

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets henstilling om europæisk samarbejde om evaluering af kvaliteten i skoleundervisningen«

(2000/C 168/09)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 29. februar 2000 under henvisning til EF-traktatens artikel 149 og 150 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Bernd Rupp til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 11. april 2000.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 372. plenarforsamling den 27. april 2000, med 108 stemmer for, 1 stemme imod og 4 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Det europæiske pilotprojekt om evaluering af kvaliteten i skoleundervisningen blev iværksat i begyndelsen af skoleåret 1997 og sluttede officielt med en konference i november 1998 i Wien.

I projektet deltog 101 sekundærskoler fra 18 lande, nemlig EU's medlemsstater og Norge, Island og Liechtenstein.

Antallet af udvalgte skoler var tilnærmelsesvis proportionalt med landenes størrelse: store lande var repræsenteret med hver 9, mellemstore med hver 5 og mindre lande med hver 2 skoler. Skolerne var udvalgt af et nationalt udvalg.

Kommissionen/Uddannelse, Erhvervsuddannelse og Ungdom har fremlagt en rapport i flere dele om gennemførelsen af projektet:

Evaluering af kvaliteten af skoleundervisningen

- Retningslinjer for deltagende skoler
- Den praktiske vejledning i selvevaluering
- Interimsrapport
- Endelig rapport

1.1.1. Den endelige rapport

- præsenterer projektet
- beskriver skolernes fremgangsmåde
- evaluerer skolernes arbejde
- skitserer overvågningen på nationalt plan
- redegør for forudsætningerne for pilotprojektets succes
- og for perspektiverne for de deltagende skoler.

2. Generelle bemærkninger

2.1. Betydningen af kvalitetsuddannelse

Der kan ikke herske tvivl om, at i ethvert samfund er uddannelsens kvalitet en vigtig indikator for individets modenhed og selvstændighed, men også for det pågældende samfunds sociale og økonomiske ydeevne.

Siden den moderne stats opståen har uddannelsens kvalitet og kognitiv og social kompetence — både enkeltvis og under ét — altid været det væsentlige grundlag for en stats samfundsstruktur, velstand og demokrati.

»Viden er magt!« — dette motto for det organiserede og præstationsorienterede civilsamfund er mere sandt end nogen sinde. I denne forbindelse betyder uddannelse ikke ophobning af viden, men den målrettede anvendelse af reflekteret viden.

2.1.1. Uddannelse og globalisering

Videreudviklingen af samfundet og af individets frihedsrettigheder gør det nødvendigt at sikre en kvalitetspræget uddannelse, der svarer til de dynamiske forandringer i erhvervslivet og på arbejdsmarkedet såvel som inden for videnskab, forskning og teknik, politik og offentlig forvaltning. Det gælder om at fremme og sikre beskæftigelsesevnen og at indlede den livslange uddannelsesproces. Det er ikke kun en opgave for de offentlige uddannelsessystemer; også familien, uddannelsessystemerne uden for skolen og erhvervslivet må inddrages, dog på grundlag af det offentliges ansvar for uddannelse.

I betragtning af den tiltagende globalisering kan dette ikke længere kun gælde for enkeltstater; der kræves derimod en fælles og først og fremmest koordineret indsats for at sikre uddannelsens kvalitet og dermed også for at bringe personers mellemstatslige mobilitet og overførslen af viden et afgørende skridt fremad.

2.1.2. Europæisk uddannelsesnorm

Uddannelsesevaluering og kvalitetskontrol indebærer en undersøgelse af selve uddannelsen, dens indhold, dimensioner og mål, dens norm. I sidste instans må EU også — med al respekt for den nationale og kulturelle egenart og for medlemsstaternes suverænitet — opstille en europæisk uddannelsesnorm forstået som et fælleseuropæisk curriculum, hvis ensartede kvalitet og kvalitetsevaluering skal sikres i alle medlemsstater.

Et fælles curriculum på grundlag af den højst mulige uddannelseskvalitet skaber ikke kun forudsætningerne for mobilitet og velstand, men sikrer også sammenligneligheden af de enkeltes præstationer og dermed lige muligheder for alle. Det bliver dermed til en grundpille for demokratiet og velfærdsstaten i Europa.

2.1.3. Kvalitet gennem præstation

Uddannelsens kvalitet hænger sammen med præstation, og for så vidt også med præstationsevaluering og -kontrol. For kvaliteten skal måles med en målestok eller normer, der har udviklet sig kulturelt, eller som er fastlagt i læseplanerne. Kvalitetskontrol er ikke noget nyt for skolerne. Der har altid fundet en kontrol sted af indlæringsprocessernes effektivitet og dermed en kvalitetsevaluering af resultaterne.

Det nye er for det første, at uddannelseskvaliteten skal evalueres på et internationalt grundlag, hvor forskellige skolesystemer er involveret, hvorved det bliver muligt at foretage en kvalitets-sammenligning. For det andet skal dette ske i forbindelse med udvidet autonomi for de enkelte skoler, dvs. i et decentraliseret undervisningsmiljø.

2.1.4. Decentralisering af skolevæsenet

I denne forbindelse er ekstern og intern evaluering nyttige instrumenter. Dertil kommer, at der skabes en ny balance mellem »centralmagtens« indflydelse og de decentraliserede instansers, i sidste ende skolernes egen, beslutningskompetence. Bindemidlet i denne struktur er evalueringskriterierne; de skal gøre det muligt at sammenligne skoleundervisningens kvalitet og — for hvert klassetrin — at opnå en ensartet standard af de kvalifikationsbeviser, skolerne udsteder.

Skolerne har brug for varig støtte for at kunne gennemføre dette. Der er behov for forskellige kompensationsforanstaltninger for at sætte skolerne i stand til at deltage i et sådant kvalitetssikringsprogram. Denne støtte skal gives inden for undervisningssektoren, men især via regeringernes finanspolitik. For den væsentligste forudsætning for kvalitet i undervisningen er stadig tilstrækkelige ressourcer. Europa-Parlamentet og Rådet bør derfor insistere på denne sammenhæng over for de enkelte stater.

2.1.5. De involverede parters accept

Om foranstaltninger til kvalitetsevaluering af skoleundervisning og uddannelse lykkes, står og falder med de involverede parters accept. Hermed menes der ikke dem, der har det politiske ansvar for skolerne (der ofte henviser til enkeltstaternes kulturelle og dermed også uddannelsespolitiske autonomi), men eleverne og lærerne selv, disses interesseorganisationer og fagforeninger samt familierne og lokalsamfundene, som skolerne er en del af. De har alle brug for de nødvendige forudsætninger og et udvidet manøvrerum for at sikre og evaluere uddannelseskvaliteten.

Et program til evaluering og sikring af høj kvalitet i uddannelsen, som ud fra ensidige økonomiske effektivitetsbetragtninger vil opnå større præstationer med de samme skattemidler, og som tilmed via decentraliserende strukturændringer pålægger de enkelte skoler at administrere uden tilstrækkelige midler, er dømt til at mislykkes. Uddannelsessteder, som f.eks. skoler, kan ikke sammenlignes med virksomheder og indlæring ikke med industrielle produktionsprocesser.

Kvalitet i skoleundervisningen i Europa er uden tvivl en væsentlig faktor for Fællesskabets evne til at møde fremtidens udfordringer. At sikre den er derfor med rette — som det hedder i henstillingens begrundelse — en påtrængende opgave.

Derfor støttes henstillingen både i princippet og for så vidt angår de fleste enkeltpunkter. Da princippet om frivilligt samarbejde og tilpasning gælder, er det op til de enkelte stater, om de har viljen til at sikre deres unge borgere lige muligheder over hele Europa, og om de vil stille de nødvendige finansielle midler og ressourcer til rådighed. Det er en absolut forudsætning for at sikre Europas position i verden.

2.2. Baggrunden for forslaget til henstilling

2.2.1. Overbevisningen om, at det er vigtigt at sikre kvalitet i skoleundervisningen, fører logisk til den slutning, at uddannelsespolitikken i EU alt i alt bør prioriteres højere. Dette synspunkt kan støttes. Den foreliggende henstilling kan fremme dette mål.

Det er naturligvis enhver lærers fornemste opgave at sikre høj kvalitet i undervisningen. Men der må stilles de nødvendige ressourcer til rådighed (jf. ovenfor).

Det europæiske pilotprojekt om evaluering af kvaliteten i skoleundervisningen kan vurderes som en succes for Kommissionen. Det må anses for en vigtig forudsætning for denne succes, at der også blev fremsat praktiske forslag til evaluering. For så vidt udgør pilotprojektet et solidt grundlag for et bredere anlagt projekt til kvalitetssikring.

2.2.2. Det europæiske bidrag til uddannelseskvaliteten i Fællesskabet er af kompensatorisk art. De nationale uddannelsessystemer skal støttes og suppleres med særlige tilbud for på den måde at skabe en uddannelsesnorm for hele EU. Det betyder ikke ensartetgørelse, men støtte til ligeværdige uddannelsesmuligheder i Fællesskabet.

Som det også anføres i forslaget, er uddannelseskvalitet således ikke en norm, der påtvinges fra oven, men en dynamisk variabel i samfundsudviklingen, som påvirkes af andre politiske områder. Det gælder især finansieringen.

Uden tilstrækkelige ressourcer kan der derfor ikke sikres kvalitet i uddannelsen. Ressourcemangel fører derimod til overbelastning af både de involverede personer og selve systemet, hvilket, netop i lyset af den stigende decentralisering, går ud over accepten af et kvalitetsevalueringssystem.

2.2.3. Der skal gøres opmærksom på, at decentraliseringen og den øgede autonomi i skolesystemet frembyder en afgørende uddannelsespolitisk mulighed for at øge uddannelseskvaliteten og skolesystemets præstationsevne.

Det er tilfældet, hvis der hersker det princip, at pædagogiske og uddannelsesmæssige afgørelser træffes på det niveau, hvor de skal gennemføres, takket være udvidet decentral selvstændighed. I en demokratisk stat bevarer parlamentet naturligvis retten til væsentlige afgørelser, der vedrører systemet som helhed. Decentraliseringen får dog kun positiv effekt, hvis den ikke resulterer i, at skolerne tvinges ud i mangelsituationer, som de lavere niveauer i uddannelsessystemet ikke kan klare. Det gælder især selve undervisningen, skoleudstyr og lærerkræfter.

2.2.4. Hvad angår den eksterne og den interne evaluering, som er de to væsentlige metoder til kvalitetsevaluering, må den interne evaluering have forrang, netop på grund af decentraliseringen, men også det demokratiske princip. At den interne evaluering prioriteres højt, mindsker ikke værdien af den eksterne evaluering. Dog bør vægten i et EU-program på området lægges på den interne evaluering.

Det betyder, at de enkelte skoler får en række praktiske tilbud, som sætter dem i stand til at evaluere og øge kvaliteten i skoleundervisningen. Med henblik herpå bør der i samarbejde med de enkelte stater tilvejebringes forskellige incitamenter, som kan sikre den nødvendige accept af ordningerne, så alle relevante aktører inddrages.

2.2.5. Indsamling og arkivering af kvalitetsindikatorer og benchmarks kan udgøre en vigtig støtte for de enkelte skolers kvalitetsevaluering, da sådanne indikatorer støtter den interne evaluering ved at skabe mulighed for at anstille sammenligninger og skabe overblik. Et europæisk program til sikring af

kvalitet i uddannelsen må derfor omfatte opbygning af en databank, som skolerne har adgang til («Uddannelsesserver»).

3. Særlige bemærkninger

3.1. Principielle bemærkninger til henstillingens begrundelse

3.1.1. Der er ganske vist i alle landene blevet afsat flere ressourcer til uddannelse, men den absolutte værdi siger ikke nok om, hvorledes uddannelsen prioriteres. Uddannelsesudgifterne skal ses i forhold til bruttonationalproduktet. Først når dette forhold er forbedret, kan man drage den slutning, at der er sket en stigning i uddannelsesressourcerne.

Der er en direkte sammenhæng mellem uddannelse og beskæftigelse. En bedre uddannelse fører også til bedre beskæftigelsesmuligheder. Ganske vist fører uddannelse ikke umiddelbart til beskæftigelse. Uddannelse kan helt sikkert yde et væsentligt bidrag til løsningen af beskæftigelses- og arbejdsmarkedspolitiske problemer, men den er ikke hele løsningen. Muligheden for via uddannelse at løse problemer, som gælder hele samfundet, må ikke overvurderes.

