

KULTURUTSKOTTETS BETÄNKANDE 11/2002 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av vissa lagar om utbildningen samt av 4 § lagen om utbildningsstyrelsen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 20 september 2002 en proposition med förslag till lagar om ändring av vissa lagar om utbildningen samt av 4 § lagen om utbildningsstyrelsen (RP 135/2002 rd) till kulturutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- planeringschef Jouko Könnölä, undervisningsministeriet
- förvaltningsdirektör Kari Pitkänen och undervisningsråd Erik Geber, Utbildningsstyrelsen
- länsbildningsråd Heikki Lyytinen, länsstyrelsen i västra Finlands län
- generalsekreterare Tapio Huttula, Rådet för utvärdering av högskolorna
- docent, filosofie doktor Ritva Jakku-Sihvonen, Helsingfors universitet

- förvaltningsdirektör Erkki Tuunanen, Jyväskylä universitet
- pedagogie doktor Riitta-Liisa Korkeamäki, Uleåborgs universitet
- ansvarig rektor Timo Lappi, Oulun normaalkoulu
- prorektor Olle Anckar, Åbo Akademi
- enhetschef Anneli Kangasvieri, Finlands Kommunförbund
- utvecklingschef Veronica Granö-Suomalainen, Finlands Kommunförbund
- vuxenutbildningsföreståndare Jorma Vulli, Tampereen ammattiopisto
- utbildningsdirektör Ulla Liljeström, Tammerfors stad
- direktör Liisa Souri, Undervisningssektorns Fackorganisation
- ordförande, rektor Jorma Sipilä, Finlands universitets rektorers råd
- professor Jarmo Visakorpi.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att bestämmelserna om utvärdering av utbildningen i lagen om grundläggande utbildning, gymnasielagen, lagen om yrkesutbildning, lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning, lagen om fritt bildningsarbete och lagen om grundläggande konstundervisning ändras.

I propositionen föreslås att ett särskilt råd för utbildningsutvärdering inrättas i anslutning till undervisningsministeriet. Om rådets uppgifter och sammansättning skall enligt förslaget beskrivas närmare genom förordning av statsrådet. Utvärderingsrådets uppgift skall vara att bistå undervisningsministeriet och utbildningsanordnarna i frågor som gäller utbildningsutvärdering

samt att organisera externa utvärderingar som ansluter sig till utbildningsanordnarnas verksamhet och utbildningspolitiken samt att handha offentliggörandet av utvärderingarna. Ministeriet skall likväl fortfarande kunna ge någon annan instans i uppdrag att utföra enskilda utvärderingar.

Genom förordning av statsrådet kan vid behov utfärdas närmare bestämmelser om utbildningsutvärderingen och dess utveckling.

I propositionen föreslås dessutom att den närmare specificeringen av utbildningsstyrelsens

interna organisation förs över från lagen om utbildningsstyrelsen till en förordning av statsrådet och till utbildningsstyrelsens arbetsordning. Den förvaltning som utbildningsstyrelsen utövar beträffande den svenskspråkiga utbildningen skall emellertid alltjämt tryggas på lagnivå.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2003 och avses bli behandlad i samband med den. De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 mars 2003.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Av de orsaker som framgår av motiveringen till propositionen och på grundval av erhållen utredning finner utskottet förslaget nödvändigt och lämpligt. Propositionen syftar till att stärka utvärderingens betydelse i utvecklingen av utbildningen, göra den nationella utvärderingen av utbildningen mer oavhängig och främja samarbetet och informationsförmedlingen mellan de instanser och intressegrupper som är engagerade i utvärderingen. Utskottet tillstyrker lagförslagen med följande anmärkningar och ändringsförslag.

När de nya skollagarna kom till blev utvärderingen ett viktigt instrument i framför allt arbetet med att utveckla utbildningen och följa upp målen med undervisningen. Samtidigt som regelverken för hur utbildningen skall ordnas luckrades upp och den som ordnar utbildningen fick bättre möjligheter att satsa på relevanta lösningar, var det viktigt att ordna med en välfungerande utvärdering. Utvärderingen är kanske det område som det har ställts de högsta förväntningarna på när lagstiftningsreformen har verkställts. Lagstiftningen och utvärderingen medverkar till att utbildningen kontinuerligt utvecklas och allt bättre främjar lärande samtidigt som de stödjer de nationella målen för lärande och undervisning. Utvärdering är ett viktigt verktyg när det gäller att garantera hög kvalitet på utbildningen och säkerställa rikstäckande kommensu-

abilitet. Utvärderingen är därför också förknippad med en viktig samhällelig mission att främja jämlika villkor i vårt finländska utbildningssystem.

Utvärderingen skall vara regelbunden, diversifierad och heltäckande i relation till målen. Dessutom skall utvärderingen av utbildningen leva upp till principerna för rättvisa, neutralitet och ekonomisk effektivitet. För att styrningen av utbildningen skall fungera är det mycket viktigt att det finns tillförlitlig information om resultaten. Tillförlitliga uppgifter om resultaten behövs för de studerande, vårdnadshavarna, utbildningsanordnarna och staten. Sett ur detta perspektiv är vårt nationella utvärderingssystem i en internationell jämförelse mycket effektivt både när det gäller ekonomiska och personella resurser.

Redan tidigare har utskottet i olika sammanhang (KuUB 3/1998 rd, KuUB 6/2002 rd och KuUU 5/2001 rd) understrukt vikten av att utvärderingen i första hand gäller utbildningsanordnarna och inskräpt vikten av att de utvecklar sin utbildning i överensstämmelse med de generella principerna i lagstiftningen. Det främsta syftet med utbildningen bör vara att stödja kommunernas undervisningsarbete, undervisningen på olika nivåer och arbetet med att utveckla lärandestrategier.

Organiseringen av utvärderingsverksamheten

När de nya skollagarna stiftades förutsatte riksdagen att utvärderingsverksamheten är tillräckligt självständig i relation till den övriga organisationen inom utbildningsförvaltningen. Den modell som regeringen föreslår ligger i linje med målet att genomförandeorganisationen måste vara självständig och oberoende av utbildningsförvaltningen och den normala utvecklingsverksamheten för utbildningen för att vara trovärdig.

Utskottet anser det nödvändigt att utvärderingsverksamheten täcker hela lärandemiljön. Då måste utvärderingen dels undersöka hur lärandemålen uppfylls inom utbildningen, dels ta reda på hur skolorna hanterar sitt pedagogiska och kulturella uppdrag, hur utbildningsanordnarna uppfyller sina skyldigheter, hur det står till med den fysiska miljön i skolan och hur det är ställt med utbildningspersonalen och läroanstaltarnas verksamhet.

Effektivare utvärdering. Utskottet påpekar att utvärderingsverksamheten behöver bli effektivare. Enligt vad utskottet har erfarenhet har utvärderingsarbetet haft mycket små effekter i kommunerna och skolorna. Det har visserligen gjorts en hel del rikstäckande utvärderingar, men det har inte följts upp hur utvärderingarna påverkar den utvärderade verksamheten och utvecklingen av utbildningen. Samtidigt som verksamheter utvärderas är det viktigt att säkerställa att resultaten utnyttjas på bästa sätt. Det är angeläget att både följa upp och analysera vilka åtgärder som vidtas på grundval av utvärderingsresultaten och vilka effekter de har i kommunerna och skolorna. Utskottet har uppmärksamgjorts på att det behövs en regional stöd- och uppföljningsmekanism för utvärderingsverksamheten. Utskottet ställer sig bakom förslaget. Undervisningsministeriet bör noga överväga vilka modeller som är verkningsfullast, effektivast och flexiblast för verksamheten på det regionala planet. Till exempel expertisen vid länsstyrelserna kan konsulteras för arbetet, påpekar utskottet. Vidare föreslår utskottet ett uttalande om nödvändigheten

att inrätta en stöd- och uppföljningsmekanism (*Utskottets förslag till uttalande 1*).

Utvärderingen av verksamheten på svenska. Utskottet har fått en utredning från Jyväskylä universitet med förslag till hur utvärderingen av verksamheten på svenska skall säkerställas i det nya läget. Enligt uppgifterna har Jyväskylä universitet bland annat stärkt sin expertis på svensk utbildning och intensifierat samarbetet med Åbo Akademis enhet i Vasa. Dessutom samarbetar universitetet aktivt med nordiska och inte minst svenska forskare. Också annan expertis än den på svenska kan självfallet utnyttjas för den svenskspråkiga utvärderingsverksamheten.

Utskottet anser att utvärderingsrådet måste ha tillgång till expertis på den svenska utbildningen i vårt land. Detta kan göras bland annat genom att rådet och dess sekretariat får tillräckligt många personer som är experter på de svenska utbildningsfrågorna. För att utvärderingen av den svenska verksamheten skall kunna genomföras på bästa sätt måste rådet ha goda kontakter med de svenska utbildningsaktörerna.

Utskottet föreslår ett uttalande om den svenska utvärderingsverksamheten (*Utskottets förslag till uttalande 2*).

Utkosten till förordningar

Utvärderingsrådets sammansättning. I propositionen framhåller regeringen att utvärderingsrådet bör ha en organisation bestående av representanter för anordnarna av respektive utbildning, läroanstalterna, utbildningsförvaltningen, lärar- och studentorganisationer samt arbetslivsaktörer samt andra intressegrupper. Utskottet har haft tillgång till ett utkast till förordning och har noterat att kraven på sammansättningen har beaktats i 2 § 2 mom. Utskottet vill dock lyfta fram 2 § 1 mom. i utkastet. Där förutsätts att medlemmarna i utvärderingsrådet är förtrognare med utvärdering och utbildningsforskning. Utskottet menar att formuleringen i 1 mom. kan leda till att rådet får en alltför snäv expertis och att potentiella experter inte kan komma in fråga.

Det är viktigt att rådet har kompetens på skolarbete och undervisningsutveckling.

Utbildningsstyrelsens engagemang i utvärderingsverksamheten. Enligt motiveringen till propositionen är det tänkt att utbildningsstyrelsen skall ingå i ett utvärderingsnätverk med uppgift att ta fram information om utvärdering av inlärningsresultat. Detta är befogat med tanke på att en av utbildningsstyrelsens viktigaste uppgifter är att utarbeta och besluta om läroplaner och examenskriterier. Detta arbete bygger i sin tur i stor utsträckning på utvärdering av inlärningsresultaten. Å andra sidan har utvärderingen av inlärningsresultat nära kopplingar till testteorier och metoder inom utvärderingsforskningen. Mot bakgrund av detta är det inte befogat att utesluta koncentrera utvärderingen till en förvaltningsmiljö, utan den bör ingå som ett led i forskarsamhället. Däremot ingår det i utbildningsstyrelsens kärnkompetens att utvärdera processerna kring inlärningsresultat. Utskottet understryker ytterligare att det är utbildningsstyrelsen som tar fram information om utvärdering av inlärningsresultat.

Enligt utskottet är det extra viktigt att utvärderingsverksamheten har kvar en tydlig förankring i utbildningsförvaltningen och utvecklingsverksamheten. Enligt propositionen skall utbildningsstyrelsen följa upp och utveckla utbildningen inom sitt ansvarsområde och omsätta resultaten av utvärderingsverksamheten i praktiken i samråd med undervisningsministeriet. Utbildningsstyrelsen skall ingå i utvärderingsnätverket och där ha till uppgift att ta fram information om utvärderingen av inlärningsresultat. Vidare understryker utskottet att utbildningsstyrelsen har en viktig roll i utvärderingen av inlärningsresultaten i relation till läroplanerna och examenskriterierna. Därför är det viktigt att bestämmelser om detta ingår i förordningen om utbildningsstyrelsen.

Utvärderingen på det lokala planet. Sommaren 2000 gjorde utbildningsstyrelsen en utredning av utvärderingen på det lokala planet. I rapporten sägs det att bara de största utbildningsanord-

narna har en metodisk utvärderingsverksamhet som grundar sig på den utvärderingsmekanism som den nuvarande förvaltningsmodellen kräver. Fortfarande finns det många kommuner som först nu håller på att komma i gång med utvärderingen. En viktig orsak till detta är att det på det lokala planet inte alltid finns en skoldirektör och att rektorerna och lärarna har få möjligheter att delta i utvärderingsutbildning.

Dessutom är expertisen inom området ojämnt fördelad över landet. Detta kan bli ett problem för utvecklingsarbetet på det lokala planet och skapa större regional ojämlikhet. Det är inte oproblematiskt att en och samma person måste ha hand om mycket olikartade administrativa och pedagogiska uppgifter. I det läget är det lätt hänt att de lokala utbildningstjänsterna inte ses över och får utvecklas på bästa möjliga sätt.

Ett annat problem är att en rad olika myndigheter samlar in sifferuppgifter. Detta kan leda till överlappningar. Dessutom har skolorna en massa onödigt arbete med uppgifterna. Det är viktigt att uppgifterna samlas in utan att överlappningar uppstår. Vidare bör det noteras att enkäterna skall vara utformade så att de svarande inte blir trötta och utleda på att svara på enkäter. Det kan leda till otillförlitliga resultat. Vidare påpekar utskottet att det inte räcker med skriftliga uppgifter och enstaka indikatorer för att få en samlad bild av skolan och skolförvaltningen i kommunerna. Det behövs också diskussioner mellan utvärderaren och den som utvärderas samt observationer av undervisningsverksamheten för att frågorna skall kunna utredas och utvärderingen utfalla väl.

En risk är att kommunerna, skolorna och lärarna inte engagerar sig genuint i utvärderingen och utvecklingen av verksamheten. Då kan utvärderingen inte bli ett naturligt inslag i skolarbetet. Därför anser utskottet det nödvändigt att det genom förordning av statsrådet bland annat föreskrivs om målen och principerna för extern utvärdering och lokal utvärdering. Detta är viktigt med tanke på framför allt möjligheterna att utveckla utvärderingen på det lokala planet.

Om utvärderingssystemet skall fungera väl krävs det att förvaltningen har tillgång till exper-

tis på området. De lokala utbildningsanordnarna måste ha en stark expertchef som är kapabel att analysera och se utbildningsbehoven och leda en rationell verksamhet vid skolorna. Utvärderingen måste bli en integrerad del i undervisningen och lärandeprocessen. De ansvariga skall vara kompetenta att leda arbetet med att samla in information för utvärderingen i varje kommun och kunna tolka den information som tas fram nationellt. Skolföreståndarna eller rektorerna måste också kunna hävda sig i konkurrensen med de övriga kommunala förvaltningarna och tala för utbildningsförvaltningen för att den skall få adekvata resurser. Annars är det risk för att utbildningsanordnarna arbetar på mycket olika villkor, men också att det internt uppstår stora skillnader mellan förvaltningarna i kommunerna eller städerna. I den rådande decentraliserade skolpolitiken spelar en framstående kompetens inom utbildning och lärande en allt större roll för utvärderingen och utvecklingen av utbildningen på det lokala planet.

Utskottet understryker att utvärderingsverksamheten måste omstruktureras i riktning mot att skolorna kan få information och bedömningar av undervisningen och inlärningsresultaten samt jämförelser med resultatutvecklingen i andra skolor.

Detaljmotivering

Syftet med propositionen är att utvärderingsexpertisen skall kunna utnyttjas bättre. Därför skall det byggas upp ett nät verkbestående av utvärde-

ringsenheterna vid universiteten och utbildningsstyrelsen. Om vissa utvärderingsuppdrag är tänkta att uppdras åt någon annan än utvärderingsrådet fattas beslutet av undervisningsministeriet. Utskottet understryker att nätverkssamarbetet spelar en viktig roll i utvärderingen. Därför har utskottet lagt till en bestämmelse om nätverk i lagförslaget. Också yrkeshögskolorna kan engageras som experter på utvärdering.

Utskottet hänvisar till det som sägs ovan om utvärderingen på det lokala planet och föreslår att statsrådet utfärdar en förordning. I förordningen bör det föreskrivas om dels de frågor som tas upp i motiveringen till propositionen, dels om åtgärder som är nödvändiga för att förbättra utvärderingen framför allt på det lokala planet. Åtgärderna skall vara bindande när det gäller den lokala utvärderingen och medverka till att den förbättras.

Förslag till beslut

På grundval av det ovanstående föreslår kulturutskottet

att lagförslag 7 godkänns utan ändringar,

att lagförslagen 1—6 godkänns med ändringarna nedan (Utskottets ändringsförslag) och

att två uttalanden godkänns (Utskottets förslag till uttalanden).

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av 21 § lagen om grundläggande utbildning

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen den 21 augusti 1998 om grundläggande utbildning (628/1998) 21 § som följer:

21 §

Utvärdering av utbildningen

(1 och 2 mom. som i RP)

För den externa utvärderingen finns i anslutning till undervisningsministeriet ett särskilt råd för utbildningsutvärdering, *som tillsammans med universiteten, utbildningsstyrelsen och andra utvärderingsexperter bildar ett nätverk för utvärdering*. Om rådets uppgifter och sammansättning föreskrivs närmare genom förordning

av statsrådet. Ministeriet kan också ge någon annan än rådet för utbildningsutvärdering i uppdrag att utföra enstaka utvärderingar.

(4 mom. som i RP)

Närmare bestämmelser om utvärderingen och dess utveckling (*utesl.*) utfärdas genom förordning av statsrådet.

Ikraftträdelsebestämmelsen
(Som i RP)

2.

Lag**om ändring av 16 § gymnasielagen**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i gymnasielagen av den 21 augusti 1998 (629/1998) 16 § som följer:

16 §

Utvärdering av utbildningen

(1 och 2 mom. som i RP)

För den externa utvärderingen finns i anslutning till undervisningsministeriet ett särskilt råd för utbildningsutvärdering, *som tillsammans med universiteten, utbildningsstyrelsen och andra utvärderingsexperter bildar ett nätverk för utvärdering*. Om rådets uppgifter och sammansättning föreskrivs närmare genom förordning

av statsrådet. Ministeriet kan också ge någon annan än rådet för utbildningsutvärdering i uppdrag att utföra enstaka utvärderingar.

(4 mom. som i RP)

Närmare bestämmelser om utvärderingen och dess utveckling (*utesl.*) utfärdas genom förordning av statsrådet.

Ikraftträdelsebestämmelsen
(Som i RP)

3.

Lag**om ändring av 24 § lagen om yrkesutbildning**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen den 21 augusti 1998 om yrkesutbildning (630/1998) 24 § som följer:

24 §

Utvärdering av utbildningen

(1 och 2 mom. som i RP)

För den externa utvärderingen finns i anslutning till undervisningsministeriet ett särskilt råd för utbildningsutvärdering, *som tillsammans med universiteten, utbildningsstyrelsen och andra utvärderingsexperter bildar ett nätverk för utvärdering*. Om rådets uppgifter och sammansättning föreskrivs närmare genom förordning

av statsrådet. Ministeriet kan också ge någon annan än rådet för utbildningsutvärdering i uppdrag att utföra enstaka utvärderingar.

(4 mom. som i RP)

Närmare bestämmelser om utvärderingen och dess utveckling (*utesl.*) utfärdas genom förordning av statsrådet.

Ikraftträdelsebestämmelsen
(Som i RP)

4.

Lag**om ändring av 15 § lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen den 21 augusti 1998 om yrkesinriktad vuxenutbildning (631/1998) 15 § som följer:

15 §

Utvärdering av utbildningen

(1 och 2 mom. som i RP)

För den externa utvärderingen finns i anslutning till undervisningsministeriet ett särskilt råd för utbildningsutvärdering, *som tillsammans med universiteten, utbildningsstyrelsen och andra utvärderingsexperter bildar ett nätverk för utvärdering*. Om rådets uppgifter och sammansättning föreskrivs närmare genom förordning

av statsrådet. Ministeriet kan också ge någon annan än rådet för utbildningsutvärdering i uppdrag att utföra enstaka utvärderingar.

(4 mom. som i RP)

Närmare bestämmelser om utvärderingen och dess utveckling (*utesl.*) utfärdas genom förordning av statsrådet.

Ikraftträdelsebestämmelsen
(Som i RP)

5.

Lag**om ändring av 7 § lagen om fritt bildningsarbete**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen den 21 augusti 1998 om fritt bildningsarbete (632/1998) 7 § som följer:

7 §

Utvärdering

(1 och 2 mom. som i RP)

För den externa utvärderingen finns i anslutning till undervisningsministeriet ett särskilt råd för utbildningsutvärdering, *som tillsammans med universiteten, utbildningsstyrelsen och andra utvärderingsexperter bildar ett nätverk för utvärdering*. Om rådets uppgifter och sammansättning föreskrivs närmare genom förordning

av statsrådet. Ministeriet kan också ge någon annan än rådet för utbildningsutvärdering i uppdrag att utföra enstaka utvärderingar.

(4 mom. som i RP)

Närmare bestämmelser om utvärderingen och dess utveckling (*utesl.*) utfärdas genom förordning av statsrådet.

Ikraftträdelsebestämmelsen
(Som i RP)

6.

Lag**om ändring av 7 § lagen om grundläggande konstundervisning**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen den 21 augusti 1998 om grundläggande konstundervisning (633/1998) 7 § som följer:

7 §

Utvärdering av utbildningen

(1 och 2 mom. som i RP)

För den externa utvärderingen finns i anslutning till undervisningsministeriet ett särskilt råd för utbildningsutvärdering, *som tillsammans med universiteten, utbildningsstyrelsen och andra utvärderingsexperter bildar ett nätverk för utvärdering*. Om rådets uppgifter och sammansättning föreskrivs närmare genom förordning

av statsrådet. Ministeriet kan också ge någon annan än rådet för utbildningsutvärdering i uppdrag att utföra enstaka utvärderingar.

(4 mom. som i RP)

Närmare bestämmelser om utvärderingen och dess utveckling (*utesl.*) utfärdas genom förordning av statsrådet.

Ikraftträdelsebestämmelsen
(Som i RP)

Utskottets förslag till uttalande

1. Riksdagen förutsätter att regeringen ser till att utvärderingen på kommun- och skolnivå görs effektivare genom att lämpliga regionala stöd- och uppföljningssystem upprättas för olika områden.

2. Riksdagen förutsätter att regeringen ser till att rådet för utbildningsutvärdering ordnar sin verksamhet så att den svenskspråkiga utvärderingsverksamheten kan skötas på behörigt sätt. Detta förutsätter bland annat adekvata resurser för svenskspråkig utvärdering och en adekvat svenskspråkig representa-

tion i utvärderingsrådet och sekretariatet.

Helsingfors den 28 november 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Suvi Lindén /saml
vordf. Jukka Gustafsson /sd
medl. Tapio Karjalainen /sd (delvis)
Tanja Karpela /cent
Jyrki Katainen /saml
Timo E. Korva /cent
Irina Krohn /gröna
Markku Markkula /saml
Margareta Pietikäinen /sv

Osmo Puhakka /cent
Leena Rauhala /kd
Säde Tahvanainen /sd
Ilkka Taipale /sd (delvis)
Irja Tulonen /saml (delvis)
Unto Valpas /vänst
Pia Viitanen /sd
ers. Lauri Oinonen /cent (delvis).

Sekreterare var

utskottsrådet Marjo Hakkila.