

KULTURUTSKOTTETS UTLÅTANDE 5/2001 rd

Undervisningsministeriets utredning om utvärdering av utbildningen

Till undervisningsministeriet

INLEDNING

Remiss

Kulturutskottet har fått en utredning om utvärdering av utbildningen av undervisningsministeriet. Med anledning av utredningen, som riksdagen förutsatt, ger kulturutskottet ett yttrande i frågan med stöd av 47 § 2 mom. grundlagen.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- direktör Kirsi Lindroos, undervisningsministeriet
- konsultative tjänstemannen Virpi Einola-Pekinen, finansministeriet
- generaldirektör Jukka Sarjala, förvaltningsdirektör Kari Pitkänen och undervisningsrådet,

filosofie doktor Ritva Jakku-Sihvonen, Utbildningsstyrelsen

- länsbildningsrådet Pertti Kokkonen, länsstyrelsen i Uleåborgs län
- skoldirektör Maija Daavittila, Esbo stad
- bildningsningsdirektör Heli Väissi, Lempäälä kommun
- bildningsningsdirektör Aulis Pitkälä, Vanda stad
- chefen för undervisnings- och kulturrenheten Anneli Kangasvieri, Finlands Kommunförbund
- generalsekreteraren för rådet för utvärdering av högskolorna Kauko Hämmäläinen.

UNDERVISNINGSMINISTERIETS UTREDNING

Undervisningsministeriets utredning utgår från följande uttalande som riksdagen godkände i samband med lagstiftningen om utbildning: "Riksdagen förutsätter att utvärderingen ordnas inom Utbildningsstyrelsen som en tillräckligt självständig verksamhet i relation till utbildningsförvaltningens övriga organisation. En redogörelse för hur utvärderingen fungerar skall lämnas inom två år. Samtidigt skall det samlas in erfarenheter av hur de olika uppgifterna skall organiseras ändamålsenligt och åtgärder vid be-

hov vidtas för att ändra utvärderingsbestämmelserna."

Likartade bestämmelser av utvärdering av utbildningen ingår i 21 § lagen om grundläggande utbildning (628/1998), 16 § gymnasielagen (629/1998), 24 § lagen om yrkesutbildning (630/1998), 15 § lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning (631/1998) och 15 § lagen om fritt bildningsarbete (123/1998). Alla dessa lagar trädde i kraft den 1 januari 1999.

I utredningen konstateras att översynen av normstyrningen inneburit att man allt mer över-

gått till att i föregripande syfte anpassa utbildningsprocessen till utbildningsmålen och den funktionsbaserade lagstiftningen. I den nuvarande verksamhetskulturen kan huvudmännen för utbildningen och läroinrättningarna självständigare än tidigare besluta om verksamheten utifrån de nationella målen.

Utvärderingen av utbildningen spelar därmed en viktig roll och väger tungt i den nya styrmekanismen. Men observeras bör att normstyrningen inte blev mindre relevant i och med revideringen av utbildningslagstiftningen. Syftet med den nya lagstiftningen var snarare att förenkla reglerna gällande verksamhetens innehåll och aktörernas rättigheter.

Utvärderingens uppläggning och funktionsduglighet

Utredningen redogör för vilken roll huvudmännen för utbildningen, länsstyrelserna, Utbildningsstyrelsen och undervisningsministeriet spelar när det gäller uppläggningsav utvärderingen.

I beredningsdokumenten till den nya utbildningslagstiftningen och i undervisningsministeriets beslut och den anknytande faktapromemorian om grunderna för extern utvärdering av utbildningen understryks utvärderingens självständighet gentemot utvecklingsarbetet. Enligt beslutet skall utvärderingen organiseras med hänsyn till att de som deltagit i beredningen av utbildningens mål och innehåll inte får utvärdera samma utbildning.

I Utbildningsstyrelsens nuvarande arbetsordning konstateras om utvärderingen att det finns utvärderingsexperter i generaldirektörens stab. En av generaldirektören förordnad tjänsteman svarar för koordineringen av utvärderingstjänstemännens arbete. Bedömningen sker i form av projekt. Generaldirektören utser en chef för projektet med uppgift att göra upp en projektplan och med ansvar för att projektet genomförs och rapport lämnas om resultaten. Generaldirektören beslutar hur utvärderingsresultaten skall publiceras. Administrativa åtgärder borgar för utvärderingens och utvärderingspersonalens oav-

hängiga ställning gentemot utvecklingsverksamheten.

Utbildningsstyrelsens generaldirektör har i sitt beslut dragit upp bland annat följande riktlinjer för utvärderingsprojekten: Utvärderingsprojekten genomförs av oavhängiga utvärderingstjänstemän vid Utbildningsstyrelsen utifrån ett resultatavtal. När utvärderingen är klar sänder generaldirektören eller någon av honom eller henne särskilt förordnad tjänsteman resultaten till undervisningsministeriet. När resultaten gått till ministeriet informeras Utbildningsstyrelsens direktion. Ministeriet fattar beslut om publicering av resultaten och om eventuella fortsatta åtgärder.

Utbildningsstyrelsen har enligt lagen till uppgift att ge akt på och utveckla utbildningen och i anknytning därtill fastställa läroplaner och examensgrunder. Interna åtgärder inom Utbildningsstyrelsen borgar för att utvärderingen av utbildningen har en oavhängig position i förhållande till utvecklingsarbetet.

I utredningen bedöms utvärderingen dessutom med hänsyn till validitet, effektivitet, inbegripet ekonomisk effektivitet, och verkningsgrad.

Enligt undervisningsministeriets utredning garanterar utvärderingens nuvarande ställning inom Utbildningsstyrelsens organisation inte en tillräcklig oavhängighet och öppenhet. Därför bör den nationella utvärderingen av den under Utbildningsstyrelsen sorterande undervisningen absolut omorganiseras. När beslut tas i saken kommer de sannolika förstahandsalternativen att vara följande:

1) utvärderingen av utbildningen förs över till rådet för utvärdering av högskolorna vid undervisningsministeriet

2) det inrättas ett ämbetsverk för utvärdering av utbildningen inom undervisningsministeriets förvaltningsområde

3) det inrättas ett särskilt utvärderingsråd för skol- eller undervisningsväsendet i anknytning till den centrala förvaltningsmyndigheten för undervisningsväsendet.

Faktorer som enligt utredningen kräver särskild uppmärksamhet vid bedömningen av alter-

nativen till utvärderingsorganisation är oavhängighet, relevans, verkningsgrad, effektivitet, inbegripet ekonomisk effektivitet, och uppnådda resultat.

De bästa alternativen med tanke på *oavhängigheten* är de där utvärderingen sker i anknytning till eller vid sidan av den verkställande förvaltningen så att utvärderingsorganisationen inte står direkt under administrationens och beslutsystemets bestämmanderätt. Detta är situationen för rådet för utvärdering av högskolorna i förhållande till undervisningsministeriet.

Om ett särskilt utvärderingsverk inrättades skulle det sannolikt handla om ett normalt fungerande nytt centralt ämbetsverk under undervisningsministeriet. Ämbetsverket skulle ledas utifrån resultatavtal mellan ministeriet och ämbetsverket. Ett normalt förhållande av detta slag mellan ett ministerium och centralt ämbetsverk borgar nödvändigtvis inte för en optimal självständighet i och med att utvärderingsverket skulle stå rätt under ministeriet.

Sett ur självständighetsperspektivet ger det tredje alternativet fler valmöjligheter vad beträffar den hierarkiska ställningen för utvärderingsrådet för undervisnings- eller skolväsendet. Rådet kan ges samma eller en likartad ställning som rådet för utvärdering av högskolorna i förhållande till undervisningsministeriet och Utbildningsstyrelsen. Viktigt med hänsyn till oavhängigheten skulle framför allt vara hur rådet tillsätts, dess sammansättning och subordinationsförhållande till de centrala förvaltningsmyndigheterna samt tjänstemännens eller sekretariatets ställning.

Betydelsefulla frågor med tanke på utvärderingens *relevans* och *verkningsgrad* är bland annat hur utvärderingen kan fås att följa tidens krav, hålla sig till relevanta företeelser och utgöra ett integrerat element i utvecklingen av utbildningen och det nya styrsystemet för undervisningsväsendet samt generera med tanke på effektiviteten rätt riktade och användbara resultat.

Enligt utredningen förefaller det inte vara den vettigaste lösningen att förlägga utvärderingen av sektorer med de mest divergerande uppgifter och styrsystem i anknytning till rådet för utvär-

dering av högskolorna genom en utvidgning av rådets kompetens. Det kan eventuellt vara svårt för rådet med sin i kulturellt hänseende annorlunda orientering att på behörigt sätt börja utvärdera en annan sektor av undervisningsväsendet. På precis samma sätt skulle sektorernas divergerande behov försvåra verksamheten vid ett gemensamt utvärderingsverk för högskolorna och det övriga undervisningsväsendet.

Utvärderingsorganisationerna skall enligt utredningen vara oavhängiga, men för att utvärderingen skall bli relevant och generera resultat krävs det att avståndet mellan administrationen och beslutsfattandet inte är alltför långt. Alternativet rådet för utvärdering av högskolorna skulle exempelvis i sin nuvarande form inte ha något som helst samband med Utbildningsstyrelsen, även om denna har en stor roll och beslutanderätt vid utvecklingen av utbildningsadministrationen inom sitt eget kompetensområde. Enligt alternativet med ett särskilt utvärderingsverk skulle utvärderingsorganisationen vara ett med Utbildningsstyrelsen jämförligt centralt ämbetsverk.

Den ekonomiska effektiviteten i fråga om utvärderingen är svår att bedöma i de olika alternativen. En av knäckfrågorna är om den egentliga utvärderingen skall handhas av utvärderingsorganisationens tjänstemän eller sekretariat eller om förfarandet skall vara detsamma som i det nuvarande rådet för utvärdering av högskolorna, där den huvudsakligen handhåfts av externa utvärderingsgrupper, det vill säga med en till kostnadseffekterna tämligen lätt organisation. Om valet faller på det förstnämnda alternativet, blir kostnaderna avsevärt högre.

I början av 2000 fanns vid Utbildningsstyrelsens utvärderingsenhet 34 personer, av dem 16 tjänstemän och 18 visstidsanställda. Anslagen för utvärderingen uppgick till sammanlagt 16 616 100 mark. Av denna summa var 8 800 621 mark anslaget för löner och 7 815 479 mark för övriga utgifter. Av dessa övriga utgifter gick totalt 3 185 265 mark till nordiska utvärderingsprojekt och annat samarbete. Pedagogiska forskningsinstitutet vid Jyväskylä universitet fick 2 762 500 mark av denna summa. Utbild-

ningsstyrelsen stod för 4 630 214 mark av dessa utgifter, vilket innebär att dess egna utgifter uppgick till sammanlagt 13 430 835 mark.

Slutsatsen i utredningen är att utvärderingen av undervisningsväsendet i övrigt lämpligen kunde handhas av ett särskilt utvärderingsråd för undervisnings- eller skolväsendet enligt modell från rådet för utvärdering av högskolorna. Utvärderingsrådets ställning i förhållande till såväl undervisningsministeriet som Utbildningsstyrelsen bör fastställas utifrån denna utbildningssektors karaktär och roll.

Rådets uppgift skulle vara att utveckla, främja och organisera utvärderingen och utvärderingsprojekt gällande den utbildning som hör till dess kompetensområde. Den egentliga utvärderingen skulle i regel handhas av särskilt tillsatta expertgrupper.

Utvärderingsrådet skulle vara en organisation bestående av representanter för huvudmän och läroinrättningar för respektive utbildningar, dessas sammanslutningar, lärar- och studentorganisationer samt arbetslivets parter och andra intressegrupper. Rådet tillsätts för viss tid av undervisningsministeriet.

Rådet skulle ha ett visstidssekretariat med en generalsekreterare och chefsplanerare för de olika sektorerna av rådets verksamhetsområde samt ett nödvändigt antal sekreterare. Dessa kunde vara anställda i tjänsteförhållande för viss tid antingen av undervisningsministeriet eller Utbildningsstyrelsen. Eftersom det vore lättast för Utbildningsstyrelsen att tillhandahålla rådet och sekretariatet stödtjänster, skulle tjänsteförhållandet lämpligast kunna förankras i Utbildningsstyrelsen. Även om de anställda vid sekretariatet formellt stod i tjänsteförhållande till Utbildningsstyrelsen, skulle de de facto lyda under rådet och dess ledning. Personalen anställs på förslag av rådet efter att tjänsterna varit offentligt utlysta.

Enligt utredningen anslås pengar för utvärderingsrådets löneutgifter och omkostnader i Utbildningsstyrelsens budget. Medlen för utvärderingsprojekten tas från undervisningsministeriets utvecklingsanslag för de olika sektorerna. Med dessa anslag kunde i förekommande fall även anställas projektplanerare för viss tid för utvärderingar.

Stöd för utvärderingen och utbildning för den pedagogiska personalen

Till Utbildningsstyrelsens uppgifter hör att producera material till stöd för utvärderingen samt ställa upp med utbildning och styrning i samråd med intressegrupper. I synnerhet fortbildning är något som man bör satsa på. Undervisningsministeriet bidrar såvitt möjligt med att intensifiera forskningen och statistikföringen gällande utvärderingen samt stärka den kompetens som behövs för utvärderingarna i praktiken.

Som mål skall gälla att varje huvudman för utbildning före utgången av 2002 skall ha ett fungerande utvärderingssystem, vars resultat bättre kan användas också i extern utvärdering. Utbildningsstyrelsen och länsstyrelserna skall i samråd följa upp hur de lokala utvärderingssystemen tillämpas. Dessutom kommer undervisningsministeriet att tillgodogöra sig utvärderingsresultaten i utvecklingen av grund- och kompletteringsutbildningen för lärare.

Ett utvärderingsråd för undervisnings- eller skolväsendet, bestående av experter och intressegrupper för de olika utbildningssektorerna, skulle effektivisera samarbetet mellan de instanser och intressegrupper som deltar i utvärderingen och därmed förbättra kopplingen mellan den nationella och lokala utvärderingen bland annat genom att utveckla utvärderingskunskapen och utvärderingsmetoderna och genom att ordna utbildning och vidta styråtgärder.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Utskottet instämmer i undervisningsministeriets

bedömning att utvärderingen av utbildningen har en stor betydelse och tyngd i styrningen av ut-

bildningen. Utvärderingen utgör ett element i den fortlöpande utvecklingen av utbildningen för att denna i högre utsträckning skall främja inläringen men också för att målen för undervisningen och inläringen i respektive lagar skall nås. Utvärdering av utbildning är ett viktigt instrument när det gäller att garantera att utbildningstjänsterna håller hög kvalitet och är jämförbara i riksperspektiv. Utvärderingen har följaktligen också en beaktansvärd samhällspolitisk funktion i och med att den bidrar till jämlikhet i det finska skolsystemet.

Utskottet hänvisar till sitt uttalande om utvärderingen i samband med skollagstiftningen (KuUB 3/1998 rd — RP 86/1997 rd). Utskottet vill särskilt understryka att utvärderingen inte bara handlar om att realisera bestämmelserna om syfte i de olika skollagarna utan också om utvärdering av resultaten av hela utbildningen. Den bör följaktligen gälla i vilken utsträckning målen för respektive utbildningar uppnåts, särskilt med hänsyn till skolans pedagogiska och bildande uppgift, tillgången på utbildning, utbildningsarrangemangen, utbildningsanordnarens pedagogiska uppgift, lokaler och anläggningar, elevernas och de studerandes rättigheter, undervisningspersonalens verksamhet och ledningen av läroanstalten. Den bör också ta fasta på hur förvaltningen påverkar klimatet inom arbetsgemenskapen och hur resurserna är fördelade samt hur kommunen sköter sitt åliggande att ordna utbildning.

Utvärderingen bör främst gälla huvudmännen för utbildningen och fokusera på att de utvecklar utbildningen utgående från de generella principerna i lagstiftningen. Utbildningsresultaten beror i högsta grad på vilka åtgärder huvudmännen för läroanstalterna vidtar. Det är av största vikt att huvudmännen gör en självutvärdering och att kommunerna också sätter sin egen utbildningspolitik under luppen. Extern utvärdering behövs dels för att utbildningen skall hålla en jämlik och enhetlig linje, dels för att säkra en högre målfyllelse i fråga om undervisningen.

Utvärderingen i praktiken

Det är en krävande uppgift att organisera utvärderingen. Utskottet betonar att organiseringen och de övriga åtgärderna bör leda till att utvärderingen blir tillförlitlig, oavsett ur vilken synvinkel man betraktar den och får ett gott renommé bland medborgarna för att därmed främja kompetensen i samhället. Man bör hela tiden ge akt på om det nya systemet fungerar och vidta åtgärder för att kontinuerligt utveckla det.

När det gäller utvärderingen av vilka effekter den riksomfattande utbildningen har, är det viktigt att utvärderingen sköts av en förtroendeingivande, objektiv, i sin verksamhet autonom och kundorienterad, allsidig expertenhet med internationella kontakter. Syftet med utvärderingen är att ta fram utvärderingsobjektets styrkor och svagheter för att senare vägas in i utvecklingen.

Syftet med utvärderingssystemet är att producera information som behövs för utveckling, beslutsfattande och internationella jämförelser, inte bara på det lokala och regionala planet utan också på riksplanet. Utvärderingen skall också tillhandahålla information som de studerande och deras vårdnadshavare kan utnyttja i valsituationer. Utvärderingssystemet är ett viktigt led i utvecklingen av utbildningstjänsterna, inte ett redskap för administrativ kontroll.

Utgående från erhållen utredning har utskottet stannat för att understödja att det i anknytning till Utbildningsstyrelsen inrättas ett särskilt utvärderingsråd för undervisningsväsendet. Men med tanke på att utvärderingen skall vara oavhängig måste utvärderingsrådet få arbeta självständigt och dess anslag separeras från anslagen för Utbildningsstyrelsens omkostnader. Utskottet anser att det absolut bör finnas ett särskilt omkostnadsmoment i statsbudgeten för utvärderingen. Utvärderingens oavhängiga ställning kan enligt utskottet understrykas med hjälp av placering och lokalarrangemang.

Enligt undervisningsministeriets utredning skulle utvärderingsrådet vara en organisation bestående av representanter för huvudmännen och läroanstalterna för respektive utbildningar, deras sammanslutningar, lärar- och studentorganisationer samt arbetslivets parter och andra in-

tressegrupper. Det är tänkt att rådet skall tillsättas av undervisningsministeriet för viss tid. Utskottet menar att rådet måste få en allsidig sammansättning för att utvärderingsprogrammet inte skall förlora sin trovärdighet.

Utskottet instämmer i undervisningsministeriets åsikt att utvärderingsrådet skall ha till uppgift att utveckla, främja och organisera dels utvärderingen av den utbildning som hör till dess kompetensområde, dels utvärderingsprojekt. Utvärderingsrådets roll särskilt vid beredningen av utvärderingsprogram och handlings- och ekonomiplaner borgar för att experter och intressegrupper inom utbildningsbranschen får större möjligheter att påverka vilka faktorer utvärderingen skall ta fasta på. Detta bidrar till större öppenhet i verksamheten.

Av utredningen framgår att den egentliga utvärderingen skulle handhas av särskilda expertgrupper. Utskottet vill understryka att utvärderingen av den allmänbildande utbildningen, yrkesutbildningen och vuxenutbildningen spelar en så pass viktig roll i styrsystemet att utvärderingsrådets sekretariat också måste ha permanent personal. Specialisterna på metodik och den assisterande personalen har tilldelats en sådan roll i utvärderingen att det också krävs permanenta arrangemang för att arbetet skall vara effektivt och ge tillförlitliga resultat. Men självfallet är det också viktigt med projektanställda experter.

I och med att utvärderingen har karaktären av forskning, bör chefen för utvärderingsrådets sekretariat definitivt ha utbildning på doktorsnivå, något som också krävs av generalsekreteraren för rådet för utvärdering av högskolorna, menar utskottet.

Utnyttjande av utvärderingsresultaten

Till de mest elementära kraven på utvärderingen hör att den skall vara relevant och effektiv, men därtill skall den ge en viss effekt, det vill säga att informationen sprids och resultaten målmedvetet utnyttjas när utbildningen utvecklas. Uppföljningsuppgifterna bör ge upphov till evaluativa slutledningar, som i sin tur bör leda till utveck-

lingsåtgärder. Självutvärderingen i skolorna bör integreras i det pedagogiska och fostrande arbetet.

På det lokala planet har man ännu inte på alla punkter lyckats få i gång utvärderingen i den utsträckning den nuvarande lagstiftningen förutsätter, och kopplingen till den nationella utvärderingen har i viss mån varit bristfällig. Arbetet måste fortfarande läggas ned på såväl utvärderingen i praktiken som informationen om utvärderingsresultaten och nyttiggörandet av utvärderingarna. En grundförutsättning för att utvärderingen skall lyckas är att lärare, rektorer och övrig skolpersonal accepterar den nya uppgiften och aktivt är med om att genomföra och påverka den. Den kunskap utvärderingen genererar kan läggas till grund för utvecklingen bara om samtliga parter inom undervisningsbranschen deltar i utvärderingen och är med om att utveckla den och utnyttja resultaten.

Den gällande lagstiftningen utgår från att de viktigaste resultaten av utvärderingen ges publicitet. Utskottet har fått höra kritik mot att beslutsfattarna inte får tillräckligt med information om utvärderingsresultaten. Utskottet vill understryka vikten av att de kommunala beslutsfattarna och föräldrarna har tillgång till adekvat, på forskning baserad kunskap och utvärdering av utbildningsstandarden. Utvärderingen bör utvecklas så att konfidentialiteten kvarstår men beslutsfattarna får information bland annat om vilka variabler som påverkar kvalitetsskillnaderna mellan skolorna.

Utskottet har också diskuterat den nuvarande omfattningen av utvärderingen på riksplanet. När utvärderingen ersätter normstyrningen bör den vara omfattande och återkomma med tillräckligt täta intervaller per skola, påpekar utskottet.

Utlåtande

Kulturutskottet anför som sitt utlåtande

att undervisningsministeriet bör väga in det som sägs ovan.

Helsingfors den 15 juni 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kaarina Dromberg /saml
vordf. Jukka Gustafsson /sd
medl. Tapio Karjalainen /sd
Tanja Karpela /cent
Jyrki Katainen /saml
Inkeri Kerola /kesk (delvis)
Ossi Korteniemi /kesk (delvis)
Markku Markkula /saml
Margareta Pietikäinen /sv

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

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Marjo Hakkila.