

## UNESCO: Global Education Monitoring Report 2017/18

*Den 24. oktober 2017 udkom UNESCO med årets udgave af Global Education Monitoring Report (GEM). Hvert år sættes der fokus på et nyt tema og fælles for rapporterne er, at de følger udviklingen hen imod at nå FN's Verdensmål, og i særdeleshed mål 4 omkring uddannelse. I år er fokus på fænomenet 'accountability', og formålet med dette notat er at præsentere centrale nøglefund fra rapporten samt viden, der relaterer sig til Danmark.*

UNESCO's årlige GEM-rapport monitorerer og rapporterer om Verdensmål 4: at sikre lige adgang til kvalitetsuddannelse og fremme alles muligheder for livslang læring. Et arbejde der går på at følge implementeringen på både nationalt og internationalt plan som led i at holde de relevante parter ansvarlige på deres forpligtelser og sikre en opfølgning samt et overblik over verdensmålene generelt.

I forordet til 2017-udgaven skriver daværende generaldirektør for UNESCO Irina Bokova, at der er behov for klare ansvarsafgrænsninger, hvis der skal ske fremskridt på uddannelsesområdet. Det vil kunne sikre kendskab til hvor kæden er hoppet af, hvilke handleplaner der er nødvendige og hvem der har ansvaret:

*"Accountability means being able to act when something is going wrong, through policy, legislation and advocacy, including through ombudspersons to protect citizens' rights" (se rapportens forord)*

Derfor er manglende accountability en stor udfordring inden for uddannelse, idet dårlig praksis uhindret kan fortsætte, tydelige roller udviskes og tomme løfter får lov at herske. Dette scenarie åbner op for profiterende aktører, som med lethed kan få indflydelse på uddannelsesområdet og drive virksomhed på baggrund af det hul, manglende accountability efterlader. Generaldirektøren understreger, at det er landenes regeringer som besidder den største forpligtelse ift. retten til uddannelse. Desværre er det fortsat kun halvdelen af verdens lande, hvori denne forpligtelse håndhæves (se rapportens forord).

Omvendt gælder det ikke altid, at metoder til at fremme accountability hjælper med at nå verdensmål 4. I nogle dele af verden er det således blevet almindeligt, at sanktionere skoler og lærere for dårlige testresultater. Det sker ud fra en begrundelse om at opnå større kvalitet i undervisningen og uddannelserne. GEM 2017 henviser således til, at der er evidens for, at anvendelsen af tests kan yde en negativ indflydelse på både læringen og være marginaliserende.

I forordet understreges det samtidig, at tests og dataindsamling har afgørende betydning for at kunne undersøge de faktorer, der fører til ulighed i uddannelsessystemet. Dog kan præcise konklusioner på baggrund

af testdata først drages efter noget tid, med de rette ressourcer og færdigheder, hvilket kun få lande formår at levere, og derfor ofte ender med at drage hurtige konklusioner.

Afslutningsvis opfordrer Irina Bokova til, at alle lande igangsætter en national uddannelsesmonitorering, der kan følge progression og foretage opfølgning på forpligtelser i uddannelsesverdenen. Der sker ud fra argumentet om, at accountability handler om at fortolke evidens, identificere problemer og arbejde med at løse dem. Således definitionen på det, som er rygraden i arbejdet med at opnå retfærdig, kvalitetsrig uddannelse for alle, skriver Bokova også.

Rapporten rummer to nedslag, som udgøres af; accountability og arbejdet med at nå verdensmål 4. Kapitel 2 til 7 omhandler således accountability-aktørerne: regeringer, skoler, lærere, forældre og elever, internationale organisationer samt den private sektor. Kapitel 8 til 18 omhandler verdensmålet for uddannelse med fokus på: grundskole og ungdomsuddannelse, den tidlige barndom, teknisk -, erhvervsrettet -, videregående - og voksenuddannelse, arbejdsrelaterede kompetencer, uddannelsesretfærdighed, læsevner og talforståelse, bæredygtig udvikling og globalt medborgerskab, uddannelsesfaciliteter og læringsmiljøer, stipendier samt et kapital om lærere. Afslutningsvis sætter kapitel 19 fokus på udvalgte øvrige verdensmål, mens kapitel 20 omhandler finansiering og kapitel 21 runder af med anbefalinger og konklusioner. Indledningsvist vil rapportens fund om accountability i uddannelse blive udfoldet.

