förstärkt skolinspektion av den tillträdande regeringen 2006 manifesterades alltså även i namnet på den nya myndigheten.

Perioden hösten 2008–2011

England, Skottland och Nederländerna angavs av informanterna som viktiga källor till inspiration även under den här perioden. I det förslag till en stärkt svensk skolinspektion som lades fram i den statliga utredningen (SOU 2007:101, s 137-140) strax före den här periodens början, är det också tydligt att inspiration företrädesvis hade hämtats från just dessa tre länder, särskilt när det gäller självvärderingar. Informanterna nämnde också ”nykomlingar” även om inflytandet från de nationerna inte verkar vara lika starkt som från de nyss nämnda. Nykomlingar som togs upp var Wales, Tjeckien, Tyskland och till lägre grad Irland, Australien och Nya Zeeland. Några av informanterna förklarade att förutsättningarna för skolinspektion måste likna de som gäller för skolinspektion i Sverige för att idéerna ska vara av reellt intresse för Skolinspektionen. En av avdelningscheferna vid Skolinspektionen sade:

Så att jag har varit med i sammanhang när man har träffat människor från andra håll, som... de gör ju helt andra saker än vad vi gör. Så det gäller ju att man hittar där villkoren för verksamheten är någorlunda likartade, för annars blir det bara något slags artighetsutbyte, tycker jag (Avdelningschef II, Skolinspektionen).

Skolinspektion i nationer som Spanien och Frankrike sades vara alltför olika den svenska för att idéer därifrån skulle gå att använda, men några informanter betonade ändå att det var värdefullt att lära sig om skillnaderna mellan olika nationer eftersom det ökade förståelsen för skolinspektion generellt. En nationell källa till inspiration under

den här perioden var enligt en informant Socialstyrelsen. Skolinspektionen träffade regelbundet företrädare för den inspektionsmyndigheten (inspekterar bl.a. äldreomsorg) för att diskutera spörsmål av gemensamt intresse och sådana aktiviteter som behövde koordineras. Under den här senare perioden agerade Skolinspektionen också som ”inspiratör”, det vill säga var av intresse för eller inspirerade andra nationer med sin inspektionspolicy och olika inspektionsprocesser (se den inledande artikeln för en beskrivning av de olika inspektionsprocesserna). De nordiska länderna, särskilt Norge och Danmark lyftes fram i intervjuerna som nationer som intresserade sig för den svenska inspektionen. Tyskland, de baltiska nationerna och andra post-Sovjetiska nationer nämndes också. En informant berättade om Övre Volta som ytterligare en intresserad nation och det berodde på personliga kontakter. Andra sade att Skolinspektionen hade besökts av representanter från Kina, Österrike och Italien.

Resultaten ger vid handen att ett antal externa policyidéer har influerat den svenska skolinspektionen. Dessa är också synliga i modellerna för den regelbundna tillsynen och kvalitetsgranskningen. I den förstnämnda handlar släktskapet med andra nationers modeller om att bedömning görs av ett system och inte av enskilda lärare enligt informanterna. Självvärdering prövades i början av perioden som en utveckling av den föregående modellen och särskilt material utarbetades av Skolverket. Ett av dessa kallades *Hur bra är din skola?* och hänförs till den skotska inspektionen i den statliga utredningen (SOU 2007:101, s 140). Det visade sig emellertid att det inte gick att innefatta ett självvärderingsmoment i den nya modellen som skulle användas från 2010 eftersom regeringen planerade förändringar av den årliga kvalitetsredovisning som samtliga skolor och huvudmän var ålagda att göra. En av ledningspersonerna vid Skolinspektionen förklarade:

Vi ville ju ha självvärderingar och...men sedan fick det liksom tonas ner. Det pågick ju en parallell utredning om kvalitetsredovisningarna, i det här...och att man då skulle ha ett annat system och då skulle det benämnas möjligen...mer att man skulle göra en självvärderande utvärdering. Och då blev ju det lite...så vi backade lite då, när det gällde detta, ...så, det vi har idag då är att vi använder oss av något som vi kallar för verksamhetsredogörelse...som vi skickar till rektor /---/ Och man kan säga att det är väl någonting som känns mer litegrand som en temporär lösning, när vi liksom har väntat på att regeringen skulle sätta ner foten och säga att nu ändrar vi det här systemet med kvalitetsredovisning. Och nu har man också gjort det (Ledningsgruppsperson III).

