

Kommittédirektiv

Utvärdering och analys inom
utbildningsområdet



Dir.
2008:132

Beslut vid regeringssammanträde den 30 oktober 2008

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska se över nuvarande resurser för utvärdering inom utbildningsområdet.

Uppdraget består av två delar, policyinriktad utvärdering och forskning med relevans för skolans måluppfyllelse och pedagogiskt verksamma.

Policyinriktad utvärdering

I den första delen av uppdraget ska utredaren bl.a.

- kartlägga befintliga resurser för policyinriktad utvärdering inom utbildningsområdet,
- bedöma behovet av resurser för sådan utvärdering,
- föreslå hur den policyinriktade utvärdering som genomförs kan göras mer tillgänglig för beslutsfattare,
- redovisa vilka arbetsformer som behövs för att säkra kompetens och kvalitet i utvärderingsverksamheten, och
- ta ställning till om resurser för policyinriktad utvärdering bör kvarstå i den befintliga myndighetsstrukturen eller samlas och inordnas i en särskild myndighet.

Om utredaren bedömer att en ny myndighet bör bildas, ska utredaren föreslå hur uppgifter, ansvar och organisation närmare ska utformas samt redovisa myndighetens resursbehov.

Forskning med relevans för skolans måluppfyllelse och pedagogiskt verksamma

I den andra delen av uppdraget ska utredaren bl.a.

- översiktligt beskriva den forskning som finns inom olika discipliner med relevans för skolans måluppfyllelse,
- föreslå hur former för att kartlägga, beskriva och särskilt sammanställa forskningsresultat med relevans för skolans måluppfyllelse kan utvecklas,
- analysera och föreslå hur de statliga insatserna inom området ska vara organiserade och särskilt pröva om en skolmyndighet ska ges ett utökat ansvar för att sammanställa och sprida kunskap om forskning och forskningsresultat, och
- göra internationella utblickar och jämförelser.

Utgångspunkter för utredaren ska bl.a. vara att den organisation som föreslås ska tillgodose de behov som finns inom förskole- och skolområdet av en mer samlad tillgång till information om utvärderade och kvalitetsgranskade metoder och arbetsätt. Organisationen ska även ha vetenskaplig kompetens att bedöma användbarheten av forskningsresultat.

I uppdraget ingår att utarbeta förslag till de författningstexter som behövs för att genomföra utredarens förslag.

Utredaren ska senast den 4 maj 2009 redovisa de förslag som avser policyinriktad utvärdering. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 december 2009.

Nuvarande resurser för utvärdering inom utbildningsområdet

Utbildningssystemet berör 2,6 miljoner barn, ungdomar och vuxna. Den samlade kostnaden uppgår till ungefär 240 miljarder kronor per år. Detta motsvarar cirka åtta procent av Sveriges bruttonationalprodukt. Den statliga styrningen ska ske genom mål- och resultatstyrning. Grundläggande syften med utbildning är att förbereda för vidare studier och bidra till individens bildning och personliga utveckling. Ett annat grundläggande syfte är att utbildningen ska bidra till den ekonomiska

utvecklingen i samhället, vilket bl.a. förutsätter att utbildningssystemet möter arbetsmarknadens behov. Utbildning är även viktig mot bakgrund av den ökade globaliseringen och för att stärka Sveriges konkurrenskraft gentemot omvärlden.

Myndigheters nationella utvärderingsuppdrag

Statens skolverk och Högskoleverket har inom sina ansvarsområden ett övergripande ansvar för uppföljning och utvärdering av utbildning. Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning har bl.a. ett ansvar för uppföljning inom sitt ansvarsområde.

Skolverket har till uppgift att bl.a. följa upp och utvärdera förskoleverksamheten, skolbarnsomsorgen, skolan och vuxenutbildningen. Syftet med uppföljningen och utvärderingen är att kunna göra jämförelser nationellt och internationellt och därmed få underlag för beslut om insatser på såväl nationell nivå som huvudmannanivå. Skolverket ska genom nationella studier öka kunskapen om hur verksamhetsområdet utvecklas i förhållande till de nationella målen och orsakerna bakom variationer i måluppfyllelse mellan olika huvudmän och skolor. Skolverket ansvarar också för Sveriges deltagande i internationella jämförande kunskapsbedömningar.

En av Högskoleverkets uppgifter är att löpande granska och utvärdera kvaliteten i högskoleutbildning. Högskoleverket utreder och analyserar även högskolesystemet i syfte att ge regeringen beslutsunderlag och öka kunskapen om sektorn hos beslutsfattare.

Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning har ett övergripande nationellt planeringsansvar för kvalificerad yrkesutbildning. Myndigheten ska även följa upp och främja utvecklingen av utbildningen samt säkerställa utbildningens kvalitet. Yrkeshögskoleutredningen redovisade i mars 2008 ett nytt system för eftergymnasial yrkesutbildning, benämnt yrkeshögskolan, och föreslog att en ny myndighet för yrkeshögskolan ska skapas. Den nya myndigheten ska enligt utredningen inrättas den 1 juli 2009 och ta över uppgifter från Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning och Skolverket (SOU 2008:29). Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Policyinriktad utvärderingsverksamhet

Med policyinriktad utvärdering avses i dessa direktiv studier som främst tar sikte på effekter på måluppfyllelse eller resultat av olika politiska beslut, reformer och åtgärder. Policyinriktad utvärdering förekommer i dag inom ett antal myndigheter och universitet och högskolor.

Skolverket har utöver sitt uppdrag att genomföra nationell utvärdering också haft särskilda regeringsuppdrag att utvärdera vissa satsningar och reformer inom förskole- och skolområdet. Ett exempel på en genomförd studie av denna karaktär är utvärderingen av maxtaxereformen.

Högskoleverket har i uppdrag att granska och följa upp högskoleutbildning. Vidare har Högskoleverket även haft särskilda regeringsuppdrag att utvärdera vissa satsningar och reformer inom högre utbildning. Det har t.ex. gällt lärosätenas arbete med breddad rekrytering och satsningen på särskild lärarutbildning för obehöriga lärare (SÅL II).

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering har i uppgift att bl.a. främja, stödja och genomföra utvärdering av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, studier av arbetsmarknadens funktionssätt samt arbetsmarknadseffekter av åtgärder inom utbildningsväsendet och utvärdering av socialförsäkringen. Myndigheten ska vidare sprida information om resultaten av sina utvärderingar och studier till andra myndigheter och intressenter. Myndigheten har publicerat rapporter om alla delar av utbildningssystemet.

Statskontoret ska bl.a. analysera och granska den offentliga förvaltningens funktionssätt. Statskontoret genomför utvärderingar inom utbildningsområdet och har på regeringens uppdrag bl.a. utvärderat försöksverksamheten med lokala styrelser i skolan och analyserat lärares utbildning och undervisning i skolan. Statskontoret har vidare två pågående regeringsuppdrag om utvärdering av fortbildning av lärare och utvärdering av svenskundervisning för invandrare.

Utbildningssatsningar har också i vissa fall utvärderats i samband med verksamhet i delegationer och projekt.

Vidare sker utvärderingar inom ramen för bl.a. universitetens och högskolornas verksamhet. Nationella resurscentrum och frivilliga institut har också bildats inom högskolan för att stimulera kunskapsuppbyggnad inom utvalda områden. Exempelvis har Swedish Institute for Studies in Education and Research – SISTER – bildats som fokuserar på studier om forskning, utbildning och innovationsprocesser.

Forskning med relevans för skolans måluppfyllelse och pedagogiskt verksamma

Forskning med relevans för skolans måluppfyllelse och för pedagogiskt verksamma anknyter till praktikhära eller praxisnära forskning. I dessa direktiv avses med forskning med relevans för skolans måluppfyllelse även relevant forskning inom andra discipliner än de som har en direkt koppling till utbildningsområdet.

För att förstärka utbildningsvetenskaplig forskning som är relevant för skolan inrättades en utbildningsvetenskaplig kommitté som en del av Vetenskapsrådet 2001. Utbildningsvetenskapliga kommitténs uppdrag är att främja och finansiera forskning av hög vetenskaplig kvalitet som är relevant för lärarutbildning och pedagogisk yrkesverksamhet. Det innebär forskning om kunskapsbildning, utbildning, undervisning och lärande.

En utredare har på regeringens uppdrag utvärderat myndighetsorganisationen för forskningsfinansiering. Av uppdraget framgick att utredaren bl.a. skulle överväga hur den forskningsfinansierade organisationen kunde utvecklas för att stödja forskning inom det utbildningsvetenskapliga området. Utredaren har i mars 2008 överlämnat betänkandet Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans (SOU 2008:30). Betänkandet har utgjort ett underlag för propositionen Ett lyft för forskning och innovation (prop. 2008/09:50). Regeringen bedömer i propositionen att den utbildningsvetenskapliga kommittén fortsatt bör finnas kvar inom Vetenskapsrådet.

Av direktiven till Utredningen om en ny lärarutbildning framgår att utredaren ska bl.a. föreslå hur forskningsanknytning

och koppling till utbildningsvetenskap, ämnesteorier och ämnesdidaktik, kan förbättras samt hur den praxisnära forskningen ska komma skolan till del (dir. 2007:103). Uppdraget ska redovisas under hösten 2008.

Därutöver finns andra vetenskapliga discipliner som producerar forskningsresultat med relevans för skolans målfyllelse.

Det anslag som Skolverket tidigare disponerade för att främja praktisknära forskning avvecklades 2003. Ansvar för fördelning av medel för forskning inom detta område överfördes till Utbildningsvetenskapliga kommittén för att säkerställa en hög kvalitet på denna forskning.

Efter förändringen av myndighetsstrukturen på skolområdet 2003 hade Myndigheten för skolutveckling i uppdrag att medverka i att sprida resultat av forskning vid universitet och högskolor men inte att initiera ny forskning. Myndigheten för skolutveckling upphörde den 1 oktober 2008, och Skolverket har nu övertagit uppdraget.

Universitet och högskolor ska enligt högskolelagen (1992:1434) samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet samt enligt förslag i ovannämnda forsknings- och innovationsproposition verka för att forskningsresultat tillkomna vid högskolan kommer till nytta. Universitet och högskolor kan samverka med skolan när det gäller praktisknära forskning.

Regeringen har den 24 juli 2008 gett Högskoleverket i uppdrag att i samverkan med Skolverket utvärdera hur verksamheten vid regionala utvecklingscentrum samt vissa nationella resurscentrum fungerat i ett skolutvecklingsperspektiv. Centrumens verksamhet och dess betydelse ska utvärderas med utgångspunkt i skolhuvudmännens behov av insatser och stöd för skolutveckling. Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2009.

Behovet av en utredning

Ökat fokus på utvärdering

Sedan flera år har frågor om reformer inom utbildningsområdet haft en mycket framskjuten plats i samhällsdiskussionen. Utbildningens betydelse för tillväxt, samhällsekonomi och hållbar samhällsutveckling har tydligt markerats. Det finns allt starkare krav på att utbildningsområdet ska bidra till ekonomisk utveckling, och inte minst har vikten av en stark koppling mellan utbildningssystemets utformning och arbetsmarknadens behov betonats.

Mål- och resultatstyrning inom utbildningsområdet förutsätter att det finns en fungerande uppföljning och utvärdering av verksamheten. Det politiska och ekonomiska fokus som finns på utbildningsområdet medför också att kraven på beslutsunderlag av hög kvalitet ökar. Det är angeläget att väl gjorda analyser och annat kunskapsunderlag finns tillgängliga vid beslutsfattande som rör framtida utbildningsfrågor. Tillgången till bl.a. policyrelevanta studier av hög vetenskaplig kvalitet som tar sikte på effekter av utbildningspolitiska beslut behöver öka. Reformerna och åtgärder behöver följas upp och utvärderas utifrån de intentioner som har legat till grund för besluten. Större ekonomiska satsningar inom utbildningsområdet behöver vidare kunna analyseras ur ett effektivitetsperspektiv och ur ett bredare samhällsekonomiskt perspektiv. Mot denna bakgrund finns det ett behov av att utreda hur utvärderingsverksamheten inom utbildningsområdet kan utvecklas, kvalitetssäkras och organiseras.

Som tidigare nämnts finns det redan i dag myndigheter som har till uppgift att genomföra utvärderingar inom utbildningsområdet. De resurser som finns för policyinriktad utvärdering inom utbildningsområdet bör därför kartläggas, och det bör övervägas om en särskild myndighet behöver inrättas för detta behov.

Det finns ett stort fokus på frågor om policyinriktad utvärdering också i den internationella debatten om utbildningsfrågor. Både inom EU och OECD och i flera enskilda länder pågår en diskussion om hur användningen av utvärderingar kan öka och

hur utformningen av offentlig verksamhet i högre grad ska kunna baseras på sådana underlag. Diskussionen handlar både om hur utvärderingen inom utbildningsområdet kan stärkas och om hur utvärderingar ska göras mer tillgängliga och användbara för beslutsfattare och praktiker. Inom EU har frågan om s.k. evidensbaserat beslutsfattande på senare tid uppmärksammats. I flera länder, bl.a. Storbritannien, USA och Nederländerna, har särskilda organ skapats med uppgift att systematisera samt sprida resultat av utvärdering och forskning. OECD har publicerat en rapport där det bl.a. diskuteras betydelsen av att inrätta strukturer för att göra utvärdering tillgänglig för beslutsfattare och verksamma inom utbildningsområdet, (*Evidence in Education: Linking Research and Policy*, 2007). Det är viktigt att Sverige drar lärdomar från dessa initiativ och är en aktiv part i den internationella diskussionen. Även mot denna bakgrund är det viktigt att utreda hur Sverige kan utveckla en stärkt utvärderingsverksamhet och hur verksamheten kan stödja regeringens ambition att Sverige ska vara en aktiv och drivande part i det internationella samarbetet.

Det finns också ett stort behov av att få tillgång till forskning med relevans för skolans måluppfyllelse, från förskola till vuxenutbildning, och pedagogiskt verksamma och som fokuserar på frågor om utbildningens utformning inom skolområdet. Det finns områden där det saknas sådan forskning samtidigt som det finns annan relevant forskning som inte når ut till skolorna. Det bör därför finnas en tydlig funktion som kan säkra att kunskap sprids till profession och beslutsfattare om arbetsätt och metoder i undervisningen. En sådan funktion bör kunna bidra till förbättrad måluppfyllelse och främja evidensbaserade arbetsätt. En tydlig funktion av denna karaktär har hittills saknats. Inom funktionen bör det finnas en samlad och hög kompetens för att sammanställa kunskap om forskningsresultat, nationellt och internationellt, inom olika discipliner och bedöma dess relevans för skolans och förskolans måluppfyllelse.

I propositionen *Nya skolmyndigheter* (prop. 2007/08:50) bedömer regeringen att det behövs en samlad insats för att sprida kunskap om forskningsresultat utöver det arbete som universitet

och högskolor bedriver utifrån sin uppgift att samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet.

Statskontorets uppdrag att kartlägga och bedöma statlig utvärderingsverksamhet

Statskontoret har i rapporten Utvärderingar och politik II – Hur använder regeringen utvärderingar? (Statskontoret 2002:21) konstaterat att det är relativt sällsynt med utvärderingar i bemärkelsen genomarbetade jämförelser av olika åtgärders eller verksamheters effekter. Ofta finns det kvalitetsbrister i utvärderingarna. Statskontoret konstaterar också att utvärderingarnas kvalitet är högre i de fall där utvärderingar görs av myndigheter som har utvärdering som en central uppgift och som inte har till uppgift att genomföra den politik man utvärderar. I en annan rapport (Utvärderingar – Av vem och till vad? En kartläggning av Regeringskansliets utvärderingsresurser, Statskontoret 2002:20) identifierar Statskontoret bl.a. utbildningsområdet som ett av de politikområden där det är extra angeläget med god tillgång till utvärderingsresurser. Statskontoret uppmärksammar särskilt utvärderarens grad av oberoende i förhållande till den verksamhet som ska utvärderas. Statskontoret anser därför att ytterligare sektorsspecifika utvärderingsresurser utan genomförandeuppgifter skulle öka förutsättningarna för en allsidig belysning av verksamheten inom utbildningsområdet och därigenom förbättra underlaget för mål- och resultatstyrningen. Statskontorets slutsatser visar att det finns ett behov av en utredning inom området.

Uppdraget

En särskild utredare ska se över nuvarande resurser för utvärdering inom utbildningsområdet. Uppdraget består av två delar, policyinriktad utvärdering och forskning med relevans för skolans målpuppfyllelse och pedagogiskt verksamma. I uppdraget ingår att utarbeta förslag till de författningstexter som behövs för att genomföra utredarens förslag.

Policyinriktad utvärdering

Utredaren ska kartlägga befintliga resurser för policyinriktad utvärdering inom utbildningsområdet, främst inom Skolverket, Högskoleverket, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Statskontoret och Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning samt tillfälliga delegationer och kommittéer.

Utredaren ska vidare bedöma behovet av resurser för sådan utvärdering och ta ställning till om resurser för policyinriktad utvärdering inom utbildningsområdet bör kvarstå i befintlig myndighetsstruktur eller samlas och inordnas i en särskild myndighet. Om utredaren bedömer att en ny myndighet bör bildas, ska utredaren föreslå hur uppgifter, ansvar och organisation närmare ska utformas samt redovisa myndighetens resursbehov. Utredaren ska därvid redogöra för den analys som har lett fram till slutsatsen att en ny myndighet bör bildas. För- och nackdelar med att inrätta ytterligare en myndighet inom utbildningsområdet ska redovisas särskilt.

I uppdraget ingår att överväga om det finns behov av att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter med utgångspunkt i myndigheternas nuvarande uppdrag. I det sammanhanget ska utredaren även redovisa vilka arbetsformer som behövs för att säkra kompetens och kvalitet i utvärderingsverksamheten.

Utredaren ska därutöver sammanställa och redovisa internationella erfarenheter av hur policyinriktade utvärderingsinsatser av hög kvalitet har utformats inom utbildningsområdet samt särskilt redogöra för de institut för utvärdering och forskningssammanställning som bildats i flera länder i Europa. Ut-

redaren ska även föreslå hur den utvärdering som genomförs kan göras mer tillgänglig för beslutsfattare och profession.

Utgångspunkter för utredaren ska vara att

- utvärderingarna ska vara av hög kvalitet och avse bl.a. effekter på måluppfyllelsen av olika politiska beslut, reformer eller åtgärder på utbildningsområdet,
- utvärderingsfunktionens oberoende ska säkerställas i förhållande till genomförandet av utbildningspolitiken,
- regeringen ska kunna beställa utvärderingar genom uppdrag, men utvärderingar ska även kunna genomföras på eget initiativ av en utvärderingsfunktion, och
- myndigheternas nationella utvärderingsuppdrag inte ska prövas inom ramen för utredarens uppdrag.

Forskning med relevans för skolans måluppfyllelse och pedagogiskt verksamma

Utredaren ska översiktligt beskriva den forskning som finns inom olika discipliner med relevans för skolans måluppfyllelse och som är användbar för de pedagogiskt verksamma. Utredaren ska redovisa det arbete som Skolverket, universitet och högskolor, inklusive regionala utvecklingscentrum och nationella resurscentrum, samt andra relevanta myndigheter och organisationer bedriver för att sprida forskningsresultat inom skolområdet.

Utredaren ska vidare föreslå hur former för att kartlägga, beskriva och särskilt sammanställa forskningsresultat om de bästa arbetsmetoderna samt ett effektivt resursutnyttjande med relevans för skolans måluppfyllelse kan utvecklas och kvalitetssäkras. I detta sammanhang ska utredaren även föreslå hur former för att kartlägga områden där det saknas forskning av betydelse för skolans utveckling och måluppfyllelse kan utvecklas.

Därutöver ska utredaren föreslå hur former för att sprida kunskap om forskningsresultat med relevans för skolans måluppfyllelse till professionen, beslutsfattare och allmänhet kan utvecklas och kvalitetssäkras.

I uppdraget ingår att analysera och föreslå hur de statliga insatserna inom området ska vara organiserade och särskilt pröva om en skolmyndighet ska ges ett utökat ansvar för att sammanställa och sprida kunskap om forskning och forskningsresultat. Utredaren ska även göra internationella utblickar och jämförelser.

Utgångspunkter för utredaren ska vara att den organisation som föreslås ska

- tillgodose de behov som finns inom förskole- och skolområdet av en mer samlad tillgång till information om utvärderade och kvalitetsgranskade metoder och arbetssätt,
- säkerställa att forskningsresultat med relevans inom olika vetenskapliga discipliner och ämnen görs tillgängliga, och
- även ha vetenskaplig kompetens att bedöma användbarheten av forskningsresultat.

Arbetsmetod och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Skolverket, Statens skolinspektion, Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning, Högskoleverket, berörda universitet och högskolor, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering och Statskontoret samt andra relevanta myndigheter och organisationer.

Utredaren ska även samråda med Kommittén om översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (Fi 2006:08) och En ny Lärarutbildning (U 2007:10). Vidare ska utredaren följa arbetet i andra relevanta utredningar på utbildningsområdet.

Utredaren ska senast den 4 maj 2009 redovisa de förslag som avser policyinriktad utvärdering. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 december 2009.

(Utbildningsdepartementet)