## Hovedkonklusioner om accountability

- At voksende befolkninger får adgang til uddannelse holdt op imod beviseligt dårlige læringsresultater har skabt et fokus på vedvarende mangler i uddannelsesydelser og kvalitet. Samtidig hersker stramme uddannelsesbudgetter verden over, og der kan iagttages en øget opmærksomhed på at få værdi for pengene, når landene leder efter løsninger. Her lyder svaret ofte på øget accountability
- For at nå verdensmål 4 må politiske og økonomiske interesser i højere grad afstemmes, idet uddannelsespolitik og aktører ikke kan isolere sig fra den omgivende verden
- Tillid til det offentlige er afgørende, og for at opnå denne tillid skal så mange interessenter som muligt inddrages i udarbejdelsen af fælles mål for at opdage den gensidige afhængighed og indbyrdes accountability
- Der kan iagttages en udvikling henimod øget decentralisering med øget lokal kontrol over uddannelsesydelserne, mens regeringen centralt sidder med ansvaret for finansiering, evaluering og regulering
- I nogle lande har utilfredsheden med de offentlige uddannelsesydelser vokset sig så stor, at der er blevet skabt et 'uddannelsesmarked', hvor forældre kan vælge skoler alt efter ranglisteplassering
- Accountability har stor betydning for at forbedre uddannelsessystemet. Dog skal det ikke forstås ved at målet helliger midlet, men snarere anvendes som et redskab til at nå verdensmålet
- Regeringerne i de enkelte lande er de ansvarlige i arbejdet med de globale uddannelsesmål. Udvikling af politik på området bør ske i et åbent og meningsfuldt samråd, ligesom der bør være gennemsigtighed i informationsstrømmene herom. Magtens tredeling skal sikre, at regeringen holdes ansvarlig

- Lærerfagforeninger er en del af det bredere civilsamfund, der kan være med til at holde regeringen ansvarlige ved at støtte op eller modsætte sig uddannelsesreformer og ved at fremme dialogen om ømtålelige emner, som regeringer tøver med at tage op. Det sker dog ikke regelmæssigt, at fagbevægelsen konsulteres ved reformer: ud af 70 fagforeninger i mere end 50 lande, er det f.eks. flere end 60 % af dem, der aldrig eller sjældent konsulteres i arbejdet med at udvælge og udvikle undervisningsmateriale (se mere på side 18)
- Søgningen mod private skoler er stigende, og antallet af lande med over 20 % indskrevne elever på private skoler er steget i perioden fra 2005 til 2015 (se figur 3.2 på side 47).
- Der findes ingen evidens for, at sanktionering mod skoler i forbindelse med dårlige testresultater vil forbedre læringen. Statistisk set vil der ofte være ingen eller marginal lille positiv forandring. Derfor er det også omkostningstungt at bruge data over elevers faglige niveau til at holde skolerne ansvarlige. For Danmark gælder det, at man siden 2014 har haft et datavarehus, som bl.a. måler elevernes trivsel iblandt 34 andre indikatorer, som datavarehuset gemmer data over (se mere på side 133-135)
- Ulovligt fravær er et allestedsnærværende problem verden over, og mange lande opererer med en fraværspolitik, der gør det muligt at holde forældrene ansvarlige. Fx ved bøder og enkelte steder strafudmålinger
- Private og profiterende aktører leverer både kerneuddannelse og ekstraydelser såsom madordninger, og undervisningsmaterialer. I betragtning af deres indflydelse på uddannelse, bør de også holdes ansvarlige på effektivitet.
  - Fx er omfanget af privatundervisning nu så stort globalt set, at fænomenet omfatter mindst halvdelen af en gruppe adspurgte gymnasieelever i en række lande (se mere i kapitel 7). Udfordringen går også på de mange lærere, der vælger at tilbyde privatundervisning pga. lave lønninger og manglende forberedelsestid. Omfanget af denne industri bliver ved med at stige, og et estimat lyder på 7 % årlig vækst inden for branchen i perioden 2016-2020. Herunder sker der også en vækst i online privatundervisning (se mere side 109)
  - Firmaet Pearson driver en af verdens største virksomheder for uddannelsesservice og der er anlagt sag imod dem vedrørende kartel- og monopoldannelse på uddannelsesmarkedet. Det sker som led i at også private firmaer bør ansvarliggøres over for borgerne ift. at levere offentlige services som uddannelse (se mere side 111)

## Særligt om lærerrollen:

- Lærerne har det primære ansvar for at uddanne elever, og i mange lande står lærerne over for et stigende pres. Det sker pga. kompleksiteten og de mangeartede opgaver, som kolliderer med krav om lærernes tid. Lærernes mange ansvarsområder får ikke altid opmærksomhed eller bliver værdsat, hvilket mindsker motivationen.
- Ifølge figur 18.4 i rapporten (side 249) er der mange lærere på mellemtrinnet og udkolingen, der ikke er uddannet i det fag, de underviser i. Tallene for Danmark viser, at knap 60 % af lærerne på mellemtrinnet og udkolingen er uddannet inden for det fag, de underviser i. Således en lavere andel end både Sverige (lidt over 60 %) og Finland (ca. 70 %).

- Rapporten har også undersøgt det stigende ansvar, der overgår til lærere. For Danmarks vedkommende kan der iagttages et lille fald i perioden fra 2006 til 2015 (se figur 18.5 side 250).
- Der er en stigende tendens til lærerinitierede evalueringer, men rapporten peger også på, at lærerne mangler kompetencer til at vurdere elevernes kunnen og til at analysere data, så det kan anvendes til opfølgning. Lærerne føler sig ikke forberedte på denne type opgave (se mere i kapitel 4)

På baggrund af årets rapport præsenterer UNESCO en række anbefalinger, dels til arbejdet med at udvikle et 'robust accountability system' og dels til arbejdet med at implementere et.

## Anbefalinger om accountability

1. Regeringer skal skabe plads til meningsfuldt og repræsentativt engagement i arbejdet med at opbygge tillid og en delt forståelse for respektive ansvarsområder blandt alle uddannelsesaktørerne
2. Regeringer bør udvikle troværdige planer for uddannelsessektoren med transparente budgetter, der rummer klare retningslinjer for ansvar og uafhængig revision
3. Regeringer bør udvikle troværdig og effektive regulerings- og monitoreringsmekanismer og overholde opfølgingsarbejdet og sanktionere, når standarderne ikke er indfriet
4. Regeringer bør udvikle mekanismer til skole- og læreraccountability, som er støttende og udviklende, ligesom regeringer bør undgå straffende mekanismer på baggrund af smalle præstationsmålinger
5. Regeringer er nødt til at tillade en demokratisk stemme, beskytte pressefriheden til at granske uddannelse og i det hele taget sikre uafhængige institutioner til borgernes klagemål

## Anbefalinger til implementering

1. Information: transparent, relevant og rettidigt data bør gøres tilgængelig for beslutningstagere
2. Ressourcer: tilstrækkelige økonomiske ressourcer bør leveres til at finansiere uddannelsessystemet
3. Kapacitet: aktører bør være udstyret med de rette kompetencer og uddannelse for at indfri deres ansvar

## Verdensmål om uddannelse

Med de nye fastsatte verdensmål blev der også udviklet en ny monitoreringsramme for uddannelse, der skulle gøre målene universelle. Hér følger kernefund fra rapportens del om verdensmål for uddannelse.

