

## KULTURUTSKOTTETS BETÄNKANDE 12/2013 rd

### Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Nationella centret för utbildningsutvärdering och vissa lagar i samband med den

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 24 september 2013 regeringens proposition med förslag till lag om Nationella centret för utbildningsutvärdering och vissa lagar i samband med den (RP 117/2013 rd) till kulturutskottet för beredning.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- regeringsråd Piritta Väinölä, undervisnings- och kulturministeriet
- generaldirektör Aulis Pitkälä, Utbildningsstyrelsen

- specialplanerare, PeD Hannele Seppälä, Rådet för utvärdering av högskolorna
- tf. generalsekreterare Ville Pietiläinen, Rådet för utbildningsutvärdering
- specialplanerare Risto Hietala, sekretariatet vid Rådet för utbildningsutvärdering
- verksamhetsledare Liisa Savunen, Finlands Universitet UNIFI rf
- utredningsman Markku Mattila.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- Utbildningsstyrelsen
- Rådet för utbildningsutvärdering
- professor Michael Uljens, Åbo Akademi
- Rådet för utvärdering av högskolorna.

#### PROPOSITIONEN

I propositionen ingår förslag om stiftande av en lag om Nationella centret för utbildningsutvärdering samt ändring av bestämmelserna om utvärdering av utbildning i lagen om grundläggande utbildning, gymnasielagen, lagen om yrkesutbildning, lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning, lagen om fritt bildningsarbete, lagen om grundläggande konstundervisning, yrkeshögskolelagen och universitetslagen.

Genom lagen om Nationella centret för utbildningsutvärdering grundas på undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde ett

nytt oavhängigt sakkunnigorgan för extern utvärdering av utbildning som ska producera information för det utbildningspolitiska beslutsfattandet och utvecklingen av utbildningsväsendet.

Utvärderingscentret bildas enligt förslaget genom att den utvärdering av inlärningsresultat som bedrivs vid Utbildningsstyrelsen sammanslås med den utbildningsutvärdering och utvärdering av högskolorna som för närvarande utförs av Rådet för utbildningsutvärdering och Rådet för utvärdering av högskolorna. Syftet med

sammanslagningen är att stärka utvärderingen av utbildning.

Utvärderingscentret föreslås ha till uppgift att genomföra utvärderingar i anslutning till såväl utbildning som utbildningsanordnarnas och högskolornas verksamhet och även utvärderingar som gäller uppnåendet av målen för timfördelningen och läroplansgrunderna. Därtill föreslås utvärderingscentret ha till uppgift att stödja utbildningsanordnarna och högskolorna i frågor i anslutning till utvärdering och kvalitetssäkring och att utveckla utvärderingen av utbildningen. Enligt förslaget fastställs objekten och tidtabellerna för de utvärderingar som ska genomföras i en utvärderingsplan som godkänns av undervisnings- och kulturministeriet.

I propositionen föreslås det att utvärderingscentret bedriver verksamheten som ett ämbetsverk inom undervisnings- och kulturministeriets

förvaltningsområde. Enligt förslaget har utvärderingscentret en direktör, och i anslutning till centret finns ett utvärderingsråd som utnämns av statsrådet och fungerar som ett organ av direktionsstyp. Enligt förslaget utövas beslutanderätten gällande utvärderingen av högskolorna av en sektion för utvärdering av högskolorna. Sektionen ska enligt förslaget också ha medlemmar som inte hör till utvärderingsrådet.

Lagen om Nationella centret för utbildningsutvärdering avses träda i kraft den 1 januari 2014. Den egentliga verksamheten inleds enligt förslaget dock först den 1 maj 2014, när utvärderingsfunktionerna överförs till centret. De övriga lagarna avses träda i kraft i och med att funktionerna överförs, dvs. den 1 maj 2014.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2014 och avses bli behandlad i samband med den.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Allmän motivering*

*Allmänt.* Utskottet konstaterar att propositionens förslag om att stärka forskningen om och utvärderingen av utbildningen och om att koncentrera den utvärdering som bedrivs vid Utbildningsstyrelsen, Rådet för utbildningsutvärdering och Rådet för utvärdering av högskolorna till ett oberoende organ, Nationella centret för utbildningsutvärdering, följer programmet för den sittande regeringen. Sammantaget anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslagen, men med följande kommentarer och ändringsförslag.

Enligt propositionen kommer det nya centret att producera sådan information om utvärdering som är till nytta för det skolpolitiska beslutsfattandet och den skolpolitiska utvecklingen. Under sakkunnigutfrågningen påpekades det att propositionen ger få uppgifter om riktlinjerna för innehållet i den verksamhet som utbildningscentret ska bedriva. Utskottet menar att utvärderingscentrets centrala mål måste vara att stärka utvärderingen och dess genomslagskraft. Det

nya centret ska säkerställa att utvärderingarna är välgjorda, oberoende och tillförlitliga ur såväl ett nationellt som ett internationellt perspektiv. Med hänsyn till alla nuvarande aktörer måste omstruktureringen göras utan onödiga avbrott i den nuvarande utvärderingsverksamheten.

Centrets utvärderingsplan bereds av utvärderingsrådet, i fråga om vars sammansättning utskottet understryker vikten av kompetens inom utvärdering. Planen godkänns av undervisnings- och kulturministeriet. Det är av högsta vikt att utvärderingarna i framtiden inte fjärrar sig från de nationella utbildningspolitiska målsättningarna och insatsområdena. För att nå god genomslagskraft måste utvärderingscentret ha välfungerande kontakter till de viktigaste intressentgrupperna inom utbildningsfältet. Utvärderingen är av högsta vikt för utvecklingen av landets utbildning och får därför inte isoleras inom en enda organisation.

*Samverkans effekter med sammanslagningen.* Syftet med att samla utvärderingsverksamheten vid ett enda center är enligt propositionen att öka

synergien och förbättra förutsättningarna för sektorsövergripande utvärdering, utveckling av utvärderingsmetoderna och utnyttjande av kompetensen inom utvärdering. Sakkunniga som utskottet hört har dock uttryckt oro för att propositionen i tämligen ringa grad grundar sig på en aktuell analys av vilket faktiskt mervärde det ger för utvärderingsverksamheten att inrätta det föreslagna centret.

Det är enligt utskottet ytterst viktigt att det vid inrättandet av ett nationellt center för utbildningsutvärdering tillses att reformen på såväl nationell som internationell nivå stärker uppskattningen av utvärderingskulturen i den finländska utbildningen och att styrkorna och kompetensen hos dagens tre utvärderingsenheter kan utnyttjas fullt ut. Endast därigenom kan de samverkans effekter som reformen syftar till uppnås.

Vid sakkunnigutfrågningarna framfördes också oro över att de anslag som anvisats utvärderingscentret i budgetpropositionen motsvarar de nuvarande utvärderingsenheternas anslag utan höjningar. Att inrätta ett nytt ämbetsverk med verksamhet på två orter — Helsingfors och Jyväskylä — kan ge en ökande andel förvaltningskostnader och andra fasta kostnader och samtidigt minska de tillgängliga resurserna för den egentliga utvärderingen. Detta skulle hämma de sammanlagda fördelar som samverkans effekterna eventuellt ger.

Enligt utredning finns inga planer på att överföra medel som är reserverade för utvärderingspersonalens löner till de administrativa kostnaderna. I samband med att centret inrättas uppstår det sannolikt vissa startkostnader, men de bedöms inte vara särskilt stora i relation till de sammanlagda anslag som reserveras för utvärderingscentret. På längre sikt måste utvärderingscentrets nödvändiga medel för förvaltning och stöd tjänster absolut täckas genom de reserverade anslagen. Organisationsreformen får inte försvaga centrets sakkunnigverksamhet.

*Utveckling av utvärderingsverksamheten.* Utskottet understryker att utbildningsutvärderingens utvecklande uppgift är viktigare än den kontrollerande uppgiften. De olika delområdena

inom utbildningen måste utvärderas med respekt för deras varierande principiella utgångspunkter, särdrag och utvecklingsbehov. Utskottet understöder inte de rankinglistor och andra klassificeringar till men för utbildningsanordnarna som förekommit i offentligheten på senare tid. Till stöd för utvecklingen inom alla utbildningsnivåer behöver vi mångsidiga utvärderingar av systemen och temana och av inlärningsresultaten. Utvärderingarna av inlärningsresultat ger ett kunskapsunderlag för utveckling, styrning och beslutsfattande på såväl lokal som nationell nivå.

Enligt propositionen ska utvärderingscentret ha i uppgift att stödja utbildningsanordnarna i frågor som gäller utvärdering, vilket är angeläget. Enligt uppgift innebär detta bland annat att stödja utvecklingen av utvärderingskompetensen, olika utvärderingsperspektiv och modeller samt metoder, kriterier och indikatorer. Stödet hjälper utvecklingsanordnarna att se nyttan av utvärderingarna och stärker därigenom deras engagemang i utvärderingsverksamheten. Utskottet konstaterar dock att aktörerna på fältet i det här avseendet kan få för stora förväntningar jämfört med utvärderingscentrets resurser.

Utskottet har fått omfattande utredningar också om nuläget för utvärderingen av den svenskspråkiga utbildningen och om dess framtid vid det nya utvärderingscentret. Det är ytterst viktigt att det nya centret säkerställer en ändamålsenlig utvärdering av den svenska utbildningen på alla nivåer, dels genom centrets egna resurser, dels, som i dag, genom samarbete med intressentgrupperna. Centret måste kunna stödja också de svenska utbildningsanordnarna i frågor som gäller utvärdering.

Det har vid sakkunnigutfrågningarna konstaterats att viktiga aktörer och funktioner som anknyter till och kan jämföras med utbildningsutvärdering faller utanför den nya organisationen. Enligt utredning till utskottet är de utvärderingsuppgifter som i lagstiftningen anvisats dessa aktörer inte överlappande med utvärderingscentrets uppgifter. Utskottet betonar att när utvärderingscentrets utvärderingsplan görs upp, liksom i det övriga samarbetet med intressentgrupper-

na, måste man i praktiken se till att det inte uppstår överlappningar.

Propositionen begränsar inte högskolornas möjligheter att låta också något annat organ än Nationella centret för utbildningsutvärdering sköta revideringen av skolans kvalitetssystem.

*Utvärderingscentrets ledning och personal.* Enligt statsrådets principbeslut om statsförvaltningens chefpolicy från 2008 ska man, då en tjänst inom den högsta ledningen tillsätts, varje gång överväga om tjänsten borde tillsättas för viss tid. Då en person utnämns till en tjänst första gången är det i allmänhet motiverat att visstidsanställningen är över fem och högst sju år. Utskottet ser det som viktigt att dessa principer följs också vid utnämningen av direktören för Nationella centret för utbildningsutvärdering.

Enligt 4 § i det utkast till förordning som finns som bilaga till propositionen ska behörighetsvillkor för tjänsten som direktör vara högre högskoleexamen, den sakkunskap på området som uppgiften kräver samt i praktiken visad ledarförmåga och erfarenhet av ledarskap. Behörighetsvillkoren för direktörer vid statens forskningsinstitutioner varierar i fråga om högskoleexamen, enligt vad utskottet erfar. Med hänsyn till utvärderingscentrets omfattande och krävande uppgifter och de internationella aspekter som uppgiften är förknippad med ser utskottet det som nödvändigt att direktören för utvärderingscentret har doktorsexamen. Även ledaregenskaper-na måste ges tyngd vid utnämningen.

Enligt den princip som fastställts i propositionen ska de som nu arbetar i fast tjänsteförhållande eller fast arbetsavtalsförhållande övergå i utvärderingscentrets tjänst. De som arbetar i tjänste- eller arbetsavtalsförhållande på viss tid tjänstgör vid centret under denna tid. Det är viktigt att personalens ställning säkras på det sätt som anges i propositionen.

*Övriga synpunkter.* En del av de utvärderingar som ingår i utvärderingsplanen ska utföras som avgiftsfri myndighetsverksamhet, men revideringarna av högskolornas kvalitetssystem ska liksom i dag vara avgiftsbelagda för alla högskolor. De fasta priserna för revideringarna bestäms genom ministerieförordning. Andra utvärderingar som görs på beställning prissätts på företagsekonomiska grunder. Utskottet anser det viktigt att särskild uppmärksamhet fästs vid kvaliteten hos de nya centrets utvärderingar. Utskottet ser också att det finns nya möjligheter när det gäller kommersiellt lönsam export av centrets höga utvärderingskompetens.

### **Detaljmotivering**

*10 §. Övergångsbestämmelser om inledande av verksamheten.* I paragrafens 1 mom. föreslås det att de avtal och förbindelser som vid Rådet för utvärdering av högskolorna, Rådet för utbildningsutvärdering och Utbildningsstyrelsen ingåtts i fråga om utvärderingsuppgifterna samt de rättigheter och skyldigheter som följer av dessa överförs till det nya utvärderingscentret. Enligt sakkunnigutredning till utskottet måste det för tydlighetens skull också föreskrivas om att det utvärderingsmaterial om inlärningsresultat som producerats före den 1 maj 2014 ska överföras till utvärderingscentret. Centret kommer att behöva också tidigare material och det är mer ändamålsenligt att forskningstillstånd beviljas av centret. Utskottet föreslår ett tillägg om detta i 1 mom.

### **Utskottets förslag till beslut**

Riksdagen

*godkänner lagförslagen enligt propositionen men 10 § i lagförslag 1 med följande ändringar (Utskottets ändringsförslag).*

**Utskottets ändringsförslag**

**Lagförslag 1**

10 §

Uppgifterna för det råd för utvärdering av högskolorna som avses i 87 § 2 mom. i universitetslagen (558/2009) och 9 § 2 mom. i yrkeshögskolelagen (351/2003), uppgifterna för det råd för utbildningsutvärdering som avses i 21 § i lagen om grundläggande utbildning, 16 § i gymnasielagen, 24 § i lagen om yrkesutbildning, 15 § i lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning, 7 § i lagen om fritt bildningsarbete (632/1998) och 7 § i lagen om grundläggande konstundervisning samt de uppgifter för Utbildningsstyrelsen som

bestäms med stöd av lagen om utbildningsstyrelsen (182/1991) och hänför sig till uppföljningen av inlärningsresultat, överförs till utvärderingscentret den 1 maj 2014. Från och med denna tidpunkt överförs dessutom till utvärderingscentret de avtal och förbindelser som vid Rådet för utvärdering av högskolorna, Rådet för utbildningsutvärdering och Utbildningsstyrelsen ingåtts i fråga om de uppgifter som överförs samt de rättigheter och skyldigheter som följer av dessa *likom även tidigare utvärderingsmaterial som anknyter till de uppgifter som överförs*, om inte annat överenskommit.

Helsingfors den 4 december 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Raija Vahasalo /saml  
vordf. Inkeri Kerola /cent  
medl. Outi Alanko-Kahiluoto /gröna  
Ritva Elomaa /saf  
Eeva-Johanna Eloranta /sd  
Jukka Gustafsson /sd  
Leena Harkimo /saml

Pauli Kiuru /saml  
Kimmo Kivelä /saf  
Mika Niikko /saf  
Mikaela Nylander /sv  
Tuula Peltonen /sd  
ers. Anne Kalmari /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Kaj Laine.

## RESERVATION

**Motivering**

I propositionen (RP 117/2013 rd) ingår förslag om stiftande av en lag om Nationella centret för utbildningsutvärdering samt ändring av bestämmelserna om utvärdering av utbildning i lagen om grundläggande utbildning, gymnasielagen, lagen om yrkesutbildning, lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning, lagen om fritt bildningsarbete, lagen om grundläggande konstundervisning, yrkeshögskolelagen och universitetslagen. Genom lagen om Nationella centret för utbildningsutvärdering inrättas på undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde ett nytt oavhängigt sakkunnigorgan för extern utvärdering av utbildning. Det ska producera information för det utbildningspolitiska beslutsfattandet och utvecklingen av utbildningen. Utvärderingscentret bildas enligt förslaget genom att den utvärdering av inlärningsresultat som bedrivs vid Utbildningsstyrelsen sammanslås med den utbildningsutvärdering och utvärdering av högskolorna som för närvarande utförs av Rådet för utbildningsutvärdering och Rådet för utvärdering av högskolorna. Syftet med sammanslagningen är att stärka utvärderingen av utbildning.

Inrättandet av det nya centret ska enligt förslaget finansieras med de anslag som reserverats för den nuvarande utvärderingsverksamheten och inom ramen för statens anslagsramar för 2014—2017. Regeringen föreslår att det nya utvärderingscentret ska förläggas till Helsingfors.

Kulturutskottets medlemmar från Centerpartiet och Sannfinländarna anser att funktionerna i Jyväskylä ska fastställas redan i propositionen i stället för i centrets arbetsordning. Vi föreslår att ordet "perustamisvaiheessa" i propositionens

finska språkdräkt stryks (till denna del krävs ingen ändring i den svenska språkdräkten) och att omfattningen av verksamheten i Jyväskylä formuleras på följande sätt: "Enligt undervisnings- och kulturministeriets beslut av den 28 februari 2013 motsvarar den verksamhet som förläggs till Jyväskylä till omfattningen och kravnivån minst de uppgifter som i dag sköts av sekretariatet för Rådet för utbildningsutvärdering." Att ange detta i propositionen skulle ge en starkare signal om att den nuvarande kompetensen måste tryggas. Jyväskylä har erkänt hög kompetens inom utbildningsutvärdering och utbildningsexport och det lönar sig att utnyttja dessa resurser. Vi undertecknade är måna om att utvärderingsverksamheten i Jyväskylä får fortsätta minst i nuvarande omfattning.

**Förslaget**

Vi föreslår

*att riksdagen ändrar den andra mening-  
en i den allmänna motiveringen i utskot-  
tets betänkande så att den får följande  
lydelse:*

*Ordet "perustamisvaiheessa" borde inte  
ha ingått i propositionens finska språk-  
dräkt, och när det gäller omfattningen  
av verksamheten i Jyväskylä är det mo-  
tiverat att konstatera att den verksam-  
het som förläggs till Jyväskylä till om-  
fattningen och kravnivån ska motsvara  
minst de uppgifter som i dag sköts av se-  
kretariatet vid Rådet för utbildningsut-  
värdering.*

Helsingfors den 4 december 2013

Inkeri Kerola /cent  
Anne Kalmari /cent  
Ritva Elomaa /saf

Kimmo Kivelä /saf  
Mika Niikko /saf