

Om PIRLS-projektet

Svar på Jan-Eric Gustafsson och Monica Roséns inlägg

STAFFAN LUNDH, KRISTIAN RAMSTEDT
& ANITA WESTER
Skolverket

I *Pedagogisk forskning i Sverige* 1/2004 har Jan-Eric Gustafsson och Monica Rosén, båda från Göteborgs universitet, ett längre inlägg där de beskriver sina erfarenheter från det så kallade PIRLS-projektet. Inlägget är omfattande och detaljerat och kan inte bemötas i varje detalj men några principiellt viktiga punkter behöver klargöras.

Det är framför allt tre frågor som vi vill bemöta (vilket alltså inte betyder att invändningar inte kan resas mot andra delar av inlägget). Det gäller frågan om projektets utsträckning i tiden, frågan om vem som ansvarar för avrapporteringen av projektet och frågan om Skolverket kan ha synpunkter på avrapporteringens innehåll, disposition och slutsatser eller om detta ska ses som ett uttryck för myndighetens önskan att inskränka forskningens frihet med syfte att mörklägga oönskade resultat.

Som Gustafsson och Rosén skriver startade projektet 1999 med en projektplan som sträckte sig till 2002-12-31. Projektet beräknades kosta totalt cirka 7 miljoner kronor. Efterhand utökades projektet med de tilläggsstudier som beskrivs i artikeln, vilket gjorde att kostnaderna ökade påtagligt. Bara under 2001 när datainsamlingen genomfördes var Skolverkets kostnader 6,3 miljoner varav 4,1 till Göteborgs universitet. Totalt för perioden 1999–2003 kom projektet att kosta cirka 14 miljoner, der vill säga dubbelt så mycket som ursprungligen planerats. Utökning av projektet hade dock skett i samråd med Skolverket.

I maj 2002 meddelade utbildningsminister Thomas Östros att Skolverkets uppgifter skulle renodlas och att en särskild myndighet för Skolutveckling skulle inrättas (se *Utbildning för kunskap och jämlikhet*, Regeringens skrivelse 2001/02:188). Inspektion skulle bli ett nytt prioriterat inslag i Skolverkets uppdrag. Finansieringen skulle klaras genom interna omfördelningar. En särskild utredningsman tillsattes, anställningsstopp infördes, en ny organisation med nya chefer skulle upprättas och så vidare. De nya signalerna innebar också att det sektorsforskningsanslag på cirka 30 miljoner som Skolverket disponerat skulle upphöra.

I detta läge inkom Gustafssons och Roséns äskanden för förlängning av projektet med cirka 2,6 miljoner för 2003 och lika mycket för 2004. Till detta belopp skulle läggas kostnader för layout, tryck, resor med mera, som gjorde att totalkostnaden för Skolverket kom att beräknas till cirka 4 respektive 3 miljoner för de två åren. Vid samtalen under hösten 2002 informerades Gustafsson och Rosén om att Skolverket under rådande förhållanden inte kunde göra sådana utfästelser. Däremot ansåg Skolverket det givetvis nödvändigt att Sverige liksom andra länder skulle avrapportera sina resultat i april 2003 och att medel måste anslås för detta (medel anslogs senare med knappt 1 miljon). Denna information uppfattades av Gustafsson och Rosén som att beslut fattats om att lägga ner projektet. Något sådant beslut fattades dock inte. Den ursprungliga projektplanen gällde. Vad som meddelades var att under rådande omständigheter kunde Skolverket inte anslå medel till en tvåårig förlängning av projektet. Vilka beslut som skulle kunna fattas efter det att den nya organisationen sjuösatts den 1:a mars 2003 var det ingen som visste hösten 2002.

Generellt gäller för övrigt att Skolverket som statlig myndighet har en ettårsbudget som är helt beroende av statliga anslag. Bindande utfästelser kan därför inte göras men i normala fall sker inga stora förändringar i resurstilldelning eller verksamhet och det är därmed möjligt att göra rimliga antaganden om budgetläget kommande år. 2002 var dock ett exceptionellt år där den enda utfästelse som kunde göras gällde kostnaden för framtagning och publiceringen av de nationella resultaten. Datum för publiceringen hade av IEA bestämts till den 8:e april 2003. Den tidspress som detta datum orsakade hade inte sin grund i något beslut fattat av Skolverket.

Skolverket beklagar givetvis att det inträffade drabbat anställda vid Göteborgs universitet men finner det samtidigt något förvånande att Gustafsson och Rosén, som själva är verksamma vid en statlig myndighet, inte tycks vilja förstå vilka ekonomiska villkor som gäller för en sådan. Vilket resultatet blivit om Gustafsson och Rosén fört diskussionen utifrån de förutsättningar som rådde eller avvaktat tills förutsättningarna klarnat är omöjligt att säga. I vilket fall hade de naturligtvis möjlighet att i vanlig ordning söka forskningsmedel från till exempel Vetenskapsrådet för den fortsatta analysen av de insamlade data Skolverket bekostat. Huruvida så skett är obekant.

Den andra frågan gäller i vems namn resultaten av studien skulle publiceras. Skolverket har sedan sin tillkomst publicerat ett antal rapporter från internationella och nationella utvärderingar. Policyn har varit att Skolverket ger ut rapporterna som Skolverksrapporter, vilket innebär att Skolverket som myndighet står bakom de publicerade resultaten, såvida inte annat uttryckligen anges. Detta gäller för TIMSS 1995, PISA 2000, Nationella utvärderingen 1992, Utvärderingen av grundskolan 1995 och så vidare. Däremot anges tydligt i förorden vilka som ansvarat för olika delar av respektive studie. När Gustafsson och Rosén talar om anonyma Skolverksrapporter är det således inte korrekt. Varje rapport har namngivna medarbetare.

Denna ordning ville Gustafsson och Rosén inte acceptera. Därför föreslog Skolverket efter diverse fruktlösa diskussioner att Gustafsson och Rosén skulle ge ut de två rapporterna om PIRLS respektive TREND i eget namn som

universitetsrapporter eller på annat sätt de fann lämpligt. Skolverket skulle då ge ut en mindre sammanfattande rapport av de två studierna som Skolverksrapport. Detta blev också vad som skedde. Det är något svårt att förstå Gustafssons och Roséns invändningar mot detta förfarande. På det sättet gavs de full dispositionsrätt av det material Skolverket bekostat och kan också till fullo räkna in skrifterna i de egna meritförteckningarna.

Fråga tre är kanske den principiellt mest intressanta. Har Skolverket som uppdragsgivare rätt att ha synpunkter på den eller de rapporter en uppdragstagare levererar, eller skall Skolverket anses skyldigt att publicera materialet oberoende av hur innehållet uppfattas? Ska bedömningar från Skolverkets sida ses som uttryck för en ambition att av politiska skäl mörklägga resultat och inskränka forskares rätt att framföra kritiska analyser och tolkningar? Är det »angeläget för Skolverkets tjänstemän att se till att rapportinnehållet inte strider mot vad de uppfattar som Skolverkets bästa»?

Skolverket är en statlig myndighet som får sitt uppdrag från regeringen. Detta uppdrag och de ekonomiska ramar inom vilka det ska utföras meddelas dels i en instruktion, dels i ett årligt regleringsbrev. I den meningen är Skolverket politiskt styrt. Detta betyder dock inte att Skolverkets uppdrag är att agera partipolitiskt och tillhandahålla friserade resultat. Skolverkets ambition är att till beslutsfattare på olika nivåer, professionella och till allmänheten förmedla empiriskt korrekt och välunderbyggd information om det svenska skolväsendet. I detta ingår också att göra bedömningar av till exempel måluppfyllelse, kvaliteten i skolan, skolhuvudmännens agerande och så vidare. Vad Gustafsson och Rosén avser med att Skolverkets tjänstemän skulle finna det angeläget att se till att ett rapportinnehåll inte strider mot Skolverkets bästa är obegripligt.

När Gustafsson och Rosén skriver att Skolverkets rapportering av olika utvärderingar är »normala forskningsrapporter» är det knappast riktigt. Skolverket har inte forskarsamhället som någon primär målgrupp. Detta är ett av skälen till att Skolverket i det aktuella fallet hade synpunkter på Gustafsson och Roséns rapporter. Dessa innehöll en rätt omfattande metodbeskrivning. Sådana hör hemma i normala forskningsrapporter, men enligt Skolverkets uppfattning, fyller de ingen central funktion i rapporter som vänder sig till de ovan nämnda målgrupperna. Detta var skälet till att Skolverket föreslog att sådana avsnitt kunde läggas som bilagor.

Skolverket hade även i övrigt vissa synpunkter på rapportutkastet. De gällde främst den dubbla redovisning av År 3 och År 4 som förekom och som enligt Skolverkets uppfattning gav en oklar bild av resultaten. Gustafsson och Rosén ansåg att betoningen borde ligga på resultaten i År 3 med hänvisning till att dessa elever bäst uppfyllde det ursprungliga ålderskriteriet, medan Skolverket ansåg att IEAs uppfattning att betoningen skulle ligga på Skolår 4 skulle gälla. Av de 35 deltagande länderna deltog 30 med Årskurs 4, 3 (England, nya Zeeland och Skottland) med År 5, Slovenien med År 3 och Ryssland med en blandad grupp av År 3 och År 4. De svenska eleverna i År 4 hade en medelålder på 10,8 år och eleverna i År 3 en medelålder på 9,8. Det internationella medelvärdet låg mitt emellan på 10,3 år. För Skolverkets del

framstod därmed År 4 som det naturliga underlaget för rapporteringen. Så är också fallet i den internationella rapporten.

Utan att ytterligare gå in på detaljer i texten är det riktigt att Skolverket hade vissa synpunkter på de lämnade manuskripten. Utgångspunkter för Skolverkets bedömningar var främst läsbarheten med tanke på de aktuella målgrupperna och att tyngdpunkten skulle ligga på resultatredovisningen. Gustafsson och Rosén var helt ovilliga att diskutera innehållet i rapporterna och varje synpunkt från Skolverkets sida avvisades kategoriskt. Detta tillsammans med Gustafssons och Roséns ovilja att acceptera att resultaten skulle publiceras av Skolverket ledde till erbjudandet att ge ut rapporterna i eget namn. Insinuationerna att Skolverket sedan skulle ha agerat för att fördröja och förhindra publiceringen ligger på en nivå som knappast kräver bemötande.

För Skolverket förefaller det märkligt att den som gett någon ett uppdrag inte skulle ges möjlighet att ha synpunkter på resultaten och på hur det ska publiceras utan att beskyllas för censur och mörkläggning. Skolverket har inget intresse av att mörklägga information och kunskap om den svenska skolan. Tvärtom är det Skolverkets uttalade ambition att så väl som möjligt genomlysna det svenska skolväsendet och att presentera empiriska data oberoende av hur de uppfattas av det för tillfället makthavande partiet eller partierna. Skolverket välkomnar därför också olika forskare att ta del av den empiri Skolverket samlar in. Gustafsson och Rosén har förvisso rätt i att det finns otillräckliga resurser för att analysera alla data som samlas in. Om detta ska ses som oetiskt mot dem som tillhandahållit data kan givetvis diskuteras.

Vilken makt har då Skolverket? Skolverket har den makt som alla myndigheter med uppdrag att prioritera användningen av skattemedel har. Skolverket har också makten att bestämma vilka skrifter de vill eller inte vill publicera. Med en begränsad budget måste prioriteringar göras. Detta kan få konsekvenser för projektansökningar från Gustafsson och Rosén likväl som från andra. Däremot har Skolverket inte makt och ingen önskan att utöva censur och att mörklägga forskares resultat.

Allmänt är vi något förvånade över tonen i Gustafssons och Roséns inlägg. Den innehåller ett antal personomdömen av närmast kränkande karaktär som enligt vår uppfattning inte hör hemma i en seriös och saklig diskussion. Vi avstår därför från att yttra oss i sådana frågor.

Avslutningsvis vill vi nämna att inför nästa omgång av PIRLS, som genomförs 2006, kommer Skolverket att själv svara för datainsamlingen. Detta är i huvudsak en administrativ och logistisk uppgift eftersom arbetet i mycket hög grad styrs av den internationella ledningsgruppen. Ett bekymmer med att anlita universitetsinstitutioner för uppdrag av typen PIRLS är de ständigt stigande overhead-kostnaderna. I det läget förefaller det bättre att använda de resurser som finns för att finansiera ämnesforskarens analys och tolkning av resultaten medan Skolverket själv kan stå för datainsamling, statistiska sammanställningar och framställning av de deskriptiva resultatrapporterna. Genom att Skolverket ansvarar för databasen kan den också ställas till alla intresserade forskares förfogande vilket förhoppningsvis stimulerar analysarbetet och ger alla möjlighet att själva kontrollera de resultat som publiceras. Detta kan knappast sägas vara en strategi för censur och mörkläggning.

Kommentar till Skolverkets svar på artikeln: »Makt och etik i Skolverkets utvärdering av den svenska skolan: Erfarenheter från PIRLS-projektet»

JAN-ERIC GUSTAFSSON & MONICA ROSÉN

Institutionen för pedagogik och didaktik, Göteborgs universitet

Skolverket har genom Staffan Lundh, Kristian Ramstedt och Anita Wester kommenterat vår artikel om verkets hantering av PIRLS-projektet. Skolverkskommentaren innehåller en hel del irrelevanta fakta och detaljer, flera halv-sanningar, och ett par direkta osanningar. Vi ser dock ingen anledning att i detalj bemöta inlägget, eftersom en omläsning av vår ursprungliga artikel torde ge läsaren tillräcklig information för en korrekt bedömning av Skolverkets svar. Men för ordningens skull vill vi ändå peka ut de mest osanna uttågarna i Skolverkets framställning.

Den första direkta osanningen är Skolverkets redogörelse för tillkomsten av den så kallade sammanfattningsrapporten, som i deras svar framställs som resultatet av »fruktlösa diskussioner» vad gäller angivande av korrekt upphovsman på huvudrapporterna. Sanningen är den att sammanfattningsrapporten har funnits med i publiceringsplanerna redan från den stund de mer detaljerade planerna för publiceringen av huvudrapporterna gjordes. Planeringen för den syns i e-postbrev från Skolverket redan den 25 oktober 2003, det vill säga drygt sex månader innan resultaten skulle offentliggöras. Idén med sammanfattningsrapporten var att den skulle vara kort och mer populärt hållen, skriven av en journalist i samarbete med oss och ligga klar jämte de två mera omfattande huvudrapporterna. Förslaget om att vi kunde få publicera huvudrapporterna själva, kom först sex dagar innan resultaten skulle offentliggöras.

Den andra direkta osanningen handlar om tidspressen, för vilken Skolverket fransäger sig allt ansvar. Faktum är att tidspressen var helt avhängig de datum som Skolverket enväldigt fastställt i sitt avtal för de sista fyra månaderna av projektet. Därtill bröt Skolverket redan i initialskedet tidsplanen, då färdigställande av manus försenades på grund av att man uppenbarligen inte ville att alla studiens resultat och slutsatser skulle komma till allmän kännedom, och vilket slutade med att båda huvudrapporternas manus lades på is.

Den tredje direkta osanningen är Skolverkets påstående att vi var helt ovilliga att diskutera innehållet i rapporterna och att vi kategoriskt avvisat varje synpunkt från Skolverkets sida. Sanningen är den att vi vid ett flertal tillfällen både bett om och tacksamt mottagit synpunkter på våra manus. I görligaste mån har vi justerat i enlighet med de förslag och önskemål som kommit, i annat fall har synpunkterna bemötts med sakskalet. Detta kan vi visa genom

ytterligare utdrag ur vår e-brevskommunikation med Skolverket samt via de kommentarer som förekommit på tidiga versioner av pappersmanus. Det är däremot helt korrekt att vi kategoriskt vägrat städa bort resultaten för Skolår 3 ur rapporten. Skälen för detta har varit och är fortfarande forsknings-etiska. Detta för över till den fråga vi menar är den mest kritiska, nämligen huruvida det är lämpligt att Skolverket har ansvaret för de komparativa undersökningarna av det svenska skolsystemet.

Huvudslutsatsen i vår artikel var att Skolverket inte är rätt myndighet att ha ansvar för de komparativa undersökningarna. Denna slutsats tar inte Skolverket upp till någon explicit diskussion, men man har i handling visat att man är av annan uppfattning. Här vill vi mera omsorgsfullt kommentera Skolverkets svar.

I slutet av juni 2003 lade Skolverkets generaldirektör Per Thullberg formellt ned PIRLS-projektet, genom beslutet att Sverige inte skall delta i den andra omgången av projektet. Generaldirektörens beslut grundas på en föredragningspromemoria (»Ställningstagande till Sveriges deltagande i den andra omgången av PIRLS – PIRLS 2006») författad av Kerstin Mattsson (2003-06-24, Skolverkets dnr 2003:01859). Detta beslut har dock inte accepterats av utbildningsdepartementet, som i 2004 års budget anvisat Skolverket medel för att påbörja Sveriges deltagande i PIRLS 2006. Istället för att förlägga detta arbete till en universitetsinstitution har Skolverket emellertid valt att genomföra undersökningen i egen regi och man anger några olika skäl för detta.

Huvudargumentet tycks vara av ekonomisk art, nämligen »de ständigt stigande overhead-kostnaderna». Man tänker sig att Skolverket skall stå för datainsamling, statistisk deskription, och initial resultatrapportering, och att de medel som sparas på overhead-kostnader till universiteten skall användas för att »finansiera ämnesforskarens analys och tolkning av resultaten». Man kan tycka att de 35 % i administrativa avgifter och lokalkostnader som universiteten tvingas ta ut på externa anslag är en väl tilltagen schablon, men denna praxis baseras på en överenskommelse mellan forskningsfinansiärer och de svenska universiteten och högskolorna, varför vi finner Skolverkets argumentation minst sagt märklig. För det första innebär Skolverkets agerande ett ställningstagande mot de principer som fastställts skall gälla för externfinansierad verksamhet vid universiteten, och det framstår som ytterst anmärkningsvärt att ett statligt verk gör detta. För det andra innebär planen att fördela de icke utbetalda overhead-medlen till forskning att Skolverket de facto inrättar ett eget forskningsråd. Efter att samtliga komparativa undersökningar (för närvarande PISA och TIMSS som idag på uppdrag av Skolverket genomförs av Mitthögskolan respektive Umeå universitet, förutom PIRLS) på detta sätt övergått i Skolverkets regi kommer detta självutnämnda forskningsråd att förfoga över ganska betydande resurser. Att Skolverket skulle fördela medel för forskning står dock i strid mot den nya instruktion som gäller för Skolverket.

Ett andra argument för att bedriva PIRLS-projektet i skolverksregi är att »[d]etta är i huvudsak en administrativ och logistisk uppgift eftersom arbetet i mycket hög grad styrs av den internationella ledningsgruppen». Detta argu-

ment pekar dock på att Skolverket har en förbluffande brist på insikt i vad deltagande i de internationella studierna innebär. IEAs undersökningar och organisationens framgång bygger på aktivt och kollaborativt arbete av forskare från de deltagande länderna. Arbetet är inte endast administrativt och logistiskt, utan det är även metodologiskt och analytiskt och det ställer stora krav på såväl internationellt som nationellt engagemang. Utveckling av teoretiskt ramverk och undersökningsuppläggning är ett ständigt pågående arbete som bygger både på tidigare forskning och aktiva forskningsinsatser av deltagarna.

Instrumentutveckling är en annan stor och viktig uppgift där de deltagande länderna måste vara aktivt involverade. Kvalitetskontroller, som är ett mycket omfattande inslag i dessa undersökningar, kräver också aktivt utvecklingsarbete. Vi har svårt att förstå varifrån Skolverket fått sin uppfattning att genomförande av en undersökning av detta slag huvudsakligen skulle vara en uppgift av administrativ art och man kan med fog befara att Skolverkets passiva inställning kommer att bidra till en kvalitetssänkning i det svenska deltagandet. Detta förhållningssätt innebär också ett tydligt skifte från den aktiva, kreativa, och produktiva roll som Sverige via hängivna forskare (Torsten Husén, Ingvar Lundberg, Ingrid Munck, Karin Taube m fl) har haft i utvecklingen och genomförandet av IEAs tidigare läsundersökningar.

Det tredje argument som anförs för att Skolverket skall ta över PIRLS-projektet är att databasen härigenom kan »ställas till alla intresserade forskares förfogande vilket förhoppningsvis stimulerar analysarbetet och ger alla möjlighet att själva kontrollera de resultat som publiceras. Detta kan knappast sägas vara en strategi för censur och mörkläggning.» Återigen måste vi konstatera att Skolverket är okunnigt om de faktiska förhållandena kring IEA-undersökningarna. Inom en mycket kort tid efter publicering av den internationella databasen görs nämligen data från samtliga deltagande länder allmänt tillgängliga. Vem som helst kan med lätthet ladda hem data och kodböcker tillsammans med användarvänligt framställd handledning från respektive IEA-studies website. Där finner man även all teknisk dokumentation som rör data, också den förebildligt framställd. Att på bästa sätt tillgängliggöra data för forskare och andra intresserade är en viktig princip för IEA. Sålunda finns sedan juli 2003 (ungefär tre månader efter att den internationella rapporten publicerats) den kompletta PIRLS-databasen från 2001 års datainsamling att tillgå på <http://isc.bc.edu/Pirls2001.html>, och så kommer även framgent att vara fallet.

Till sist, Skolverket ställer sig i en häpnadsväckande kommentar undrande inför varför den som betalar en vetenskaplig undersökning inte får påverka resultaten av densamma:

För Skolverket förefaller det märkligt att den som gett någon ett uppdrag inte skulle ges möjlighet att ha synpunkter på resultaten och på hur det ska publiceras utan att beskyllas för censur och mörkläggning.

Förvisso kan en beställare ha synpunkter både på tolkning och publicering av undersökningsresultat, men inte på resultaten som sådana, eftersom detta står

i strid med god undersöknings- och forskningssed. Detta i sin tur är ett ursprungligt skäl till varför dylika undersökningar genomförs av forskare vid universitet som uppdrag och inte av Skolverket självt. Att Skolverket anser sig äga rätten att modifiera undersökningsresultat i enlighet med vad de själva finner lämpligt har för övrigt inte bara drabbat PIRLS. Ett relativt färskt exempel på detta beskrivs i Ingrid Carlgrens och Magnus Hulténs artikel »Skolverket sprider myter» i Dagens Nyheter den 27 maj 2004.

Slutsatsen måste bli att Skolverket genom sitt svar och agerande på ett övertygande sätt ger stöd för vårt huvudargument – att ansvaret för de internationella undersökningarna inte bör ligga på denna myndighet.