

# Ehdotus perusopetuksen laatukriteerityön valmistelua koskevaksi etenemismalliksi

Oikeus oppia –ohjelman työnyrkin ehdotus Koulutuksellisen tasa-arvon ja positiivisen erityiskohtelun edistämistoimia varhaiskasvatuksessa, esi- ja perusopetuksessa valmistelevalle työryhmälle.

VN/4208/2020

## Sisältö

<b>1</b>	<b>Katsaus työnyrkin tehtävänantoon ja toteutukseen .....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Perusopetuksen laatua ja arviointia koskeva normipohja .....</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>Kuntien perusopetusta koskevien laatujärjestelmien nykytila .....</b>	<b>10</b>
3.1	Esimerkkejä kunnista .....	12
<b>4</b>	<b>Opetuksen järjestäjien näkemyksiä laatua koskevan ohjauksen ja yhteistyön tilasta ja tavoitteista .....</b>	<b>14</b>
<b>5</b>	<b>Peruspalveluiden arvioinnin yhteyksiä perusopetuksen laadun kysymyksiin.....</b>	<b>17</b>
<b>6</b>	<b>Perusopetuksen laadun kehittämisen kannalta olennainen tutkimus .....</b>	<b>19</b>
<b>7</b>	<b>Väestökehityksen näkökulmat .....</b>	<b>20</b>
<b>8</b>	<b>Yhtymäkohdat varhaiskasvatuksen sekä toisen asteen koulutuksen laatutyöhön .....</b>	<b>22</b>
<b>9</b>	<b>Pohdintaa laatukriteerien potentiaaleista ja haasteista .....</b>	<b>26</b>
9.1.1	Laatukriteerityön skenaarioita.....	26
9.1.1.1	"Antaa mennä" .....	26
9.1.1.2	"Opetuksen järjestäjän laaja päätösvalta" .....	26
9.1.1.3	"Opetuksen järjestäjän aktiivinen ote" .....	26
9.1.1.4	"Valtakunnallinen tuki" .....	27
9.1.1.5	"Valtakunnallinen ote" .....	27
9.1.2	Laatukriteerityön potentiaaleja ja uhkia .....	27
9.2	Pohdintaa yhteisestä tavoitetilasta perusopetuksen laatutyölle .....	29
<b>10</b>	<b>Työnyrkin ehdotus Oikeus oppia –työryhmälle perusopetuksen laatua koskevien kriteerien valmistelemiseksi .....</b>	<b>32</b>

10.1	Ehdotettu prosessi perusopetuksen laatukriteerien valmistelulle .....	35
<b>11</b>	<b>Lähdeluettelo .....</b>	<b>37</b>

## TIIVISTELMÄ

*Oikeus Oppia –työryhmän asettama työnrkki tunnisti Sanna Marinin hallitusohjelman, Oikeus oppia –ohjelman sekä hallituksen koulutuspoliittisen selonteon liittävän perusopetuksen laadun vahvasti osaksi koulutuksellisen tasa-arvon edistämiseen liittyviä politiikkatoimia. Koulutuspoliittinen selonteko asettaa ensisijaiseksi tavoitteeksi sivistyksellisten oikeuksien varmistamisen kaikkialla Suomessa. Selonteko asettaa näin myös perusopetuksen laatua koskevalle kehittämistyölle kokonaan uudenlaisen lähestymiskulman sekä laatua koskevien käsitteiden ja kriteerien että arvioinnin ja seurannan osalta.*

*Työnrkki ehdottaa, että perusopetuksen laatukriteereiden valmistelua varten luodaan työsuunnitelma tavoitteena perusopetuksen järjestämistä tukevien perusopetuksen laatukriteerien käyttöönotto v. 2027 alkaen.*

*Työnrkki ehdottaa jatkotyön pohjaksi kaksitasoista laatu järjestelmää:*

### *1. Perusopetuksen järjestämisen laatukriteerit*

*Valtakunnallisissa perusopetuksen järjestäjille suunnatuissa perusopetuksen järjestämisen laatukriteereissä asetetaan kehittämisen tueksi palvelun laatua koskevia kriteereitä (esimerkiksi 10 selkeää kriteeriä). Näiden toteutumista seurataan ja arvioidaan valtakunnallisesti.*

### *2. Koulun toiminnan itsearvioinnin suuntaviivat*

*Koulun toiminnan itsearviointia, kehittämistä ja johtamista tukemaan määritellään laadukkaan ja yhdenvertaisen toiminnan suuntaviivoja, joita arvioidaan kehittävä arvioinnin menetelmin.*

*Lisäksi työnrkki ehdottaa kattavan tutkimuskirjallisuuskatsauksen toteuttamista sekä laatukriteerejä valmistelevan työryhmätyön käynnistämistä.*

# 1 Katsaus työnyrkin tehtävänantoon ja toteutukseen

Valtioneuvoston vuonna 2021 antamassa valtioneuvoston koulutuspoliittisessa selonteossa asetetaan tavoitteeksi sivistyksellisten oikeuksien ja lapsen oikeuksien toteutuminen sekä se, että varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen yhdenvertaisuus, saatavuus ja laatu turvataan koko maassa. Yhtenä toimenpiteenä tavoitteen saavuttamiseksi varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen järjestämiselle asetetaan selkeät, velvoittavat laatutavoitteet ja niiden toteutumista kuvaavat indikaattorit. Laatutavoitteet määrittävät palveluiden tavoitetason yhdenvertaisesti kaikkialla Suomessa. Selonteon mukaisesti kehitetään avoimeen dataan perustuvaa tietopohjaa ja –järjestelmiä väestömuutoksesta, palvelutarpeista ja palveluiden tasosta suhteessa valtakunnalliseen laatutasoon niin, että kunnilla ja valtiolla on käytössään yhteinen, luotettava ja ajantasainen päätöksenteossa hyödynnettävä tieto. Laatukriteerien valmistelussa huomioidaan kuntien erilaistuvat tilanteet sekä osallistetaan laajalti tutkijoita, opetuksen järjestäjiä ja sidosryhmiä. (Valtioneuvosto 2021)

Opetus- ja kulttuuriministeriö on Oikeus oppia –ohjelmassa asettanut työryhmän valmistelemaan koulutuksellista tasa-arvoa ja myönteistä erityiskohtelua koskevia ehdotuksia. Työryhmän tehtävää on vuonna 2021 täydennetty siten, että työryhmä valmistelee ehdotuksen perusopetuksen laatutavoitteiden valmistelun käynnistämisestä ja toteutuksesta koulutuspoliittisen selonteon asettamien tavoitteiden mukaisesti. Tätä työtä varten työryhmä on nimennyt erillisen ”laatutyönyrkin”, jonka tehtävänä on valmistella ehdotus työryhmälle maaliskuun 2022 loppuun mennessä. Tehtävänä on kartoitus kuntien perusopetusta koskevien laatujärjestelmien nykytilasta, perusopetuksen laatukriteerien 2012 merkityksestä kuntien kannalta sekä opetuksen järjestäjien näkemysistä laatua koskevan ohjauksen ja yhteistyön tilasta ja tavoitteista. Laatutyö selvittää myös olemassa olevia peruspalveluiden toteutumisen arviointia koskevia kriteerejä sekä kartoittaa laatutyön kehittämisen kannalta olennaista tutkimusta ja tarkastelee laatutavoitteita väestökehityksen näkökulmasta. Valmistelussa huomioidaan myös varhaiskasvatuksen laatutyö. Olennaista on pohtia laatukriteerien potentiaaleja ja haasteita eri tyyppisten kuntien ja kaupunkien sekä väestökehityksen näkökulmasta sekä työstää yhteistä tavoitetilaa perusopetuksen tulevalle laatutyölle.

Perusopetuksen laatua koskevien suuntaviivojen valmisteluun työnyrkissä ovat osallistuneet neuvotteleva virkamies Minna Polvinen (puheenjohtaja) ja opetusneuvos Tommi Karjalainen, OKM, sivistys- ja hyvinvointijohtaja Mari Haapanen, Vihti, opetus-toimenylitarkastaja Mari-Annika Hemmi, Lapin aluehallintovirasto, sivistysjohtaja Päivi

Mäki, Liminka, opetusneuvos Marjo Rissanen, OPH, opetus- ja kasvatustohtori Mika Silvennoinen, Orimattila, arviointiasiantuntija Chris Silverström, Karvi, erityisasiantuntija Mari Sjöström, Kuntaliitto, erityisasiantuntija Pauliina Viitamies, OAJ, aluepäällikkö Hanna Välihalo, Helsingin kaupunki. Lisäksi tutkimusasioissa ryhmä on konsultoinut tutkijatohtori Hannele Pitkää Tampereen yliopistosta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö tilasi Kansalliselta koulutuksen arviointikeskus Karvilta selvityksen perusopetuksen laadunhallinnan nykytilasta Oikeus oppia –työryhmän asettaman laatutyöryhmän työskentelyn tueksi. Selvityksen ovat toteuttaneet arviointiasiantuntija Chris Silverström, arviointiasiantuntija Risto Hietala sekä asiantuntija Aino Poroila. Selvityksessään Karvi on kartoittanut perusopetuksen järjestäjien laadunhallinnan nykytilaa, perusopetuksen laadukriteereiden merkitystä ja niihin liittyviä toiveita sekä ylipäättään järjestäjien toiveita laadunhallintaan ja itsearviointiin liittyen. Karvin toteuttama selvitys on jatkoa Karvin vuonna 2016 toteuttamaan perusopetuksen ja luokkoulutuksen järjestäjien laadunhallinta- ja itsearviointikäytänteiden arviointiin (Harjunen ym. 2017). Työryhmä on voinut työssään nojata Karvin erinomaiseen selvitystyöhön.

Tässä raportissa työryhmä antaa ehdotuksensa perusopetuksen laadukriteerityön valmistelua koskevaan etenemismalliksi. Ehdotus sisältää tilannekartoituksen, pohdintoja perusopetuksen laatuun liittyvistä kysymyksistä sekä mahdollisten laadukriteerien potentiaaleista ja haasteista. Työryhmä tekee ehdotuksen laadukriteereitä koskevan jatkovalmistelun aloittamiseksi. Työryhmä on nähnyt olennaisena tehtävänä pyrkiä nostamaan esille perusopetuksen laadunhallintaa koskevien kysymysten moninaisia ulottuvuuksia jatkotyötä ajatellen. Perusopetuksen laadunhallintaa koskevassa kuvauksessa on hyödynnetty kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen arviointiaineistoa. Työryhmä käyttää laatua koskevasta valmistelusta yleistä määritelmää ”perusopetuksen järjestämisen laadukriteeri” ja tunnistaa samalla tarpeen täsmentää käytettyä terminologiaa jatkotyössä sekä varmistaa käytetyn terminologian yhteismitallisuus muiden koulutusasteiden laatuajattelun kanssa.

Työryhmä on työskentelyssään huomionnut, että sidosryhmillä on koulutuspoliittisen selonteon tavoitteiden ja toimeenpanon suhteen omia, tarkennettuja kantojaan esimerkiksi laadukriteerien mahdollisen tulevan sisältötavoitteiston ja velvoittavuuden suhteen. Työryhmä toimitti ehdotuksensa työryhmälle maaliskuussa 2022.

## 2 Perusopetuksen laatua ja arviointia koskeva normipohja

Perusopetuksen laadulla on vahva ja selkeä, lakiin perustuva normipohja, jota suomalaisessa järjestelmässä sovelletaan paikallisesti valtakunnalliseen ohjeistukseen perustuen. Perusopetuksen laatua koskeva normipohja muodostuu perusopetuslaista (1998/628), valtioneuvoston asetuksella päätetystä opetuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista sekä perusopetukseen käytettävän ajan jakamisesta eri oppiaineiden ja aineryhmien opetukseen (tuntijako) sekä Opetushallituksen päättämistä perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteista. Lisäksi normipohja muodostuu oppilas- ja opiskelijahuoltolaista, kunnan peruspalveluiden valtionosuutta koskevasta laista, opetustoimen rahoituslaista, kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetusta laista, Opetushallituksesta annetusta laista sekä valtakunnallisia opinto- ja tutkintorekistereitä koskevasta laista. Paikallisella tasolla opetuksen järjestäjät valmistelevat paikalliset perusopetuksen opetussuunnitelmat sekä tähän liittyvät muut paikallisesti sovellettavat suunnitelmat, kuten esimerkiksi lukuvuosisuunnitelman, perusopetuksen oppilaanohjauksen paikallisen suunnitelman ja kunnassa toteutettavan vieraiden kielten tarjontaa koskevan suunnitelman (ns. kieliohjelma).

Perusopetuksen laatua koskeva arviointityö on nojannut perusopetuslakiin. Perusopetuslain 21 §:ssä säädetään koulutuksen arvioinnista. Lain mukaan koulutuksen arvioinnin tarkoituksena on turvata perusopetuslain tarkoituksen toteuttamista ja tukea koulutuksen kehittämistä sekä parantaa oppimisen edellytyksiä. Opetuksen järjestäjän tulee arvioida antamaansa koulutusta sekä osallistua ulkopuolisen toimintansa arviointiin. Vastaava koulutuksen järjestäjien itsearvioinnin velvoite on myös muilla koulutusasteilla. Samaisessa momentissa todetaan Karvin tehtävistä säädettävän erillisessä laissa. Lisäksi 21 § 1:ssä pykälässä todetaan, että valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä arvioinnista ja sen kehittämisestä.

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (KARVI) tehtävänä on toteuttaa varhaiskasvatukseen ja koulutukseen sekä varhaiskasvatukseen, opetuksen ja koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen toimintaan liittyviä arviointeja koulutuksen arviointisuunnitelman mukaisesti. Yhtenä tehtävänä on myös tukea opetuksen ja koulutuksen järjestäjiä sekä korkeakouluja arviointia ja laadunhallintaa koskevissa asioissa. Karvin toimintaa ohjaa koulutuksen arviointisuunnitelma, jossa kuvataan nelivuotisen suunnitelmakauden arviointitoiminta aikatauluineen. Arviointihankkeissa hyödynnetään kehitettävien arvioinnin menetelmiä, joiden vaikutuksia ovat esimerkiksi vuorovaikutuksen ja osallisuuden sekä laadunhallinnan vahvistuminen koulutuksen järjestäjien keskuudessa.

Suomalainen koulutuksen arviointi kansallisella tasolla poikkeaa useammista muista maista. Oppimistuloksia arvioidaan otosperustaisesti niin, että tulokset voidaan yleistää koskemaan koko ikäluokkaa. Tällöin arvioinnin kohteena on oppiaine, eikä koulu tai yksittäinen oppilas. Suomalaisen koulutuspolitiikan keskiössä ei ole useissa muissa maissa vallalla oleva opetuksen järjestäjän tuloksellisuus/tilivelvollisuus (accountability), jossa järjestäjän toimintaa arvioidaan ulkopuolelta tuloksellisuuskriteerien valossa. Opetuksen järjestäjällä on lain mukaan kuitenkin velvollisuus arvioida toimintaansa.

Laadunhallinta nousi perusopetuksen kehittämisen agendalle, kun opetusministeriö asetti perusopetuksen laatukriteereitä valmistelevan ohjausryhmän ja valmisteluryhmän marraskuussa 2007. Ryhmän tehtävänä oli esimerkiksi selvittää erilaisten laatu-järjestelmien sopivuutta perusopetuksen laadun kehittämiseksi ottaen huomioon kansalliset erityispiirteet sekä laatia ehdotukset perusopetuksen toiminnan laadun kriteereiksi opetuksen järjestäjä- ja koulutasoille. Laatukriteerityö oli uudenlainen informaatio-ohjauksen muoto, jolla pyrittiin ohjaamaan perusopetuksen järjestämistä koskevia päätöksiä, mutta jolla ei ole samaa asemaa kuin resurssi- tai lainsäädäntöohjauksella. Perusopetuksen laatukriteerit ovat suositusluonteinen pitemmän ja lyhyen aikavälin johtamisen väline kouluun ja kuntaan. Väli raportissa (2008) todettiin, että perusopetuksen laatukriteereillä on myös tärkeä yhteiskuntapoliittinen tehtävä edistää sivistyksellisten oikeuksien toteutumista suomalaisessa koulutusjärjestelmässä. Tässä kriteerityössä keskeistä on ollut toiminnan kuvaaminen ja toisaalta myös niiden arvottaminen. Lähtökohtana oli, että perusopetuksen laatukriteerit läpäisevät opetuksen ohjausjärjestelmän eri tasot ja laatukriteereiden seuranta asemoidaan opetuksen järjestäjä- ja koulutasolle. Tässä työssä tunnistettiin myös tarve laatukriteereiden tulkintojen vaihtelulle perusopetusta koskevan hallinnon tasoilla esimerkiksi opetuksen järjestäjän ja koulujen tasoilla.

Perusopetuksen laatukriteerit ovat työkalu, jonka avulla on mahdollista tuottaa paikallisen tason tietoa perusopetuksen rakenteellisesta ja toiminnallisesta laadusta. Jokaisesta laadun osa-alueesta on kehitetty laatukortti, joka muodostuu kuvauksesta ja laatukriteereistä. Kuvaus määrittää kulloisenkin laadun osa-alueen laatua ilmentävät ominaispiirteet eli niitä vastaavat laatutekijät. Jokainen laatukortti sisältää kriteereitä sekä opetuksen järjestäjälle, että kouluille. Perusopetuksen laatukriteerit palvelevat niin alueellista, ylläpitäjän että koulunkin toimintaa. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012, 25–29) Vuoden 2012 laatukortit liittyvät seuraaviin laatutekijöihin. Rakenteiden laatukortit: *johtaminen, henkilöstö, taloudelliset resurssit, arviointi* sekä Toiminnan laatukortit: *opetussuunnitelman toteuttaminen, opetus- ja opetusjärjestelyt, oppimiskasvun- ja hyvinvoinnin tuki, osallisuus ja vaikuttaminen, kodin ja koulun yhteistyö, fyysinen oppimisympäristö, oppimisympäristön turvallisuus, perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoiminta* (lisäys 2012), *koulun kerhotoiminta* (lisäys 2012). Jokainen laatukortti



sisälsi kriteereitä sekä opetuksen järjestäjille, että kouluille. Käyttöönotto ja hyödyntäminen olivat paikallisella vastuulla, mutta yhteinen viitekehys mahdollisti myös laajemman yhteistyön opetuksen järjestäjien välillä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön laatimat kriteerit tehtiin järjestäjien laatutyön tueksi. Ne eivät ole olleet velvoittavia. Kuitenkin juuri Peruopetuksen laatukriteerit olivat Karvin vuoden 2016 arvioinnin mukaan eniten järjestäjien käyttämä viitekehys. (Harjunen ym. 2017, 48) Karvin toteuttaman kartoituksen kannalta Perusopetuksen laatukriteerit (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012) on täten keskeinen julkaisu.

2020-luvun alussa olemme tilanteessa, joka ei pelkästään vaadi muutoksia olemassa oleviin laatukriteereihin. On myös syytä tarkastella perusopetuksen laatukysymyksiä laajemmasta näkökulmasta, kuten esimerkiksi koulujen toimintaedellytysten kannalta. Koulutuspoliittisen selonteon mukaan tulevaisuuden näkymät vaativat laatutavoitteita ja niiden toteutumista kuvaavia indikaattoreita (kts. luku 2.1). Indikaattorilla tarkoitetaan usein konkreettisesti muodossa esitettyä laadun olennaista ominaisuutta. Indikaattori ilmaistaan niin konkreettisesti tavalla, että se voidaan todentaa käytännössä (esim. Vlasov ym. 2018, 12).

### 3 Kuntien perusopetusta koskevien laatujärjestelmien nykytila

Tässä raportissa kuvaus perusopetuksen laatujärjestelmien nykytilasta perustuu nimenomaisesti edellä mainittujen, opetusministeriön vuonna 2012 antamien laatukorttien toimeenpanoa koskevaan Karvin vuonna 2017 toteuttamaan arviointiin sekä vuonna 2021 toteutettuun seurantaselvitykseen. Karvin arvioinnissa arvioitiin nimenomaisesti itsearviointiin käytettyjen laadunhallintakäytänteiden tilaa, ei siis varsinaisesti perusopetuksen laatua.

Karvin ensimmäisen, vuonna 2016 toteutetun arvioinnin toteutusvaiheessa nykyinen perusopetuslaki oli ollut voimassa noin 18 vuotta. Karvin arvioinnin mukaan suurin osa perusopetuksen järjestäjistä (59 %) oli tuolloin edelleen laadunhallinnassaan alkavalla tasolla. Kehittyvällä tasolla oli 38 prosenttia järjestäjistä. Edistyneellä tasolla ei ollut yksikään järjestäjä, kun taas puuttuvalla tasolla oli lähes 4 prosenttia järjestäjistä.

Arviointi osoitti, että tilanne yleissivistävän koulutuksen osalta oli kirjava: ”Tulokset osoittivat, ettei läheskään kaikilla järjestäjillä ole toimivaa itsearviointijärjestelmää eikä systemaattista arviointikulttuuria laadunhallinnan osana. Näin ollen kaikkien järjestäjien arvioinnit eivät täyty niitä vaatimuksia ja luottamukseen perustuvia odotuksia, joita koko koulutuksen lainsäädännön vuonna 1998 tehty reformi edellytti. Jo aiemmin toiminnan ja tulosten ulkoista kontrollia ja valvontaa oli vähennetty muun muassa luopumalla koulutuksen tarkastusjärjestelmästä, ja laki edellytti siirtymistä itseohjautuvaan, järjestäjien omaan laadunvarmistukseen: itsearviointiin perustuvaan järjestelmään.” (Harjunen ym. 2017, 3–4) Vuoden 2017 arvioinnissa opetuksen järjestäjät olivat oman arviointinsa mukaan onnistuneet parhaiten arviointitiedon hankinnassa, tosin tasoltaan kuitenkin kehittyvästi. Sen sijaan tulosten hyödyntämisessä ja niiden julkistamisessa nähtiin vahvemmin kehittämisen varaa.

Uusimmassa, Karvin syksyllä 2021 toteutetussa kartoituksessa kävi ilmi, että edelleen vain harva perusopetuksen järjestäjä kehittää laatujärjestelmiään. Noin 28 % kartoitukseen osallistuneista perusopetuksen järjestäjistä oli panostanut paljon laadunhallinnan kehittämiseen vuosina 2017–2021, kun taas noin puolet arvioi, että he olivat pääosin toimineet samalla tavalla kuin vuonna 2016, eli laadunhallinta oli heidän osaltaan jatkunut niin kuin 2016. Tämän ryhmän lisäksi Karvin näytteestä löytyi myös järjestäjiä, jotka olivat panostaneet laadunhallintaan vähemmän kuin ennen tai eivät ollenkaan. Kuulemistilaisuuksissa mainittiin muun muassa, että COVID-19-pandemia oli laittanut useammalla järjestäjällä laadunhallintatyön tauolle. Ennen sitä jo uuden opetussuunnitelman jalkauttaminen kunnissa saattoi viedä paljon aikaa.

Karvi on selvityksessään korostanut, että vuoden 2021 kartoitusta koottu näyte on harkinnanvarainen, lisäksi kerätty strukturoitu ja laadullinen aineisto on ollut verrattain pieni eikä siis täysin edustava. Aineiston vahvuus on, että vuoden 2021 tiedot voidaan liittää vuoden 2016 kattavampaan itsearviointiin pohjautuvaan tietoon samojen järjestäjien laadunhallinnasta. Kartoituksen strukturoidun datan avulla on siksi ollut mahdollista päätellä, ketkä ovat panostaneet paljon laadunhallinnan kehittämiseen vuosina 2017–2021. Tähän ryhmään kuului vain sellaisia järjestäjiä, jotka vuonna 2016 olivat itsearvioinnin mukaan vähintään kehittyvällä tasolla Karvin arvioinnissa (asteikko: puuttuva-alkava-kehittyvä-edistynyt). Tässä ryhmässä oli myös paljon järjestäjiä, jotka olivat integroineet laadunhallintansa ja johtamisjärjestelmänsä. Näissä organisaatioissa laadunhallinta ja johtaminen siis liittyvät kiinteästi toisiinsa. Koska vuoden 2021 näytteessä oli isompi osuus kehittyvällä tasolla olleita järjestäjiä kuin vuoden 2016 arvioinnissa, voidaan olettaa, että kartoituksen tulokset olisivat saattaneet olla heikommat, jos kaikki perusopetuksen järjestäjät olisivat osallistuneet. Toinen oletus, jonka voi tehdä vuoden 2021 näytteen tulosten perusteella on, että tämän vuoden näytteen ulkopuolelle jääneistä alkavalla tasolla olleista järjestäjistä monet ovat näytteen ryhmän tavoin joko jatkaneet laatutyönsä kehittämistä samalla tavalla kuin vuonna 2016 tai vähentäneet sitä viiden viimeisen vuoden aikana. Vuonna 2016 kaiken kaikkiaan noin puolet järjestäjistä oli alkavalla tasolla. Karvin järjestämien kuulemistilaisuuksien perusteella erilaisilla järjestäjillä oli erilaisia haasteita laatujärjestelmän rakentamisessa. Pienet kunnat ja yksityiskoulut näkivät laadunhallintaa haastavana tekijänä etenkin puutteelliset aika- ja henkilöstöressurssit, erilaisten ulkoisten arviointien suuren määrän, taloudelliset haasteet sekä rakenteelliset tekijät kuten ikäluokkien pienenemisen. Toisaalta suurilla kaupungeilla haasteita aiheuttivat esimerkiksi väestönkasvu ja segregaatio. Laadunhallintaa edistävinä tekijöinä nähtiin esimerkiksi johdon ja henkilöstön sitoutuminen, systemaattinen ja säännöllinen laatutyö sekä hyvin toimiva yhteistyö eri toimijoiden välillä.

On syytä myös huomioida, että Karvin selvityksessä selvitettiin nimenomaisesti laadunhallintakäytänteitä koskevaa tilannetta opetuksen järjestäjien keskuudessa. Karvin aineisto ei siis kuvaa varsinaista toiminnan tai palveluiden laatua.

Karvin arviointien perusteella voidaan yhteenvetona todeta, ettei perusopetuslain mukainen perusopetuksen itsearviointi kokonaisuutena toteudu tällä hetkellä riittävässä laajuudessa opetuksen järjestäjien keskuudessa, eikä laadunhallinnan tilanne ole Karvin kattavan arvioinnin (2017) jälkeen edistynyt vuosikymmenen vaihduttua. Valtionhallinnon osalta perusopetuksen laatua on ohjattu tänä aikana esimerkiksi perusopetuksen opetussuunnitelman perusteita koskevalla muutoksella (2014) sekä lukuisilla perusopetuslakia koskevilla päivityksillä. Vuonna 2012 annettuja perusopetuksen laatuksiteereitä ei kuitenkaan ole päivitetty valtionhallinnon toimesta, mikä heikentää val-

tionhallinnon ohjauksen jatkuvuutta. Perusopetuksen laatukriteerien osalta ei myöskään ole kehitetty säännöllistä seurantaa eikä niitä ole hyödynnetty laajassa mitassa perusopetuksen tilaa koskevana tietopohjana.

Osassa kuntia itsearviointia ja laadunhallintaa on määrätietoisesti kehitetty ja siihen on panostettu, laadunhallinta on noussut merkittävään rooliin esimerkiksi perusopetuksen johtamisen välineenä ja paikallisen yhteistyön jäsentäjänä. Työnrkki kuuli työssään useita onnistuneita esimerkkejä paikallisista laatujärjestelmien toteutuksista. Kokonaisuutena perusopetuksen laadunhallintaa koskeva tilanne on kuitenkin nykyisellään jäsentymätön ja epäsystemaattinen.

### 3.1 Esimerkkejä kunnista

*”Meillä Päijät-Hämeessä on seudullinen arviointijärjestelmä, jossa vuorovuosin tehdään sähköinen arviointikysely varhaiskasvatukseen ja esi- ja perusopetukseen. Varhaiskasvatuksen arviointikysely pohjautuu varhaiskasvatuksen laatuindikaattoreihin ja esi- ja perusopetuksen kysely perustuu OKM laatukriteereihin. Jokaisen arviointikyselyn kysymykset käydään läpi ARVO-työryhmässä, jotta ne ovat ajantasaisia muuttuneisiin säädöksiin. Seudullisiin arviointikyselyihin vastaavat lapset/oppilaat, henkilöstö ja huoltajat. Vastaukset saadaan seudullisesti, kunta- ja toimipaikkakohtaisesti. Arvioinnin tuloksia hyödynnetään itsearviointikeskusteluissa ja niiden pohjalta johdetaan kehittämiskohteita. Seudullisen systemaattisen arviointiprosessin eli meidän laatujärjestelmämme tavoitteena on toiminnan jatkuva parantaminen ja asiakastyytyväisyys.*

*Koulukohtaiset arviointipalautteet ovat tausta-aineistona keväällä toteutettavissa peruskoulujen itsearvioinneissa, samoin kuin kouluterveyskyselyn sekä muiden kyselyjen palautteet. Koulujen itsearviointi tehdään kouluihin sovelletun CAF-mallin pohjalta. Itsearvioinnin tuloksista johdetaan koulun kehittämiskohteet ja ne viedään seuraavan lukuvuoden lukuvuosisuunnitelmaan. Päijät-Hämeen kunnilla on yhtenäinen koulujen lukuvuosisuunnitelmarunko. Lukuvuoden päätteeksi arvioidaan lukuvuosisuunnitelman toteutumista myös asetettujen kehittämiskohdeiden osalta. Toiminta on vakiintunut Päijät-Hämeen kuntien alueelle.*

*Maakunnallista laatutyötä täydennetään vielä monissa alueemme kunnissa kuntakohtaisilla säännöllisillä lisäarvioinneilla seudullisen viitekehyksen mukaisesti. Meillä on siis lähtökohtaisesti hyvät ja vakiintuneet käytänteet laatutyöhön sekä edellytykset sen kehittämiseen. Meidän tulee kuitenkin muistaa jatkuvasti vaalia laatutyön toteutumista myös aidosti osana toimintayksiköiden arkea, johtamista ja toiminnan kehittämistä. Itse olen havainnut hyväksi viedä keväällä toteutettujen*

*arviointien yksikkökohtaiset tulokset olennaiseksi osaksi rehtorien kanssa touko-  
elokuussa käytyjä kehityskeskusteluita. Toivottavasti voimme jatkossa esim. di-  
gitaalisten sovellusten avulla kehittää myös enemmän laatutyöhön liittyvää jat-  
kuvaa arviointia (ilman liiallista työmäärän lisääntymistä millään toiminnan ta-  
solla). Tämä reaaliaikainen datan kerääntyminen keskittyisi arvioitavalle ajanjak-  
solle asetettujen keskeisen tavoitteen toteutumiseen tukien tiedolla johtamista.”*

*Mika Silvennoinen, opetus- ja kasvatusjohtaja, Orimattilan kaupunki.*

## 4 Opetuksen järjestäjien näkemyksiä laatua koskevan ohjauksen ja yhteistyön tilasta ja tavoitteista

Kunnilla on keskeinen rooli toimia peruskoulujen ylläpitäjinä. Kunnat ovat ainoa perusopetusta järjestävä taho, jolla on velvoite järjestää alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta. Muut luvanvaraiset toimijat täydentävät kunnan ylläpitämää palveluverkkoa. Tulevina vuosina väestönkehitys sekä aluerakenteet muutokset tulevat vaikuttamaan perusopetuksen järjestämisen lähtökohtiin. Tätä pohdintaa on käyty tarkemmin esimerkiksi Valtioneuvoston koulutuspoliittisessa selonteossa. Kuntien näkemykset laatua koskevan ohjauksen ja yhteistyön tilasta ja tavoitteista ovat olennaisia jatkovalmistelulle.

Työnyrkin pyynnöstä Karvi kartoitti selvityksensä (2021) yhteydessä opetuksen järjestäjien näkemyksiä laatua koskevaan ohjauksen ja yhteistyön suhteen. Karvin selvityksen tueksi järjestämien kuulemistilaisuuksien osallistumisprosentti oli korkea, mikä osaltaan kertoo tarpeesta laatua koskevalle yhteistyölle opetuksen järjestäjien keskuudessa.

Selvityksen perusteella tarvetta olisi sekä yhteistyölle että laatua koskevalle koordinaatiolle. Järjestäjät pitäisivät tärkeänä, että kansallisella tasolla varattaisiin resursseja laadunhallinnan kehittämiseen. Lisäksi toivottiin alueellista ja laadunhallinnan tasoon perustuvaa yhteistyötä järjestäjien välillä. Kansallista tukea toivottaisiin koulujen hyvien käytäntöjen tunnistamiseen ja jakamiseen. Tärkeänä pidettäisiin mm. laatua koskevaa tietojen vertailun mahdollistamista (suhteessa kansalliseen tasoon) sekä henkilöstön laadunhallintaan liittyvän osaamisen kehittämistä. Suuremmat opetuksen järjestäjät kokevat koulujen hyvien käytäntöjen tunnistamisen ja jakamisen keskimäärin pienempiä järjestäjiä tärkeämmäksi. Myös tietojen vertailun mahdollistaminen suhteessa kansalliseen tasoon on tärkeämpi asia isoille järjestäjille kuin pienille.

Järjestäjien arviot tuen tarpeesta vaihtelivat sen mukaisesti, missä vaiheessa oma laadunhallintatyö on. Erityisesti kansallisesti koordinoitua yhteistyötä toivoivat sellaiset

järjestäjät, jotka eivät lainkaan olleet kehittäneet omaa laadunhallintaansa sekä ne järjestäjät, jotka olivat panostaneet runsaasti laadunhallinnan kehittämiseen viime vuosina.

Karvi huomauttaa selvityksessään (2021), että laatua koskeva normipohja ja itsearviointivelvoite koskevat kaikkia perusopetuksen järjestäjiä. Opetuksen järjestäjät toimivat erilaisissa ympäristöissä ja toteuttavat itsearviointia erilaisilla resursseilla. Tästä syystä järjestäjien näkemykset ja kokemukset nykyisen laatujärjestelmän toimivuudesta tulee ottaa vakavasti, jotta ehdotettu kehittämistyö onnistuu. Tulevien laatutavoitteiden ja -kriteerien suunnittelussa ei tule unohtaa järjestäjien edellytyksiä tai käytäjäystävällistä lähestymistapaa.

Työnrkki kuuli työnsä tueksi alustavia tuloksia opetus- ja kulttuuriministeriön Owl Group –konsulttitoimistolla teettämästä varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen tietopohjan kehittämistä koskevasta selvityksestä, joka julkistetaan myöhemmin vuonna 2022. Selvityksen alustavien tulosten mukaan kunnat odottavat ja toivovat yhteistyötä tiedontuotannon osalta. Kunnissa toivotaan myös kansallista vertailutietoa palveluiden toteutumisesta – läpinäkyvyys edellyttää vertailutietoa. Hyvinvointitietoa kerätään ja hyödynnetään vaihtelevasti. Erityisesti pienissä kunnissa resurssit eivät riitä tietotuotannon pohdintaan, siksi tarvetta valtakunnalliselle kehittämiselle kuntien tueksi nähdään. Digitalisaatio edellyttäisi vahvoja kansallisia ratkaisuja, jotta jokainen kunta ei joutuisi kehittämään kaikkea erikseen.

Kuntaliiton perusopetuksen kestäviä rakenteita koskevissa kuntakeskusteluissa vuonna 2020-2021 kunnat nostivat keskeisenä aiheena esille laadukkaan perusopetuksen olevan perusta oppilaan oppimiselle sekä hyvinvoinnille. Laadukkaan toiminnan kehittäminen ja oppimisedellytysten parantaminen koetaan tärkeäksi. Kunnat toivovat keskustelua siitä, mikä nähdään laadukkaana perusopetuksena kansallisesti tai paikallisesti, mutta myös yhteisesti käytyä pohdintaa tulisi tiivistää. Monenlaiset jännitteet ja näkemyserot voivat värittää keskustelua ja vaikuttaa käsitykseen hyvästä peruskoulusta. Laadun eri osa alueiden näkyväksi tekemistä, yhdensuuntaisia periaatteita ja laadunhallinnan tai kehittämisen menetelmiä kaivataan. 10 vuotta sitten julkaistua perusopetuksen laatukriteeristöä on pidetty yhtenä konkreettisena opetuksen järjestäjille suunnattuna työkaluna arvioida koulun toimintaa koskevien päätösten vaikutuksia. Kriteeristöä on käytetty sellaisenaan tai sovitettu muuhun kunnan palveluiden laadun kehittämiseen soveltuvin osin. Kriteeristöön nojautuen on tehty esimerkiksi paikallisia perusopetuksen kehittämissuunnitelmia (Kuntakesuja).

Nähtävissä on, että toimintaympäristön muutokset ovat jatkuneet eikä nykyinen laatu-kriteeristö anna yhtä kattavaa vastinetta kuin aiemmin opetuksen järjestäjille tuottaa paikallisen tason tietoa perusopetuksen toiminnallisesta laadusta. Kuntaliiton vetä-

missä keskusteluissa esitettiin monenlaisia huomiota mitkä tekijät edistävät tai edesauttaisivat ns. laadun eteen tehtävää työtä. Keskustelua kuntien kanssa on edelleen syytä jatkaa, jotta kuntia voidaan tukea tunnistamaan olosuhteisiin soveltuvalla tavalla keskeisimpiä laadun arvioinnin osa-alueita.



## 5 Peruspalveluiden arvioinnin yhteyksiä perusopetuksen laadun kysymyksiin

Työnrkki halusi pohtia työskentelyssään myös peruspalveluiden alueellisen saatavuuden arvioinnin ja perusopetuksen laadun yhteyksiä. Peruspalvelujen arviointi on aluehallintoviraston lakisääteinen tehtävä. Varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen peruspalveluiden saatavuuden arviointi käynnistyy tarvekeskusteluilla opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa. Tarvekeskustelujen jälkeen sovitaan arviointikohteet ja arviointiteemat. Opetus- ja kulttuuriministeriö toimittaa ehdotukset valtionvarainministeriölle. Käytännössä kaikilla arviointikohteilla on sama aikataulu: arvioinnit valmistuvat toukokuun loppuun ja julkaisu tapahtuu kesäkuun puoliväliin mennessä.

Aluehallintovirastot arvioivat peruspalvelujen alueellista saatavuutta joka toinen vuosi. Peruspalvelujen arvioinnilla aluehallintovirastot seuraavat, valvovat ja arvioivat palvelujen yhdenvertaista toteutumista koko maassa. Arvioinnissa huomiota kiinnitetään myös alueellisiin eroihin palvelujen saatavuudessa. Peruspalvelujen arvioinnin kohteet vaihtelevat eri arviointivuosina. Tieto kerätään esimerkiksi kuntiin lähetettävillä kyselyillä ja tilastoista. Arviointien pohjalta aluehallintovirastot tekevät ehdotuksia palvelujen parantamiseksi.

Aluehallintovirastojen muita tehtäviä ovat mm. informaatio-ohjaus, hallintokanteluiden käsittely, sivistystoimen täydennyskoulutuksen järjestäminen. Hallintokantelua ja sen käsittelyä koskevat säännökset ovat hallintolain 8 a luvussa. Hallintokantelu voi johtaa ainoastaan hallintolain 53 c §:n mukaiseen hallinnolliseen ohjaukseen, eli aluehallintovirasto voi hallintokanteluasiassa antamassaan ratkaisussa kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallinnon vaatimukseen tai saattaa tämän tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä tai antaa tälle huomautuksen. Aluehallintovirastolla ei siis ole opetustoimen osalta toimivaltaa esimerkiksi määrätä opetuksen tai koulutuksen järjestäjää tiettyihin toimenpiteisiin tai muutoinkaan asettaa opetuksen järjestäjälle velvoitteita. Aluehallintoviraston rooli muutoksenhaku- ja valvontaviranomaisena yhdistyy informaatio-ohjaukseen ja myös alueellisen yhteistyön tukemiseen.

Työnrkin käymissä keskusteluissa pohdittiin aluehallintovirastojen roolia alueellisen yhteistyön ja informaatio-ohjauksen tukena. Keskusteluissa toivottiin, että peruspalveluiden arviointia koskeva työ olisi nykyistä pitkäjänteisempää. Keskusteluissa pohdittiin myös laadunarviointia koskevia yhteyksiä Karvin ja aluehallintovirastojen välillä. Puutteena huomioitiin se, ettei Karvin ja aluehallintovirastojen toteuttamista arvioinneista koosteta yhtenäistä ja selkeää perusopetuksen tilaa koskevaa seurantatietoa.

Aluehallintoviranomaisten roolia perusopetuksen laadunvarmistuksessa on pohtinut myös kunnallisan alan kehittämissäätiön julkaisema tutkimus Pukki kaalimaan vartijana – kuka valvoo peruskouluja? (2021)

## 6 Perusopetuksen laadun kehittämisen kannalta olennainen tutkimus

Työnrkin työskentelyaika ei mahdollistanut laajaa perusopetuksen laatuun liittyvän tutkimuksen tarkastelua.

Keskusteluissa todettiin, että nyt pohdittavana oleva, koulutuspoliittisen selonteon linjauksiin perustuva perusopetuksen laadunhallinnan malli olisi olennaisilta lähtökohdiltaan uudenlainen. Ehdotetun järjestelmän tavoitteet ovat yhteydessä suomalaisen yhteiskunnan laajempiin muutostekijöihin, kuten esimerkiksi kuntien erilaistumiskehitykseen ja sote-uudistuksen vaikutuksiin kuntien peruspalveluihin, jolloin myös laatu järjestelmän kehittämisen kannalta olennaista tutkimusta tulisi tarkastella myös kokonaan uusista näkökulmista, esimerkiksi olosuhteiden merkityksestä toteutuneelle laadulle. Olennaista on myös tunnistaa nyt pohdinnan alla olevan laadunhallinnan järjestelmän vahva kytky koulutuksellista tasa-arvoa edistäviin politiikkatoimiin ja linjauksiin sekä laajemmin sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen seurantaan, joka luo laatu-työn tavoitteille ja arvioinnille kokonaisuudessaan uuden kontekstin.

Jatkovalmistelun kannalta työnrkki pitää tarpeellisena kartoittaa valmistelun kannalta relevanttia kansallista ja kansainvälistä tutkimusta laadun arvioinnista ja laadunhallinnasta, laatuun liittyvistä ja laatua tuottavista olosuhdetekijöistä sekä niitä koskevista seurantamalleista sekä sivistyksellisten oikeuksien ja lapsen oikeuksien toteutumisen seurannasta. Lisäksi valmistelussa nähdään tarpeellisena käydä dialogia suomalaisen tutkimusyhteisön kanssa laajasti laadunhallintaan liittyvistä kysymyksistä ja peilata niitä muilla koulutusasteilla laadunhallintatyössä esille nousseisiin kysymyksiin.

Työnrkki ehdottaa, että laadunhallinnan kehittämisen kannalta olennaisesta tutkimuksesta toteutetaan kirjallisuuskatsaus jatkovalmistelun tueksi. Lisäksi työnrkki ehdottaa, että OKM järjestää työnrkin ehdotuksia koskevan/koskevia keskustelutilaisuuksia tutkijoiden kanssa tavoitteena täydentää työnrkin työtä tutkimuksesta nousevilla kysymyksillä jatkovalmistelua varten. Lisäkeskustelua tarvitaan erityisesti koskien ehdotetun laatua koskevan arviointityön tavoitteita, terminologiaa, datafikaatioon liittyviä vaikutuksia, arviointitiedon julkisuutta koskevia vaikutuksia sekä muita mahdollisia valmistelua tukevia jatkotutkimustarpeita.

## 7 Väestökehityksen näkökulmat

Perusopetuksen oppilasmäärät ovat olleet varsin vakaalla pohjalla, mutta lähivuosina väestönkehitys ja muuttuva aluerakenne tulee jatkamaan peruskouluverkon myllertämistä. Syntyvyyden lasku (alle 50 000) konkretisoituu perusopetuksen aloittavien ikäluokkien pientymisenä. Maan sisäinen muutto ja/tai maahanmuutto kasvattavat oppilasmääriä hajanaisemmin kunnissa ja kouluissa. Yli 100 000 asukkaan kaupungeissa opiskelee hieman yli 35 % kaikista peruskoulun oppilaista. Vieraskielisten oppilaiden määrät ja osuudet kasvavat erityisesti suurissa kaupungeissa. Kaupungin sisällä tapahtuva väestörakenteen eriytymiskehitys vaikuttaa kouluyhteisöihin ja kouluissa tapahtuvaan oppimiseen sekä hyvinvointikehitykseen. Yksittäisissä kunnissa vieraskielisten määrä ei ole yhtä suuri, mutta voi sen sijaan osuutena koulun oppilaista olla merkittävä.

Mainitut väestörakenteet muutokset tulevat jatkossakin vahvistamaan tilannetta, jossa kunnat tulevat olemaan lapsimääriltään supistuvia, vakaita tai kasvavia. Opetuksen järjestämisen lähtökohdat ovat tällöin kovin erilaiset, sillä nämä kunnat ovat myös väestörakenteeltaan, maantieteellisesti ja kielellisesti omanlaisiaan. Perusopetuksen järjestämisen kustannuskehitys sekä kustannusrakenne erilaistuvat nykyisillä järjestämisen rakenteilla, sillä kuntien tehtävänä on ylläpitää lähikouluperiaatteen mukaisesti palveluverkkoaan lainsäädännön edellyttämällä ja mahdollistamalla tavalla. Perusopetuksen järjestämisen kustannukset ovat vuosittain kasvaneet vakaillakin kokonaisoppilasmäärillä. Kustannusrakenteiden kautta on mahdollista tunnistaa sellaisia olosuhdetekijöitä, jotka vaikuttavat opetuksen järjestämisen oppilaskohtaisten kustannusten muodostumiseen. Esimerkiksi Kuntaliiton samakaltaisten kunnat –mallilla on pyritty tilastollisen menetelmän avulla selvittämään, mitkä ja miten eri tekijät selittävät kuntien kustannuseroja perusopetuksessa. Malli tarjoaa kunnille mahdollisuuden tarkastella samankaltaisia verrokkikuntia.

Koulutuspoliittisessa selonteossa taustoitetaan kattavasti väestörakenteen muutoksen vaikutuksia koulutuksen järjestämiseen. Selonteon mukaan varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen osalta kuntien olennaiseksi kysymykseksi tulee nousemaan kunnan palveluverkon hallinta ja sopeuttaminen, opetuksen laadun ja saavutettavuuden varmistaminen sekä lapsen tai oppilaan tarvitseman tuen ja oppilas- ja opiskelijahuollon toteuttamisen edellytykset. Koulutuspoliittisessa selonteossa todetaan selkeästi, että muutosten paineet esimerkiksi rahoitukselle ovat niin mittavat, ettei nykyinen rakenne ja tapa tuottaa koulutuspalveluita ole suuressa osassa Suomea enää mahdollinen. Selonteossa esitetään valmisteltavaksi lainsäädännön ja rahoituksen kokonaisuudistusta, jolla turvattaisiin sivistyksellisten oikeuksien ja lapsen oikeuksien yhdenvertainen toteutuminen sekä varhaiskasvatus-, esi- ja perusopetuspalveluiden yhdenvertai-

suus ja saatavuus koko maassa. Perusopetuksen laadun kehittämistä koskevat ehdotukset on tarkoitettu tukemaan myös ehdotettua kokonaisuudistusta ja sen tietopohjaa.

Opetushallituksen selvitys Perusopetuksen ja kouluverkon tulevaisuudennäkymiä (2020) kuvaa, kuinka kunnat ovat jo nykyisellään sopeuttaneet voimakkaasti kouluverkkoa. Opetushallitus on selvityksessään ennakoanut myös sopeuttamisten vaikutuksia tulevaisuuden kouluverkkoon. Alueellisesti ja paikallisella tasolla ennakoitua, oppilasmäärään perustuvat muutokset ovat merkittäviä. Monin paikoin ennakoidaan koulujen määrän supistuvan yli 40 % oppilasmäärän laskun myötä. Perusopetuksen järjestäminen onkin suurten muutosten edessä tulevina vuosina sekä oppilasmäärän laskun, että kouluverkon sopeuttamisen johdosta. Pienet koulut vähenevät nopeasti ja kunnat kokoavat palveluitaan laajemmiksi kokonaisuuksiksi palvelutason ylläpitämiseksi ja kustannusten vähentämiseksi. Pienimmissä kunnissa jäljellä voi olla enää yksi peruskoulu, eikä palveluiden supistaminen ole enää käytännössä mahdollista. Laadukas koulutus tulisi kuitenkin jatkossakin tarjota yhdenvertaisesti kaikkialla Suomessa.

Oikeus oppia –työryhmän työssä on kartoitettu kattavasti koulutuksen eriarvoistumiskehitykseen suurissa kaupungeissa liittyviä ilmiöitä erityisesti selvityshenkilöiden Venla Bernelius ja Heidi Huilla toimesta (2021). Työryhmä on antanut teemaan liittyen myönteisen erityiskohtelun rahoituksen vakiinnuttamista koskevan väliraportin. Lisäksi työryhmän alaisuudessa on käynnistetty uudenlainen kaupunkien ja valtion kumppanuushanke koulusegregaation vähentämiseksi sivistystoimen ja kaupunkisuunnittelun yhteistyötä tiivistämällä. Tämä työnyrkki toteaa työryhmässä toteutetun kattavan työn ja kiinnittää huomiota siihen, että sekä varhaiskasvatukseen että perusopetuksen laatu-työtä kehitettäessä on syytä tarkasti huomioida väestökehityksen kaksijakoisuus ja kuntien eriytyvät tilanteet.

## 8 Yhtymäkohdat varhaiskasvatuksen sekä toisen asteen koulutuksen laatutyöhön

Valmistelussa todettiin tarve tarkastella laadunhallintaan liittyviä yhtymäpintoja eri koulutusasteiden välillä, sillä usein sama kunta järjestää, ylläpitää ja johtaa niin varhaiskasvatusta, perusopetusta kuin lukiokoulutusta. Toisella asteella koulutuksen järjestäjä usein toimii myös ammatillisen koulutuksen järjestäjänä. Erityisesti pienissä kunnissa vastuu eri koulutusasteiden koulutuksesta saattaa tarkoittaa sitä, että samat henkilöt käytännössä vastaavat koko koulutuksen laadunhallinnasta – varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle. Pienissä kunnissa opetustoimen johtajalla voi olla myös laaja vastuualue, johon kuuluu esim. myös kulttuuriasiat.

Ennen kuin perusopetuksen laatutavoitteita ja indikaattoreita luodaan, on syytä perehtyä varhaiskasvatukseen ja toisen asteen laadunhallinnan yhtymäkohtiin. Ensimmäinen selkeä yhtymäkohta on, että järjestäjän systemaattinen laatutyö yleensä noudattaa samaa peruskaavaa. Järjestäjä suunnittelee, toteuttaa, seuraa ja kehittää omaa laadunhallintaa riippumatta siitä, onko kyse varhaiskasvatuksesta, perusopetuksesta tai toisen asteen koulutuksesta.

Nykyisessä lainsäädännössä on paljon yhtymäkohtia. Kuten aiemmin tässä raportissa todettiin, perusopetuksen laatua koskeva arviointi on nojannut perusopetuslakiin. Perusopetuksessa ja myös muilla koulutussektoreilla järjestäjillä on velvollisuus arvioida antamaansa koulutusta sekä osallistua ulkopuoliseen toimintansa arviointiin. Arviointien keskeiset tulokset tulee julkistaa kaikilla koulutussektoreilla. Toisen asteen lainsäädännössä mainitaan tämän lisäksi toiminnan vaikuttavuus, sekä edellytetään laadunhallintajärjestelmää. (Kansallinen koulutuksen arviointikeskus 2021, 6–7)

Laadunhallintaan liittyviä toimenpiteitä uudistetaan tällä hetkellä perusopetuksen lisäksi varhaiskasvatuksessa ja lukiokoulutuksessa. Varhaiskasvatuksessa julkaistiin jo vuonna 2018 *Varhaiskasvatuksen laadun arvioinnin perusteet ja suositukset* -asiakirja (Vlasov ym. 2018), jossa määriteltiin varhaiskasvatuksen laadun rakenne- ja prosessitekijät sekä näistä muodostetut laatuindikaattorit. Tässä mallissa laatutekijöitä ja laatuindikaattoreita laadittiin kolmelle tasolle: kansalliselle tasolle, paikalliselle tasolle ja pedagogisen toiminnan tasolle. Tämän jälkeen kansallinen suunnittelu on jatkunut niin, että Opetus- ja kulttuuriministeriö sekä Karvi yhdessä kehittävät digitaalista laadunarviointijärjestelmää Valssia. Valssin avulla voidaan tulevaisuudessa kerätä tietoa ja tuottaa analyyseja varhaiskasvatuksen kehittämisen tueksi niin paikallisella kuin

kansallisellakin tasolla. Kuutta suunnitelluista kansallisista arviointityökaluista pilotoitiin talvella 2021 yhteensä 153:ssa kunnallisessa ja yksityisessä päiväkodissa sekä yhdessä perhepäivähoidon toimipaikassa (Harkoma ym. 2021). Tämänhetkisen suunnitelman mukaan digitaalinen laadunarviointijärjestelmä Valssi otetaan käyttöön vuonna 2023. Vaikka varhaiskasvatuslakiin ei sisälly kirjausta laadunhallinnasta, tämänkaltaisen arvioinnin systemaattisuus edellyttää käytännössä järjestäjiltä ja yksityisiltä palveluntuottajilta toimivia laadunhallintajärjestelmiä. (Kansallinen koulutuksen arviointikeskus 2021, 5)

Lukiokoulutuksessa on meneillään laatu- ja saavutettavuusohjelma, jota toteutetaan vuosien 2021–2022 aikana. Laajan ohjelman tavoitteena on vahvistaa laadunhallinnan ja kehittämisen perustaa laatimalla lukiokoulutuksen laatustrategia. Strategia tukee lukiokoulutuksen laadunhallinnan kehittämistä ja johtamista kokonaisvaltaisesti ja pitkäjänteisesti. Tavoitteena on, että kaikilla lukiokoulutuksen järjestäjillä on toimivat laadunhallintamenettelyt ja että laadunhallinnan kansallinen kokonaisuus on jäsenytty. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2021) Kansallisella tasolla lukiokoulutuksen järjestäjien itsearvioinnin tueksi ei ole aikaisemmin laadittu erillisiä laatukriteereitä, mutta myös tämä asia on nyt osa laatu- ja saavutettavuusohjelmaa. Kuntaliitto on tosin luonut lukiokoulutukseen oman laadunhallintamallin vuonna 2010 (Karvonen 2010).

Lukiokoulutuksessa otettiin käyttöön uudet opetussuunnitelmat elokuussa 2021. Opetussuunnitelmien toimeenpano on tärkeä osa toiminta- ja laatu- ja kulttuurin uudistamista. Lukion laatu- ja saavutettavuusohjelman tarkoituksena on tukea lukiokoulutuksen järjestäjiä kehittämään toimintakulttuuriaan niin, että laatutyöstä tulee luonteva osa koulutuksen järjestämistä. Laadunhallinta ja laadun kehittäminen suunnataan erityisesti opetussuunnitelman paikalliseen toteuttamiseen ja opiskelijoiden hyvinvoinnin vahvistamiseen. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2021)

Ammatilliseen koulutukseen tuli ensimmäisen kerran 1990-luvulla lakiin velvoite arvioida omaa toimintaa. Silloin Suomessa aloitettiin itsearviointikriteerien ja ulkoisen arvioinnin mallien kehittäminen yhteistyössä koulutuksen järjestäjien kanssa. 2000-luvun alussa kehitystyö laajeni EU-tasolle (ns. Lissabonin prosessi ja Kööpenhaminan prosessi). Amatillisen koulutuksen laadunhallinnan kehittämistä ovat sen jälkeen ohjanneet eurooppalaiset linjaukset. Linjausten tavoitteena ovat olleet yhdensuuntaistaa ammatillista koulutusta Euroopassa sekä parantaa koulutuksen laatua ja lisätä toiminnan läpinäkyvyyttä.

Vaikka yhtymäkohtia on paljon, vertailu eri koulutussektoreiden välillä osoittaa myös, että laadunhallinta ja laadunhallinnan arviointi ovat eri vaiheissa eri sektoreilla. Amatillisessa koulutuksessa laadunhallinnan arviointeja on toteutettu jo pitkään, kuten myös korkeakouluissa. Eurooppalaisilla prosesseilla ja laadunhallinnan viitekehyksillä

on ollut ohjaava vaikutus sekä korkeakoulujen että ammatillisen koulutuksen laadunhallinnassa. Varhaiskasvatuksessa, perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa kansallinen laatutyö painottuu tällä hetkellä enemmän laadunhallinnan tukeen, eikä laadunhallinnan arviointiin. (Kansallinen koulutuksen arviointikeskus 2021, 15, 24)

On kuitenkin syytä huomioida, että laadunhallinnalle asetettuihin tavoitteisiin ja toteutustapoihin vaikuttaa olennaisesti myös se, millä tavalla opetuksen järjestäminen on lainsäädännössä määritelty. Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestäminen ovat kunnalle lainsäädännössä asetettuja velvoitteita, kun taas toisen asteen koulutuksen järjestäminen on kunnille vapaaehtoista. On luonnollista, että laatujärjestelmät osaltaan noudattavat ja tukevat järjestämiseen liittyvää lainsäädäntöä ja järjestämisen edellytyksiä.

Varhaiskasvatuksen, perusopetuksen ja lukiokoulutuksen laadunhallintaa kehitettäessä olisi syytä tehdä tiivistä yhteistyötä sektorien välillä, jotta malleista ei tule liian raskaita kunnille ja opetuksen järjestäjille. Mahdollisimman yhtenäinen laadunhallintaan liittyvä sanasto eri sektoreiden malleissa edistäisi ymmärrystä ja toteutusta sekä valtakunnallisella että paikallisella tasolla.

Suomessa sama viranomainen, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, tuottaa kaikilla koulutusasteilla tietoa koulutuksen järjestäjien laadunhallinnan tilasta. Sen lisäksi laki Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta (1295/2013) määrittää, että Karvin tehtävänä on ”tukea varhaiskasvatuksen, opetuksen ja koulutuksen järjestäjiä sekä korkeakouluja arviointia ja laadunhallintaa koskeissa asioissa”. Tämä järjestely antaa hyvän mahdollisuuden hyödyntää laajaa ja pitkäaikaista kokemusta niin ammatillisen koulutuksen järjestäjien kuin korkeakoulujen laadunhallinnan arviointi- ja auditointimallien kehittämistyöstä sekä hyvistä käytännöistä ja uhista. Samalla on hyvät mahdollisuudet ottaa huomioon eri koulutusasteiden yhtymäkohdat laadunhallinnan kehittämisessä kansallisella tasolla.

Perusopetus ei ainoana koulutussektorina voi jäädä laadunhallintaa koskevan kehittämisen ulkopuolelle. Samalla olisi varmistettava, että laadunhallintajärjestelmät sekä esimerkiksi laadunhallintaa koskeva termistö on keskenään koherentti eri koulutusasteiden välillä. On syytä huolehtia siitä, että koulutuksen laadunhallintaa kehitetään kokonaisuutena.

Perusopetuksen osalta tässä raportissa esitetään kuitenkin osin uudenlaista näkökulmaa laatua koskevaan yhteistyöhön. Sektorien välisen koherenssin varmistaminen ei kuitenkaan saisi tarkoittaa sitä, ettei perusopetuksen laatuksenteerityössä voitaisi tavoitella tässä raportissa esitettyjä uudistuksia koulutuksellisen tasa-arvon näkökulman vahvistamisesta perusopetuksen laadunhallinnassa.





# 9 Pohdintaa laatukriteerien potentiaaleista ja haasteista

## 9.1.1 Laatukriteerityön skenaarioita

Työnrkin keskustelun pohjaksi laadittiin erilaisia laadunhallinnan tasoja/skenaarioita. Työnrkkiä pyydettiin keskustelussaan ottamaan kantaa esitettyihin skenaarioihin sekä peilaamaan sitä mikä skenaario kuvaa omaa organisaatiota parhaiten ja mitä kohti tulisi tavoitella, eli: Missä olemme tällä hetkellä? Mitä kohti haluamme suunnata lähitulevaisuudessa?

### 9.1.1.1 "Antaa mennä"

Laatutekijöitä ei ole määritelty eikä niitä koskevia tavoitteita ole asetettu/päivitetty. Opetuksen järjestäjillä vapaus päättää miten toteuttaa laadun arviointia vai toteuttaako ollenkaan. Laadun arviointiin ei ole yhteisesti sovittuja malleja/kriteerejä eikä järjestäjällä ole tietopohjaa koulujen toiminnan seuraamiseksi. Koulut eivät ole lähtökohtaisesti velvollisia raportoimaan opetuksen järjestäjälle toiminnastaan. Yhteisesti jaettuja tuloksia tai tuotoksia ei synny. Valtakunnallista tai paikallista ymmärrystä laadusta ei synny.

### 9.1.1.2 "Opetuksen järjestäjän laaja päätösvalta"

Laatutekijöitä on tunnustettu ja määritelty alkavasti ja paikallisesti. Opetuksen järjestäjillä on velvollisuus toteuttaa laadun arviointia. Arvioinnin kohteet ja arviointitapa on opetuksen järjestäjän päätettävissä ja voivat vaihdella kouluittain ja tarpeen mukaan. Opetuksen järjestäjällä ei ole käytössään yhteistä tietopohjaa toiminnan arvioinnin toteuttamisen tueksi. Arvioinnin tulosten hyödyntäminen jää koulujen (ja kuntien) tehtäväksi parhaiten katsomallaan tavalla.

### 9.1.1.3 "Opetuksen järjestäjän aktiivinen ote"

Laatutekijät on määritelty paikallisella tasolla. Opetuksen järjestäjällä on velvollisuus arvioida oman toiminnan laatua. Arvioinnin kohteet ja metodit on yhteisesti sovittu opetuksen järjestäjän tasolla. Koulut tuottavat arviointitietoa yhteisesti sovituista kohteista ja yhteisesti sovituin metodein. Opetuksen järjestäjällä on käytössään kaikkia

kouluja palveleva tietopohja arvioinnin tuloksista. Tuloksia voi hyödyntää opetuksen järjestäjän tasolla tai koulun tasolla.

#### 9.1.1.4 ”Valtakunnallinen tuki”

Laatutekijät on määritelty valtakunnallisella sekä paikallisella tasolla. Opetuksen järjestäjällä on velvollisuus tuottaa toiminnastaan arviointitietoa yhteisesti sovitusta kohteista. Arvioinnin kohteet on sovittu valtakunnallisesti. Arvioinnin kohteena on opetuksen järjestäjän toimintaa kuvaavaa lukumäärätietoa opetuksen järjestäjän ja koulun tasolla. Yhteisesti sovitussa arviointikohteissa ja metodeissa huomioidaan paikalliset tarpeet. Tuloksia voi hyödyntää valtakunnallisesti, opetuksen järjestäjän tasolla tai koulun tasolla. Laatua koskevaa yhteistyötä fasilitoidaan ja tuetaan sekä alueellisesti (aluehallintovirasto) että valtakunnallisesti (OKM ja OPH).

#### 9.1.1.5 ”Valtakunnallinen ote”

Laatutekijät on määritelty valtakunnallisesti ja näistä on johdettu velvoittavat minimilaatua koskevat kriteerit opetuksen järjestäjälle. Opetuksen järjestäjällä on velvollisuus osallistua ulkopuoliseen toiminnan arviointiin. Arvioinnin kohteet ja metodit ovat yhteisesti sovittuja. Valtakunnallinen toimija toteuttaa opetuksen järjestäjien toiminnan arvioinnin. Arvioinnin kohteena on toimintaa kuvaavaa lukumäärätietoa sekä muuta opetuksen järjestämisen laatua kuvaavaa tietoa. Yhteisesti sovitussa arviointikohteissa ja metodeissa huomioidaan paikalliset tarpeet. Arvioinnin tuloksia voi hyödyntää valtakunnallisesti, opetuksen järjestäjän tasolla tai koulun tasolla.

Käydyissä keskustelussa skenaarion ”Valtakunnallinen tuki” nähtiin ilmentävän parhaiten tulevalta perusopetuksen laadunhallinnalta toivottuja elementtejä.

## 9.1.2 Laatuksiteerityön potentiaaleja ja uhkia

Työnyrkki pohti myös ehdotetun perusopetuksen laatuksiteerimallin vahvuuksia ja mahdollisuuksia sekä haasteita ja potentiaalisia uhkia. Ohessa yhteenvetoa keskusteluissa esille nousseista näkökulmista.

Vahvuudet	Mahdollisuudet
<ul style="list-style-type: none"><li>- Perusopetuksen kehittämistyöhön laatuksiteerien kautta yhteistä suuntaa ja konkretiaa</li><li>- Tutkimustietoon pohjautuvat työkalut itsearvioinnin tueksi</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Toiminnan arviointi tehdään mahdolliseksi osana olemassa olevia rakenteita ja järjestelmiä – ei tarvetta rakentaa uutta järjestelmää</li></ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Työkalut ja arviointiprosessi edistävät itsereflektiota oman työn vahvuuksista ja kehittämismahdollisuuksista. Tukea johtamiseen.</li> <li>- Kriteerien ja seurannan avulla voidaan kerätä tietoa suhteellisen vaivattomasti ja saada nykyistä laadukkaampaa seuranta-tietoa perusopetuksen laadun toteutumuksesta ja laadun edellytyksistä sekä paikallisella että valtakunnallisella tasolla. Saadaan ajantasaista &amp; pitkäjänteistä tilannetietoa mm. peruspalveluiden arvioinnin ja valtionosuusjärjestelmän kehittämisen tueksi</li> <li>- Kriteerien ja seurannan avulla voidaan saada tarvittaessa myös paikallista tilannetta koskevaa vertailutietoa – neutraalia tietopohjaa paikalliseen päätöksentekoon</li> <li>- Tuotetun tiedon yhdistämisen mahdollisuudet raportoinnissa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hyvin laaditut arviointityökalut ja struktuuri auttavat kehittämään opetuksen järjestäjän omaa toimintaa</li> <li>- Perusopetuksen laatua voidaan kehittää tasaisesti koko maassa ja saadaan perusopetuksen laadun kehittämiseksi luotua selkeämpi tahtotila</li> <li>- Kansallisilla laatukriteereillä on laatua kehittävä ohjaava rooli</li> <li>- Vahvistetaan perusopetuksen tilaa koskevaa tietopohjaa päätöksenteossa, rahoituksen ja lainsäädännön valmistelussa</li> <li>- Kehittävän arvioinnin käyttöönotto loisi nykyistä parempia edellytyksiä kuntien väliselle yhteistyölle</li> <li>- Jäsentäisi OKM:n, OPH:n, aluehallintovirastojen ja Karvin sekä opetuksen järjestäjien välistä yhteistyötä laadunhallinnassa ja kehittämistyössä luomalla pitkäjänteisen rakenteen yhteistyölle</li> </ul>
<b>Heikkoudet</b>	<b>Uhat</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Strukturoiduilla arviointityökaluilla tuotettu tieto on yksipuolista</li> <li>- Arviointitieto on liian yleista-soista</li> <li>- Työkaluilla ei pystytä riittävästi ottamaan huomioon kuntien erilaisia tilanteita</li> <li>- Kansallisilla laatukriteereillä on väistämättä toimintaa ohjaava rooli</li> <li>- Paikallisella tasolla ei välttämättä ole resursseja /valmiuksia /osaamista arviointiprosessien läpiviemiseen tai tulosten tulkitaan</li> <li>- Järjestelmä ei välttämättä käytännössä tuota yhtenäistä laatua vaan erillistä "laatupuhetta" (vrt. "muutospuhe")</li> <li>- Liiallinen keskittyminen veloitettavaan minimikriteeriin ei innosta kehittämään eikä tavoita toimijoita</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Arvioinnista tulee itsetarkoitus</li> <li>- Arviointikriteerit ovat liian yksityiskohtaisia ja alkavat ohjata liikaa toimintaa</li> <li>- Opetuksen järjestäjätasolla pysyttäytyvä laatukriteeri jää kauas koulun /oppilaan / koulun henkilöstön arjesta ja näyttäytyy kuormittavana lisäprosessina</li> <li>- Tuotettua tietoa käytetään väärin ja sitä kautta esimerkiksi muodostuu haitallisia vertailuasetelmia tai esimerkiksi segregatiokehitys/muuttoliike vahvistuu</li> <li>- Kaksitasoisen/monitasoisen järjestelmän kohdalla tavoitetilaa koskevan yhteisen ymmärryksen luominen haastavaa</li> <li>- Liiallinen keskittyminen veloitettavaan minimikriteeriin suuntaa kehittämistä väärin</li> <li>- Rakennetaan järjestelmä, joka vaatii lisäresursointia kaikilla ta-</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Paikalliset laatuerot ja kuntien väliset erot tulevat näkyviksi, pienten ja suurten opetuksenjärjestäjien tilanteiden eriytyminen tulee näkyväksi</li> <li>- kriteerit eivät ole opettajille ymmärrettäviä eivätkä linkity koulun toimintakulttuuriin</li> </ul>	<p>soilla eikä yhdisty luontevasti mihinkään olemassa olevaan järjestelmään paikallisella tai valtakunnallisella tasolla</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Arviointijärjestelmä irtautuu pitkällä aikavälillä nykykehyksestä ja alkaa kehittyä inspektointimalliksi</li> <li>- Oppilas unohtuu koulun kehittämisen fokuksena</li> <li>- Datafikaation vaikutukset poliittisella tasolla ja pitkällä aikavälillä</li> </ul>
---	---

