

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets rekommendation om europeiskt samarbete om kvalitetsbedömning inom skolutbildningen"

(2000/C 168/09)

Den 29 februari 2000 beslutade rådet att i enlighet med artiklarna 149 och 150 i EG-fördraget rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovan nämnda förslag.

Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för det förberedande arbetet i ärendet, antog sitt yttrande den 11 april 2000. Föredragande var Bernd Rupp.

Vid sin 372:a plenarsession den 27 april 2000 antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 108 röster för, 1 emot och 4 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1. Det europeiska pilotprojektet "Kvalitetsbedömning inom skolutbildning" inleddes i början av skolåret 1997 och avslutades officiellt i november 1998 med en konferens i Wien.

101 sekundärskolor i 18 länder deltog i projektet. Förutom EU:s medlemsländer deltog också Norge, Island och Liechtenstein.

Antalet skolor som valts ut i respektive land var ungefär proportionellt mot landets relativa storlek: 9 skolor i stora länder, 5 i medelstora och 2 i små länder. Skolorna hade valts ut av en nationell kommitté.

Europeiska kommissionen/Allmän och yrkesinriktad utbildning och ungdomsfrågor har lagt fram en rapport i flera delar med följande titel/delar:

Kvalitetsbedömning inom skolutbildning

— Vägledning för deltagande skolor

—Handledning för självbedömning

— Interimsrapport

— Slutrapport

1.1.1. Slutrapporten (i synnerhet)

— presenterar projektet,

— diskuterar hur skolorna skall gå till väga,

— redogör för utvärderingen av skolornas arbete,

— visar på hur övervakningen på nationell nivå kan gå till,

— tar upp vad som krävs för att pilotprojektet skall bli framgångsrikt

— och öppnar nya perspektiv för de deltagande skolorna.

2. Allmänna kommentarer

2.1. Utbildningskvaliteten och dess betydelse

Utbildningens kvalitet utgör helt klart inte bara en viktig indikator för den enskilde individens ansvarsställning och självständighet i samhället, utan också för den sociala och ekonomiska kapacitet som samhället i sig uppnått.

Allt sedan den moderna statens framväxt har utbildningskvalitet samt kognitiv och social kompetens var för sig och tillsammans utgjort en avgörande grund för en stats samhällsbygge, välstånd och demokrati.

"Kunskap ger makt!" — denna devis för det organiserade och tjänsteinriktade civila samhället är aktuellare än någonsin. Med utbildning menas här dock inte en viss mängd samlad kunskap, utan snarare en målinriktad tillämpning av genomtänkta kunskaper.

2.1.1. Utbildning och globalisering

Kvalitetssäkring på utbildningsområdet anpassad efter de dynamiska förändringarna inom näringsliv och arbetsmarknad, vetenskap, forskning och teknik, politik och statsförvaltning är en förutsättning för att ett samhälle och individens frihet på olika områden skall kunna vidareutvecklas. Därvid måste anställbarheten främjas och tryggas, och den livslånga lärandeprocessen inledas. Detta är inte bara en angelägenhet för de offentliga utbildningssystemen — även familjen, utbildningsanordnare utanför skolan och näringslivet måste involveras — men med tanke på det utbildningsansvar som staten har är det dock främst en uppgift för skolan.

I en alltmer globaliserad tillvaro kan detta inte längre endast gälla för enskilda stater, utan det krävs gemensamma och framför allt samordnade insatser för att ett avgörande steg framåt skall kunna tas i strävan att säkra utbildningens kvalitet och därigenom även individernas rörlighet över nationsgränserna och överföringen av kunskap.

2.1.2. Europeiska utbildningsnormer

Den som skall utvärdera och bedöma en utbildnings kvalitet granskar själva utbildningen, samt dess innehåll, omfattning och mål, dvs. utbildningens normer. Med all respekt för nationella och kulturella särdrag och de enskilda staternas suveränitet handlar det ändå till syvende och sist även på EU-nivå om att få till stånd europeiska utbildningsnormer i form av en europeisk basläroplan, med samma kvalitet och kvalitetskontroll i samtliga länder.

En gemensam basläroplan med utgångspunkt i högsta möjliga utbildningskvalitet skapar inte bara förutsättningar för rörlighet och välstånd, utan gör det även möjligt att jämföra utbildet på detta område och därmed individernas lika möjligheter. En sådan läroplan blir därmed en bärande grundpelare för demokratin och den europeiska socialstaten.

2.1.3. Kvalitet är något man presterar

Utbildningskvalitet har med prestationer att göra, och så till vida även med bedömning och kontroll av prestationerna. Kvaliteten mäts med hjälp av bedömningskriterier och standarder som har utvecklats till kutym eller som anges i läroplanen. Kvalitetsbedömning i skolan är alltså inget nytt; tvärtom är det så att det länge funnits och fortfarande finns prestationskontroller i inlärningsprocessen, dvs kvalitetsbedömning av inlärningsresultatet.

Det nya är snarast dels att utbildningskvalitet och bedömningen av denna skall etableras utifrån ett skolsystems- och nationsövergripande perspektiv, så att det blir möjligt med omfattande kvalitetsjämförelser, dels att detta skall ske inom ramen för ökad självständighet för enskilda skolor, dvs. inom ramen för en decentraliserad skolpolitik.

2.1.4. Decentralisering av skolväsendet

Detta kan ske med hjälp av åtgärder för extern och intern bedömning. Dessutom skall man se över balansen mellan "centralmaktens" inflytande och den beslutskompetens som delegerats nedåt till decentraliserade instanser — i slutänden skolorna själva. "Kittet" i denna struktur utgörs av bedömningskriterierna, som skall föra upp skolutbildningens kvalitet, och därmed standarden på de kvalifikationer som skolorna ger, på en jämförbar och — allt efter utbildningsstadium — enhetlig nivå.

För detta behöver skolorna varaktigt stöd. För att skolorna skall ha möjlighet att delta i ett kvalitetssäkringsprogram av denna typ krävs det olika former av kompensatoriska åtgärder. Ett sådant stöd måste komma från den utbildningspolitiska sektorn, men även via regeringarnas budgetpolitik, eftersom den avgörande faktorn för utbildningskvalitet är och förblir tillräcklig resurstilldelning. Europaparlamentet och rådet bör därför eftertryckligen erinra de enskilda staterna om detta förhållande.

2.1.5. De berördas samarbetsvilja

Huruvida kvalitetsbedömningen inom skolutbildningen skall bli framgångsrik beror helt på de berörda parternas vilja att delta. Med detta avses inte de skolpolitiskt ansvariga (som ofta hänvisar till de enskilda staternas självständighet inom kultur- och därmed också utbildningspolitiken) utan lärarna och eleverna själva, deras intresseorganisationer, fackföreningar och familjer samt de lokalsamhällen där skolorna verkar. Det är nämligen alla dessa som behöver de förutsättningar och det utvidgade handlingsutrymme som krävs för att utbildningskvaliteten skall kunna bedömas och säkras.

Ett kvalitetsbedömnings- och kvalitetssäkringsprogram som i ett strikt ekonomiskt effektivitetstänkande vill öka prestationerna med oförändrade ekonomiska anslag och samtidigt genom decentraliseringsbeslut tvingar skolorna att själva administrera sina bristande resurser är dömt att misslyckas. Utbildningsanstalter, som exempelvis skolor, kan nämligen inte likställas med vinstdrivande företag, och utbildning är inte detsamma som industriella produktionsprocesser.

Utbildningskvaliteten i Europa är otvivelaktigt av avgörande betydelse för att gemenskapen skall fungera i framtiden. Att kunna garantera denna kvalitet är därför med all rätt en prioriterad fråga, vilket också påpekas i motiveringen till rekommendationen.

Rekommendationen kan därför godtas både i princip och vad gäller de flesta detaljer. Eftersom det rör sig om samarbete och anpassning på frivillig basis är det medlemsstaterna själva som beslutar om de vill ge sina unga medborgare möjligheten att konkurrera på lika villkor över hela Europa och om de är beredda att ställa de medel och resurser till förfogande som krävs för detta. För Europas fortsatta ställning i världen är detta ett oefterväntat krav.

2.2. Den allmänna ramen för rekommendationsförslaget

2.2.1. Eftersom skolutbildningens kvalitet betraktas som en prioriterad fråga, kan man dra slutsatsen att utbildningspolitiken som helhet borde få en starkare ställning inom EU. Kommittén instämmer i detta och anser att rekommendationen tjänar detta syfte.

Det är naturligtvis ett prioriterat mål för varje lärare att förbättra kvaliteten på sin undervisning, men en förutsättning för detta är att de resurser som behövs ställs till lärarens förfogande (se ovan).

EU:s pilotprojekt för kvalitetsbedömning inom skolutbildning kan betraktas som en framgång för kommissionen. En viktig grund för detta är att man också har lagt fram praktiska förslag till utvärdering. Sätillvida utgör pilotprojektet också en användbar grund för ett brett upplagt projekt för kvalitetssäkring.

2.2.2. EU:s bidrag till utbildningskvaliteten är inriktat på att kompensera bristerna. Det gäller att stödja och komplettera de nationella utbildningssystemen genom särskilda insatser, för att på så vis utarbeta en europeisk utbildningsstandard. Detta innebär dock inte att utbildningen måste bli enhetlig, utan bara att man stöder likvärdiga utbildningsmöjligheter inom gemenskapen.

Utbildningskvaliteten är ingen norm som påtvingas av överordnade instanser, utan snarare en dynamisk samhällsutvecklingsvariabel som styrs via andra politikområden, vilket också konstateras i förslaget till rekommendation. I synnerhet gäller detta finansieringssidan.

Utan tillräcklig resurstilldelning kan utbildningskvaliteten därför inte garanteras. Brist på resurser leder dessutom till överbelastning både för berörda parter och för själva systemet, och just med tanke på den tilltagande decentraliseringen blir acceptansen för ett kvalitetsbedömningsprogram lidande på detta.

2.2.3. Det bör framhållas att decentralisering och utökat egenansvar inom skolsystemet är förenat med en avgörande utbildningspolitisk möjlighet att förbättra utbildningskvaliteten och skolsystemets effektivitet.

Detta gäller under förutsättning att man följer principen om decentraliserad beslutanderätt så att pedagogiska beslut och andra beslut som rör skolan fattas på den nivå där de skall verkställas. I en demokratisk stat har dock parlamentet naturligtvis rätt att fatta viktiga beslut som gäller hela utbildningssystemet. De positiva effekterna av decentraliseringen visar sig i alla händelser bara om den inte innebär att man tvingas ta itu med problem som inte kan lösas på lägre nivå inom utbildningsorganisationen. Det gäller framför allt allmänt utbildningsansvar, skolornas utrustning och tillgången på lärare.

2.2.4. Av de båda huvudmetoderna för kvalitetsbedömning, dvs. extern och intern utvärdering, måste man med hänsyn till decentraliseringsprincipen och demokratiprincipen ge företräde åt den interna utvärderingen. Denna prioritering förringar inte värdet av extern utvärdering, men tyngdpunkten i EU-programmet bör ligga på intern utvärdering.

Detta innebär att enskilda skolor konkret uppmanas att själva utvärdera och förbättra utbildningskvaliteten. För detta ändamål bör man — i samarbete med medlemsstaterna — skapa olika incitament för att försäkra sig om den acceptans som är nödvändig för att engagera alla berörda aktörer.

2.2.5. Insamling och arkivering av kvalitetsindikatorer och benchmarkingdata kan utgöra ett betydelsefullt stöd för skolornas egen kvalitetsbedömning, eftersom de underlättar jämförelser och ger en bättre överblick vid den interna utvärderingen.

Därför måste upprättandet av en sådan databank (utbildningsserver) som finns tillgänglig för skolorna vara en beståndsdel i det europeiska programmet för säkring av utbildningskvaliteten.

3. Särskilda kommentarer

3.1. Principiella kommentarer till motiveringsdelen

3.1.1. Visserligen har man i medlemsstaterna ökat anslags-tilldelningen till utbildning, men det absoluta värdet av dessa medel säger inte tillräckligt mycket om hur stor vikt man fäster vid utbildningen. Utgifterna för utbildning måste ses i förhållande till bruttonationalprodukten. Först när denna kvot förbättras kan man tala om en reell ökning av utbildningsanslagen.

Det finns ett direkt samband mellan utbildning och sysselsättning. En bättre utbildning ökar i alla händelser möjligheterna att få jobb. Utbildning leder dock inte automatiskt till anställning. Det står visserligen klart att utbildning i hög grad bidrar till att lösa sysselsättnings- och socialpolitiska problem, men det räcker inte med enbart utbildning. Man får inte överdriva utbildningens betydelse när det gäller att lösa olika samhällsproblem.

Här bör man precisera begreppet livslångt lärande: En utbildningsperiod räcker inte längre för en livslång yrkesutbildning. Inom alla yrken behövs en parallell fortbildning och vidareutbildning, och det gäller att skapa de rätta ramförutsättningarna för detta.

3.1.2. Funktionshindrade personer, barn och ungdomar som är socialt missgynnade eller löper risk att bli funktionshindrade samt elever som avbryter sin skolutbildning i förtid har behov av särskilt målinriktat stöd inom ramen för alla kvalitetssäkringsåtgärder inom utbildningen. I det sammanhanget måste man ta med i beräkningen att antalet elever som hoppar av skolan utan avgångsbetyg på senare år har visat sig vara ytterst motståndskraftigt mot olika pedagogiska stödprogram. Här behövs andra, och framför allt fler, övergripande socialpolitiska åtgärder för att hjälpa dessa grupper att skaffa sig en lämplig utbildning respektive avsluta sin skolgång.

Internetanslutning för skolorna och (ekonomiskt) stöd för att ge eleverna tillgång till nätet är faktiskt en viktig förutsättning för att höja utbildningskvaliteten och förbättra utbytet av utbildningen med tanke på informationsteknikens utveckling och den kommunikationstekniska nivå som man redan nu har uppnått inom näringslivet.

3.1.3. Kommittén framhåller att en förbättrad utbildningskvalitet inte bara handlar om att maximera kunskaperna, utan också om att förbättra den sociala och känslomässiga kompetensen.

3.1.4. Det framgångsrika pilotprojektet för kvalitetsbedömning inom skolutbildning från 1997/1998 kan utgöra en grund för alla åtgärder som vidtas till följd av denna rekommendation.

3.2. Särskilda principiella kommentarer

3.2.1. Skolutbildningens kvalitet måste upprätthållas med hjälp av tydliga kvalitetssystem och ges en europeisk dimension i form av en uppsättning europeiska utbildningsnormer. Målet är inte bara att förbättra de utbildnings- och yrkesmässiga kvalifikationerna, utan framför allt att ge möjlighet till ett rikare liv via demokratiskt medbestämmande inom det civila samhällets organisationsliv.

3.2.2. Antalet skolor som kan dra lärdom av en intern utvärdering måste ökas med hjälp av ett skraddarsytt system av olika incitament. Man bör förhindra att "bra" skolor ständigt blir bättre och att "dåliga" skolor bara blir sämre. Därför måste det också finnas incitament för lärarna i form av befordrings-, karriär- och fortbildningsmöjligheter, och lärarna måste i sin tur skapa incitament till bättre prestationer från elevernas sida.

3.2.3. Extern utvärdering måste genomföras av sakkunniga instanser och med mätmetoder som är anpassade till skolorna. En enkel input-output-metod som baseras på ekonomisk effektivitet lämpar sig inte för denna kvalitetskontroll. EU:s utbildningsindikatorer utgör en viktig grund eller bedömnings-

ram för utvärderingen. Det gäller också för punkt 2 b i förslaget till Europaparlamentets och rådets rekommendation.

3.2.4. Att berörda parter involveras på alla stadier i utvärderingsprocessen, och får möjlighet till medbestämmande och medverkan, är en nödvändig förutsättning för att nå framgång på detta område.

3.2.5. Fortbildningsinsatser med avseende på olika självbedömningsmetoder och deras tillämpning bör också innefatta ömsesidigt utbyte av lärare och utbildningskonsulenter som med framgång har deltagit i självbedömning av skolutbildningen. Dessa kan göra en insats både inom den grundläggande lärarutbildningen och inom den interna och externa lärarfortbildningen.

3.2.6. Samarbetet med ansvariga myndigheter måste hela tiden bygga på nära kontakt med skolornas pedagogiska praxis och med de lärare som arbetar med kvalitetssäkring på fältet.

3.2.7. Nya fackkunskaper i Europa måste utan dröjsmål bli tillgängliga inte bara för ansvariga myndigheter utan också ute i skolorna, exempelvis via den planerade databanken.

Bryssel den 27 april 2000.

*Ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI
