

SKUP 2002 – 25

Prosjekt: Åpenhet og ressursbruk i skolen
Medarbeider: Bjørn Brox og Siri Baastad
Publikasjon: Kommunal Rapport
Publisert: Februar – desember 02
Medium: Fagtidsskrift
Tema:

Bjørn Brox og Siri Baastad
Kommunal Rapport
Postboks 1940 Vika
0125 Oslo

Oslo 20. januar 2003

SKUP-juryen
Institutt for Journalistikk
Postboks 1432
1602 Fredrikstad

SKUP-PRIS 2002

Prosjekt: Åpenhet rundt skolerresultater og offentliggjøring av karakterer. Samt beviser at det ikke er noen sammenheng mellom ressursbruk og resultater i skolen.

Artikler publisert i Kommunal Rapport i tidsrommet 27. februar til 4. desember 2002.

Innledning

Med utgangspunkt i en endringsvillig statsråd som uttrykker et ønske om større åpenhet rundt skolens resultater, har Kommunal Rapport krevd innsyn i kommunenes og skolens karakterstatistikk. Vi har brukt denne statistikken for å se om det er noen sammenheng mellom ressursbruk og resultater i skolen.

Vi mener åpenhet rundt skolerresultater er viktig for å gjøre noe med feil og mangler i skolen. Selv om karakterer ikke sier noe om verken trivsel eller læring, er det foreløpig det beste måleverktøyet som finnes i skolen. Vi mener denne typen informasjon bør være offentlig tilgjengelig for så vel foreldre og politikere som for pressen, ikke bare for skolebyråkratene.

I vårt arbeid med åpenhet rundt skolerresultatene møtte vi på et skolebyråkrati, spesielt ved Læringscenteret, som ønsket lukkethet, som ikke lyttet til signaler fra egen statsråd og som stadig hadde varierende unnskyldninger for hvorfor denne typen informasjon ikke var tilgjengelig. Gjennom systematisk rutinearbeid og sammenstilling av tall om ressursbruk fikk vi likevel fram det vi ønsket.

Etter at Kommunal Rapport offentliggjorde karakterstatistikk for 306 kommuner i februar, krøp Læringssenteret til korset og offentliggjorde karakterstatistikken for 2001 for samtlige norske kommuner i juni. Dette hadde de aldri gjort tidligere.

Læringssenteret har også bedyret at karakterstatistikken for hvert skoleår framover skal publiseres på nett hver høst. Men i slutten av desember 2002 har Læringssenteret ennå ikke publisert avgangskarakterene for 2002. De skylder på kvalitetskontroll og personvern.

Vi mener vi har vært med på å skape større åpenhet rundt resultatene i grunnskolen ved våre oppslag om karakterer og kostnader. Vi har også stimulert til debatt om hvordan resultater og effektivitet i grunnskolen skal måles og presenteres.

Framgangsmåte og problemstillinger

1. Måling av resultater i grunnskolen

Vi valgte å bruke karakterene ved skriftlig eksamen i de tre viktigste fagene, nemlig matematikk, engelsk og norsk hovedmål. Det er på skriftlig eksamen det i størst grad er felles nasjonale standarder i grunnskolen i dag, slik vi har forstått det etter samtaler med lokale skolebyråkrater.

Vi brukte ikke avgangskarakterene, som også inneholder standpunkt-karakterer. Fordelen med eksamens-karakterene er at de ikke er like påvirket av lokale standarder som standpunkt-karakterer. I samtaler med lokale skolebyråkrater ble vi advart mot denne tendensen. Vi brukte heller ikke eksamensresultater i muntlige fag, da også dette er fag med mer uklare standarder, slik at karakterene er mindre pålitelige som sammenligningsgrunnlag.

For å kunne bruke tallene i avisen på en enkel måte, måtte vi forenkle det omfattende tallmaterialet som forelå. Vi valgte å slå de tre viktigste karakterene sammen til en indeks, slik at det hele kokte ned til ett tall for resultater i hver kommune.

Vi lagde et veid gjennomsnitt for det totale antall eksamenskandidater i kommunen ved hjelp av formelen (antall matte x karaktersnitt matte + antall engelsk x karaktersnitt engelsk pluss antall norsk x karaktersnitt norsk) delt på samlet antall kandidater. På den måten fikk fag med få kandidater korrekt vekt i statistikken.

Det er ikke kommet noen slags metodisk kritikk mot dette arbeidet fra skolehold, verken når det gjelder utvalget av karakterer eller den måten vi lagde indeksen på.

Det har kommet en del kritiske kommentarer, spesielt fra Utdanningsforbundet. I bladet Utdanning skrev Helga Hjetland om saken vår at det ikke var læreren, men barnas sosiale bakgrunn som avgjorde resultatet i skolen. Karakterstatistikken vi publiserte slår i hjel denne påstanden. Det er ikke bare Bærum, Asker og villa-kommunene som ligger på topp. Rennebu er på karaktertoppen. Det er en masse andre små utkantkommuner høyt oppe på listen.

Før har slike påstander kunnet bli framsatt uten motforestillingen, rett og slett fordi ingen visste hvilke resultater som ble skapt i den enkelte kommune. Karakterstatistikken fra de ulike kommunene ble holdt hemmelig. Nå går det ikke an å slippe unna med så lettvinde påstander om årsaksfaktorer bak læringsutbyttet i skolen lenger.

Det fullstendige karaktermaterialet vårt ligger på Internett, lenket til artikkelen.

2. Måling av kostnader i grunnskolen

I 2002 ble mulighetene til å sammenligne kostnader i grunnskolen mellom ulike kommuner forbedret enormt. Kommunenes rapporteringsrutiner til staten ble lagt om med virkning fra 2001. Det nye systemet KOSTRA (kommune-stat-rapportering) gir mye mer sammenlignbare regnskapstall for grunnskolen enn tidligere. Tallene for 2001 kom mye raskere enn tidligere år. Foreløpige 2001-regnskaper for 240 kommuner kom 15. mars. Vår artikkel sto på trykk 4. april. Tidligere kom ikke regnskapene før i november året etter. Tallene er også blitt mye lettere å få tak i for pressen, fordi hele materialet er publisert på Internett.

Vi brukte regnskapstall som omfattet kun skoletilbudet til elevene (funksjon 202 i KOSTRA), ikke driften av bygningene og skoleskyssen (funksjon 222).

3. Måling av effektivitet i grunnskolen: kostnader per karakter

Et viktig mål med prosjektet vårt var å sjekke sammenhengen mellom karakterer og kostnader i grunnskolen. I all skoledebatt i pressen og i samfunnet ellers har det vært en underliggende premiss at skolen blir bedre jo mer penger man bruker på den.

Dette kommer tydelig fram i avisenes dekning av kommunenes regnskaper. Det har vært et ensidig fokus på kostnader per elev. De «heldige» ungene blir påstått å være de som bor i en kommune som bruker mye penger per elev. Vi kjenner ikke til at noen aviser tidligere har stilt spørsmål ved denne sammenhengen. Vår hypotese var at det ikke er noen sammenheng mellom pengebruken og resultatene i grunnskolen. Det er en myte. Vi ville avsløre denne myten ved å sammenligne kommunenes utgifter per elev med eksamenskarakterene i 10. klasse. Karakterene er alminnelig aksepterte og enkle mål på kunnskapstilegnelse i skolen.

Vi hadde mottatt karakterstatistikk for 306 kommuner. Ikke alle disse kommunene var blant de 240 som hadde levert regnskap. Det var bare 136 som hadde data for begge variablene. Det er de 136 kommunene vi publiserte tall for i vår avis. Det var ikke et fullstendig materiale, men det var det beste som kunne skaffes på det tidspunktet vi gjorde jobben.

Hvis vi skulle fått bedre regnskapsstatistikk, måtte vi ha ventet til den endelige KOSTRA-publiseringsen, som var 17.juni. Når det gjelder karakterene, så ble vi nektet karakterer for en del fylker. Vi kunne ikke vente på disse.

Konklusjonen vår var at det ikke var noen sammenheng mellom pengebruk og karakterer i grunnskolen. Vi presenterte sammenhengen i form av nøkkeltallet «kroner per karakter». Det vil si kostnaden per elev i kommunen, delt på gjennomsnittskarakteren ved eksamen. På denne måten fikk vi ett tall for hver kommune, noe som gjorde det mulig å rangere kommunene etter effektivitet. Listen ble toppet av kommunene Øksfjord og Asker. De 20 kommunene med best karaktergjennomsnitt på skriftlig eksamen var på ingen måte de kommunene som brukte mest penger på undervisning i skolen. Det var omtrent like mange dyre og billige kommuner i begge ender av listen.

Vi lagde ingen vitenskapelig måling av denne sammenhengen. Det har senere Utdanningsdepartementet ved rådgiver Rolf Hekneby gjort. De har laget en regresjonsanalyse basert på de endelige regnskapstallene i juni fra 404 kommuner. Analysen bekrefter våre påstander. Det ble faktisk påvist en negativ sammenheng. Kommuner med lave utgifter gjorde det bedre på eksamen i grunnskolen i 2001 enn andre kommuner. Vårt fullstendige datamateriale ligger på Internett, lenket sammen med artikkelen. Både karakterer og regnskapstall ligger der for alle

kommunene. Hvem som helst kan hente ned materialet og etterprøve våre beregninger og konklusjoner.

Det har kommet en del kritikk mot vår enkle metode for å måle effektiviteten. Det sier lite om kostnaden per karakter er liten eller stor, mener noen. Det er sikkert mye rett i det. Det er et opplagt problem at det er få elever i 10.klasse i en del små kommuner. Tilfeldigheter får stor betydning for resultatet. Sammenhengen mellom kvaliteten på undervisningen og resultatene på eksamen blir mindre opplagt.

Vi i Kommunal Rapport kan ikke ha som ambisjon å drive forskningsarbeid. Det vi insisterte på, var at effektiviteten i grunnskolen må måles. Det er ikke opplagt at man får noe igjen for å pøse mer penger inn i grunnskolen. Ved vår enkle målemetode kommer dette poenget godt fram. Det blir opp til kritikerne å tilbakevise vår påstand ved en enda bedre metode for å måle effektivitet.

Læringscenteret publiserte en fullstendig karakterliste for alle 435 kommuner i juni. Det hadde aldri skjedd tidligere. Og det hadde trolig heller ikke skjedd i 2002, hvis ikke vi hadde laget vår ufullstendige liste tre måneder tidligere.

Vi mener vi har vært med på å skape større åpenhet rundt resultatene i grunnskolen ved våre oppslag om karakterer og kostnader. Vi har også stimulert debatten om hvordan resultater og effektivitet i grunnskolen skal måles og presenteres.

Framdrift

15. februar 2002 siteres statsråden på følgende til NTB:

«Utdanningsminister Kristin Clemet (H) håper flere kommuner vil bruke muligheten til å offentliggjøre avgangskarakterer fra grunnskolen.

Resultatet kan bli bedre undervisning og flinkere elever» Da statsråden sier dette er det kun en kommune, nemlig Asker som har offentliggjort skolens avgangskarakterer sammen med trivselsundersøkelser på nett.

16. februar 2002: Bergens Tidende offentliggjør gjennomsnittlige avgangskarakterer for avgangselever i grunnskolen 2001.

16. til 27. februar: Kommunal Rapport tar Kristin Clemet på ordet og henvender seg til Læringscenteret som sitter på karakterstatistikken for alle landets kommuner. Vi ber om å få avgangskarakterene for den enkelte kommune. Der får vi følgende svar på telefonen:

– Det har ikke vært rådende politikk til nå å offentliggjøre eksamensresultater fordelt på den enkelte kommune. Vi er redd for at slik statistikk kan brukes løsrevet fra andre skolerresultater. Dessuten kan dette være i strid med personvernet, sier underdirektør Tor Olsen på Læringssenteret til Kommunal Rapport.

Olsen sier videre at Utdanningsstatsråden positive holdning til offentliggjøring kan komme til å endre på denne praksisen. Men Læringssenteret vil uansett kommentere og tolke en slik statistikk før den eventuelt offentliggjøres.

- Senere vi henvender oss til avdelingsdirektør Arild Thorbjørnsen, som er Olsens overordnede på Læringssenteret på mail, skriver han at statistikken ikke finnes på det nåværende tidspunkt. Han skylder på et dataverktøy som er under utarbeiding.

- Men da vi ringer til utdanningsdirektørene i fylkene, får vi en helt annen historie:

– Vi får statistikken over gjennomsnittskarakterene på eksamen i grunnskolen fra Læringssenteret. Ved hjelp av tall derfra utarbeider vi gjennomsnittsstatistikk over den enkelte kommune i Rogaland. Dette har vi sendt ut til kommunene gjennom en årrekke. Men i 2000 ble det ikke noe av, for da skulle Læringssenteret utarbeide denne statistikken for oss, sier utdanningsdirektør i Rogaland Sigurd Sunnanå.

27. februar: Kristin Clemet sier til Kommunal Rapport at det bør være opp til den enkelte kommune om de vil offentliggjøre karakterene. Selv ville hun ikke pålegge dem å gjøre det; selv om syntes det var ønskelig med åpenhet rundt skolerresultater. KR nr. 8/2002

27. februar: Kommunal Rapport nr. 8/2002 og 9/2002 har saker på trykk om Hedmark fylkeskommune som ikke vil offentliggjøre resultatene av en brukerundersøkelse utført i videregående skole. Først etter atskillige medieoppslag og påtrykk fra Frps gruppeleder får politikerne tilgang til denne viktige styringsinformasjonen. Skoleadministrasjonen hadde da først prøvd å bruke offentlighetslovens paragraf 5 «dokumenter til intern saksforberedelse» for å holde resultatene unna politikerne.

27. februar – 3. april: Kommunal Rapport ringer utdanningsdirektørene i samtlige fylker for å få karakterstatistikken som Kristin Clemet har sagt hun vil offentliggjøre og som skal være offentlig tilgjengelig informasjon. Vi må ringe 19 telefoner i stedet for en, på grunn av holdningen på Læringssenteret. Ikke alle utdanningsdirektører ønsker å gi oss denne statistikken. Møre og Romsdal, Buskerud, Telemark, Vestfold og Troms nekter å utlevere karakterstatistikken. Vi venter samtidig på KOSTRA-

tallene fra Kommunaldepartementet. KOSTRA-tallene er sammenlignbare tall for hvor mye penger kommunene bruker på skole.

- Flere av utdanningsdirektørene var tydelig usikre på hvordan de skulle håndtere henvendelsen fra Kommunal Rapport. Det var åpenbart at åpenhet rundt skolerestultater var et vanskelig felt. Utdanningsdirektører som ønsket økt åpenhet rundt dette (for eksempel i Sogn og Fjordane og Rogaland) ble motarbeidet av Læringsssenteret som utarbeidet statistikken. Dette fikk vi bekreftet både offisielt (Sigurd Sunnanå, Rogaland) og på grunnlag av tips fra kilder som ønsket å være anonyme. KR nr. 8/2002

Vår teori var at Læringsssenteret, Undervisningsdepartementet og Statens utdanningskontorer er bemannet med tidligere lærere. I deres fagforening Utdanningsforbundet var og er holdningen til åpenhet rundt dette svært negativ (se egen artikkel datert 3. mars)

3. mars: Intervju med Helga Hjetland der hun uttrykker frykt for at offentliggjøring av karakterer kan bli en skammekrok for læreren. Hun ønsker intern skolebasert vurdering som foreldre, elever og politikere bør få innsyn i, ikke pressen. KR nr. 9/2002

3. april

Kommunal Rapport offentliggjør gjennomsnittskarakterene i 306 kommuner sammenholdt med KOSTRA-tall. Tallene viser at det ikke er kommunene som bruker mest penger på skole som får de beste resultatene (karakterene). KR nr. 12/2002

Juni: Læringsssenteret gjør karakterstatistikken tilgjengelig for alle på sine nettsider etter publiseringen i Kommunal Rapport. KR. 21/2002

5. juni: Direktør Jostein Osnes ved Læringsssenteret sier i et intervju til Kommunal Rapport at årets eksamensresultater skal på nett allerede i september, ikke bare på kommunenivå, men også på skolenivå. KR 21/2002

4. desember: Karakterene er ennå ikke klare da Kommunal Rapport henvender seg til direktør Jostein Osnes ved Læringsssenteret. Han skylder på personvern og kvalitetskontroll. KR 40/02

8. januar 2003: Læringsssenteret publiserer karakterstatistikken for alle landets skoler.

9. januar 2003: Leder i Vårt Land: «Offentliggjøringen av avgangskarakterene skyldes offentlighetsloven, ikke politisk initiativ fra

regjeringen, sier stortingsrepresentant Arne Lyngstad (KrF). Han viser til at bakgrunnen er en begjæring fra Kommunal Rapport. Enhetsskolen må vi sette mye inn på å beholde og styrke, men nivået heves i liten grad bare ved offentlighet rundt karakterene. Listen viser derimot hvor utdanningsminister og kommunene må sette inn større ressurser på de skoler der det trengs mest».

Vedlegg:

Artikler i Kommunal Rapport

Metoderapport til SKUP

Journalist: Bjørn Brox og Siri Baastad

Tittel på prosjektet: Offentliggjøring av skolerresultater

Hvor og når publisert: Artiklene er publisert i Kommunal Rapport i perioden 27. februar til 4. desember 2002

Redaksjon/adresse:

Kommunal Rapport
Postboks 1940 Vika
0125 Oslo

Journalistens adresse og telefonnummer:

Bjørn Brox og Siri Baastad
Kommunal Rapport
Postboks 1940 Vika
0125 Oslo
tlf: 24 13 29 33 og 24 13 29 25
bjorn@kommunal-rapport.no
siri@kommunal-rapport.no