## 9.2 Pohdintaa yhteisestä tavoitetilasta perusopetuksen laatutyölle

Työnrkki pyrki hahmottelemaan perusopetuksen laatua koskevaa tavoitetilaa eri näkökulmista. Työnrkki tutustui työssään myös paikallisiin laatutyön sovellutuksiin, nojaten ensisijaisesti työnrkin omaan asiantuntemukseen.

Työnrkki tunnisti Sanna Marinin hallitusohjelman, Oikeus oppia –ohjelman sekä hallituksen koulutuspoliittisen selonteon liittävän perusopetuksen laadun vahvasti osaksi koulutuksellisen tasa-arvon edistämiseen liittyviä politiikkatoimia. Koulutuspoliittinen selonteko asettaa ensisijaiseksi tavoitteeksi sivistyksellisten oikeuksien varmistamisen kaikkialla Suomessa. Tältä osin perusopetuksen laatua koskevassa käsitteistössä ja laadunarvioinnissa on edessä kokonaan uudenlainen tulokulma sekä laatua koskeviin tavoitteisiin, käytettävään käsitteistöön että arviointiin ja seurantaan.

Perusopetuksen laatua koskeva nykytilanne on haasteellinen: itsearviointia koskevan valtionhallinnon ohjauksen epäsystemaattisuus, vakiintuneen toimintamallin ja laatua koskevan viestinnän sekä laatua koskevan yhteistyön puuttuminen on aiheuttanut sen, että suuri osa opetuksen järjestäjistä ei nykyisellään lainkaan toteuta laadun itsearviointia tai toteuttaa sitä puutteellisesti. Perusopetuslain mukainen tavoite laatua koskevasta itsearvioinnista ei näin ollen toteudu koko valtakunnassa yhteismitallisesti. Itsearvioinneista on satunnaista tietoa, mutta sitä ei seurata valtakunnallisella tasolla. Laadunarviointi perusopetuksessa toteutuu tällä hetkellä ensisijaisesti Karvin otantapohjaisen arviointityön sekä aluehallintovirastojen toteuttaman peruspalveluiden arvioinnin kautta.

Työnrkki totesi selkeänä johtopäätöksenä, että väestökehitys, kuntien eriytymiskehitys ja eriytyvien kuntien peruspalveluiden toteuttamista koskeva kustannuskehitys edellyttää valtakunnan tason pohdintaa laadukkaan perusopetuksen edellytyksistä. Kunnilta nousee selkeä toive yhteisen laatutyön kehittämiseksi. Laadun olosuhteiden, laatua mahdollistavien ja laatua ehkäisevien olosuhteiden tunnistaminen on olennaista perusopetuksen laatua ja sen arviointia kehitettäessä – laatutyön tavoitteet tulisi asettaa ensisijaisesti laadun parantamisen kautta, ei niinkään itsearvioinnin toteutumisen tai toteutumattomuuden kautta. Perusopetuksen laatua koskeva yhteinen tahotila on edellytys perusopetuksen laadun jatkokehittämiselle.

Työnrkin keskusteluissa laatua koskevassa arviointi- ja kehittämistyössä nähtiin myös suurta potentiaalia johtamisen, hallinnon ja konkreettisen opetustyön tukena. Laatutyö on johtamista ja strategista vaikuttamista, siksi olennaista on valittu terminologia, kieli, jolla asioita nostetaan esille, tuodaan tarkasteltavaksi ja jolla johtopäätöksiä tehdään. Paikallisissa laatujärjestelmien toteutuksissa korostuukin kannustavuuden merkitys ja laatutyö yhteisen tekemisen ja kehittämisen mahdollistajana. Olennaista on luoda paikallisesti sovellettava yhteistyömenettely oman toiminnan reflektointiin ja kehittämiseen. Osallistava, eteenpäin katsova ja kehittämisorientoitunut laatua koskeva yhteistyö ja arviointityö kannustavat, joustaa ja tukee paikallista johtamista. Työnrkki piti keskusteluissaan tärkeänä laatujärjestelmän joustavuutta ja paikallista sovellettavuutta useissa kunnissa jo olemassa oleviin laatujärjestelmiin.

Laatutyötä koskevat, selkeät toimintaohjeet tai laatukäsikirja nähdään tärkeänä pohjana. Olennaista on luoda systemaattinen ja jatkuva prosessi. Tietohallinnon kehittäminen kuntatasolla ja kuntatasoinen tietoarkkitehtuuri olisi tunnistettava osaksi laatutyötä. Kunnissa on käytössä erilaisia ratkaisuja siitä, kenen vastuulla laatu koulussa / kunnassa on. Joissakin kunnissa selkeät erilliset laatuvaastavat, toisissa laatutyö on muutoin integroitu toimintakulttuuriin. Prosessin selkeys ja jatkuvuus kunnassa on onnistuneelle toiminnalle olennaista.

Olennaista kuntatasolla on se, että laadukkaan palvelun tuottamisen edellytykset ovat kunnossa: valtionosuudet ja perusopetuksen muu rahoituspohja, palveluverkkoa ja saavutettavuutta koskevat kysymykset ovat järjestelmällisesti seurattuja ja valmisteltuja. Mikäli laadun edellytykset eivät paikallisella tasolla täyty, käytännössä ratkaisuja joudutaan tekemään usein äkillisesti ja valmistautumatta. Laatukriteerien valmistelun ja arvioinnin tulee olla yhteydessä opetustoimen resursseja koskevaan seurantaan. Samalla on huomioitava, ettei perusopetuksen laatu synny vain koulun kautta. Olennaista on kuinka yhteiskunnan kehityksen muut heijasteet, erityisesti kuntatalous, vaikuttavat kouluun ja kuinka ne vaikuttavat opetustyön laajempiin edellytyksiin.

Perusopetukseen kunnassa linkittyä useita toiminta-alueita myös sivistystoimen ulkopuolelta. Perusopetusta ei voi tarkastella omissa, erillisessä silloissaan. Useissa kunnissa perusopetus on luontevasti osa kunnan laajempaa laatujärjestelmää. Kunnissa on myös erittäin rajalliset resurssit toteuttaa erilaisia, rinnakkaisia laatujärjestelmiä. Uutena elementtinä tarkasteluun nousee hyvinvointialueiden yhdyspintatyö. On tärkeää pohtia, kuinka vältetään päällekkäisiä rakenteita ja varmistetaan synergia esimerkiksi oppilashuoltoon liittyvissä kysymyksissä. Esimerkiksi hyte-kertoimen hyödyntäminen perusopetuksen tulevissa ratkaisuissa olisi mahdollista ottaa tarkasteluun.

Työnrkin keskustelussa tunnistettiin, että kuntien laatujärjestelmät ovat vahvasti keskittyneet kehittämiseen ja usein orientaatio on tarkoituksellisen kannustava. Tällöin voi riskinä olla, että arvioinnissa havaittuja heikkouksia ei välttämättä käsitellä tai näitä havaintoja ei viedä eteenpäin esimerkiksi kuntapäätäjille. Miten laatua koskevan arvioinnin tulokset voisivat nykyistä vahvemmin vaikuttaa opetuksen järjestämiseen tai opetuksen edellytysten varmistamiseen paikallisella tai valtakunnallisella tasolla?

Työnrkin valmistelemissa ehdotuksissa ei ole tavoitteena muuttaa suomalaisen laadunhallinnan suuntaa siten, että opettajien, opetuksen järjestäjien tai kuntien autonomia heikkenisi. Ehdotus ei myöskään tavoittele maailmalla yleistynyttä koulutuksen järjestäjien tilivelvollisuutta / tulosvastuullisuutta (accountability).

Ensisijaisesti työnrkin ehdotuksella vahvistettaisiin ja tuettaisiin sekä valtakunnallista että paikallista perusopetusta koskevaa tietotuotantoa että tiedontuotannon koordinaatiota, jotta perusopetusta koskeva päätöksenteko niin valtakunnallisella kuin paikallisella tasolla voisi perustua nykyistä parempaan olosuhdetietoon. Työnrkin ehdotuksella pyrittäisiin myös vahvistamaan perusopetuksen kehittämisen edellytyksiä niin valtakunnallisesti kuin paikallisesti. Ehdotettu järjestely vahvistaisi olennaisella tavalla myös opetustoimen mahdollisuuksia argumentoida perusopetuksen laadun kannalta olennaisista asioista rahoituksen, lainsäädännön jne. osalta kaikilla tasoilla. Ehdotettu valtakunnallinen seuranta ulottuisi ainoastaan opetuksen järjestäjän, ei koulun ja opetuksen tasolle.

Työnrkki totesi, että koulutuspolitiikan selonteon ehdotusta laatutavoitteiden velvoitavuudesta tulee jatkotyössä edelleen pohtia. Laatukriteerien terminologinen täsmäntäminen vaatii erityistä huolellisuutta ja koordinaatiota muiden koulutussektoreiden kanssa.

# 10 Työnrkin ehdotus Oikeus oppia – työryhmälle perusopetuksen laatua koskevien kriteerien valmistelemiseksi

Työnrkki totesi selkeänä johtopäätöksenä, että väestökehitys, kuntien eriytymiskehitys ja eriytyvien kuntien peruspalveluiden toteuttamista koskeva kustannuskehitys edellyttää valtakunnan tason pohdintaa laadukkaan perusopetuksen edellytyksistä. Laadun olosuhteiden, laatua mahdollistavien ja laatua ehkäisevien olosuhteiden tunnistaminen tulisi olla olennaisessa roolissa laatujärjestelmää kehitettäessä. Perusopetuksen laatua koskeva yhteinen tahtotila on edellytys perusopetuksen laadun jatkokehittämiselle.

Työnrkki ymmärtää laadun erillisellä prosessilla määriteltäväksi yhdistelmäksi perusopetuksen normipohjasta nousevia olennaisia, laatua määrittäviä kysymyksiä, joiden kehittämisen ja edistämisen katsotaan vaativan valtakunnallista tukea ja seuranta. Lisäksi laadulla paikallisella tasolla tarkoitetaan ensisijaisesti perusopetuslain mukaista itsearviointiprosessia, ts. perusopetukseen liittyvien prosessien toimintatapoja koskevaa itsearviointia. Perusopetuksen laatujärjestelmällä ei tavoitella ”huippulaatua” koskevaa palkitsemis- ja palauteprosessia (vrt. ammatillinen koulutus).

Tässä raportissa esitetyistä laadunhallinnan skenaarioista (s. 15) ”Valtakunnallinen tuki” nähtiin ilmentävän parhaiten tulevalta perusopetuksen laadunhallinnalta toivottuja elementtejä.

## **Työnrkki ehdottaa jatkotyön pohjaksi kaksitasoista laatujärjestelmää:**

*Perusopetuksen järjestämisen laatukriteerit (1)*

*Valtakunnallisissa perusopetuksen järjestäjille suunnatuissa perusopetuksen järjestämisen laatukriteereissä asetetaan kehittämisen tueksi palvelun laatua koskevia kriteereitä (esimerkiksi 10 selkeää kriteeriä). Näiden toteutumista seurataan ja arvioidaan valtakunnallisesti.*

*Koulun toiminnan itsearvioinnin suuntaviivat (2)*



*Koulun toiminnan itsearviointia, kehittämistä ja johtamista tukemaan määrittelyllään laadukkaan ja yhdenvertaisen toiminnan suuntaviivoja, joita arvioidaan kehittävän arvioinnin menetelmin.*

Perusopetuksen laatukriteerit toimisivat siis kaksitasoisesti siten, että valtakunnallinen seuranta keskittyy perusopetuksen järjestämisen laatukriteereihin (1) ja koulun toiminnan itsearvioinnin suuntaviivat (2) toteutuvat paikallisella tasolla itsearvioinnin menetelmin.

Laatukriteerien valmistelussa on syytä huomioida seuraavat periaatteet:

- Perusopetuksen laatua edistetään strategisena toimintana sekä valtakunnallisella että paikallisella tasolla, valtakunnallisessa seurannassa tarkastellaan perusopetuksen järjestämisen laatukriteerien tasoa.
- Valtakunnalliset perusopetuksen järjestämisen laatukriteerit kannustavat opetuksen järjestäjiä arvioimaan omaa tilannettaan sivistyksellisten oikeuksien ja lapsen oikeuksien toteutumisessa.
- Riittävän, hyvän ja erinomaisen laadun toteutumista seurataan ja arvioidaan säännöllisesti valtakunnallisesti.
- Laatujärjestelmän avulla tuotetaan eri tasoista tietoa eri toimijoille, tarvittaessa myös temaattista tietoa. Pyritään siihen, että tuotettu tieto on mahdollisimman reaaliaikaista ja täten käyttökelpoista myös paikallisessa suunnittelutyössä.
- Valtakunnalliset perusopetuksen järjestäjien laatukriteerit eivät lähtökohtaisesti koske oppimistuloksia.
- Koulun itsearviointia, johtamista ja kehittämistä tukevat laadukkaan ja yhdenvertaisen toiminnan suuntaviivat sisältävät opetukseen ja opetussuunnitelmiin liittyviä tavoitteita. Pedagogiseen toimintaan liittyvää laatu-yhteistyötä kehitetään jatkossakin ensisijaisesti paikallisen tason toteutuksena itsearvioinnin periaatteella. Laatukriteerityön suhdetta opetussuunnitelmatyöhön tarkennetaan valmistelutyön kuluessa, huomioiden kansainvälinen vertailu, tutkimusnäkökulmat ja koherenssi muiden koulutusasteiden laatujärjestelmiin.
- Karvi tukee perustehtäviensä mukaisesti laadunhallinnan osalta opetuksen järjestäjiä sekä ministeriötä. Karvi tukee terminologisessa määrittelytyössä sekä valmistelun että seurannan aikana.
- Valtakunnallisessa seurannassa varmistetaan, että arvioinnin taustatiedoissa huomioidaan riittävässä määrin laadukkaan toiminnan tuottamisen edellytykset, erityisesti kuntien eriytyvät taloudelliset edellytykset ja varmistetaan seurannan yhteys peruspalveluiden arviointiin.

- Varmistetaan laatukriteerien joustava paikallinen sovellettavuus, toiminnan systemaattisuus, ennakoivuus ja jatkuvuus toimeenpanossa ja seurannassa niin valtakunnallisissa rakenteissa kuin paikallisessa toteutuksessa, jotta järjestelmästä ei synny hallintoa kuormittava.
- Varataan mahdollisuus alueelliseen ja paikalliseen laatuyhteistyöhön (ml. yhdyspintatyö hyvinvointialueiden kanssa) ja johtamisen kehittämiseen
- Karvin tehtäviin kuuluu opetuksen järjestäjien sekä muun valtionhallinnon tukeminen laadunhallintaan liittyen. Valtakunnallisten perusopetuksen laatukriteerien seuranta tukee Karvin roolia kehittävän arvioinnin toteuttajana. Karvi toteuttaa perusopetuksen laatukriteerien seurantatietoa sekä kuntien tilaa koskevaa valtakunnallista tietoa arviointisuunnitelmakausittain.
- Laatua koskevaa yhteistyötä tuetaan soveltuvin osin myös Opetushallituksen toimin esimerkiksi Opetushallituksen kehittämisverkostojen kautta.

Lisäksi huomioitavaksi toimeenpanoon liittyen:

- Varmistetaan yhteys valtakunnalliseen tieto/viitearkkitehtuurityöhön. Tiedonhallinnan sekä tiedon luovuttamisen perusteet on määriteltävä erittäin tarkasti.
- Huomioidaan Valssin (varhaiskasvatuksen laatujärjestelmä) sekä luokioluokituksen laatustrategioiden kehittämistyöstä saadut kokemukset soveltuvin osin ja pohditaan erityisesti arviointitiedon julkisuutta koskevat kysymykset tarkasti jo valmistelutyön alkuvaiheessa.
- Huomioidaan mahdolliset opetussuunnitelman perusteiden uudistamistyön aikataulut.

Työnrkki ehdottaa, että perusopetuksen laatukriteereiden valmistelua varten luodaan työsuunnitelma tavoitteena perusopetuksen järjestämistä tukevien perusopetuksen laatukriteerien käyttöönotto v. 2027 alkaen. Valmistelussa hyödynnetään soveltuvin osin varhaiskasvatuksen laatujärjestelmää koskevaa valmisteluprosessia sekä tutkimustietoa.

## 10.1 Ehdotettu prosessi perusopetuksen laatukriteerien valmistelulle

<b>Vaihe 1 Määrittelyvaihe 2022-2025</b>
OKM kilpailuttama kirjallisuuskatsaus perusopetuksen laatuun liittyvästä tutkimuksesta, katsaus kansainvälisiin laatuun koskeviin arviointi- ja tiedonkeruumalleihin (2022-23) Alustava terminologinen määrittelytyö virkatyönä OKM Karvi
<b>OKM asettama työryhmä 1</b> (2023 syyskuu): laatutavoitteet, laadun määrittely (laatu-tavoite, laatutekijä, laatuindikaattori ja laatukriteeri), arviointiperusteet ja indikaattorit. Laatuun koskevan tiedonkeruun ja arviointiprosessin vaihtoehtoiset toteutusmallit ja arviot näiden vaatimista taloudellisista ja henkilöstöresursseista. Toimijoiden tehtävien ja työnjaon määrittely. Ensi vaiheessa toteutetaan opetuksen järjestämisen laatutavoitteita koskeva valmistelu. Toisessa vaiheessa toteutetaan koulun toiminnan itsearvioinnin suuntaviivoja koskeva valmistelu.
OKM tarkennettu esitys poliittiselle päättäjälle toimintalinjasta. (2025 kevät) Päätös toteutuksesta.
<b>Vaihe 2 Valmisteluvaihe 2025 – 2026</b>
<b>OKM asettama asiantuntijaryhmä 2</b> Tiedonkeruun toteutuksen tekninen kuvaus Laatukriteerien täsmentävä määrittely Tiedonkeruun työkalujen valmistelu ja pilotoinnit Arviointityökalujen kehittäminen Arviointityökalujen ja seurannan mallien käyttöönotto Tuki- ja yhteistyötoiminnot opetuksen järjestäjille
Vaihe 3 Järjestelmä käyttöön 2027/28
Vaihe 4 Perusopetuksen laatukriteerien toimivuuden ja vaikuttavuuden arviointi 2032 -
Jatkuva kehittäminen, kansainvälinen yhteistyö, tutkijayhteistyö

Oleennaista on, että perusopetuksen laadunhallintaa koskevien kysymysten valmistelussa varaudutaan siihen, että asioiden valmisteluun ja tarkasteluun varataan riittävästi aikaa, jotta erilaiset tavoitteisiin, normipohjaan, toimintatapoihin, tietojen julkisuuteen ja valittujen toimintatapojen vaikutuksiin liittyvät arviot ennätetään tehdä riittävällä tarkkuudella ennen lopullisia laadunhallintaa koskevia linjauksia.

# 11 Lähdeluettelo

EQAVET 2009. European Quality Assurance Reference Framework for Vocational Education and Training (EQAVET). Euroopan parlamentin ja neuvoston suositus ammatillisen koulutuksen laadunvarmistuksen eurooppalaisen viitekehyksen perustamisesta. Euroopan unionin virallinen lehti 18.6.2009.

Laki ammatillisesta koulutuksesta 531/2017

Laki Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta 1295/2013.

Lukiolaki 714/2018

Perusopetuslaki 628/1998

Varhaiskasvatustaki 540/2018.

--

Bernelius, V., Huilla, H. 2021. Koulutuksellinen tasa-arvo, alueellinen ja sosiaalinen eriytyminen ja myönteisen erityiskohtelun mahdollisuudet. Valtioneuvosto.

Harjunen, E., Hietala, R., Lepola, L., Räisänen, A., Korpi, A. 2017. Arvioinnilla luottamusta. Perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjien laadunhallinta- ja itsearviointikäytänteet. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 4:2017.

Harkoma, S., Vlasov, J. & Marjanen, J. 2021. Varhaiskasvatuksen kansallisten arviointityökalujen pilotointi. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 13:2021.

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus 2021. Laadunhallinta suomalaisessa kasvatust- ja koulutusjärjestelmässä. Tiivistelmät 7:2021.

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

Mäntylä, N., Karjalainen, V., Refors Legge, M., Pernaa, H. 2021. Pukki kaalimaan vartijana – kuka valvoo peruskouluja? Kunnallissalan kehittämissäätöön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 111.

Nyysölä, K. ja Kumpulainen, T. 2020. Perusopetuksen ja kouluverkon tulevaisuudennäkymiä. Raportit ja selvitykset 2020:25. Opetushallitus.

Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012. Perusopetuksen laatukriteerit: Perusopetuksen, perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoiminnan sekä koulun kerhotoiminnan laatukriteerit. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:29

Opetus- ja kulttuuriministeriön tiedote 19.5.2021: Lukion laatu- ja saavutettavuusohjelma parantamaan lukiokoulutuksen laatua ja edistämään lukiolaisten hyvinvointia. Saatavilla (25.8.2021): <https://okm.fi/-/lukion-laatu-ja-saavutettavuusohjelma-parantamaan-lukiokoulutuksen-laatua-ja-edistamaan-lukiolaisten-hyvinvointia>

Silverström, C., Hietala, R. & Poroila, A. 2022. Perusopetuksen laadunhallinnan nykytilan kartointus 2021. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 9:2022.

Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:24