Betydelsen av uppföljningar och att ”inte släppa taget” på skolor och huvudmän som inte lyckas leva upp till Skolinspektionens krav är en annan idé som nu har inlemmats i modellen. Informanterna uppgav att den idén kom från Skottland. I den statliga utredningen framgår det att England har varit inspiratör i det avseendet eftersom Ofstedes uppföljningar beskrivs relativt utförligt (SOU 2007:101, s 77). Ytterligare en idé som nämndes av informanterna var oanmälda skolbesök, något som inte fanns i den tidigare modellen, men som nu används som en del av tillsynsverksamheten. Att kräva kvantitativa uppföljningsdata från skolorna såsom provstatistik uppdelat på flickor och pojkar och olika skolämnen under längre tid var också en idé som togs upp i intervjuerna. En något senare idé, vilken nu är en del av den regelbundna tillsynen, är en så kallad ”risk- och väsentlighetsanalys” som föregår den årliga planeringen för myndigheten och också ligger till grund för vilka teman som ska behandlas i kvalitetsgranskningarna (se vidare nedan). Risk- och väsentlighetsanalysen ligger också till grund för hur resurser fördelas där fördelningen nu baseras på skolornas inspektionshistoria och nyttillkommen information (mer resurser läggs på skolor med dåliga resultat i tidigare tillsyner). Detta sades komma ifrån Nederländerna, men används även av andra inspektorat till exempel Ofsted (Clarke & Ozga 2011, s 15).

Kvalitetsgranskningarna genomförs tematiskt och har också påverkats av externa policyidéer. Ett exempel som nämndes av flera informanter var ett samarbete med ett holländskt konsultföretag och gällde klassrumsobservationer. Samarbetet genomfördes som ett gemensamt projekt i kvalitetsgranskningen av skolämnet engelska. En annan holländsk idé som har anammats är att använda så kallade ”goda exempel” i den avslutande och sammanfattande rapporten av kvalitetsgranskningarna. En informant berättade att den holländska idén var att använda både goda och dåliga exempel. I den svenska inspektionen används endast goda exempel eftersom man ansåg att det var oetiskt att exponera enskilda skolor och lärare som dåliga, och att ett sådant förfarande inte gynnar skolutveckling. Vid Skolinspektionen fanns ett generellt intresse för klassrumsobservationer och en informant sade att de ”tittar på” flera andra inspektorat för att se hur observationer kan genomföras. I följande citat beskrivs processen.

...jag håller nu på att, bland annat, försöka ta fram någon slags grundläggande modell för våra ämnesgranskningar (kvalitetsgranskningar, författarens förtydligande), där vi ska ha en gemensam del. Och då går jag igenom hur man arbetar i andra länder. Och jag kan se att det finns stora likheter mellan hur

olika länder gör, och utifrån det så kommer vi att plocka delar som är relevanta för vår kontext, /--/ de flesta, jag tror nästan alla inspektionsmyndigheterna har ju forskningsavdelningar där också, där det är personer som kontinuerligt arbetar med att bevaka forskningsutvecklingen inom de här områdena och bygger sedan observationsschema och liknande på detta (Ledningsgruppsperson II).

En av ledningspersonerna meddelade också att det pågick en central diskussion inom SICI som handlade om vilka områden som kan vara av intresse att inspektera. Lissabonfördraget och andra europeiska överenskommelser och program inspirerar dessa diskussioner liksom problem som upplevs vara gemensamma över nationsgränser. Några exempel på sådana områden var avhopp, minskad läsförmåga, matematikundervisning, specialundervisning, och under de senare åren demokrati- och värdegrundsfrågor.

Det finns mindre belägg för att andra nationer har influerats av svensk inspektionspolicy och – praktik. Det enda exempel som togs upp av informanterna var att personer från andra inspektorat har varit intresserade av de mycket detaljerade processbeskrivningar som centrala tjänstemän vid Skolinspektionen har utvecklat för de olika typerna av inspektionsprocesser (till exempel kvalitetsgranskningarna). Beskrivningarna anger hur varje enskilt steg i de olika processerna ska genomföras vilket ska garantera att inspektionerna blir ”likvärdiga”, men informanterna medgav samtidigt att likvärdigheten är ett återkommande problem.

Under den här perioden framstår ledningspersoner vid Skolinspektionen som centrala policyförmedlare medan tjänstemän vid Utbildningsdepartementet intar en betydligt mer tillbakadragen roll, vilket en av informanterna uttryckte på följande sätt:

Forskare: Så ni är inte så aktiva...?

Informant: Nej, inte det minsta. Inte alls. Vi har överhuvudtaget ganska mycket order att hålla nere det internationella, för att...och försöka trycka ut det på myndigheterna. Så det är mycket myndigheterna som ta hand om det här med ”hands-on”-frågorna. Och det kan vara en förklaring till att inspektionsfrågorna hamnar nere på inspektionsnivån (Tjänsteman I vid Utbildningsdepartementet).

En annan tjänsteman vid departementet uttryckte sig mer nyanserat och sade att de givetvis försöker att närvara vid ministermötena, även om det troligaste enligt denna person, är att det är tjänstemän vid departementet som deltar i dessa möten. ”Och

det handlar om erfarenhetsutbyte och det är inte alltid så högt prioriterat” (Tjänsteman II vid Utbildningsdepartementet). Detta skiljer sig från den föregående perioden då tjänstemännen vid Utbildningsdepartementet tydligen var mer aktiva på de internationella arenorna. Personer på liknande positioner från andra nationer nämndes som viktiga förmedlare för respektive nationell kontext. Även om departementet inte ansågs ta speciellt aktiv del i internationella policysammanhang menade några av informanterna att utbildningsministern hade varit en viktig aktör med sin strävan att skapa en ny inspektionsmyndighet och skarpare inspektion, vilket också lyckades i och med valvinsten 2006. Ministern besökte personligen Ofsted enligt några av informanterna och tros ha tillägnat sig idéer därifrån. Vid periodens slut synes Skolinspektionen vara den viktigaste länken till de internationella policysammanhangen i vilka SICI tycks ha varit den främsta. Sverige hade då direkt kontakt med SICI genom representation i deras ”executive committee” genom att en högre tjänsteman vid Skolinspektionen var medlem i den gruppen och sågs som en viktig policyförmedlare av flertalet inspektörer som intervjuades. SICI:s president nämndes också som en enskild central aktör i dessa förmedlings- och lärandeprocesser. Däremot uppfattade sig inte inspektörerna själva som viktiga förmedlare i dessa processer. De talade om den centrala ledningen vid Skolinspektionen som den instans som avgjorde vilka nationer som var av intresse för Sverige, och att få tillgång till de internationella policyarenorna sades vara en fråga om belöningar eller att det fanns en turordning för detta. Endast ett fåtal av de intervjuade hade deltagit i internationella eller europeiska evenemang rörande skolinspektion vid tiden för intervjuerna.

Var förmedlades inspektionspolicy under den här perioden enligt informanterna? Till skillnad från den tidigare perioden framstår SICI och de workshops som organisationen ordnar som den mest framträdande policyarenan för policyförmedling och -lärande för Sveriges del. Men det fanns (och finns fortfarande) flera olika policy-sammanhang och kanaler som, liksom SICI, erkändes som formellt betydelsefulla av ledningsgruppen vid Skolinspektionen. De grupper som informanterna talade om var andra EU-organ och undergrupper som bildats i anslutning till Lissabonfördraget såsom programmet för Livslångt lärande. De tog också upp studiebesök i Skottland, England, Nederländerna och Tjeckien, liksom McKinseyrapporten (2007). Ytterligare andra kontakter som odlades av individuella inspektörer och administratörer fanns i Tyskland och i ett distrikt i England. Skolinspektionens huvudkontor ansvarade tydligen för de internationella kontakterna vid den här tidpunkten, även om viss information från de

nationella policyarenorna eller kanalerna emellanåt också spreds genom interna myndighetsdagar (2-3 årligen) då gemensamma spörsmål tas upp. Myndigheten i sig, och särskilt dess huvudkontor, är uppenbarligen en viktig policyarena eftersom det är här gäster från andra nationer utbyter idéer med de svenska parterna.

Specifikt svenskt

Trots att informanterna pekade på ett antal inspektionsidéer och -praktiker som de ansåg ha influerat den svenska skolinspektionens verksamhet samt de policysammanhang och kanaler i vilka policylärande kommer till stånd, så underströk de också att svensk skolinspektion är unik i vissa avseenden. Tillgången till resurser lyftes fram som en något som skiljer Sverige från många andra nationer, liksom att utbildningsministern har varit mycket positivt inställd till myndigheten och till inspektion som företeelse. Informanterna betonade också den höga kompetensen inom myndigheten som något specifikt svenskt. De ansåg inte bara att inspektörerna är mycket välutbildade utan flera av dem noterade också att Sverige möjligen är den enda nationen i en europeisk kontext som anställer personer med kompetens från andra områden än utbildning och pedagogik. Tre olika kompetenser lyftes fram vid upprepade tillfällen i intervjuerna: a) pedagogisk kompetens med den dubbla innebörden av att ha en bakgrund i skolvärlden och/eller ha en bakgrund i pedagogisk forskning, b) generell ”utredarkompetens” med innebörden att kunna undersöka, analysera och skriva rapporter oberoende av akademisk disciplinär bakgrund, och c) juridisk kompetens. Den här sammansättningen av inspektörer sades vara optimal för att kunna genomföra opartiska inspektioner och processer samt fatta beslut som klarar av överklaganden. Ett annat svenskt kännetecken som informanterna tog upp var att lokala förutsättningar inte skulle ingå i bedömningen i inspektionsprocesserna, vilket också är ett ideologiskt ställningstagande enligt en av ledningsgruppspersonerna. Den policyn kan också spåras i inspektionspraktiken och den manual som användes där så kallade ”avvikelse rapporter” (används även nu) utgör sättet att rapportera både bedömningar och beslut. I en avvikelse-rapport behandlas endast det som avviker negativt från det som krävs i relation till hur Skolinspektionen tolkar lagar, förordningar och andra författningar. Devisen ”Varje barns rätt till en god utbildning i en trygg miljö” togs också upp som specifikt svenskt av flera. Uttolkningen av den devisen klargjordes genom generaldirektörens beslut att alla elever har rätt till de förutsättningar som krävs för att nå minst betyget Godkänd

i alla skolämnen (Skolinspektionen 2010, s 2).³ Enkäter till elever, vårdnadshavare och lärare vilka administrerades av samtliga skolor i den regelbundna tillsynen (vilket fortfarande gäller) sades också vara typiskt svenskt. Utbildning för elever i behov av särskilt stöd betonas mer i Sverige än i andra nationer där särskilt begåvade elevers utbildning uppmärksammas i inspektionerna enligt informanterna.

Som framgår av ovanstående beskrivningarna så är en rimlig tolkning av intervjuutsagorna att flera inslag i den svenska inspektionsverksamheten har hämtats utifrån även om det också tycks finnas inslag som är sprungna ur inhemska idéer. Det som har lyfts fram som typiskt svenskt synes också ha en övertikt mot sådant som skulle kunna uppfattas som positiv myndighetsreklam.

Diskussion

I ett svenskt perspektiv som det representeras av informanterna i den här studien, är Europa klart närvarande i den svenska skolinspektionen och i det policyförmedlande som äger rum över nationsgränser. Inspiratörer för Sverige har i första hand varit förstagenerationsnationerna England, Skottland och Nederländerna (van Bruggen 2010), vilka framträder som exceptionellt inflytelserika i samtliga intervjuer samt i den statliga utredningen (SOU 2007:101). Sverige agerar i sin tur som inspiratör för tredje generationens nationer exempelvis Norge och Övre Volta. Den senare är intressant eftersom den byggde på individuella kontakter som inte hade initierats av Skolinspektionens ledningsgrupp, SICI eller något annat formellt organ. Det tycks således som om interaktionen mellan de europeiska nationerna när det gäller skolinspektion stödjer konstruktionen och konsolideringen av en europeisk policyarena (jfr Lawn & Grek 2012).

Policyförmedling och -lärande äger rum i flera europeiska policy-sammanhang och SICI framstår som särskilt viktigt för den svenska skolinspektionen, speciellt under den senare perioden. Genom SICI förmedlas, marknadsförs, diskuteras och utbyts inspektionsidéer, men där undervisas och lärs också inspektion ut som praktik. Det betyder att innehållet i inspektionspolicy och – praktik organiseras, presenteras och behandlas i workshops och föreläsningar så att ny förståelse erhålls. Policyförmedling är med andra ord en pedagogisk process. I den processen handlar förmedling om kunskapsöverföring och lärande vilket ger ny gemensam förståelse som kan utgöra grund för konstruktionen av nya gemensamma policyproblem (jfr Grek 2010, Ozga & Jones 2006). Resultaten pekar på att inspektionsdesign och metoder är innehållsliga områden av inspektion som är av stort

intresse i de svenska policyförmedlings- och lärandeprocesserna. Idéer och kunskap om hur skolinspektion organiseras, dess omfattning och frekvens, återkopplingsprocedurer, material och instrument, det vill säga själva ”görandet” är i blickpunkten. Den slutsatsen stöds också av de informella observationer som vi gjorde under en av de workshops som SICI ordnade (Rönneberg & Segerholm 2011). Exempelen som har lyfts fram visar att den nationella kontexten har betydelse när det gäller hur policy färdas (Ozga & Jones 2006) samt när och vilka idéer som är av intresse och influerar nationella policybeslut. I det svenska fallet var exempelvis tidpunkten för införande av självvärderingar i den nya modellen inte i samklang med den samtida politiska processen (att avveckla kvalitetsredovisningarna). Utbildningssystemet i sig och den generella inriktningen på inspektionen (att inspektera system snarare än enskilda lärare) måste också vara ”översättningsbart” till den svenska kontexten. Dessutom behöver specifika idéer som det holländska exemplet med att lyfta fram goda och dåliga skolor anpassas (indigenise, Steiner-Khamsi 2000) för att vara användbart. Rent generellt kan alltså hävdas att nationsgemensamma drag i skolinspektion och att dela med sig av ”goda exempel” bidrar till att stärka en gemensam europeisk policyarena och därmed styrningen av europeisk utbildning.

Gemensamma drag som synliggörs genom SICI och dess workshops samt andra nationsgemensamma inspektionsaktiviteter bidrar också till att utveckla en europeisk praktikgemenskap av inspektörer och inspektorat (Lave & Wenger 1991, Wenger 1998). För att policylärande ska äga rum för dessa policyeliter (Barbier 2011), eller ”magistrature of influence” med Martin Lawns och Bob Lingards vokabulär (2002), behövs attraktiva sammanhang, och SICI utgör uppenbarligen ett sådant för de svenska policyaktörerna.

Mycket av styrningen av utbildning i Europa ”görs” genom och utgörs idag av att skapa och jämföra en särskild sorts standardiserade data, producerad av experter (Ozga et al 2011). Förmedlingen och policylärandet när det gäller skolinspektionspolicy och -praktik verkar dock fungera något annorlunda. Det finns inga överenskomna mätpunkter, indikatorer eller data i de här styrningsprocesserna. Snarare tycks styrningen kunna ske genom pedagogiska processer där de inblandade undervisar och lär sig om olika nationella utbildningssystem och inspektioner genom det som Bengt Jacobsson (2006, 2010) kallar för ”meditative governing activities”, det vill säga fora för gemensamma diskussioner, och formar på så sätt en känsla av samhörighet om skolinspektion. Standardiseringar existerar endast i så motto att det råder samstämmighet om vilka aspekter som kan

ingå i skolinspektion. Olika nationer tar vara på olika aspekter och kombinerar dem på olika sätt i en variation av inspektionsdesigner och modeller. Vid tiden för den här studien fanns alltså ännu ingen formaliserad eller standardiserad europeisk skolinspektion. Däremot fanns en gemensam stark tro på skolinspektion som en nödvändig styrningsstrategi för att förbättra elevresultaten och höja kvaliteten i de europeiska utbildningssystemen.

Noter

1. Den här artikeln är en översättning och revidering av ett konferenspaper av författaren som presenterades vid European Conference for Educational Research i Cádiz 18-21 september 2012.
2. I den ursprungliga konferenstexten på engelska användes begreppet "policy space". Det har översatts till "policyarena" i den här artikeln eftersom den ordagranna översättningen "policyrum" eller "policyrymd" uppfattas som alltför konstruerad och inte ge den innebörd som vi tänker oss att det engelska begreppet har.
3. Detta grundar sig på det beslut som generaldirektören tog i maj 2009 med betydelsen att referenspunkten för den regelbundna tillsynen avseende skolornas ansvar ska vara att 100 procent av eleverna i årskurs 5-9 minst ska uppfylla målen i alla skolämnen, vilket betyder minst betyget Godkänd (som var betygsskalan vid intervjutillfället).

Referenser

- Ball, Stephen J. (2001): Global policies and vernacular politics in European education. Opening address to the National Conference for Finnish Educational Research Association in Turku, Finland, November 23–25th 2000. Turku: University of Turku.
- Ball, Stephen J. (2003): The teacher's soul and the terrors of performativity. *Journal of Education Policy*, 18(2), s 215–228.
- Barbier, Jean-Claude (2011): Co-ordination of social policies at the EU level: An ambiguous relationship between evaluation and politics. I F. Pearl Eliadis; Jan-Erik Furubo & Steve Jacob, red: *Evaluation: Seeking Truth to Power? Comparative Policy Evaluation, Volume 17*, s 111-129. New Brunswick U.S.A. and London: Transaction Publishers.
- Boréus, Kristina & Bergström, Göran (2005): Innehållsanalys. I Göran Bergström & Kristina Boréus, red: *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*, s 149-180. Lund: Studentlitteratur.

- Clarke, John & Ozga, Jenny (2011): Governing by Inspection? Comparing school inspection in Scotland and England. Paper for Social Policy Association conference, University of Lincoln, 4-6 July 2011.
- Grek, Sotiria (2010): International organisations and the shared construction of policy 'problems': problematisation and change in education governance in Europe. *European Educational Research Journal*, 9(3), s 396-405.
- Grek, Sotiria; Lawn, Martin; Lingard, Bob; Ozga, Jenny; Rinne, Risto; Segerholm, Christina & Simola, Hannu (2009): National policy brokering and the construction of the European Education Space in England, Sweden, Finland and Scotland. *Comparative Education* 45 (1), 5-21.
- Huberman, A. Michael & Miles, Matthew B. (1994): Data management and analysis methods. I Norman K. Denzin & Yvonna S. Lincoln, red: *Handbook of Qualitative Research*, s 428-444. Thousand Oaks, London, New Delhi: SAGE Publications.
- Jacobsson, Bengt (2006): Regulated regulators: Global trends of state transformation. I Marie-Laure Djelic & Kerstin Sahlin-Andersson, red: *Transnational Governance. Institutional Dynamics of Regulation*, s 205-224. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jacobsson, Be (2010): Making sense of Europeanization. Jerusalem Papers in Regulation & Governance. Working Paper No. 11, June 2010. Jerusalem: The Hebrew University, Jerusalem Forum on Regulation & Governance.
- Kvale, Steinar (1997): *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Lave, Jean & Wenger, Etienne (1991): *Situated Learning. Legitimate Peripheral Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lawn, Martin (2011): Standardizing the *European education policy space*. *European Educational Research Journal*, 10(2), s 259-272.
- Lawn, Martin & Lingard, Bob (2002): Constructing a European policy space in educational governance: the role of transnational policy actors. *European Educational Research Journal*, 1(2), s 290-307.
- Lawn, Martin & Grek, Sotiria (2012): *Europeanizing Education. Governing a New Policy Space*. Oxford: Symposion Books.
- McKinsey & Company (2007): How the World's Best-performing School Systems Come Out on Top. <http://mckinseysociety.com/how-the-worlds-best-performing-schools-come-out-on-top/> [Hämtad 2014-04-03]

- Ozga, Jenny & Jones, Robert (2006): Travelling and embedded policy: the case of knowledge transfer. *Journal of Education Policy*, 21(1), s 1-17.
- Ozga, Jenny; Dahler-Larsen, Peter; Segerholm, Christina & Simola, Hannu, red (2011): *Fabricating Quality in Education. Data and Governance in Europe*. London and New York: Routledge.
- Pierre, Jon. & Peters B. Guy (2000): Governance, *Politics and the State*. London: Palgrave Macmillian.
- Rosenau, James N. (2005): Global governance as disaggregated complexity. I Alice D. Ba, & Matthew J. red: *Contending Perspectives on Global Governance. Coherence, Contestation and World Order*, s 131-153. London and New York: Routledge.
- Rönnerberg, Linda & Segerholm, Christina (2011): SICI-workshop in Stockholm 23-25 November 2011, preliminary notes. Öpublicerade observationsanteckningar. Författarna.
- Sassen, Saskia (2007): *A Sociology of Globalization*. New York and London: W. W. Norton & Company, Inc.
- Segerholm, Christina (2009): 'We are doing well on QAE.' The case of Sweden. *Journal of Education Policy* 24 (2), 195-209.
- Segerholm, Christina; Forsberg, Eva; Lindgren, Joakim & Rönnerberg, Linda (2009): Inspektion som styrning. Skolinspektion och utbildningsstyrning i Sverige, England och Skottland. Forskningsansökan till Vetenskapsrådet, Utbildningsvetenskapliga kommittén.
- Simola, Hannu (2009): Transnational technologies, national techniques and local mechanisms in Finnish university governance: A journey through the layers. *Nordisk Pedagogik* 29, s 6-17.
- Skolinspektionen (2010): Stöd för bedömningspunkter – förskoleklass och grundskola. PM 2010-04-30. Stockholm: Skolinspektionen.
- SOU 2007:101. *Tydlig och öppen*. Stockholm: Fritzes.
- Steiner-Khamsi, Gita (2000): Transferring education, displacing reforms. I Jürgen Schriewer red: *Discourse Formation in Comparative Education*, s 155-187. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- van Bruggen, Johan C. (2010): Inspectorates of education in Europe; some comparative remarks about their tasks and work. SICI: www.sici-inspectorates.eu, hämtad 20 augusti 2012.
- Waldow, Florian (2009): Undeclared imports: silent borrowing in educational policy-making and research in Sweden. *Comparative Education*, 45(4), s 477-494.
- Wenger, Etienne (1998): *Communities of Practice. Learning, Meaning and Identity*. Cambridge: Cambridge University Press.