Her bør begrebet »livslang uddannelse« nævnes specifikt: Én uddannelsesfase er ikke længere tilstrækkelig til et helt arbejdsliv. Alle fag kræver en parallel efter- og videreuddannelse, og de rette betingelser herfor må etableres.

3.1.2. Handicappede, handicaptruede og socialt dårligt stillede børn og unge samt unge, der forlader skolen for tidligt, har brug for målrettet og særlig støtte i forbindelse med kvalitetssikrende uddannelsesforanstaltninger. Antallet af unge, der forlader skolen for tidligt har i de senere år været så godt som uændret trods de mest forskelligartede pædagogiske støtteprogrammer. Der kræves andre og først og fremmest supplerende og omfattende socialpolitiske foranstaltninger, hvis disse grupper skal hjælpes til en rimelig uddannelse eller sættes i stand til at fuldføre skoleforløbet.

Skolernes tilslutning til Internettet og billigere adgang til Internettet for eleverne er væsentlige forudsætninger for øget kvalitet i uddannelsen og for øget uddannelsesudveksling på baggrund af informationsteknologiernes udvikling og den eksisterende kommunikationsstandard i erhvervslivet.

3.1.3. Det understreges udtrykkeligt, at øget kvalitet i uddannelsen ikke udelukkende drejer sig om videnskapsmaksimering, men også omfatter udvidede sociale og emotionelle kvalifikationer.

3.1.4. Det vellykkede Pilotprojekt om evaluering af kvaliteten i skoleuddannelsen fra 1997/1998 kan danne grundlag for alle foranstaltninger, der iværksættes på basis af denne henstilling.

3.2. *Principielle bemærkninger til de enkelte punkter i henstillingen*

3.2.1. Kvaliteten i skoleundervisningen bør bevares ved hjælp af gennemsigtige kvalitetssystemer, og der bør udvikles en europæisk uddannelsesnorm i overensstemmelse med den europæiske dimension. Målet er ikke kun uddannelses- og erhvervsmæssig kvalificering, men især større livskvalitet i kraft af demokratisk medbestemmelsesret i det organiserede civilsamfund.

3.2.2. Antallet af skoler, der er i stand til at lære gennem intern evaluering, skal øges ved hjælp af et målrettet system bestående af forskellige incitamenter, hvis det skal forhindres, at »gode« skoler bliver stadig bedre, mens »dårlige« skoler bliver stadig dårligere. Der må således skabes incitamenter for lærerne hvad angår forfremmelses-, advancements- og efteruddannelsesmuligheder, ligesom lærerne selv må tilskynde eleverne til at øge deres præstationer.

3.2.3. Ekstern evaluering må foretages af ekspertinstanser efter kriterier, der er karakteristiske for skolerne. En simpel input-output-metode baseret på økonomisk effektivitet er ikke hensigtsmæssig til kvalitetskontrol. EU's uddannelsesindikatorer er et vigtigt grundlag eller en ramme for evalueringen. Det gælder også for punkt 2 b) i forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets henstilling.

3.2.4. Involvering af alle implicerede parter, forstået som medbestemmelse og deltagelse i alle trin i hele evalueringsprocessen, er en absolut forudsætning for projektets succes.

3.2.5. Udbuddet af kurser i selvevalueringsmetoder og deres anvendelse bør også omfatte gensidig udveksling af lærere og instruktører, som har udmærket sig i forbindelse med selvevaluering i skoleundervisningsprocesser. De kan sættes ind både i læreruddannelsen og i den eksterne og interne efter- og videreuddannelse af lærere.

3.2.6. I samarbejdet mellem de ansvarlige myndigheder skal de til stadighed have kontakt til den pædagogiske praksis i skolerne og til de lærere, der beskæftiger sig med kvalitets-sikring.

3.2.7. Ud over de ansvarlige myndigheder skal også skolerne straks have adgang til den europæiske ekspertise, der tilvejebringes — f.eks. via den foreslåede databank.

Bruxelles, den 27. april 2000.

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg