

Kulturutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om Utbildningsstyrelsen och lagen om Nationella centret för utbildningsutvärdering

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om Utbildningsstyrelsen och lagen om Nationella centret för utbildningsutvärdering (RP 31/2017 rd): Ärendet har remitterats till kulturutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- direktör Kirsi Kangaspunta, undervisnings- och kulturministeriet
- lagstiftningsråd Eerikki Nurmi, undervisnings- och kulturministeriet
- ordförande för utvärderingsrådet Tapio Huttula, Nationella centret för utbildningsutvärdering
- direktör Harri Peltoniemi, Nationella centret för utbildningsutvärdering
- vice ordförande för utvärderingsrådet Sampo Suihko, Nationella centret för utbildningsutvärdering
- direktör Jouni Välijärvi, Pedagogiska forskningsinstitutet
- direktör Matti Lahtinen, Utbildningsstyrelsen
- generalsekreterare Kaisa Vähähyppä, Studentexamensnämnden
- ombudsman Tapio Rissanen, Löntagarorganisationen Pardia rf.

Inget yttrande av

- Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om Utbildningsstyrelsen och lagen om Nationella centret för utbildningsutvärdering ändras. Nationella centret för utbildningsutvärdering och studentexamensnämndens kansli, som båda hör till undervisnings- och kulturministeriets bokföringsenhet, föreslås bli fristående enheter vid Utbildningsstyrelsen. Utbildningsstyrelsen ska vara ett förvaltande ämbetsverk för sina fristående enheter och ordna administrativa tjänster och andra stödtjänster för dem. För att garantera att uppgifterna vid de fristående enheterna handhas oberoende har det förvaltande ämbetsverket inte behörighet att utföra uppgifter som hör till de fristående enheterna.

Betänkande KuUB 4/2017 rd

Personalen flyttas till de fristående enheterna i enlighet med det som föreskrivs i 2 kap. i statstjänstemannalagen. Propositionen är ett led i reformeringen av statens centralförvaltning.

Avsikten är att lagarna ska träda i kraft den 1 januari 2018.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Som ett led i en större översyn av statens centralförvaltning föreslår regeringen att Nationella centret för utbildningsutvärdering (nedan kallad Utvärderingscentret) och studentexamensnämndens kansli, som båda hör till undervisnings- och kulturministeriets bokföringsenhet, blir fristående enheter vid Utbildningsstyrelsen. Utbildningsstyrelsen ska vara förvaltande ämbetsverk för de fristående enheterna och ordna administrativa tjänster och stödtjänster för dem. Regeringen understryker att det förvaltande ämbetsverket inte har behörighet att fullfölja uppgifter som hör till de fristående enheterna. Därmed garanteras det att enheterna är oberoende i sin verksamhet. Personalen flyttas till de fristående enheterna i enlighet med 2 kap. i statstjänstemannalagen.

Enligt uppgift till utskottet avser propositionen inte att rationalisera eller effektivisera skötseln av de lagstadgade uppgifterna vid vare sig Utvärderingscentret eller studentexamensnämnden. Modellen med förvaltande ämbetsverk ska i stället garantera att de lagstadgade uppgifterna fullföljs också i fortsättningen när de tidigare beslutade anslagsneddragningarna träder i kraft. Propositionen refererar till utvecklingsprinciperna i två projekt, som går under namnen Kehu och Virsu. Små ämbetsverk med uppgifter som kräver särskilt stort oberoende föreslås bli fristående delar i ett moderämbetsverk inom förvaltningsområdet. Enligt information till utskottet har justitieministeriets förvaltningsområde infört samma förvaltningsmodell för bland annat Diskrimineringsombudsmannens byrå och Jämställdhetsombudsmannens byrå. Enligt uppgift utgör Utvärderingscentret och studentexamensnämndens kansli även sammantaget en så liten enhet att man inom ramen för utvecklingsprinciperna för centralförvaltningen inte närmare gått in på möjligheten att slå samman enheterna till ett enda ämbetsverk.

Kulturutskottet välkomnar en omstrukturering av undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde i överensstämmelse med de gemensamma utvecklingsprinciperna för centralförvaltningen. Med gemensamma stöd- och förvaltningstjänster kan man enligt propositionen generera mer flexibel verksamhet, rörliga resurser och kostnadsbesparingar och ge ämbetsverken möjligheter att koncentrera sig på kärnfunktionerna i verksamheten.

Den förvaltningstekniska reformen har lyft fram en del allvarliga principiella frågor kring Utvärderingscentrets och studentexamensnämndens självständighet och oberoende verksamhet som en integrerad del i en modell med Utbildningsstyrelsen som moderämbetsverk. Detta eftersom Utbildningsstyrelsen svarar för resultat och utveckling inom sitt ansvarsområde. Också framöver måste de två enheterna utifrån sitt arbete kunna göra kritiska bedömningar av Utbildningsstyrelsens åtgärder inom utbildningsområdet. Kulturutskottet understryker att gemensamt för båda enheterna är ett krav på självständighet och oberoende och att detta starkt genomsyrar verksamheten. Det är ett faktum som kan ses dels som internt oberoende baserat på lagstiftning, dels som

Betänkande KuUB 4/2017 rd

trovärdigt externt oberoende förankrat i utomstående bedömningar. De två enheterna har förhållit sig mycket kritiska till reformförslaget.

Kritik av propositionen

I yttranden har sakkunniga bland annat framhållit att förslaget innebär en återgång till det otillfredsställande läge som den nationella utbildningsutvärderingen befann sig i innan Utvärderingscentret kom till. De befarar således att allt det arbete rinner ut i sanden, som i drygt tio år har utförts för att förbättra utbildningsutvärderingen. Återigen kommer vår oberoende nationella utbildningsutvärdering allvarligt i riskzonen. Det betyder samtidigt att det utbildningspolitiska värdet och effekterna av utvärderingsresultaten kommer att försämrats avsevärt.

Den vassaste kritiken innan Utvärderingscentret inrättades gällde enligt sakkunnigytranden hur oberoende och tillförlitlig utvärderingen av inlärningsresultat var. Resultaten ifrågasattes upprepade gånger med hänvisning till att samma organisation som genomförde reformer också utvärderade hur de utföll. De sakkunniga menar att den tidigare kritiken som gällde bland annat reformerna av läroplanerna för grundskolan och gymnasiet och av yrkesutbildningsreformen kommer upp igen, om den som utvärderar och det som utvärderas ingår i samma organisation på det sätt som regeringen föreslår.

Också för utvärderingen av högskolorna är den föreslagna reformen mycket problematisk, enligt sakkunnigytrandet. En internationell utvärdering av Utvärderingscentrets högskoleutvärderingar genomfördes 2016 och den lyfte mycket starkt fram att verksamheten måste vara oberoende av politiska och administrativa intressen. Finland bör inte tillåta sig att riskera Utvärderingscentrets ställning som officiellt ackrediterat och registrerat utvärderingsorgan för högre utbildning i Europa, sägs det i utlåtandet. Om Utvärderingscentret utesluts i registret (EQAR; European Quality Assurance Register), får det inte längre utvärdera finländska och självfallet inte heller utländska högskolor.

Reformen integrerar på nytt utvärderingen av högskolorna i den nationella utbildningsförvaltningen, men det var det vi ville komma ifrån i och med att Utvärderingscentret inrättades. Enligt yttrandena är risken stor att värdet av vår finländska utvärderingskompetens försämrats avsevärt i ett internationellt sammanhang.

De sakkunniga bedömer att propositionen innefattar ett flertal försämringar också i studentexamensnämndens oberoende ställning och därmed inkräktar på dess särskilda ställning i vårt finländska utbildningssystem. Enligt yttrandena skulle det förvaltande ämbetsverket få stora befogenheter att utföra uppgifter som hör till de fristående enheterna, vilket betyder att uppgifterna framöver inte kan fullföljas på ett oberoende sätt. De sakkunniga understryker bland annat att fokus i studentexamensnämndens resultatavtal med undervisnings- och kulturministeriet sätts på att långsiktigt utveckla studentexamen utifrån fastlagda långfristiga mål. Kansliet står för en mycket liten del av resultatavtalet. Kansliets resultatmål är helt och hållet beroende av hur studentexamen utvecklas och vilka resultatmål nämnden lägger upp för studentexamen. Resultatavtalsmekanismen förändras om reformen införs.

Betänkande KuUB 4/2017 rd

De sakkunniga hänvisar exempelvis till att studentexamensnämnden kommer att gradvis övergå till digital examen 2016—2019. Det omfattande arbetet med systemet pågår fortfarande, men det framskrider enligt planerna, trots att 2017 och 2018 är en extra krävande period eftersom nämnden då leder examensprocessen både med prov på papper och med digitala prov. Risken är stor att reformen allvarligt äventyrar digitaliseringen av studentexamen i den överlag mest kritiska fasen av arbetet, sägs det vidare.

Organisatoriska förändringar och deras konsekvenser

Till följd av den kraftiga kritiken har kulturutskottet bemödat sig om att göra en noggrann utvärdering av vilka förändringar reformen för med sig för enheternas ställning och verksamhet jämfört med nuläget.

För det första vill utskottet understryka att inga ändringar föreslås i de uppgifter som hör till Rådet för utbildningsutvärdering och Nationella centret för utbildningsutvärdering eller i kontakten och arbetsfördelningen mellan dem. När det gäller studentexamensnämndens eller studentexamensnämndens kanslis uppgifter eller inbördes kontakt föreslås inga andra ändringar än några mindre förtydliganden av arbetsfördelningen mellan nämnden och generalsekreteraren. Reformen påverkar inte sättet att utnämna Rådet för utbildningsutvärdering eller studentexamensnämnden.

Inte heller den rättsliga grunden för verksamheten på de två fristående enheterna ändras. I lagen och statsrådets förordning om Nationella centret för utbildningsutvärdering föreskrivs det fortfarande vilka uppgifter som ska handhas av Nationella centret för utbildningsutvärdering, utvärderingsrådet och sektionen för utvärdering av högskolorna och hur uppgifterna ska skötas. Bestämmelser om vilka uppgifter studentexamensnämnden och studentexamensnämndens kansli ska ha hand om och hur de ska skötas kommer fortfarande att finnas i gymnasielagen, lagen om anordnande av studentexamen och statsrådets förordning om studentexamen.

Undervisnings- och kulturministeriets utvärderingsplan är ett viktigt styrmedel i verksamheten vid Nationella centret för utbildningsutvärdering. Förslag beträffande planen läggs fram av utvärderingsrådet. Utvärderingsplanen anger vilka objekt som ska utvärderas och nämner en tidsplan för utvärderingarna. Utskottet understryker att det även i fortsättningen är ministeriet som godkänner planen. Utvärderingscentret har inte ingått resultatavtal med ministeriet.

Undervisnings- och kulturministeriets nuvarande resultatavtal med studentexamensnämnden fokuserar på att långsiktigt utveckla studentexamen utifrån fastlagda långsiktiga mål. Vad gäller resultatavtalen innebär reformförslaget en avsevärd förändring eftersom det i fortsättningen är generaldirektören för Utbildningsstyrelsen som undertecknar avtalet med undervisnings- och kulturministeriet. Resultatmålen för Utvärderingscentret och studentexamensnämndens kansli fastställs i separata kapitel i ett resultatavtal mellan undervisnings- och kulturministeriet och Utbildningsstyrelsen. Direktören för Utvärderingscentret och generalsekreteraren för studentexamensnämnden deltar i resultatförhandlingarna.

Enligt vad utskottet erfar kommer de fristående enheterna att ingå i resultatavtalen i mycket begränsad omfattning, främst bara i fråga om resurser (personal, lokaler, infrastruktur och anslag). I

Betänkande KuUB 4/2017 rd

statsbudgeten för 2018 lyfts anslagen till Utvärderingscentret, studentexamensnämnden och studentexamensnämndens kansli över till ett annat moment, uppges det i propositionen. Det säkerställer insynen i anslagen till centrets och nämndens verksamhet.

I Utbildningsstyrelsens arbetsordning finns det alltså inga bestämmelser om beslutanderätt eller beredning beträffande Utvärderingscentrets eller studentexamensnämndens uppgifter, med undantag för de förvaltnings- och stödtjänster som Utbildningsstyrelsen har hand om i egenskap av förvaltningsämbete.

Tjänstemännen vid Utvärderingscentret och studentexamensnämndens kansli, som alltså är fristående enheter vid Utbildningsstyrelsen, fortsätter i de arbetsuppgifter som det föreskrivs om i författningar om verksamheten eller som verksamheten vid rådet eller nämnden kräver. Direktören för Utvärderingscentret fastställer arbetsfördelningen för centrets uppgifter efter att ha hört utvärderingsrådet. Generalsekreteraren för studentexamensnämndens kansli fastställer i sin tur arbetsfördelningen för kansliets uppgifter efter att ha hört studentexamensnämnden. De båda fristående enheterna behåller sin rätt att utnämna tjänstemän.

Utskottets slutsatser

Utskottet finner det mycket beklagligt att Utvärderingscentrets status måste ändras administrativt i så betydande omfattning trots att centret inrättades relativt nyligen. Utvärderingscentret bildades genom att den utvärdering av inlärningsresultat som bedrevs vid Utbildningsstyrelsen slogs samman med den utbildnings- och högskoleutvärdering som hörde till Rådet för utbildningsutvärdering och Rådet för utvärdering av högskolorna. Verksamheten startade den 1 maj 2014.

Utvärderingscentret och likaså utvärderingsrådet och sektionen för utvärdering av högskolorna, som finns i anslutning till Utvärderingscentret, samt studentexamensnämnden och nämndens kansli kommer fortfarande att ha sina nuvarande lagfästa uppgifter som självständiga myndigheter. De kommer således att besluta hur utbildningsutvärdering ska genomföras och studentexamen ordnas i enlighet med det som föreskrivs i lag, och i fråga om utbildningsutvärdering i överensstämmelse med den utvärderingsplan som undervisnings- och kulturministeriet godkänt.

Den föreslagna förvaltningsmodellen möjliggör samverkans effekter och stärkt expertis inom ämbetsverkens förvaltnings- och stödtjänster, framhåller utskottet. Samtidigt får Utvärderingscentret och studentexamensnämndens kansli större möjligheter att i fortsättningen koncentrera sig på sina lagfästa kärnuppgifter. I och med att ämbetsverken överförs till Utbildningsstyrelsens bokföringsenhet får också ministeriet samverkans effekter i sin administrativa verksamhet.

Kulturutskottet anser det dock nödvändigt att föreslå två ändringar i lagförslag 2 för att förtydliga regleringen och understryka Utvärderingscentrets självständighet.

Ändringarna i förfarandet med resultatavtal innebär försämringar i möjligheterna att lägga upp mål för arbetet i studentexamensnämnden, menar utskottet vidare. Inga materiella mål kommer längre att läggas fast i resultatavtalet mellan Utbildningsstyrelsen och undervisnings- och kulturministeriet.

Betänkande KuUB 4/2017 rd

I fortsättningen kan materiella mål för utveckling av studentexamen skrivas in i utvecklings- och genomförandeplanen för studentexamen, som motsvarar utvärderingsplanen för utbildningen. Planen läggs upp av studentexamensnämnden med bestämda intervaller och godkänns av undervisnings- och kulturministeriet. För ändringen krävs det att statsrådets förordning om studentexamen (915/2005) ändras. Det är ett mycket viktigt och välkommet förslag eftersom det samordnar den materiella styrningen av de två fristående enheterna och understryker att studentexamensnämndens arbete är självständigt i relation till Utbildningsstyrelsen.

Det är viktigt att inga ändringar föreslås i placeringen av verksamheterna vid Utvärderingscentret eller studentexamensnämndens kansli, understryker utskottet. Samtidigt understryker utskottet vikten av att bedriva samordnad och bra personal- och arbetsgivarpolitik när enheterna slås samman.

När de administrativa omställningarna införs är det av största vikt att säkerställa att enheterna är självständiga och oberoende på det sätt som propositionen avser och att effekterna av reformen följs upp på behörigt sätt. Utskottet vill särskilt framhålla att reformen inte får leda till att det pågående projektet med att digitalisera studentexamen kommer i riskzonen.

Kulturutskottet föreslår följande uttalande om reformen:

Riksdagen förutsätter att undervisnings- och kulturministeriet utreder vilka konsekvenser omorganiseringen har för Nationella centret för utbildningsutvärdering och studentexamensnämndens självständighet, oberoende och internationellt erkända status och att ministeriet lämnar en utredning till kulturutskottet 2019. *(Utskottets förslag till uttalande)*

Sammantaget anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Kulturutskottet tillstyrker lagförslagen i propositionen, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

DETALJMOTIVERING

Lagförslag 2

1 §. Verksamhetsområde. Utskottet föreslår att 1 mom. preciseras med att den information som Utvärderingscentret producerar för utbildningspolitiskt beslutsfattande och utveckling av utbildning och småbarnspedagogik uttryckligen ska grunda sig på utvärdering. I strukturen med fristående enheter vid Utbildningsstyrelsen lyfts det då fram att den information som centret producerar också i fortsättningen helt och hållet baserar sig på centrets egen verksamhet, det vill säga utvärderingar. Tillägget understryker dessutom att Utvärderingscentret är oberoende i sitt utvärderingsarbete.

I ett sakkunnigyttrande föreslås det en förtydligande komplettering i momentet enligt följande: ”Utvärderingscentret ska producera information om hur utbildningssystemet och styrningen av systemet fungerar och vilka effekter de har.” Enligt vad utskottet erfar kan centret redan nu enligt den gällande lagen ta fram den typen av data, och det är dessutom önskvärt att centret gör det. Utskottet vill understryka att propositionen varken föreslår eller eftersträvar materiella ändringar i

Betänkande KuUB 4/2017 rd

verksamheten vid Utvärderingscentret. Av det skälet har man i beredningen inte gått närmare in på behoven eller möjligheterna av att omdefiniera Utvärderingscentrets verksamhetsområde i något hänseende. Om den lagstadgade definitionen av Utvärderingscentrets verksamhetsområde ändras är det enligt utskottets uppfattning en så stor principiell fråga att det först krävs en mycket omfattande och grundlig förstudie. Därför anser utskottet det varken nödvändigt eller över huvud taget möjligt att precisera paragrafen om centrets verksamhetsområde mer än det som är aktuellt.

Utvärderingscentret och Utbildningsstyrelsen har således verksamheter som kan slås ihop och på så sätt generera samverkans effekter. Det är viktigt att det i fortsättningen görs en noggrann bedömning av möjligheterna att se över arbetsfördelningen mellan enheterna för att Utvärderingscentrets status som oberoende utvärderingsorgan ska bibehållas och stärkas.

3 §. Direktör. I propositionen motiveras ändringen i 1 mom. med att direktören kommer att vara chef för den fristående enheten och inte ska ha de uppgifter och det ansvar som anses höra till chefen för ett ämbetsverk. Därmed avses, enligt uppgift till utskottet, ansvar för att verksamheten på centret är framgångsrik, och det ansvaret hör i fortsättningen till generaldirektören för Utbildningsstyrelsen. Samtidigt föreslår regeringen emellertid att frasen om att leda centrets verksamhet stryks eftersom samma sak framgår av 2 mom. Det är angeläget att reformen förtydligar direktörens ställning, anser utskottet och föreslår därför att 1 mom. ändras enligt den gällande bestämmelsen: ”Utvärderingscentret har en direktör som leder verksamheten. Direktören utnämns av statsrådet.”

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kulturutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1 i proposition RP 31/2017 rd utan ändringar.

Riksdagen godkänner lagförslag 2 i proposition RP 31/2017 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Riksdagen godkänner ett uttalande. (Utskottets förslag till uttalande)

Betänkande KuUB 4/2017 rd

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av lagen om Utbildningsstyrelsen

I enlighet med riksdagen beslut
ändras i lagen om Utbildningsstyrelsen (564/2016) 3 § samt
fogas till lagen en ny 6 a § som följer:

3 §

Direktion

Utbildningsstyrelsen har en av statsrådet tillsatt direktion som har i uppgift att

- 1) godkänna strategier som hänför sig till ämbetsverkets verksamhetsområde samt avgöra andra för verksamheten principiellt viktiga ärenden,
- 2) godkänna riktlinjerna för ämbetsverkets verksamhet och ekonomi,
- 3) godkänna och underteckna ämbetsverkets bokslut.

Direktionen ska höras om grunderna för läroplaner, för examina, för handledande utbildningar och för planen för småbarnspedagogik samt om ämbetsverkets arbetsordning och utnämningen av direktörer.

Bestämmelser om direktionens sammansättning, tillsättande av direktionen och beslutsfattandet i direktionen utfärdas genom förordning av statsrådet.

6 a §

Utbildningsstyrelsens fristående enheter

Vid Utbildningsstyrelsen finns som fristående enheter Nationella centret för utbildningsutvärdering som avses i 1 § i lagen om Nationella centret för utbildningsutvärdering (1295/2013) och kansliet för studentexamensnämnden som avses i 18 b § i gymnasielagen.

Utvärderingscentrets direktör fastställer fördelningen av centrets arbetsuppgifter efter att ha hört det utvärderingsråd som avses i 4 § i lagen om Nationella centret för utbildningsutvärdering. Generalsekreteraren för kansliet fastställer fördelningen av kansliets arbetsuppgifter efter att ha hört studentexamensnämnden.

Chefen för en fristående enhet utnämner eller anställer personalen vid enheten.

Bestämmelser om uppgifterna för en fristående enhet utfärdas särskilt.

Betänkande KuUB 4/2017 rd

Denna lag träder i kraft den 20 .

Bestämmelser om ställningen för den personal i tjänsteförhållande som finns vid Nationella centret för utbildningsutvärdering och studentexamensnämndens kansli samt om förflyttande av personalen till de fristående enheterna vid Utbildningsstyrelsen finns i 2 kap. i statstjänstemannalagen (750/1994).

De ärenden som är anhängiga vid Nationella centret för utbildningsutvärdering och studentexamensnämndens kansli överförs till de motsvarande fristående enheterna vid ikraftträdandet av denna lag. Avtal och förbindelser som de ovannämnda ämbetsverken ingått samt de rättigheter och skyldigheter som följer av dessa övergår, med undantag för specifika tjänste- och arbetskollektivavtal, vid samma tidpunkt till de fristående enheterna och Utbildningsstyrelsen.

2.

Lag

om ändring av lagen om Nationella centret för utbildningsutvärdering

I enlighet med riksdagen beslut
upphävs i lagen om Nationella centret för utbildningsutvärdering (1295/2013) 6 och 7 § samt
ändras 1, 3 och 8 §, av dem 1 § sådan den lyder i lag 582/2015, som följer:

1 §

Verksamhetsområde

Nationella centret för utbildningsutvärdering är ett oavhängigt sakkunnigorgan för extern utvärdering av utbildning och småbarnspedagogik. Utvärderingscentret producerar **utvärderingsbaserad** information för det utbildningspolitiska beslutsfattandet och utvecklandet av utbildningen och småbarnspedagogiken.

Utvärderingscentret verkar inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde som en sådan fristående enhet vid Utbildningsstyrelsen som avses i lagen om Utbildningsstyrelsen (564/2016).

3 §

Direktör

Utvärderingscentret har en direktör som **leder verksamheten. Direktören** utnämns av statsrådet.

Betänkande KuUB 4/2017 rd

Direktören avgör de ärenden som ska avgöras av utvärderingscentret, om inte något annat föreskrivs någon annanstans eller anges i den fristående enhetens arbetsfördelning.

Närmare bestämmelser om direktörens beslutanderätt utfärdas genom förordning av statsrådet.

8 §

Bemyndigande att utfärda förordning

Bestämmelser om verksamhetsprinciperna för utvärderingscentret samt om delegationerna och arvodena utfärdas genom förordning av statsrådet.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att undervisnings- och kulturministeriet utreder vilka konsekvenser omorganiseringen har för Nationella centret för utbildningsutvärderings och studentexamensnämndens självständighet, oberoende och internationellt erkända status och att ministeriet lämnar en utredning till kulturutskottet 2019.

Helsingfors 18.5.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Tuomo Puumala cent
vice ordförande Sanna Lauslahti saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Li Andersson vänst
medlem Ritva Elomaa saf
medlem Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Marisanna Jarva cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Hanna Kosonen cent
medlem Mikaela Nylander sv
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Pekka Puska cent.

Betänkande KuUB 4/2017 rd

Sekreterare var
utskottsråd Kaj Laine.

Betänkande KuUB 4/2017 rd Reservation

RESERVATION

Motivering

De största problemen med proposition RP 31/2017 rd hänger samman med hur självständig utvärderingsverksamheten är och hur oberoende och trovärdigt beslutsfattandet är i utvärderingen av hela utbildningssystemet. Lika problematiskt är det med möjligheterna för direktören för Nationella centret för utbildningsutvärdering att genomföra den utvärderingsplan som bereds av utvärderingsrådet och fastställs av undervisnings- och kulturministeriet.

Vi kan inte acceptera att Nationella centret för utbildningsutvärdering och studentexamensnämndens kansli flyttas till Utbildningsstyrelsen och blir fristående enheter där. Modellen med ett utvärderingscenter har varit effektiv och respekterad, och ingen har kunnat peka på någon orsak att slå sönder den strukturen. Samarbetet mellan anordnare och genomförare har varit konstruktivt och utvecklande på alla nivåer i utbildningen, enligt vad vi fått veta.

Vår självständiga och oberoende utbildningsutvärdering får inte sättas på spel, så vi får inte ta några risker.

Arbetsgruppen för propositionen sammanträdde bara fyra gånger. Varken lagförslagen eller motiven till dem tar tillräckligt mycket hänsyn till behoven och kraven visavi oberoende utbildningsutvärdering. I lagförslaget ändras status för Nationella centret för utbildningsutvärdering från självständigt ämbetsverk till fristående enhet under Utbildningsstyrelsen. För att vår utbildning ska vara trovärdig nationellt och internationellt krävs det att utbildningsutvärderingens oberoende status inte kan ifrågasättas.

Vad beträffar utvärderingen av inlärningsresultat och utvärderingen av småbarnspedagogik, grundläggande utbildning och utbildning på andra stadiet innebär lagförslaget att den som utvärderar inlärningsresultaten och utbildningen ingår i myndighetsverksamheten, det vill säga i Utbildningsstyrelsen, som ska styra och utveckla utbildningen på nationell nivå.

Om lagförslaget godkänns, kommer det att vara ett hinder för oberoende, trovärdig och tillförlitlig utomstående utbildningsutvärdering på det nationella planet.

Professor Jouni Välijärvi, ordförande för högskolesektionen inom Rådet för utbildningsutvärdering, skriver i sitt yttrande till kulturutskottet att reformen cementerar utvärderingen av högskolorna som en fast del av den nationella utbildningsförvaltningen, och att det var den strukturen man ville komma ifrån när Nationella centret för utbildningsutvärdering inrättades. Risken är stor att värdet av vår finländska utvärderingskompetens försämras avsevärt i ett internationellt sammanhang.

Utvärderingscentrets ändrade status motiverades ursprungligen med ekonomiska besparingar och effektivare förvaltning. Men i propositionen finns det inga kalkyler som visar vilka verkliga besparingar reformen ger.

Betänkande KuUB 4/2017 rd

Reservation

För att säkerställa att utbildningsutvärderingen är oberoende hade det varit mer motiverat att bygga beredningen på ett alternativ där utbildningsutvärderingen hade centraliserats till ett nytt självständigt ämbetsverk för utvärdering och kvalitetssäkring. Ett nytt ämbetsverk hade kunnat inrättas av dels Nationella centret för utbildningsutvärdering och studentexamensnämnden, dels de nationella och internationella uppdrag inom utvärdering och kvalitetssäkring som hör till Utbildningsstyrelsen och undervisnings- och kulturministeriet. Funktionellt sett hade det varit ett vettigare alternativ att minska antalet ämbetsverk enligt målen för projektet Virsu och samtidigt säkerställa att de som svarar för utvärdering är oberoende.

Studentexamensnämnden

Propositionen innefattar ett flertal försämringar också i studentexamensnämndens oberoende ställning och den inkräktar därför på nämndens särskilda ställning i vårt finländska utbildningssystem. Propositionen visar på oförståelse för karaktären av nämndens arbete. Kansliet kan nämligen inte bara ses som en enhet för stödtjänster till nämnden utan ådåder är beroende av varandra.

I vårt finländska utbildningssystem är studentexamen unik eftersom den är den enda allmänbildande utbildningsdelen där en utomstående part bedömer alla examinander enligt samma kriterier.

Med studentexamen bedömer man alltså inte bara enskilda examinander utan också den nationella nivån på gymnasieutbildningen. Därför har det ansetts vara extremt viktigt att säkerställa och garantera att studentexamen fungerar fullkomligt oberoende.

I sitt yttrande framhåller studentexamensnämnden klart och tydligt på vilket sätt propositionen försämrar studentexamensnämndens oberoende status och särställning i vårt utbildningssystem. Propositionen innebär att förvaltningsmyndigheten får så stora befogenheter att det inte längre går att utföra oberoende utvärdering.

Om det i sista hand är Utbildningsstyrelsen som svarar för studentexamensnämndens samlade ekonomi, är det svårt att se hur nämnden ska kunna arbeta oberoende över hela linjen. Hur ska nämnden kunna utföra sitt lagstadgade arbete att leda, ordna och genomföra studentexamen på ett oberoende sätt om den inte kan påverka sin ekonomi? I själva verket skulle kansliet i första hand svara för sin verksamhet inför generaldirektören för Utbildningsstyrelsen och inte för studentexamensnämnden. Vilken roll kommer nämnden att ha för att lägga upp utvecklingsmål för studentexamen?

Propositionen innebär att Nationella centret för utbildningsutvärdering kommer att ingå i Utbildningsstyrelsens resultatkontrakt vad gäller undervisnings- och kulturministeriets resultatstyrning. Även om det finns ett särskilt moment för Utvärderingscentret i statsbudgeten, innebär detta att generaldirektören för Utbildningsstyrelsen i fortsättningen har huvudansvaret för att de fristående enheterna Nationella centret för utbildningsutvärdering och studentexamensnämndens kansli utför sitt arbete i överensstämmelse med lagstiftningen och inom ramen för anslagen i statsbudgeten. I personalfrågor kommer det att höras till Utbildningsstyrelsen och generaldirektören att bereda och avtala om preciserande tjänste- och arbetskollektivavtal. Med en sådan verk-

Betänkande KuUB 4/2017 rd
Reservation

Samhetsmodell kan Utvärderingscentret inte vara oberoende. Centret är inte funktionellt oberoende om generaldirektören svarar för att budgeten följs för hela enheten och har rätt att utlysa tjänster. Lagförslaget och motiven bör preciseras och därför måste generaldirektörens totala ansvar för Nationella centret för utbildningsutvärdering och studentexamensnämnden inskränkas. Lagen måste också få en skrivning om att direktören för Utvärderingscentret har rätt att avgöra interna frågor. Vidare måste generaldirektörens befogenheter att anställa personal och ange personalvillkor inskränkas.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslagen.

Helsingfors 18.5.2017

Jukka Gustafsson sd
Li Andersson vänst
Eeva-Johanna Eloranta sd
Mikaela Nylander sv
Outi Alanko-Kahiluoto gröna
Ilkka Kantola sd