



NATIONELLA CENTRET FÖR  
UTBILDNINGSAUTVÄRDERING

# KVALITETSHANTERING I DET FINLÄNDSKA UTBILDNINGSSYSTEMET



# Innehåll

1	Inledning	3
2	Kvalitetshanteringens förankring i lagstiftningen	4
3	NCU stöder kvalitetshantering som grundar sig på utvecklande utvärdering	8
4	Inom småbarnspedagogiken har utvecklingen av kvalitetshantering bara börjat	9
5	Fokus på självvärderingar och externa utvärderingar inom grundskolan och gymnasiet	12
6	Kvalitetshantering inom yrkesutbildningen har utvecklats långsiktigt	15
7	Den externa utvärderingen av högskolornas kvalitetshantering har byggt på auditeringar	20
8	Till sist	24
	<b>Källor</b>	<b>25</b>

Sammanfattningar 9:2021

FÖRFATTARE Mira Huusko, Laura Lepola, Tuomas Sarkkinen, Anni Tuurnas, Janniina Vlasov (red.)

OMSLAGSBILD New Africa/Shutterstock.com

BILDER Shutterstock, fotoagraferna Kari Leo och Hanna Tarkiainen

OMBRYTNING PunaMusta Oy

ISBN 978-952-206-661-9 inb.

ISBN 978-952-206-662-6 pdf

ISSN 2669-817X (tryckt)

ISSN 2669-8811 (online)

TRYCKERI PunaMusta Oy, Helsingfors

@Nationella centret för utbildningsutvärdering

# 1 Inledning

Nationella centret för utbildningsutvärdering (NCU) fungerar som en oberoende sakkunnigorganisation med ansvar för att utvärdera den finländska utbildningen och småbarnspedagogiken. NCU producerar utvärderingsbaserad information som kan användas för att fatta utbildningspolitiska beslut och utveckla utbildningen och småbarnspedagogiken. Till NCU:s lagstadgade uppgifter hör också att stödja utbildningsanordnarna och högskolorna i frågor som gäller utvärdering och kvalitetshantering.

I den här publikationen har vi sammanfattat NCU:s uppgifter som gäller utvärderingar av kvalitetshanteringssystem och stöd för kvalitetshandlingen. Publikationen gäller olika nivåer i vårt utbildningssystem och också småbarnspedagogik. Det har funnits ett behov av en publikation, eftersom lagstiftningen om anordnarnas och högskolornas självvärdering i regel grundar sig på samma principer, även om olika utbildningsnivåer har specifika särdrag. Utvärderingar och kvalitetshantering genomförs ju trots allt utifrån utbildningssektorns egna utgångspunkter.

I de inledande kapitlen presenteras NCU:s verksamhet samt de gällande ramvillkoren för kvalitetshandlingen, till exempel lagstiftningen, på olika nivåer inom finländsk utbildning och fostran. I det tredje kapitlet presenteras principerna för utvecklande utvärdering, som styr NCU:s utvärderingsverksamhet och därigenom kvalitetshandlingen inom utbildning och småbarnspedagogik på ett mer allmänt plan. I kapitel 4–7 konkretiseras hur NCU stöder utbildningsanordnarna, serviceproducenterna och högskolorna i deras eget kvalitetsarbete. I de här kapitlen presenteras också hur NCU utvecklar utvärderingsmetoderna och producerar information om kvalitetshandlingen på olika utbildningsnivåer.

## 2 Kvalitetshanteringens förankring i lagstiftningen

Sedan 2014 har Nationella centret för utbildningsutvärdering (NCU) ansvarat för den nationella utvärderingen av utbildningen och småbarnspedagogiken i Finland. Genom externa utvärderingar producerar NCU information och utvecklingsrekommendationer för lokalt, regionalt och nationellt beslutsfattande och utvecklingsarbete och för internationell jämförelse. NCU har också till uppgift att:



*stödja dem som ordnar småbarnspedagogik, undervisning och utbildning samt högskolorna i ärenden som gäller utvärdering och kvalitetssäkring (Lag om Nationella centret för utbildningsutvärdering 1295/2013).*

Som en del av denna uppgift utvecklar NCU utvärderingsmetoder och -system för utbildningen och småbarnspedagogiken. Formerna för stöd och styrning av kvalitetshanteringen varierar enligt behoven inom de olika utbildningsnivåerna. Utbildningslagstiftningen styr anordnare av utbildning, undervisning och småbarnspedagogik samt högskolor också i fråga om deras uppgift att utvärdera den utbildning de anordnar och sin övriga verksamhet. Lagarna definierar dock inte närmare vad anordnarna och högskolorna ska utvärdera eller hur utvärderingen ska genomföras.

Kärnan i kvalitetssäkringen och utvecklingen av den finländska utbildningen och småbarnspedagogiken är förtroende. En viktig faktor med tanke på utvärderingarnas tillförlitlighet är att de är transparenta. Lagstiftningen om utbildningsanordnarna och högskolorna förpliktigar till att de centrala resultaten från kvalitetshanteringen och utvärderingarna publiceras. Lagarna ger dock inga exakta anvisningar om hur, var och i vilken omfattning resultaten ska offentliggöras.



## Lagstiftningen om utvärdering av småbarnspedagogiken

Lagen om barndagvård (36/1973) fastställde inga bindande eller enhetliga mål för utvärderingen inom småbarnspedagogiken. Revideringen av lagstiftningen inleddes då beredningen, förvaltningen och styrningen av lagstiftningen om småbarnspedagogik överfördes från social- och hälsovårdsministeriet till undervisnings- och kulturministeriet 2013 (Lagen om ändring av lagen om barndagvård 909/2012).

Revideringen gällde också utvärderingen av småbarnspedagogiken. I och med att lagen om småbarnspedagogik (540/2018) förändrades omfattas anordnarna och de olika verksamhetsformerna numera av en självvärderingsskyldighet. Med denna skyldighet avses anordnarens systematiska och regelbundna utvärdering av sin egen verksamhet, verksamhetens styrkor och utvecklingsbehov. Också privata serviceproducenter är skyldiga att utvärdera sin egen verksamhet.