- Gennemførelse af uddannelse er et af fokuspunkterne, og her viser data fra 2010-2015, at den globale gennemførelsesrate på grundskoleniveau (primary education) ligger på 83 %, mens grundskoleniveau (lower secondary) ligger på 69 % og 45 % gennemfører ungdomsuddannelse. Det er blot i 14 lande, at gennemførelsesraten for grundskolen når 90 %, og i denne liga ligger Danmark ikke (se mere i figur 8 på side 131).
- Inden for dagtilbudsområdet (early childhood education) er det kun ét ud af tre lande, som på verdensplan har fastsat krav om, at mindst ét af årene er omkostningsfrit, mens 21 % af landene har

gjort et af årene obligatoriske, samt 17 % har gjort ét af årene både omkostningsfrit og obligatorisk. For Danmarks vedkommende er tilslutningen til dagtilbud oppe på over 90 %, og på verdensplan kan der generelt iagttages en stigning (se mere i figur 10.1 side 141). Dog hersker der fortsat en ulighed i forhold til hvilke børn, der starter i disse tilbud, hvilket primært er andelen af velstillede børn, som langt overgår andelen af mindrebemidlede børn i 3-4 års alderen (se mere side 144)

- Et andet fokus er på andelen af unge og voksne, som tager del i formelle og uformelle uddannelsesforløb. Her viser en undersøgelse som the European Union Labour Force Survey har foretaget, at kvinder og unge er de hyppigste indskrevne på denne type uddannelsesforløb (se mere i kapitel 11).
- Arbejdsrelaterede kompetencer er også blevet undersøgt herunder med særligt fokus på IKT-færdigheder. Inden for de europæiske lande fremhæves det fx, at det blandt bulgarske voksne kun er 1 % der kan programmere, mens andelen er på 14 % i Danmark (se mere side 172).
- Lighed og retfærdighed i uddannelsessystemet er også afdækket, hvor det i gennemsnit på verdensplan er lykkedes at komme i mål med ligestillingen på alle niveauer på nær de videregående uddannelser. Men kigger man på regionalt, nationalt plan og indkomstgrupper hersker der ikke ligestilling (se mere i kapitel 13)
- Læsevner og talforståelse er i perioden 2000 til 2015 forbedret på verdensplan. Antallet af unge uden læsevner er fx faldet med 27 %, men der er fortsat over 100 millioner unge mennesker på verdensplan der ikke kan læse. Der hersker således stor ulighed i hvem der besidder læsevner og talforståelse, og den socioøkonomiske baggrund er afgørende herfor (se mere i kapitel 14)
- På verdensplan er lærere ikke forberedt på, hvordan de skal undervise i emner som bæredygtig udvikling og globalt medborgerskab, som også er en del af verdensmålene. Læreruddannelser er begyndt at indtænke dette i uddannelsesforløbet, men indsatserne er fragmenterede (se mere i kapitel 15)
- To af hovedmålene i Education 2030-handleplanen lyder, at offentlige udgifter til uddannelse afsat til uddannelse bør være mellem 4-6 % af landenes BNP eller lade udgifter udgøre mindst 15-20 % af de offentlige udgifter. I figur 20.1 på side 265 fremgår Danmark som det land, der procentvis anvender flest penge på uddannelse ud fra et samlet BNP.

### Reaktioner på rapporten

Education International har i en [pressemeldelse](#) udtrykt, at årets GEM-rapport tager kæmpe skridt i retning af både at afspejle realiteterne ved lærerprofessionen og de negative effekter, som testbaseret accountability har påført uddannelsessystemet og professionen. Ved at fokusere på systemet frem for enkeltindivider har rapporten gjort op med tendensen til at finde sydebukke og straffe dem. Generalsekretær for Education International, Fred van Leeuwen udtaler i den forbindelse:

## NOTAT

Danske Lærerorganisationer International  
Danish Teacher Trade Unions  
Syndicats d'Enseignants Danois



“Clear, transparent negotiations with teacher representatives are crucial to establishing institutional dialogue. That said, we must acknowledge that the GEM Report is now reflecting what teachers’ organisations have long been saying: that education systems must be led and regulated by governments.”