

Den kompetensbaserade modellen leder yrkesutbildningen i rätt riktning

Aila Korpi, Anu Räisänen, Jani Goman, Risto Hietala, Johanna Kiesi och Mari Rökköläinen, Nationella centret för utbildningsutvärdering

Tillämpningen av den kompetensbaserade modellen har gått framåt, men det finns ännu mycket kvar att göra

I granskningen lyfter man fram centrala resultat från utvärderingen Kompetensbaserad, kundorienterad och effektiv yrkesutbildning (2016–2017), där man utredde hur den kompetensbaserade modellen som anknyter till examensreformen inom den grundläggande yrkesutbildningen förverkligas samt faktorer som bidrar till och bromsar detta förverkligande och prognoser för framtiden. I utvärderingen granskades även de effekter och risker som reformen av yrkesutbildningen medför och information om kritiska framgångsfaktorer och utvecklingsbehov togs fram.

- Den kompetensbaserade modellen har gett en god grund för en strukturell förändring av yrkesutbildningen. Den har förtydligat examenssystemet, breddat examina samt ökat kundorienteringen genom att introducera flexibilitet och individualisering i studierna, förtydlat samarbetet mellan arbetslivet och utbildningsanordnarna och föra yrkesutbildningen närmare arbetslivet. I samband med att examina breddas är det dock viktigt att säkerställa att de motsvarar den kompetensgrund som yrkena kräver.
- Den kompetensbaserade modellen minskar regleringen av examenssystemet, förenklar styrningssystemet och ökar utbildningsanordnarnas autonomi och ansvar.
- Den kompetensbaserade modellen har i hög grad förändrat undervisningspersonalens arbete och yrkesbild, vilket har medfört stora utmaningar i fråga om utvecklingen av deras kompetens och beredskap.
- Tryggandet av tillräckligt med arbetsplatser och arbetsplatshandledare, arbetsplatshandledarnas kompetens samt tillräckligt med stöd och handledning för studerande och arbetsplatshandledare har stor betydelse för hur tillämpningen av den kompetensbaserade modellen lyckas.

- Betydelsen av kvalitetsledning och -säkring ökar när förvärvandet av kunskaper i allt högre grad flyttas till arbetsplatser och andra lärmiljöer. I och med att examenskommissionerna och organen för yrkesprov läggs ner kommer de nya arbetslivskommissionerna att få en stor roll i säkrandet av utbildningens kvalitet.
- Inom samarbetet mellan utbildningsanordnarna finns många outnyttjade möjligheter i fråga om den kompetensbaserade modellen, kundorienteringen och effektiviseringen av verksamheten.
- Kostnadsstrukturerna har förändrats i och med införandet av den kompetensbaserade modellen och kommer att förändras ytterligare när reformen framskrider. Prioriteringarna flyttas mot bland annat rådgivning och handledning för studerande, inläring på arbetsplatser, samarbete mellan utbildningsanordnare, utveckling av personalens kompetens samt utveckling av pedagogisk praxis och lärmiljöer. I framtiden behövs mer och mer specifikt inriktade anslag för att utveckla dessa funktioner.
- I och med den förnyade finansieringen ökar betydelsen av verksamhetens effektivitet och effekter, vilket stödjer anordnandet av arbetslivsorienterad och kompetensbaserad utbildning. De förnyelser av finansieringen och verksamheten som reformen för med sig medför dock även risker i fråga om utbildningens kvalitet, den kompetens som utbildningen ger, utbildningsanordnarnas verksamhetsförutsättningar samt jämlikheten mellan olika områden.

Utvärderingen gav information som stödjer yrkesutbildningsreformen

En kompetensbaserad modell och arbetslivsorientering har varit utgångspunkter för yrkesutbildningen redan i omkring tjugo år. I samband med de projekt för utveckling av examenssystemet som genomförts under 2010-talet och den examensreform som avslutade dessa (och trädde i kraft 1.8.2015) har den kompetensbaserade modellen dock lyfts upp som en prioritering för hela examensreformen. **Den kompetensbaserade modellens centrala mål är att göra studierna mer individuella och flexibla samt föra yrkesutbildningen närmare arbetslivet.**

Utvärderingens syfte var att utreda **förverkligandet av en kompetensbaserad, kundorienterad och effektiv yrkesutbildning** (kompetensbaseringsläge) samt **lämpligheten, effekterna, riskerna och förändringsbehoven hos de politiska åtgärder** som anknyter till detta (utvärdering av politiska åtgärders effekter).

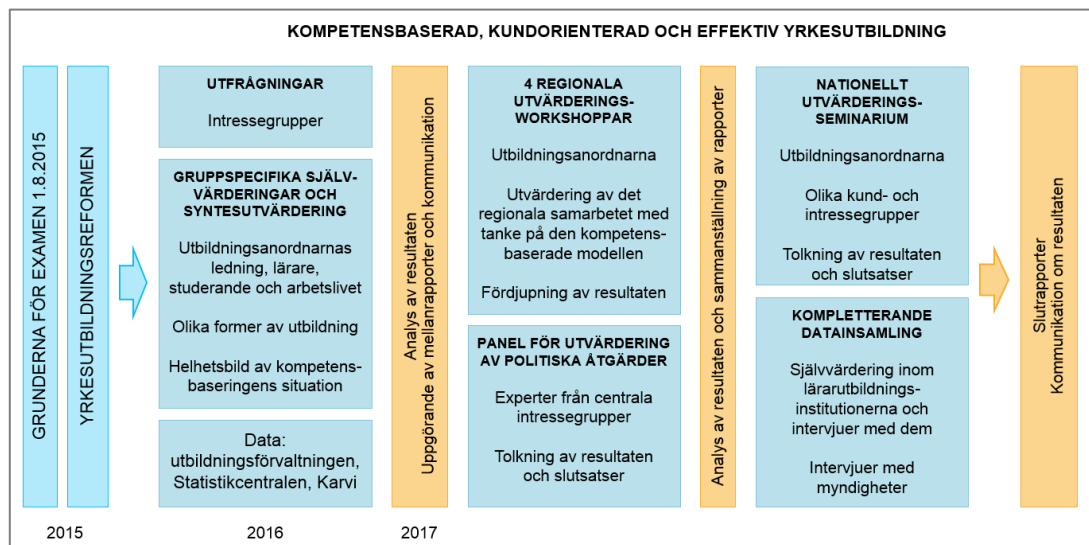
Utvärderingen gällde yrkesutbildningsanordnarnas kärnverksamhet samt relaterade kundprocesser och resurser som stödjer dem. Utvärderingen gällde följande områden:

- Ledningen av den kompetensbaserade modellen
- Utbildningsutbudet och tillgången till utbildning
- Den kompetensbaserade modellens resurser
- Verksamhetsmodeller och strukturer
- Uppföljning, utvärdering och resultat samt förverkligandet av den kompetensbaserade modellen som helhet
- Politiska åtgärder
- Syntes

Utvärderingen fungerade som ett stöd för yrkesutbildningsreformen (2015–2019), vars mål är att förnya yrkesutbildningen och göra den till en kompetensbaserad och kundorienterad helhet, öka inläringen på arbetsplatser och de individuella studievägarna samt förnya utbildningen så att den bättre än tidigare motsvarar arbetslivets, individernas och samhällets förändrade kompetensbehov. Genom en effektivisering av verksamheten anpassar man även utbildningssystemet till de minskade resurserna inom den offentliga ekonomin.

Utvärderingen gällde alla anordnare av yrkesutbildning och omfattade alla former av yrkesutbildning som leder till examen. Information samlades in från utbildningsanordnarnas ledning, den undervisande personalen, studerande, representanter för arbetslivet, intressegrupper samt representanter för utbildnings- och arbetsförvaltningen. I utvärderingen deltog sammanlagt 145 anordnare av yrkesutbildning, vilket motsvarar omkring 90 procent av alla anordnare. Av dessa ordnade 106 examensinriktad¹ yrkesutbildning i olika former² medan 39 ordnade motsvarande utbildning endast som vuxenutbildning³.

Utvärderingen gjordes enligt principerna för **utvecklande utvärdering** och lyfte fram olika parter, i synnerhet kundernas, aktiva deltagande i produktionen av information för utvärderingen och tolkningen av dess resultat i enlighet med den utvärderingsstruktur som illustreras i figur 1. De centrala metoderna för utvärdering och datainsamling var självvärderingar, workshoppar, en utvärderingspanel, seminarier och intervjuer.



Figur 1. Utvärderingens struktur

Resultat och slutsatser

Kompetensbaserings läge

Resultaten av utvärderingen visar att kompetensbaserings läge är måttligt bra (omkring 3,5 på skalan 1–5⁴). Kompetensbaserings läge är bäst när det gäller verksamhetsmodeller och

¹ Yrkesinriktad grundexamen, yrkesexamen och specialyrkesexamen

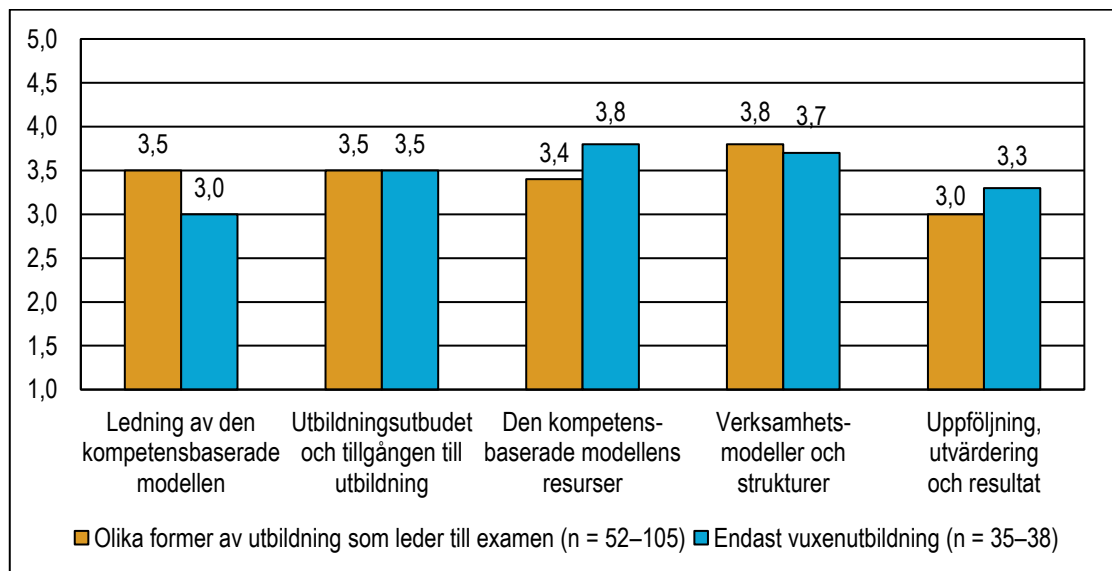
² Grundläggande yrkesutbildning vid läroanstalter, fristående examina och utbildning som förbereder för dem, läroavtalsutbildning

³ Fristående examina och utbildning som förbereder för dem, läroavtalsutbildning

⁴ Bedömningskala: 1 = förverkligas mycket dåligt, 2 = förverkligas rätt dåligt, 3 = förverkligas medelmåttigt, 4 = förverkligas bra, 5 = förverkligas mycket bra

strukturer och sämst när det gäller uppföljning, utvärdering och resultat (figur 2). När det gäller verksamhetsmodeller och strukturer betraktade aktörer inom yrkesutbildningen i synnerhet utvärderingen av studerande, inläringen i arbete och individualiseringen som centrala styrkor.

Skillnaderna mellan anordnargrupperna när det gäller kompetensbaseringsläge är på det stora hela ganska små, även om förverkligandet har gått framåt i olika takt. Uppföljningen, utvärderingen och resultaten av den kompetensbaserade modellen är ett delområde där båda anordnargrupperna har mycket kvar att utveckla.



Figur 2. Kompetensbaseringsläge inom olika utvärderingsområden per anordnargrupp

Reformen ses som en möjlighet, men det finns också hot

Utbildningsanordnare, studerande och arbetslivet förhåller sig huvudsakligen positivt till de möjligheter som yrkesutbildningsreformen och den kompetensbaserade modellen för med sig. Reformen för yrkesutbildningen närmare arbetslivet, förtätar samarbetet mellan arbetslivet och anordnare av yrkesutbildning samt förbättrar de studerandes möjligheter att anpassa studierna till sina egna behov. Samtidigt höjs kraven på arbetslivet och utbildningsanordnarna att erbjuda fler praktikplatser än tidigare, göra sin verksamhet mer flexibel samt förnya och utveckla undervisningspersonalens arbete och kompetens.

Tillämpningen av den kompetensbaserade modellen har bromsats av de samtidiga inbesparingarna inom yrkesutbildningen, den snäva tidtabellen för reformen samt det faktum att centrala aktörer inom yrkesutbildningen, såsom arbetslivet och studerande, har upplevt att de inte har fått tillräckligt med information om reformen och dess inverkan på deras verksamhet. Tillgången till praktikplatser och arbetsplatshandledare samt stödet och handledningen för dem i deras utbildningsuppgift kommer att vara centrala utmaningar som kan påverka reformens framgång. Med tanke på resurserna är det också mycket viktigt hur den handledning som de studerande behöver i sina individuella studier tryggas och hur lärarnas och arbetsplatshandledarnas kompetens säkerställs.

De stora variationerna när det gäller rutinerna inom och mellan utbildningsanordnarna samt i kontakterna med arbetslivet skapar ojämlikhet mellan studerande och belastar arbetslivet. I samband med examensreformen har man börjat harmonisera rutinerna på anordnarnivå, men

delandet av erfarenheter och god praxis som anknyter till den kompetensbaserade modellen inom och mellan anordnarna har ännu inte kommit igång. Inom samarbetet mellan utbildningsanordnarna finns också många outnyttjade möjligheter i fråga om den kompetensbaserade modellen. Genom att förtäta samarbetet, harmonisera utbildningsutbudet och verksamhetsmodellerna (t.ex. utbildningsvägar, arbetslivs- och praktiksamarbete) samt kombinera och dela materiella och immateriella resurser kan man öka kundorienteringen och effektivisera verksamheten.

Främjandet av kundorienteringen kräver en gemensam vilja och en ny sorts ledarskap av utbildningsanordnarna, vilket även kräver kompetensutveckling. Här, precis som när det gäller utvecklingen av arbetsplatsernas, arbetsplatshandledarnas och lärarnas kompetens, har anordnarna av utbildning för yrkeslärare en viktig roll.

Betydelsen av kvalitetsledning och -säkring lyfts fram

Den kompetensbaserade modellen lyfter fram betydelse av kvalitetsledning och -säkring, då förvärvandet av kunskaper i högre grad än tidigare sker på arbetsplatser och i andra lärmiljöer. Detta gäller i synnerhet kvalitetssäkringen av arbetsplatser, inläring i arbete, handledning och bedömningen av kunskaper.

Resultaten av utvärderingen visar att det på systemnivå ännu inte finns särskilt många bevis på den kompetensbaserade modellens effekter och att uppföljningen och utvärderingen behöver utvecklas. Med tanke på tillämpningen av den kompetensbaserade modellen är det viktigt att uppföljningen och utvärderingen fungerar och att den information som samlas in används för att förbättra tillämpningen. I tillägg till utvärderingen på systemnivå behövs en extern utvärdering av verksamheten och kvalitetsledningen, som stödjer anordnare och andra aktörer i utvecklingen av den kompetensbaserade modellen.



- Ökat fokus på de studerande och arbetslivet
- Förtätat samarbete inom och mellan utbildningsanordnare
- Ökad arbetslivsorientering och individualisering i planeringen och förverkligandet av undervisningen
- En mångsidigare bedömning av de studerande



- Ökad kunskap om den kompetensbaserade modellen
- Tryggande av ett tillräckligt antal praktikplatser och arbetsplatshandledare samt tillräcklig handledning för de studerande
- Utveckling av lärarnas och arbetsplatshandledarnas kompetens
- Harmonisering av rutinerna och förtätande av samarbetet mellan anordnarna för att förbättra kundorienteringen
- Ökat samarbete med arbetslivet
- Utveckling av kvalitetsledningen och -säkringen samt uppföljningen och utvärderingen

Utvärdering av politiska åtgärders effekter (ex ante)

I utvärderingen granskades lämpligheten, effekterna, riskerna och förändringsbehoven hos de politiska åtgärder som anknyter till utvecklingen av en kompetensbaserad, kundorienterad och effektiv yrkesutbildning. En del av utvärderingen fokuserade på examensreformen år 2015, men tyngdpunkten låg på den kommande yrkesutbildningsreformen. I utvärderingen granskades de effekter och risker som reformen medför ur olika perspektiv och information om kritiska framgångsfaktorer och utvecklingsbehov togs fram.

Utvecklingen går i rätt riktning

Utvärderingen visar att reformen rörande den kompetensbaserade modellen, kundorienteringen och verksamhetens effektivitet är ett steg i rätt riktning – målen och åtgärderna är väl underbyggda. Den tidigare examensreformen har skapat en god grund för den kommande reformen.

Reformen har förberetts genom ett omfattande och långvarigt samarbete med olika parter och aktörer. De mest kritiska ställningstagandena som riktats mot reformen har gällt finansieringen och dess förutsägbarhet samt finansieringssystemets möjligheter att trygga ett högklassigt genomförande av den kompetensbaserade modellen ur olika kundgruppers perspektiv. Det föreligger också utmaningar när det gäller systemets förmåga att trygga utbildningens kvalitet och förhindra fenomen som inverkar negativt på kompetensen och det kompetensbaserade systemet, såsom alltför smala kompetenser, sänkta kompetenskrav och för stort fokus på prestationer.

Ur arbets- och näringslivets synvinkel är det centrala att kunna förutse de regionala utbildningsbehoven på lång och kort sikt. Man måste också se till att alla invånare har jämlika utbildningsmöjligheter.

Man måste svara på olika behov

Utbildningsanordnarna måste även i framtiden balansera sina roller som utbildare av experter och förebyggare av utslagning i sin verksamhet. Utvärderingen visar att det finns en risk för att beaktandet av behoven hos studerande som behöver särskilt stöd och handledningen för dessa studerande försvagas till följd av reformen. Utbildningen av olika studerande ska ordnas så att utbildningarna för olika grupper inte tar resurser från varandra. I framtiden behövs kunskap om hur olika examina och examensdelar samt deras rutiner stödjer studerande med inlärningssvårigheter och hjälper dem att avlägga exempelvis delexamina. Resurser bör också riktas till grundskolor, social- och familjearbete samt annat stöd som tryggar de studerandes beredskap för yrkesstudier.

Utveckling av yrkespedagogiken

Utvecklingen av en kompetensbaserad utbildning handlar om pedagogiskt tänkande samt utveckling och förnyelse av metoder. Ur de studerandes synvinkel är det centrala att den norm-, resurs- och informationsstyrning som reformen gäller säkerställer att de studerande uppnår målen för yrkesutbildningen och den kompetens den ska ge samt tryggar möjligheterna att individualisera studierna, förvärvandet av det kunnande som arbetslivet kräver samt möjligheterna att utveckla en beredskap för fortsatta studier.

Den kompetensbaserade modellen, inklusive praxisen för individualisering av studierna, identifiering och erkännande av kompetens samt handledning och utvärdering av lärandet, bör utvecklas ytterligare, och denna utveckling ska tryggas inom alla utbildningsområden och examina.

Reformens mål är att öka inläringen på arbetsplatser. För att trygga de studerandes kompetens måste man se till att praktikplatserna möjliggör en tillräckligt bred kompetensutveckling, så att den studerande får förutsättningar att arbeta hos olika arbetsgivare under sin karriär. En alltför begränsad kompetens begränsar den studerandes framtida karriärmöjligheter.

I samband med reformen bör man utreda möjligheter och olika alternativ för incitament som uppmuntrar arbetsgivare att ta emot studerande och ordna högklassig arbetsplatshandledning.

Yrkesutbildningsreformen ökar utbildningsanordnarnas autonomi och ansvar. Samtidigt förnyas lärarrollen och det sätt på vilket utbildningen ordnas och förverkligas. Som en följd av detta måste verksamheten, personalen och relationerna till arbetslivet ledas på ett nytt sätt. Förändringsledningen får en viktig roll.

Den kompetensbaserade modellen har förändrat lärarrollen, och reformen kommer att kräva ytterligare förändringar. Dessa förändringar kräver långsiktiga mål och möjligheter att utveckla lärarnas arbete, yrkeskompetens och pedagogiska praxis. Utveckling av lärarnas arbetsvillkor är nödvändig för att uppnå målen i såväl den kompetensbaserade modellen som den övergripande reformen av yrkesutbildningen samt för att utveckla lärarnas yrkeskompetens.

Resultat, effekter och utvärdering av utbildningen

Som stöd för förverkligandet av reformen och utredningen av dess effekter krävs en systematisk utvärdering. Med hjälp av utvärderingar av effekterna bör man ta fram information om hur reformen framskrider, hur målen uppnås och om förmågan att svara på de behov som förändrade verksamhetsmiljöer medför. Samtidigt kan man bedöma hur väl prognoserna motsvarar de faktiska effekterna. Bedömning ska gälla olika parter: studerande, arbetslivet, utbildningsanordnarna samt den undervisande och handledande personalen.

Även effekterna av det förnyade finansieringssystemet ska följas med och utvärderas. Samtidigt bör man utvärdera hur reformer inom andra förvaltningsområden påverkar yrkesutbildningen. I utvärderingen av reformer är det viktigt att identifiera de kritiska punkter som utgör grunden för beslutsfattandet i frågan och eventuella förändringar. Yrkesutbildningen behöver en långsiktig framtidsvision som ger en riktning för den strategiska utvecklingen av utbildningen på lång sikt och främjar kontinuiteten i de utbildningspolitiska målsättningarna.

Åtgärdsförslag

- Det är viktigt att säkerställa att alla aktörer inom yrkesutbildningen **får tillräckligt med information om den kompetensbaserade modellen** samt vad den innebär och kräver av dem.
 - Man måste **utveckla praxisen** för tillämpningen av den kompetensbaserade modellen och **säkerställa att den är enhetlig** inom alla utbildningsområden och examina. Samarbetet mellan anordnare måste också förtätas för att förbättra kundorienteringen.
 - Ökningen av inläringen på arbetsplatser förutsätter **pedagogiskt tänkande samt pedagogiska verksamhetsmodeller och lärmiljöer** samt **utveckling av arbetsplatsernas och läroanstalternas uppgifter och samarbete**.
 - När förvärvandet av kunskaper i högre grad flyttas till arbetsplatser måste man särskilt uppmärksamma **tryggheten av utbildningens kvalitet**. Arbetslivskommissionernas roll i kvalitetssäkringen måste förtydligas.
 - Systematisk **kompetensutveckling** för undervisande och handledande personal, arbetsplatshandledare och utbildningsledare är nödvändigt för att säkerställa genomförandet av reformen. Man måste säkerställa att det finns tillräckligt med resurser för utbildning av personalen.
 - **Arbetslivets och de studerandes behov måste förutses och utbildningsutbudet måste anpassas** i enlighet med dessa behov.
 - **Styrningen av utbildningens effektivitet** ska trygga utbildningsanordnarnas förutsättningar att **trygga utbildnings- och handledningstjänster** för olika slags studerande. Effekterna av det förnyade finansieringssystemet måste följas och utvärderas kritiskt. Effekterna av separat finansiering för utbildning bör utvärderas.
 - **Lärarnas arbetsvillkor** måste omdefinieras, så att lärarna kan stödja och möjliggöra den utbildning som reformen förutsätter.
 - **Samarbetet inom arbetskraftsutbildningen** bör utvecklas med tanke på ansvaret och processerna.
 - Yrkesutbildningens **uppföljningsindikatorer måste utvecklas** för att motsvara reformens krav. Ett utvärderingsprogram som stödjer tillämpningen av reformen måste också göras upp. Dessutom behövs ett externt auditeringssystem för att stödja och säkerställa kvalitetsledningen.
 - På nationell nivå måste man skapa en långsiktig **framtidsvision för yrkesutbildningen** i samarbete med olika aktörer.
-

Bakgrund

Utvärderingen Kompetensbaserad, kundorienterad och effektiv yrkesutbildning ingår i statsrådets utvecklings- och forskningsverksamhet som stödjer beslutsfattandet samt spetsprojekt 2⁵, Kompetens och utbildning, i det strategiska regeringsprogrammet⁶, **vars mål är att reformera yrkesutbildningen samt dess finansiering och strukturer på ett sätt som bevarar möjligheterna till fortsatta studier. Målet med utvärderingen var att säkerställa att de valda prioriteringarna i yrkesutbildningsreformen är lämpliga och ändamålsenliga.**

Ytterligare läsning

Korpi, A., Hietala, R., Kiesi, J. & Rökköläinen, M. (2017). Kompetensbaserad, kundorienterad och effektiv yrkesutbildning. Läget i fråga om den kompetensbaserade utbildningen. Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 85/2017. Statsrådets kansli. tietokaytoon.fi

Räisänen, A. & Goman, J. (2017). Kompetensbaserad, kundorienterad och effektiv yrkesutbildning. Utvärdering av politiska åtgärders konsekvenser (ex ante). Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 86/2017. Statsrådets kansli. tietokaytoon.fi

⁵ Statsrådets kansli (2015). Lösningar för Finland. Strategiskt program för statsminister Juha Sipiläs regering 29.5.2015. Regeringens publikationsserie 11/2015.

⁶ Statsrådets kansli (2015). Handlingsplan för genomförande av spetsprojekten och reformerna i det strategiska regeringsprogrammet. Regeringens publikationsserie 14/2015.

Mer information:

DI Aila Korpi arbetar som utvärderingsråd på Nationella centret för utbildningsutvärdering och var projektchef för projektet.

tfn 029 533 5536

E-post: aila.korpi@karvi.fi

PeM Jani Goman arbetar som utvärderingsråd på Nationella centret för utbildningsutvärdering och var en av de ansvariga för utvärderingen av politiska åtgärders effekter under projektet.

tfn 029 533 5505

E-post: jani.goman@karvi.fi

Mer information om utvärderingen: osaamisperusteisuus.karvi.fi

Utvärderingen Kompetensbaserad, kundorienterad och effektiv yrkesutbildning har arbetats som ett led i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan 2016.

Ordförande för ledningsgruppen för projektet:

Överdirektör Mika Tammilehto
Undervisnings- och kulturministeriet

E-post: mika.tammilehto@minedu.fi



KANSALLINEN KOULUTUKSEN
ARVIINTIKESKUS
NATIONELLA CENTRET FÖR
UTBILDNINGSAUTVÄRDERING

STATSRÅDETS UTREDNINGS- OCH
FORSKNINGSVERKSAMHET
www.tietokaytoon.fi/sv