Utlåtande KuUU 9/2026 rd– EÄ 20/2024 rd

Kulturutskottet

Inlärningsresultat, jämlika möjligheter och finansiering i fråga om den grundläggande utbildningen

Till revisionsutskottet

INLEDNING

Remiss

Inlärningsresultat, jämlika möjligheter och finansiering i fråga om den grundläggande utbildningen (EÄ 20/2024 rd): Ärendet har remitterats till kulturutskottet för utlåtande. Tidsfrist 10.6.2026.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- forskningshandledare Hannu Karhunen
- konsultativ tjänsteman Minna Polvinen, undervisnings- och kulturministeriet
- gästforskare Sirkku Kupiainen, Helsingfors universitet
- direktör Hannele Seppälä, Nationella centret för utbildningsutvärdering
- enhetschef Salla Venäläinen, Nationella centret för utbildningsutvärdering
- vice ordförande, professor Mirjamaija Mikkilä-Erdmann, NCU:s utvärderingsråd
- universitetsforskare Arto K. Ahonen, Pedagogiska forskningsinstitutet, Jyväskylä universitet
- biträdande professor Najat Ouakrim-Soivio, Pedagogiska forskningsinstitutet, Jyväskylä universitet
- forskardoktor Jonna Pulkkinen, Pedagogiska forskningsinstitutet, Jyväskylä universitet
- undervisningsråd Minna Harmanen, Utbildningsstyrelsen
- specialsakkunnig Mari Sjöström, Finlands Kommunförbund
- utbildningspolitisk chef Jaakko Salo, Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ rf
- ledande expert Annakaisa Tikkinen, Bildningsbranschen rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- akademiforskare, docent Aino Saarinen, Helsingfors universitet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Revisionsutskottet har begärt utlåtande av kulturutskottet om den utredning som revisionsutskottet låtit göra om inlärningsresultat, jämlika möjligheter och finansiering inom den grundläggande utbildningen (på finska "Perusopetuksen oppimistulokset, mahdollisuuksien tasa-arvo ja rahoitus"). I forskningsrapporten konstateras att valet av tema grundade sig på att det inte finns tillräckligt med tillförlitlig information om orsakerna till att inlärningsresultaten inom den grundläggande utbildningen har försämrats under de senaste två årtiondena och till att skillnaderna mellan skolorna har ökat.

I rapporten redogörs för hur inlärningsresultaten inom den grundläggande utbildningen i Finland har utvecklats under de senaste tjugo åren. Vidare granskas hur likvärdigheten i utbildningen förverkligas och vilka utmaningar som är förenade med den. Rapporten tar också fasta på bedömningen av inlärningsresultaten inom den grundläggande utbildningen i nuläget och på det kunskapsunderlag som är kopplat till dem samt på befintliga nationella informationsresurser och tillgängliga registerdata. Rapporten är övergripande och beskrivande. Den empiriska delen är relativt begränsad och fokuserar på tillgängliga data om elevernas slutvitsord i den grundläggande utbildningen och deras val av utbildning på andra stadiet.

Det föreslås bland annat att insamlingen av uppgifter om den grundläggande utbildningen effektiviseras, att den nationella datainfrastrukturen stärks och att det tillsätts en parlamentarisk kommitté för att bereda konkreta åtgärder för att utveckla datainfrastrukturen för utbildningen.

Utskottet välkomnar försöken att utveckla den nationella dataproduktionen inom utbildningen samt den utvärdering och forskning som baserar sig på den. Utskottet behandlar förslagen närmare nedan.

Utskottet påpekar rent allmänt att kunskapsunderlaget för småbarnspedagogiken och utbildningen bör utvecklas långsiktigt och forskningsbaserat med beaktande av utbildningssystemet som helhet. Tidigare forskningsresultat och utredningar samt information som samlats in i samband med tidigare reformer bör utnyttjas i utvecklingsarbetet. Vid utvecklingen av bedömningen är det väsentligt att beakta de pedagogiska effekterna av de ändringar som genomförts. Dessutom bör det noteras att inlärningsresultaten inte enbart påverkas av faktorer i skolan utan bland annat också av hur barn och unga tillbringar vardagen utanför skolan och av deras fritidsintressen och hobbyer. Utskottet noterar utifrån yttranden från sakkunniga att det i nuläget inte finns något uppdaterat nationellt kunskapsunderlag om antalet lärare och om lärarnas utbildning och behörighet.

Den grundläggande utbildningen och dess kunskapsunderlag har utvecklats långsiktigt

Utskottet konstaterar att likvärdigheten i den grundläggande utbildningen länge har varit en politiskt prioriterad fråga. Likvärdigheten i utbildningen har utvecklats under flera regeringsperioder. Som exempel kan nämnas att den behovsbaserade finansieringen skrevs in i

lagen under statsminister Marins regeringsperiod medan finansieringsnivån stabiliserades under statsminister Orpos regeringsperiod.

Utvecklingsarbetet, bland annat för att förbättra utvärderingen, pågår för närvarande inom flera olika projekt vid undervisnings- och kulturministeriet. Ministeriet har startat ett projekt för att utreda effekterna av åtgärder som syftar till att främja jämlikheten och likabehandlingen inom småbarnspedagogiken samt förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen. Utvärderingen av utbildningen och bedömningen av elevernas lärande utvecklas i enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Orpos regering som ett led i genomförandet av kunskapsgarantin. Utvecklingsprojektet har påbörjats genom en proposition (RP 35/2026 rd) där det föreslås ändringar i bestämmelserna om bedömning av elevernas lärande och deras framsteg i studierna samt en minimikunskapsnivå för respektive läroämne. Kulturutskottet lämnade sitt betänkande om propositionen den 3 juni 2026 (KuUB 7/2026 rd).

Vidare bereder undervisnings- och kulturministeriet för närvarande förslag till åtgärder för att förbättra inlärningsresultaten inom den grundläggande utbildningen. Arbetsgruppen överlämnade sin rapport till undervisningsministern den 29 april 2026. Ett viktigt projekt för att stärka kunskapsunderlaget har också varit undervisnings- och kulturministeriets utredning om befolkningsutvecklingens inverkan på ordnandet av den grundläggande utbildningen. Rapporten i anslutning till projektet överlämnades till undervisningsministern den 12 mars 2026. I den föreslås det att det införs kvalitetskriterier för ordnandet av den grundläggande utbildningen och att de följs upp på riksnivå.

Nationell utvärdering av utbildningen och förslag som gäller datainfrastruktur

I den aktuella rapporten (kapitel 6) föreslås att det skapas en ny nationell datainfrastruktur. Det föreslås ingen slutgiltig modell utan avsikten är att förslaget ska fungera som stöd för diskussioner och beslut när systemet moderniseras. I rapporten lyfts det fram att problemet inte i första hand är bristen på information om utbildning och undervisning, utan att informationen är splittrad och svår att sammanställa.

Utskottet påpekar att utvärderingen av utbildningen genomförs i enlighet med gällande lagstiftning. Enligt 21 § i lagen om grundläggande utbildning (628/2998) är syftet med bedömningen av utbildningen att säkerställa att syftet med lagen nås sant att stödja en utveckling av utbildningen och att förbättra förutsättningarna för inlärning. Enligt bestämmelsen ska den som ordnar utbildning utvärdera utbildningen samt delta i extern utvärdering av verksamheten.

Enligt lagen om Nationella centret för utbildningsutvärdering (1295/2013) har utvärderingscentret till uppgift att utvärdera kvaliteten på och inlärningsresultaten inom småbarnspedagogiken och utbildningen i Finland, utveckla utvärderingen och stödja dem som ordnar småbarnspedagogik, undervisning och utbildning i kvalitetssäkringen samt producera information som stöd för utbildningspolitiken och utvecklingen. Utvärderingarna styrs av en utvärderingsplan som görs upp för fyra år i sänder. Planen godkänns av undervisnings- och kulturministeriet på framställning av ett utvärderingsråd. Inom utbildningsutvärderingen produceras i regel information för utveckling av utbildningen på riksnivå.

Utvärderingscentrets verksamhet är inte enbart lagstadgad utan också oberoende. Utvärderingscentrets utvärderingsuppdrag och longitudinella undersökningar omfattar hela utbildningssystemet och stärker kunskapsunderlaget inom småbarnspedagogiken och utbildningen. I utvärderingsverksamheten används bland annat skolrespons och det nya digitala Joda-systemet som utvecklats i samarbete med CSC. Viktiga informationsresurser inom utbildningssektorn i Finland är också Koski och Vipunen. Utbildningsdata samlas också in genom Institutet för hälsa och välfärds skolhälsoenkäter, utbildningsanordnarnas självvärderingar och externa utvärderingar.

Utöver lagstadgade utvärderingar utvärderas utbildningen också genom OECD:s Pisa-undersökningar och andra internationella utvärderingar av inlärningsresultaten, såsom IEA:s (International Association for the Evaluation of Educational Achievement) undersökningar (PIRLS, TIMSS, ICILS och ICCS). Genom internationella undersökningar är det möjligt att följa nationella inlärningstrender och faktorer som påverkar dem samt jämföra kunskapsnivån bland finländska unga och förändringar i kunnandet på internationell nivå. Också universiteten bedriver forskning med anknytning till utvärdering av elevernas lärande. Utvärderingar inleds också till exempel utifrån riksdagens ställningstaganden och uttalanden.

I Finland utvärderas utbildningsanordnarens verksamhet inte utifrån elevernas inlärningsresultat, utan utifrån anordnarens lagstadgade självvärdering. Utbildningsanordnaren svarar för att definiera innehållet samt för det praktiska genomförandet. Till stöd för utbildningsanordnarnas självvärdering har det utarbetats riksomfattande kvalitetskriterier för den grundläggande utbildningen (Undervisningsministeriets publikationer 2009:19).

Utskottet betonar, i linje med sakkunnigyttrandena, att istället för att det införs ett nytt, tungrott system bör samordningen av de nuvarande informationsresurserna och registren förbättras samt utvärderingarnas systematiska karaktär ökas. Utskottet anser inte att det behövs en ny nationell datainfrastruktur. Det bör också noteras att omfattande insamling av nya typer av data på anordnarnivå (till exempel budgetuppgifter och uppgifter om timantal och läromedel) skulle medföra nya skyldigheter för skolorna och belasta utbildningsanordnarna. Enligt utskottet bör det vid utvecklingen av datainsamlingarna säkerställas att fokus inte enbart ligger på faktorer som är lätta att mäta, utan också på faktorer som är väsentliga för att utveckla utbildningen.

Förslag till inrättande av en kommitté

I rapporten föreslås att det tillsätts en parlamentarisk kommitté som ska ha till uppgift att ta fram konkreta åtgärder för att förbättra datainfrastrukturen för den grundläggande utbildningen. I ett sakkunnigyttrande påpekas det att kommittén enligt rapporten ska ha till uppgift att utreda sådana frågor som egentligen borde ha besvarats i rapporten. Utskottet ställer sig inte bakom förslaget att tillsätta en kommitté för att definiera innehållet i de nationella utvärderingarna eller planera den nationella datainfrastrukturen. Orsaken till detta är att det utvecklingsarbete som föreslås i rapporten pågår redan i nuläget och det är möjligt att också på andra sätt söka svar och lösningar på de frågor som lyfts fram i rekommendationerna. Förslaget strider också mot den gällande lagstiftningen om utvärdering av utbildning och skulle skapa överlappande strukturer.

Bedömning av lärandet och förslag om nationella prov

För att stärka bedömningen inom och kunskapsunderlaget för den grundläggande utbildningen föreslås det i rapporten att det införs riksomfattande representativa pilotförsök med fokus på bedömningen av kunnandet i olika årskurser. Granskningen av inlärningsresultaten i rapporten utgår från tidigare litteratur.

Utskottet hänvisar till det som sägs i ett sakkunnigyttrande om att man bör ställa sig kritiskt till kapitel 2 om faktorer som inverkar på inlärningsresultaten, eftersom tidigare forskningsrön inte har beaktats på ett heltäckande eller balanserat sätt i granskningen. I kapitlet behandlas faktorer som hänför sig till skolmiljön och det lyfts fram att forskningen som gäller skolmiljön är knapp, men enligt sakkunnigyttrandet finns det hundratals undersökningar där området behandlas. I den aktuella rapporten har man också granskat sådana faktorer där variationen mellan de finländska skolorna är liten, vilket alltså inte förklarar varför skillnaderna i inlärningsresultat har ökat. Dessutom har största delen av de faktorer som påverkar inlärningsresultaten lämnats utanför undersökningen.

I rapporten konstateras (s. 33) att fokus på nationell nivå ligger på OECD:s PISA-resultat, vilket kan ha begränsat den utbildningspolitiska debatten och styrt uppmärksamheten bort från andra centrala kompetensområden i läroplanen och från granskningen av hur likabehandlingen bland unga uppnås. Enligt ett sakkunnigyttrande är påståendet svagt underbyggt, eftersom PISA-utvärderingen mäter ett brett spektrum av företeelser och likvärdighet mellan elever från olika bakgrunder har varit ett bärande tema i PISA-undersökningarna. Även om man kan konstatera att den utbildningspolitiska debatten har begränsats i Finland, beror detta knappast på PISA-undersökningen.

Utskottet hänvisar till sitt tidigare utlåtande (KuUU 4/2024 rd, s. 2) och konstaterar att även om PISA-undersökningen endast omfattar en bråkdel av målen för den grundläggande utbildningen, ger den värdefull information för uppföljningen av de nationella utvecklingstrenderna. Samtidigt bör man dock säkerställa att den information som ett enskilt utvärderingssystem producerar inte ger en för snäv bild av läget inom den grundläggande utbildningen i Finland och behoven av utveckling.

I kapitel 6 i rapporten konstateras det att den största bristen i fråga om utbildningens utfall i nuläget har att göra med den urvalsbaserade bedömningen av barns färdigheter, den snäva avgränsningen av de färdigheter som är föremål för bedömning samt fokuseringen på slutskedet i den grundläggande utbildningen. Enligt rapporten leder detta till att vi inte har tillgång till en heltäckande helhetsbild av elevernas utveckling i olika åldrar.

Till skillnad från de övriga nordiska länderna har Finland inga nationella prov vars resultat kunde utnyttjas för att på såväl individ- som systemnivå fastställa kunnandet hos elever inom den grundläggande utbildningen. I den grundläggande utbildningen i Finland genomförs inte heller andra standardiserade tester som omfattar hela åldersklassen. Det har inte heller funnits skolinspektörer sedan 1991. Enligt rapporten leder avsaknaden av nationella prov till att vi inte känner till orsakerna till att inlärningsresultaten försämras. Av rapporten framgår emellertid inte vilken nytta nationella prov har haft i de övriga nordiska länderna till exempel för att klarlägga

orsakerna till försämrade inlärningsresultat eller för att stödja utvecklingen av utbildningen. De senaste PISA-resultaten visar att inlärningsresultaten har sjunkit i nästan alla nordiska länder: Mellan de två senaste PISA-undersökningarna sjönk resultaten i matematik med 20 poäng i Danmark och Sverige, med 23 poäng i Finland, med 33 poäng i Norge och med 36 poäng på Island. I OECD-länderna i genomsnitt sjönk resultatet i matematik med 17 poäng.

De nationella utvärderingar av inlärningsresultaten som Karvi genomför baserar sig i huvudsak på urval. Grundläggande principer är också att utvärderingarna bygger på noggrant utformade indikatorer som har testats på förhand samt på analysmetoder som beaktar materialets särdrag. På detta sätt säkerställs resultatets överförbarhet och tillförlitlighet.

Utvärderingar som baserar sig på urval har ansetts vara ett kostnadseffektivt sätt att få information om inlärningsresultaten. Urvalen är representativa för hela åldersklassen, vilket innebär att utvärderingen inte fokuserar på en enskild skola eller elev. När resultaten inte publiceras på elev- eller skolnivå är det möjligt att undersöka och utvärdera inlärningsresultaten utan att det är möjligt att rangordna skolorna inom den grundläggande utbildningen.

I flera sakkunnigyttranden till utskottet har man förhållit sig kritiskt till de nationella proven och den skolranking som är kopplad till dem. Å andra sidan har det också framförts att forskningsrön inte entydigt stöder uppfattningen att rankinglistor i sig skulle öka differentieringen mellan skolorna, och det har föreslagits att man ska utreda möjligheterna att undanröja de risker som följer av offentlig rangordning av skolor, så att nationella prov skulle kunna användas i skolorna för att jämföra resultat med andra skolor och för att utveckla den egna undervisningen.

Som en kritisk iakttagelse har det i ett sakkunnigyttrande med hänvisning till internationella erfarenheter framförts att jämförelser av inlärningsresultaten i offentligheten och rangordning av skolor kan få oönskade konsekvenser, såsom att undervisningen begränsas till att fokusera på mätbart innehåll på bekostnad av mångsidiga lärområden. Det finns också en risk för att utvärderingar som leder till jämförelser på nationell nivå ökar pressen på såväl eleverna som undervisningspersonalen. Rangordning som baserar sig på elevernas kunnande ligger varken i elevernas eller lärarnas intresse.

Rankinglistor är också förenade med en risk för att skillnaderna mellan skolorna ökar och förtroendet för utbildningssystemet försvagas, om utvärderingsresultaten används i offentligheten på ett stämplande eller skuldbeläggande sätt. Det finns också en risk för att närskoleprincipen urholkas. Tanken bakom principen är att trygga tillgången till högklassig grundläggande utbildning för alla barn och unga på lika villkor oberoende av var de bor.

Utskottet betonar vikten av att bättre utnyttja de nuvarande registeruppgifterna, stärka en systematisk bedömning, precisera kriterierna för bedömningen av elevernas kunnande, förbättra tillgången till information om lärare och resurser samt utveckla kunskapsunderlaget. Utskottet hänvisar till sitt betänkande KuUB 7/2026 rd och betonar att det behövs riksomfattande uppgiftsbanker för att trygga en enhetlig och jämförbar bedömning av elevernas kunnande. Det bör noteras att nationella verktyg eller material för bedömning bör bindas till läroplanen och att beredningen och införandet av sådana verktyg eller material förutsätter mål och bedömningskriterier som fastställts för varje årskurs i de nationella läroplansgrunderna.

Avslutningsvis

Den aktuella forskningsrapporten är snarare tillbakablickande och syftar till att beskriva den tidigare situationen än att staka ut riktlinjerna för den nya grundskolan. De synsätt som framförs i fråga om förhållandet mellan insats och resultat inom utbildningen utgör ett genomgående tema i rapporten. Den modell för ett samlat datamaterial som presenteras i rapporten innehåller många inslag som typiskt hänför sig till globala utbildningsreformer, såsom standardisering av undervisning och lärande, fokus på läs- och räknefärdigheter, inriktning av undervisningen för att uppnå vissa på förhand definierade mål, införande av marknadsbaserade förändringar samt uppföljning som bygger på prov.

Enligt ett sakkunnigyttrande har tanken att en specifik satsning på utbildningen skulle generera vissa slags resultat inte alltid fått stöd i forskningen. I skolorna pågår många olika processer för att uppnå mål som hänför sig till undervisning, motivation och bildning och som påverkar sambandet mellan insatser och resultat. Dessa går inte att mäta, men kan ändå identifieras i det praktiska undervisningsarbetet.

I ett sakkunnigyttrande har det också fästs uppmärksamhet vid att man i den aktuella forskningsrapporten vid ett flertal tillfällen jämför unga som valt gymnasieutbildning med unga som valt yrkesutbildning på ett sätt som antyder att valet av yrkesutbildning skulle vara problematiskt eller ett tecken på svagare resultat. Detta antagande motiveras inte på något sätt. Utskottet fäster vikt vid behovet av experter som avlagt yrkesinriktad examen och betonar yrkesutbildningens och gymnasieutbildningens likvärdiga betydelse.

Utskottet hänvisar till ett sakkunnigyttrande och betonar att vårt nuvarande nationella bedömningssystem i internationell jämförelse är lätt och kostnadseffektivt och att det inte belastar eleverna eller lärarna oskäligt mycket. Bedömningen av elevernas kunnande är också en central del av lärandeprocessen och ett av kärnområdena i lärarnas yrkesskicklighet. Det är inget som kan läggas ut på utomstående aktörer. Bedömningen ska stödja lärandet och de centrala målen för den grundläggande utbildningen och inte bara fokusera på slutbedömningen.

UTSKOTTETS UTLÅTANDE

Kulturutskottet föreslår

att revisionsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande KuUU 9/2026 rd

Helsingfors 4.6.2026

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Tuula Haatainen sd
vice ordförande Ari Koponen saf
medlem Sandra Bergqvist sv
medlem Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Pia Hiltunen sd
medlem Mari Holopainen gröna
medlem Hanna Kosonen cent
medlem Milla Lahdenperä saml
medlem Pia Lohikoski vänst
medlem Nasima Razmyar sd
medlem Sara Seppänen saf
medlem Markku Siponen cent
medlem Jaana Strandman saf
medlem Oskari Valtola saml.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Lahtinen.