*Syftet med utvärderingen av småbarnspedagogiken är att trygga att syftet med denna lag uppfylls, stödja utvecklandet av småbarnspedagogiken och främja förutsättningarna för barnets utveckling, lärande och välbefinnande. Den som anordnar och den som tillhandahåller småbarnspedagogik ska utvärdera sin verksamhet samt delta i utomstående utvärdering av sin verksamhet. De centrala resultaten av utvärderingarna ska publiceras. (Lag om småbarnspedagogik 540/2018, 24 §.)*

Även om kvalitetshandtering inte nämns i lagen om småbarnspedagogik, förutsätter en systematisk utvärdering att anordnarna och de privata serviceproducenterna har fungerande kvalitetshandteringssystem.

## Lagstiftningen om kvalitetshandling inom den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen

Kvalitetshandlingen i den allmänbildande utbildningen har efter att skolinspektionerna upphörde baserat sig på de lagar som stiftades 1998. Liksom på andra nivåer i utbildningssystemet är anordnarna av grundläggande utbildning och gymnasieutbildning skyldiga att utvärdera sin utbildning och att delta i extern utvärdering av sin verksamhet. Paragrafen om utvärdering har i lagen om grundläggande utbildning förblivit i stort sett oförändrad sedan den skrevs. Endast vem som ska genomföra den externa utvärderingen har ändrats under årens lopp.



*Syftet med utvärderingen av utbildningen är att säkerställa att syftet med denna lag nås och att stödja en utveckling av utbildningen och att förbättra förutsättningarna för inlärning. Den som ordnar utbildningen ska också utvärdera utbildningen samt delta i extern utvärdering av verksamheten. Bestämmelser om Nationella centret för utbildningsutvärdering finns i lagen om Nationella centret för utbildningsutvärdering (1295/2013). De viktigaste resultaten av utvärderingen ska offentliggöras. (Lag om grundläggande utbildning 628/1998, 21 §.)*

Gymnasielagen reviderades 2018 och också paragrafen om utvärdering ändrades avsevärt. Utöver den tidigare skyldigheten att genomföra självvärderingar och delta i extern utvärdering förutsätter lagen nu att anordnare av gymnasieutbildning bland annat ska ha ett fungerande kvalitetshandlingssystem:



*Utbildningsanordnaren ansvarar för kvaliteten på den utbildning som ordnas och för kontinuerlig utveckling av kvalitetsledningen. Utbildningsanordnaren ska utvärdera sin utbildning och dess genomslag samt regelbundet delta i extern utvärdering av sin verksamhet och sina kvalitetsledningssystem. Utbildningsanordnaren ska offentliggöra de viktigaste resultaten av sina utvärderingar. (Gymnasielag 714/2018, 56 §.)*

## Lagstiftningen om kvalitetshantering inom yrkesutbildningen

Kvalitetshandlingen inom yrkesutbildningen fick större betydelse i och med den lag som trädde i kraft 2018. Lagen om yrkesutbildning förpliktar utbildningsanordnarna att utvärdera sin utbildning och dess effekter, att delta i extern utvärdering av sin verksamhet samt att publicera de viktigaste resultaten av sin utvärdering.



*Utbildningsanordnaren ska utvärdera de examina, den utbildning och den övriga verksamhet som den ordnar samt deras kvalitet och effekter. Utbildningsanordnaren svarar för kvaliteten på de examina, den utbildning och den övriga verksamhet som den ordnar och för en kontinuerlig förbättring av kvalitetsledningen. Utbildningsanordnaren ska också regelbundet delta i extern utvärdering av sin verksamhet och sina kvalitetsledningssystem och publicera viktiga resultat av utvärdering som den har ordnat. (Lag om yrkesutbildning 531/2017, 126 §.)*

## Lagstiftningen om kvalitetshantering inom den högre utbildningen

I den nuvarande universitetslagen (558/2009) och yrkeshögskolelagen (932/2014) finns förpliktande bestämmelser om högskolornas deltagande i extern utvärdering av sin verksamhet och sina kvalitetssystem samt om publiceringen av utvärderingsresultaten.



*Universiteten ska utvärdera sin utbildning och sin forskning samt sin konstnärliga verksamhet och bedöma hur verkningsfulla de är. Universiteten ska också regelbundet delta i extern utvärdering av verksamheten och kvalitetssystemen. Universiteten ska offentliggöra resultaten av de utvärderingar som de har ordnat. (Universitetslag 558/2009, 87 §.)*



*En yrkeshögskola ska ansvara för kvaliteten och den fortlöpande utvecklingen av den utbildning och övriga verksamhet som yrkeshögskolan ordnar. Yrkeshögskolan ska utvärdera sin utbildning och övriga verksamhet och bedöma hur verkningsfulla de är. Yrkeshögskolan ska också regelbundet delta i extern utvärdering av verksamheten och kvalitetssystemen och publicera resultaten av utvärdering som den har ordnat. (Yrkeshögskolelag 932/2014, 62 §.)*

# 3 NCU stöder kvalitetshantering som grundar sig på utvecklande utvärdering

I den utvecklande utvärderingen betonas delaktighet och förtroende mellan den som genomför utvärderingen och dem som deltar i utvärderingen. Dessutom betonas att utbildningsanordnarna och högskolorna ansvarar för kvaliteten på sin verksamhet och utvecklingen av den. I Finland är utvärderingen av utbildning och småbarnspedagogik baserad på principerna för utvecklande utvärdering. I NCU:s utvärderingar betonas delaktighet under utvärderingsprocessen samt resultatens användbarhet, i enlighet med riktlinjerna för utvecklande utvärdering. (Moitus & Kamppi 2020.)

Olika instanser deltar i stor omfattning i datainsamling för de nationella utvärderingarna. De utbildningsorganisationer som utvärderas får respons om sina styrkor, sina utvecklingsområden och den goda praxisen i verksamheten. (Moitus & Kamppi 2020.) Utöver innehållsmässig information om utbildningen och småbarnspedagogiken producerar NCU också en nationell helhetsbild av kvalitetshantering inom hela utbildningssystemet. Syftet med NCU:s utvärderingar av kvalitetshantering är att stödja utbildningsanordnarna och högskolorna i deras strävan att uppnå sina egna mål och kontinuerligt utveckla verksamheten.



# 4 Inom småbarnspedagogiken har utvecklingen av kvalitetshandlingen bara börjat

I Finland ställs många krav på småbarnspedagogikens kvalitet, och på utvärderingen och utvecklingen av den. Kraven bygger på lagstiftningen om småbarnspedagogiken, grunderna för planen för småbarnspedagogik och nationella och internationella experters sakkunskap och forskningsrön. De här dokumenten med anknytning till politik, lagstiftning och forskning styr utvecklingen av småbarnspedagogiken. De är av olika slag, men de kompletterar varandra. Det nationella styrsystemet ger anordnarna av småbarnspedagogik stor autonomi. Men samtidigt har anordnarna även fått ansvar för att alla kommuninvånare ska ha tillgång till tjänster av hög kvalitet. Anordnarna är skyldiga att utvärdera sin verksamhet, men lagen fastställer inte hur eller med vilka metoder utvärderingen ska genomföras. Aktörer inom småbarnspedagogiken och anordnare av småbarnspedagogiken behöver därför också stöd för planeringen av kvalitetshandlingen. (Vlasov m.fl. 2019).

Anordnarna av småbarnspedagogik och de privata serviceproducenterna befinner sig i olika faser av sin kvalitetshandling samt i sin utveckling av praxis för att utvärdera verksamheten. År 2017 genomförde NCU en utredning (Mikkola m.fl. 2017) som hade som mål att kartlägga praxis för anordnarnas kvalitetshandling och självvärdering. Utredningen visade att anordnarnas självvärdering inte till alla delar motsvarade de mål som ställts upp i lagen om småbarnspedagogik och i grunderna för planen för småbarnspedagogik. En knapp tredjedel av anordnarna hade inte ett fungerande självvärderingssystem eller en systematisk utvärderingskultur, trots lagstiftningen. En stor del av modellerna som användes var allmänna verktyg för kvalitetshandling. De baserade sig i sin tur på affärs- och näringslivets kvalitetssystem och erbjöd endast få metoder för innehållsmässig utvärdering av småbarnspedagogiken. (Mikkola m.fl. 2017.)

Den mångfald av utvärderingspraxis som utredningen lyfte fram vittnar om den begreppsmässiga splittringen i anordnarnas kvalitetshandling och självvärdering. Utredningen synliggjorde även skillnaderna i verksamhetsmiljöerna inom småbarnspedagogiken, liksom också anordnarnas varierande behov då de anordnar småbarnspedagogik. NCU stöder anordnarna i utvecklingen av utvärderingen och kvalitetshandlingen. Bland annat bidrar NCU till att förenhetliga uppfattningen om vad som avses med en självvärdering och en kvalitet på småbarnspedagogiken som motsvarar målen för småbarnspedagogiken.

## De nationella kvalitetsindikatorerna för småbarnspedagogiken ger riktlinjer för utvärderingen

Lagen om småbarnspedagogik (540/2018) och Grunderna för planen för småbarnspedagogik (2018) fastställer målen för småbarnspedagogiken och dess innehåll. De här dokumenten innehåller inte mål för barnets lärande eller kunnande. I stället är avsikten att styra genomförandet av småbarnspedagogiken på ett sätt som stöder barnets lärande, utveckling och välbefinnande. Också utvärderingen av småbarnspedagogiken har främst fokus på barnets småbarnspedagogiska miljö, verksamhetskulturen samt de förutsättningar för barnets lärande, utveckling och välbefinnande som dessa skapar tillsammans. De föremål för utvärdering som hör samman med dessa förutsättningar kan till exempel vara samspelet mellan personalen och barnen, atmosfären och lärmiljön, personalens pedagogiska val samt de strukturer som stöder och reglerar verksamheten. (Vlasov m.fl. 2019.)

År 2018 publicerade NCU en beskrivning av faktorer som påverkar kvaliteten inom småbarnspedagogiken. Publikationen bygger på lagstiftningen och styrande dokument (Vlasov m.fl. 2019). Samtidigt publicerades nationella kvalitetsindikatorer för småbarnspedagogiken. Indikatorerna härleddes från lagen om småbarnspedagogik, grunderna för planen för småbarnspedagogik och nationella och internationella undersökningar om centrala faktorer inom småbarnspedagogikens kvalitet. De centrala begreppen i publikationen och deras betydelse har sin grund i den finländska och allmän-europeiska kvalitetsdefinitionen. Definitionen av begreppen kan variera mellan olika utbildningsnivåer även i Finland. I den finländska utvärderingen av småbarnspedagogiken avser indikatorerna kvalitetsrekommendationer. Indikatorerna beskriver i komprimerad form god och eftersträvd småbarnspedagogik och ger riktlinjer för en nationellt enhetlig utvärdering. (Vlasov m.fl. 2019.)

## **NCU utvecklar verktyg som stöder kvalitetshandlingen inom småbarnspedagogiken**

Åren 2021–2023 utvecklar NCU i samarbete med undervisnings- och kulturministeriet ett digitalt kvalitetsutvärderingssystem. (Harkoma, Vlasov & Marjanen 2021). För utvärderingssystemet skapas för tillfället nationella utvärderingsverktyg. Verktygen utarbetas i ett samarbete mellan NCU, forskare och experter inom branschen. Verktygen innehåller utvärderingskriterier som baserar sig på forskningsrön och självvärderingsfrågor som stöder utvärderingen. Självvärderingsfrågorna fördjupar utvärderingen på lokal nivå. Genom frågorna produceras kvalitativ utvärderingsinformation för det nationella systemet. Anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter kan utnyttja systemet som en del av sin egen kvalitetshandling.

De utvärderingsverktyg som NCU har utarbetat gör det möjligt att ta fram aktuell information om vad utvecklingsverksamheten ska riktas in på lokalt och hur utvecklingen förbättrar småbarnspedagogiken. På nationell nivå möjliggör utvärderingsverktygen en sådan kvalitetsutvärdering och -utveckling som kan utgöra en del av NCU:s lagstadgade verksamhet. Planering, genomförande, utvärdering och utveckling av utvärderingsprocessen förutsätter att anordnarna avsätter resurser för kvalitetshandlingen. Utvärderingsarbetet måste också ledas och det bör skapas tydliga strukturer för arbetet.

Småbarnspedagogikens kvalitet är ett relativt begrepp och kopplat till de värden som vid den rådande tidpunkten anses viktiga i samhället. Därför är inte heller modellen för utvärdering av småbarnspedagogikens kvalitet och utveckling konstant. Den är mer ett slags utgångspunkt för de faktorer som definierar en god och eftersträvnsvärd småbarnspedagogik.

# 5 Fokus på självvärderingar och externa utvärderingar inom grundskolan och gymnasiet

I och med att skolinspektionen upphörde i Finland fick självvärderingen från och med 1990-talet en allt större betydelse i den allmänbildande utbildningen. I den lagstiftning som tillkom år 1998 sägs att den som anordnar utbildning ska utvärdera utbildningen och delta i extern utvärdering av verksamheten. Formuleringen ingick både för grundskolans och gymnasiets del.

Tanken är att utbildningsanordnarna med hjälp av den självvärderingsinformation som de producerar ska säkerställa och utveckla sin egen verksamhet och undervisningens kvalitet. Med externa utvärderingar produceras dessutom information om undervisningens och utbildningens tillstånd på nationell och internationell nivå, både för utbildningsanordnarna och för skolorna själva som stöd för utvecklingen.

Till de externa utvärderingarna hör till exempel NCU:s utvärderingar av lärresultat och utvärderingar av hur utbildningssystemet fungerar. I de nationella utvärderingarna av lärresultaten produceras information om hur målen i grunderna för läroplanen uppnås, om nivån på elevernas och de studerandes kunskande och om eventuella skillnader. En planmässig, systematisk och omfattande utvärdering möjliggör en nationell uppföljning av utvecklingen av lärresultaten. De senaste utvärderingarna av lärresultaten har visat att kunskapskillnaderna bland eleverna inom den grundläggande utbildningen ökar något (NCU 2020).

Utöver självvärdering och extern utvärdering upprätthålls kvaliteten på den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen i Finland till exempel genom forskningsbaserad högskoleutbildning för lärare samt genom de behörighetsvillkor som anges i lagen. Av lärarna krävs magisterexamen.



## Självvärderingspraxisen bör förbättras

Det förekommer stora variationer i hur självvärderingen genomförs. NCU genomförde år 2016 en utvärdering av anordnarnas praxis vid kvalitetshantering och självvärdering inom grundläggande utbildning och gymnasieutbildning (Harjunen m.fl. 2017). Utvärderingen visade att den största andelen av anordnarna (59 %) hade påbörjat sin kvalitetshantering. Den var under utveckling bland 38 procent av anordnarna men inte en enda anordnare hade en kvalitetshantering som var väl utvecklad. Nästan fyra procent av anordnarna saknade kvalitetshantering. I utvärderingens slutsatser konstaterades att:



*Resultaten visar att långt ifrån alla anordnare har ett fungerande självvärderings-system och således har de inte heller en systematisk utvärderingskultur. Detta betyder att alla anordnares utvärderingar inte uppfyller de krav och de på förtroende baserade förväntningar som reformen av hela utbildningsförvaltningen 1998 ställde. (Harjunen m.fl. 2017, s. 4.)*

En systematisk självvärdering är fortfarande inte en del av alla anordnares verksamhet. Dessutom har betydelsen av en systematisk självvärdering delvis förblivit oklar då man inte hittat tid, pengar eller kompetens för arbetet. Implementeringen av de nya läroplanerna för grundskolan och gymnasiet har också tillsammans med digitaliseringen av gymnasiets studentexamensprov krävt anordnarnas resurser.

På nationell nivå har man till exempel med publikationen *Kvalitetskriterier för den grundläggande utbildningen* (Undervisnings- och kulturministeriet 2012) strävat efter att stöda anordnarnas kvalitetshantering och självvärdering. Under åren 2010–2013 delade ministeriet ut statligt specialunderstöd för att främja ibruktagandet av kvalitetskriterierna i den grundläggande utbildningen och stärka kvalitetsarbetet. År 2016 använde 41 procent av alla som anordnade grundläggande utbildning kvalitetskriterierna (Harjunen m.fl. 2017). För anordnare av gymnasieutbildningen finns ännu inte egna kvalitetskriterier som stöd för självvärderingen. Kommunförbundet har visserligen 2010 utarbetat en egen kvalitetshanteringsmodell för gymnasieutbildningen (Karvonen 2010).

## På väg mot en stärkt kvalitetshantering

Tidigare förutsatte lagen samma sak av anordnarna av gymnasieutbildning som av anordnarna av den grundläggande utbildningen: självvärdering och deltagande i extern utvärdering. I lagen nämndes inte, och förutsattes inte heller, att anordnarna skulle ha någon egentlig kvalitetshantering eller till exempel ett kvalitetshanteringssystem. Situationen förändrades dock för gymnasieutbildningens del år 2018 då lagen ändrades och förutsatte kvalitetshantering.

År 2021 startade undervisnings- och kulturministeriet ett kvalitets- och tillgänglighetsprogram för gymnasieutbildningen (UKM 2021). Programmet har bland annat som mål att ta fram en kvalitetsstrategi för gymnasiet, förbättra gymnasieutbildningens kvalitet och tillgänglighet systematiskt och långsiktigt samt att stöda anordnarna av gymnasieutbildningen. Stödet till anordnarna gäller utvecklingen av kvalitetshantering, den kontinuerliga förbättringen av kvaliteten och den verksamhetskultur som stöder detta. NCU deltar i kvalitetsprogrammets uppföljningsgrupp.

Det finns också en strävan i riktning mot stärkt kvalitetshantering i förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen. I statsrådets utbildningspolitiska redogörelse (2021) föreslogs att tydliga förpliktande kvalitetsmål, och dessutom indikatorer som beskriver hur de uppnås, ska ställas upp för anordnande av småbarnspedagogik, förskoleundervisning och grundläggande utbildning. Beredningen av kvalitetsmålen har inletts och NCU deltar också i det här arbetet. Syftet med kvalitetsmålen är att fastställa tjänsternas målsatta nivå på ett likvärdigt sätt överallt i Finland. Detta är viktigt, eftersom undervisningens och utbildningens kvalitet, bevarande och jämna fördelning inte ska ses som en självklarhet. Det behövs systematiskt arbete för att trygga förutsättningarna för undervisning och lärande.





## 6 Kvalitetshanteringen inom yrkesutbildningen har utvecklats långsiktigt

Kvalitetshanteringen inom yrkesutbildningen främjas nationellt av fem aktörer: Undervisnings- och kulturministeriet, anordnare av yrkesutbildning, NCU, Utbildningsstyrelsen och arbetslivskommissionerna. Undervisnings- och kulturministeriet beslutar om de utbildningspolitiska riktlinjerna och styr verksamheten genom lagstiftning och finansiering. Anordnarna av yrkesutbildning svarar för kvaliteten på de examina, den utbildning och den övriga verksamhet som de ordnar och för en kontinuerlig förbättring av kvalitetshanteringen. NCU:s uppgift är att producera information om läget i fråga om anordnarnas kvalitetshanteringsystem och att stöda anordnarna när de utnyttjar nationella utvärderingar. Utbildningsstyrelsen utvecklar kvalitetshanteringen inom yrkesutbildningen och stöder anordnarna i utvecklingen av kvalitetshanteringen. Arbetslivskommissionerna deltar i kvalitetssäkringen i fråga om genomförandet av yrkesprov och i bedömningen av kunnandet (Undervisnings- och kulturministeriet 2019.)

### **Dagens kvalitetshantering har sina rötter i tidigare utvecklingsarbete**

Kvalitetshanteringen inom yrkesutbildningen har utvecklats långsiktigt ända sedan 1990-talet. Utvecklingsarbetet inleddes vid Utbildningsstyrelsens utvärderingsenhet, när man i samarbete med anordnarna av yrkesutbildning inledde de första nationella utvecklingsprojekten. I utvecklingsprojekten utarbetades nationella rekommendationer för kvalitetshantering samt modeller för självvärdering och extern auditering.

Sedan 2000-talet har utvecklingen av kvalitetshanteringen inom yrkesutbildningen också styrts av europeiska riktlinjer, såsom Lissabon- och Köpenhamnsprocesserna. Målet med riktlinjerna var att förenhetliga yrkesutbildningen i Europa samt att förbättra utbildningens

kvalitet och öka transparensen i verksamheten. Som ett resultat av utvecklingsarbetet skapades den europeiska referensramen för kvalitetssäkring EQAVET (*European Quality Assurance Reference Framework for Vocational Education and Training*). Ramverket har styrt utvecklingen av kvalitetshandlingen inom yrkesutbildningen på såväl nationell som lokal nivå. De nuvarande nationella riktlinjerna, utvecklingsåtgärderna och utvärderingarna av kvalitetshandlingssystemen grundar sig på referensramens principer för kontinuerlig förbättring. Under 2000-talet utvecklades en kvalitetsutmärkelse för yrkesutbildningen. Avsikten med utmärkelsen var att sporra utbildningsanordnarna att utveckla kvalitetshandlingen och kvalitetshandlingssystem och lyfta fram god praxis.

Utöver det som redan nämnts har de nationella riktlinjerna, såsom kvalitetsstrategin för yrkesutbildningen 2011–2020 (UKM 2012) och utvecklingsplanen för utbildning och forskning för åren 2011–2016 (UKM 2011), sedan 2010-talet styrt kvalitetshandlingen och utvärderingen av yrkesutbildningen. Det centrala målet med de här riktlinjerna var att anordnarna av yrkesutbildning skulle ha ett fungerande system som stöder kvalitetshandlingen och den kontinuerliga förbättringen av kvaliteten före 2015.

I och med att lagstiftningen reviderades och verksamhetsmiljön förändrades uppdaterades kvalitetsstrategin för yrkesutbildningen 2019. Kvalitetshandlingens betydelse framhövs ytterligare då utbildningsanordnarna fick större behörighet att inrikta utbildningsutbudet och anordna utbildning. Syftet med kvalitetsstrategin är att förenhetliga principerna och skapa ramar för kvalitetshandlingen och ledningen av den hos olika aktörer inom yrkesutbildningen (UKM 2019).

### **Kvalitetshandlingens tillstånd har utvärderats regelbundet**

Kvalitetshandlingens tillstånd utreddes för första gången 2005 vid Utbildningsstyrelsens utvärderingsenhet. Enligt utvärderingen hade cirka hälften av de anordnare som svarade på enkäten utfört systematiskt kvalitetsarbete. Självvärdering hade etablerats som en central metod för utveckling av verksamheten hos 77 procent av respondenterna. (Lofström 2005.)

NCU genomförde följande utvärdering av kvalitetshanteringssystemen 2015. Målet med utvärderingen var att utreda om alla utbildningsanordnare har ett fungerande system som stöder kvalitetshandlingen och den kontinuerliga kvalitetsförbättringen enligt kvalitetsstrategin. Materialet samlades in genom utbildningsanordnarnas självvärdering och utvärderingsbesök. Enligt utvärderingen hade en stor del av dem som anordnar yrkesutbildning (71 %) ett fungerande kvalitetshanteringssystem, även om kvalitetshanteringssystemets tillstånd varierade beroende på utbildningsanordnare. En central faktor som förklarade skillnaderna mellan utbildningsanordnarna var hur länge utvecklingen av kvalitetshandlingen hade pågått. (Räisänen m.fl. 2016.)

Under perioden 2021–2022 utvärderar NCU igen yrkesutbildningsanordnarnas kvalitetshanteringssystem. Syftet med utvärderingen av kvalitetshanteringssystemen är att uppmuntra utbildningsanordnarna att vidareutveckla sina system samt att ta fram information om i vilken mån utbildningsanordnarna har uppnått de krav på kvalitetshandling som fastställts i lagstiftningen. Dessutom ger utvärderingen information om hur systemen har utvecklats i förhållande till motsvarande utvärdering 2015. Med utvärderingen stöder NCU också verkställandet, uppföljningen och utvecklingen av den nationella kvalitetsstrategin och lyfter fram god praxis inom kvalitetshandlingen.

Enligt de preliminära resultaten av utvärderingen bedömde merparten av utbildningsanordnarna (86 %) att kvalitetshandlingen antingen är under utveckling eller väl utvecklad. Sett enligt utvärderingsområde genomförs kvalitetshandlingen bäst inom delområdena ledning och verksamhetsstyrning, ekonomiska resurser och personlig tillämpning. Kvalitetshandlingen genomförs något sämre inom följande delområden: kvalitetshandling som en del av ledningssystemet, kompanjonskap och nätverk, planering av utbildningsutbud och tjänster samt resultat som gäller samhällsansvar.

Utöver utvärderingarna av kvalitetshanteringssystemen genomför NCU utvärderingar av lärresultat samt temautvärderingar. Också de här utvärderingarna stöder kvalitetshandlingen inom yrkesutbildningen och utvecklingen av den.



## Kvalitetshanteringen vidareutvecklas inom yrkesutbildningen

Det långsiktiga nationella och internationella utvecklingsarbetet för kvalitetshanteringsystemen inom yrkesutbildningen har främjat utbildningsanordnarnas kvalitetshantering. Förändringar i verksamhetsmiljön, som förändringar i arbetslivet, digitalisering, åldersstrukturen och den regionala differentieringen, utmanar alla aktörer inom yrkesutbildningen att utveckla sin kvalitetshantering också i fortsättningen.

Kvalitetsstrategin för yrkesutbildningen (UKM 2020) utgör en gemensam grund för olika aktörer inom yrkesutbildningen som utvecklar kvalitetshanteringen. De centrala principerna för kvalitetshanteringen inom yrkesutbildningen har definierats i kvalitetsstrategin:

- kundorientering
- innovativitet, förnyelseförmåga och lärande av andra
- flexibilitet, framförhållning och reaktionsförmåga
- beslutsfattande som baserar sig på information och kontinuerlig förbättring
- jämn kvalitet och strävan mot utmärkt kvalitet
- förtroende, öppenhet och transparens i verksamheten





# 7 Den externa utvärderingen av högskolornas kvalitetshantering har byggts på auditeringar

Det nationella systemet för kvalitetssäkring av högre utbildning består av tre delområden: undervisnings- och kulturministeriets olika styrningsformer, högskolornas lagstadgade autonomi och deras ansvar för verksamhetens kvalitet samt NCU:s utvärderingsverksamhet. Finlands Akademi ansvarar för forskningens kvalitet och utvärderingen av den. De finländska högskolornas kvalitetshantering och den externa utvärderingen av den styrs av europeiska principer för kvalitetshantering (ESG 2015). I den externa utvärderingen av kvalitetshanteringen betonas utvecklande utvärdering och auditering. I Finland pågår för närvarande en tredje omgång av auditeringar.

Auditering av högskolor är oberoende utvärdering som genomförs av en extern auditeringsgrupp. I auditeringen utvärderas högskolornas verksamhet, hur kvalitetshanteringen fungerar och dess effekt. Högskolornas praxis för att upprätthålla och utveckla kvaliteten i sin verksamhet granskas i auditeringen. Finlands auditeringsmodell är omfattande i jämförelse med många andra europeiska länder. Auditeringarna omfattar högskolornas alla grundläggande uppgifter, det vill säga utbildning, forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamhet samt samverkan med samhället.

## **Utvärdering av finländska högskolors kvalitetshantering inleddes med helhetsutvärderingar**

De första försöken med helhetsutvärdering av universiteten påbörjades 1991. Utvärderingarna inleddes på frivillig basis som pilotutvärderingar. Med utvärderingarna ville man få erfarenheter av att genomföra utvärderingar i universiteten samt av hur utländska sätt att utvärdera fungerar i finländska högskolor. Utvärderingarna av universitet



och yrkeshögskolor institutionaliserades i Finland i och med att Rådet för utvärdering av högskolorna grundades 1996 och de nya universitets- och yrkeshögskolelagarna trädde i kraft 1997. Högskolornas självvärderingar och helhetsutvärderingar blev vanligare, och rådet fortsatte med det redan tidigare tillämpade utvecklande perspektivet i sina utvärderingar. (Huusko 2009; Pyykkö 2010.)

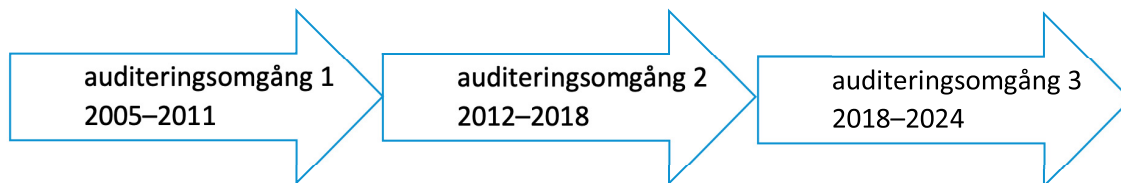
Vid millennieskiftet började den europeiska utvecklingen allt starkare påverka de finländska högskolornas verksamhet. I juni 1999 inleddes den så kallade Bolognaprocessen. År 2000 grundades det sameuropeiska kvalitetsnätverket ENQA (*The European Network for Quality Assurance in Higher Education*). Nätverket hade till uppgift att stödja det europeiska samarbetet för kvalitetsutvärdering och kvalitetssäkring av utbildning. Bolognaprocessen utvidgades i Berlin år 2003 och i Berlinkommunikén betonades jämförbara examina och gemensamma principer för kvalitetssäkring av högre utbildning. När Finland undertecknade kommunikén innebar detta att Finland starkt band sig till kraven på ackreditering, certifiering eller något annat motsvarande system. I sin promemoria från 2004 rekommenderade den av undervisningsministeriet tillsatta arbetsgruppen för kvalitetssäkring av högre utbildning att högskolorna i Finland skulle systematisera sina kvalitetssystem och ett nationellt utvärderingssystem i form av auditeringar skulle skapas. (Huusko 2009; Pyykkö 2010.)

### **Under den första och andra auditeringsomgången betonades kvalitetssystemen**

Rådet för utvärdering av högskolorna inledde 2005 pilotauditeringar av högskolors kvalitetssystem. Utvärderingarna skapade grunden för att kvalitetshanteringen spred sig till de finländska högskolorna. (Huusko 2009.) Under den första auditeringsomgången (2005–2011) och den andra auditeringsomgången (2012–2018) låg fokus i utvärderingen på kvalitetssystem och en systematisk kvalitetshantering. Ett speciellt syfte med den första auditeringsomgången var att stöda utvecklingen av högskolornas kvalitetssystem så att systemen motsvarade de europeiska principerna för kvalitetshantering. Under den

andra auditeringsomgången fick högskolornas självvärdering en större roll i utvärderingen och uppmärksamhet riktades också mot högskolans kvalitetskultur. Högskolesamfundets (personalen och studerandena) och intressentgruppernas delaktighet i kvalitetsarbetet framhövdes. I den andra auditeringsomgången betonades också den roll som strategisk ledning och styrning spelar i utvecklingen av kvalitetssystemet och verksamheten. Ett syfte var också att få fram fler konkreta exempel på effekterna av högskolornas kvalitetsarbete. (Moitus m.fl. 2020.) Auditeringarna hade också större fokus på kvalitetshandlingen av utbildningen än tidigare. I auditeringarna utvärderades ett antal utbildningsprogram som exempel på hur kvalitetshandlingen av utbildningen fungerade i praktiken.

Det viktigaste resultatet av den andra auditeringsomgången var att de finländska högskolorna till stora delar hade fungerande kvalitetssystem som var kopplade till verksamhetsstyrningen och de strategiska målen. Högskolornas kvalitetssystem producerade information som stödde en kontinuerlig utveckling och inriktning av verksamheten. De viktigaste utvecklingsområdena var att systematisera kvalitetshandlingen, göra förfaringssätten mera enhetliga och åtgärda ojämnheter i kvalitetshandlingen. Andra centrala utvecklingsområden vid högskolor var att samla in uppföljnings- och responsinformation som stöder de strategiska målen samt att sprida utmärkt praxis och bättre utnyttja den kompetens som finns inom högskolorna. (Nordblad m.fl. 2020)



## Den tredje auditeringsomgången sporrar till nytänkande

Under den pågående tredje auditeringsomgången (2018–2024) uppmuntras högskolorna till internationalisering, experimentering och en kreativ atmosfär vid högskolorna. En central utgångspunkt i planeringsarbetet för den nya auditeringsmodellen var de gemensamma europeiska principerna för kvalitetshantering (ESG 2015) som betonar kunnskap samt studerandecentrerad och forskningsbaserad utbildning. Förutom ett studerandecentrerat angreppssätt betonas i den tredje omgången högskolans samverkan och genomslagskraft i samhället. Utvärderingsområdena är starkare kopplade än tidigare till de aktuella tyngdpunkterna för högskolornas utveckling. I auditeringarna är det fortfarande viktigt hur högskolorna upprätthåller och utvecklar kvaliteten på sin verksamhet och hur den information som kvalitetssystemen producerar utnyttjas för att uppnå de strategiska målen och utveckla verksamheten. Förutom att analysera nuläget riktas blicken också mot framtiden. En av auditeringens uppgifter är också att göra utvecklingen och framgångarna i utvecklingsarbetet synliga. (NCU 2019; Moitus m.fl. 2020).

När den tredje auditeringsomgången närmar sig sitt slut blir det igen aktuellt att fundera på med vilken modell högskolors kvalitetsarbete ska utvärderas. Bland annat den fortlöpande Bolognaprocessen, de europeiska högskoleallianserna, små kompetenshelheter (micro-credentials) och kontinuerligt lärande utmanar de finländska högskolorna att utveckla sina kvalitetssystem. Överlag borde de nationella modellerna ha en stark koppling till de aktuella tyngdpunkterna i utvecklingen av högskolesektorn i Finland. Det är också av stor vikt att utvärderingsmodellerna även framöver planeras tillsammans med högskolorna, studerandena, arbetslivet och andra centrala intressentgrupper för att stöda utvecklingen av de finländska högskolorna på bästa möjliga sätt också i fortsättningen.

## 8 Till sist

NCU:s mål är att producera utvärderingsinformation som ger kunskap och kompetens och bidrar till stärkt förtroende och kloka lösningar både lokalt och nationellt. NCU stöder och utvärderar kvalitetshantering för att för sin del bidra till att det finländska systemet för fostran och utbildning fungerar och för att främja likabehandlingen av elever och studerande.

Kvalitetshantering ingår som verksamhet i alla utbildningssektorer från småbarnspedagogiken till högskoleutbildningen. Den här publikationen visar att kvalitetshantering och utvärdering av den befinner sig i olika faser inom olika utbildningssektorer. Inom högskole- och yrkesutbildningen har utvärderingar av kvalitetshantering genomförts redan länge. De europeiska processerna och referensramarna för kvalitetshantering har styrt utvecklingen särskilt för högskolornas del, men också inom yrkesutbildningen. Inom småbarnspedagogiken, grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen ligger tyngdpunkten just nu på att stöda kvalitetshantering. Utgångspunkten för NCU:s verksamhet är att rikta stöd och utvärderingar mot varje sektors tyngdpunkter för utvecklingen.

NCU:s utvärderingsverksamhet är baserad på principen om utvecklande utvärdering. De metoder som används är därför mångsidiga och engagerande. Inom den utvecklande utvärderingen har utvärderingsprocessen och resultatet av utvärderingen en stor betydelse, eftersom syftet är att stöda utvecklingen av verksamheten.

Det är också viktigt att göra olika aktörer delaktiga i planeringen och genomförandet av kvalitetshandling och -utvärdering, både lokala aktörer och de viktigaste intressegrupperna. Målet är att kvalitetshandling och -utvärdering på ett ändamålsenligt sätt knyts till utbildningsorganisationernas verksamhet. Då kan den stöda utvecklingen och den kontinuerliga förbättringen på bästa möjliga sätt. Kvalitetskulturen i daghem, läroanstalter och högskolor uppstår inte av sig själv, utan är ett resultat av ett arbete som bygger på delaktighet.

# Källor

ESG 2015. Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG). Brussels, Belgium.

EQAVET 2009. European Quality Assurance Reference Framework for Vocational Education and Training (EQAVET). Europaparlamentets och rådets rekommendation om inrättande av en europeisk referensram för kvalitetssäkring av yrkesutbildning. Europeiska unionens officiella tidning 18.6.2009.

Gymnasielag 714/2018.

Harjunen, E., Hietala, R., Lepola, L., Räisänen, A. & Korpi, A. 2017. Förtroende genom utvärdering. Anordnarnas förfaranden för kvalitetsledning och självvärdering inom grundläggande utbildning och gymnasieutbildning. Nationella centret för utbildningsutvärdering. Publikationer 11:2017.

Harkoma, S., Vlasov, J. & Marjanen, J. 2021. Pilotprojekt med nationella utvärderingsverktyg för småbarnspedagogiken. Nationella centret för utbildningsutvärdering. Publikationer 20:2021.

Huusko, M. 2009. Itsearviointi suomalaisissa yliopistoissa: arvoja, kehittämistä ja imagon rakentamista. Suomen kasvatustieteellinen seura. Kasvatusalan tutkimuksia 46.

Karvonen, J. 2010. Laadunhallinta opetustoimessa ja varhaiskasvatuksessa. Helsinki: Kuntaliitto.

Lag om grundläggande utbildning 628/1998.

Lag om Nationella centret för utbildningsutvärdering 1295/2013.

Lag om småbarnspedagogik 540/2018.

Lag om yrkesutbildning 531/2017.

Löfström E. 2005. Selvitys laadunhallinnan tilasta. Opetushallitus.

Mikkola, A., Repo, L., Vlasov, J., Paananen, M. & Mattila, V. 2017. Varhaiskasvatuksen arvioinnin nykytila. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 22:2017.

Moitus, S. & Kamppi, P. 2020. Utvecklande utvärdering vid Nationella centret för utbildningsutvärdering. Nationella centret för utbildningsutvärdering. Sammanfattningar 10:2020.

Moitus, S., Hämäläinen, K., Nordblad, M., Saarilampi, M.-L. & Virtanen, A. 2020. Role of ENQA in the development of evaluation activities and internationalisation of higher education in Finland. I: M. Kelo, A. Gover & A. Jasper (red.) 20 years ENQA. Advancing quality in European higher education: celebrating 20 years of ENQA. Brussels, Belgium, 37–44.

NCU 2019. Auditeringshandbok för högskolor 2019–2024. Nationella centret för utbildningsutvärdering. Publikationer 20:2019.

NCU 2020. Läget inom utbildningen 2020. Resultat från nationella utvärderingar. Nationella centret för utbildningsutvärdering. Sammanfattningar 20:2020.

Nordblad, M., Apajalahti, T., Huusko, M. & Seppälä H. 2020. Kvaliteten i fokus. Auditeringar av finländska högskolor 2012–2018. Nationella centret för utbildningsutvärdering. Sammanfattningar 23:2020.

Pyykkö, R. 2010. Korkeakoulujen arviointitoiminnan tausta ja kehitysvaiheet. I: E. Korkeakoski ja P. Tynjälä (red.) Hyötyä ja vaikuttavuutta arvioinnista. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 50, 61–75.

Räisänen A., Frisk T., Hietala R., Huttunen M., Korpi A. & Koski L. 2016. Läget i fråga om yrkesutbildningsanordnarnas kvalitetsledningssystem. Nationella centret för utbildningsutvärdering. Publikationer 6:2016.

Statsrådet 2021. Statsrådets utbildningspolitiska redogörelse 2021. Statsrådets publikationer 2021:25.

Undervisnings- och kulturministeriet 2011. Ammatillisen koulutuksen laatustrategia 2011–2020. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2011:9.



Undervisnings- och kulturministeriet 2012. Kvalitetskriterier för den grundläggande utbildningen: Kvalitetskriterier för den grundläggande utbildningen, morgon- och eftermiddagsverksamheten inom den grundläggande utbildningen och för skolans klubbverksamhet. Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2012:30.

Undervisnings- och kulturministeriet 2012. Utbildning och forskning 2011–2016. Utvecklingsplan. Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2012:2.

Undervisnings- och kulturministeriet 2020. Mot toppkvalitet: Kvalitetsstrategi för yrkesutbildningen till år 2030. Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2020:24.

Undervisnings- och kulturministeriets meddelande 19.5.2021: *Kvalitets- och tillgänglighetsprogrammet för gymnasiet förbättrar gymnasieutbildningens kvalitet och främjar gymnasieelevernas välbefinnande*. Tillgängligt (13.9.2021): <https://minedu.fi/sv/-/kvalitets-och-tillganglig-hetsprogrammet-for-gymnasiet-forbatttrar-gymnasieutbildningens-kvalitet-och-framjar-gymnasie-elevernas-valbefinnande>

Universitetslag 558/2009.

Vlasov, J., Salminen, J., Repo, L., Karila, K., Kinnunen, S., Mattila, V., Nukarinen, T., Parrila, S. & Sulonen, H. 2018. Grunder och rekommendationer för utvärdering av småbarnspedagogikens kvalitet. Nationella centret för utbildningsutvärdering. Publikationer 3:2019.

Yrkeshögskolelag 932/2014.



NCU

Nationella centret för  
utbildningsutvärdering  
PB 380 (Hagnäskajen 6)  
00531 Helsingfors  
kirjaamo@karvi.fi  
telefonväxel: 029 533 5500  
karvi.fi