

Asia: VN/5061/2021

Lausuntopyyntö lukiokoulutuksen laatustrategian luonnoksesta

Lausunnonantajan lausunto

Lausunnon tiivistelmä

Laadunhallinnan tavat ja vastuutahot

Karvi pitää lukiokoulutuksen laatustrategiaa hyvänä pohjana lukiokoulutuksen laadunhallinnan tukemiseksi ja kehittämiseksi. Strategia vastaa Karvin vuonna 2017 julkaisemassa arvioinnissa esitettyyn suositukseen vahvemmassa kansallisesta linjauksesta ja ohjauksesta koulutuksen järjestäjiä velvoittavan laadunhallinnan toteuttamiseksi sekä suositukseen erilaisille järjestäjille soveltuvan yhteisen ja yhtenäisen arvioinnin ja laadunhallinnan viitekehyksen luomiseksi. Toisaalta strategia jättää avoimeksi keskeisiä kysymyksiä laadunhallinnan ja itsearvioinnin kehittämisen tavoista, vastuutahoista sekä strategian yhteydestä muihin toimintaa ohjaaviin asiakirjoihin. Asiakirjasta puuttuvat myös laadunhallinnan ohjauksen, koulutuksen, tuen ja koordinoinnin suuntaviivat.

Kansalliset laatuksiteerit ja itsearviointiin perustuvan laadunvarmistuksen tuki

Lukiokoulutuksen laatustrategiaan valitut neljä laatutekijää suuntaavat laatutyötä tärkeisiin tavoitteisiin. Epäselväksi kuitenkin jää, miten laatutekijöihin liittyvät tavoitteet toteutetaan käytännössä. Karvin kanta on, että laatustrategialuonnoksen linjaukset eivät tällaisenaan ole riittäviä tukemaan koulutuksen järjestäjien laatutyötä, vaan lukiokoulutuksen järjestäjien itsearviointiin perustuvan laadunhallintatyön tukemiseksi tarvitaan kansalliset laatuksiteerit. Valtakunnallisten kriteerien avulla voidaan keventää koulutuksen järjestäjien työmäärää sekä tukea paikallista ja kansallista kehittämistyötä.

Laatuksiteeriassa tulisi myös selventää, mitä strategiassa esitettyjen tavoitteiden saavuttaminen merkitsee lukiolain 56 §:ssä lukiokoulutuksen järjestäjiltä edellytetyjen laadunhallintajärjestelmien

kehittämisen kannalta. Niiden osalta Karvin arviointi (2017) osoitti, että lukiot eivät ole riittävästi onnistuneet siirtymään itseohjautuvaan ja lainsäädännön jo vuodesta 1998 edellyttämään järjestäjien itsearviointiin perustuvaan omaan laadunvarmistukseen.

Strategian jalkauttaminen

Karvi esittää, että Lukiokoulutuksen laatustrategiaan lisättäisiin maininta kansallisten laatukriteereiden laatijataho(i)sta sekä koulutussektorin eri viranomaistahojen laadunhallintaan liittyvistä rooleista ja yhteistyöstä. Koulutussektorin eri viranomaistahoilla on erilaisia rooleja laadunhallintaan liittyvän tuen tarjoajina ja kehittäjinä. Strategian toteuttamista koskevassa luvussa tulisi kuvata nykyistä tarkemmin, millaisin konkreettisin tavoin eri viranomaistahot (OKM, Oph, YTL) koordinoivat, tukevat ja kehittävät lukiokoulutuksen laadunhallintaa tulevilla strategiakaudella. Ellei tämä ole strategiassa mahdollista, Karvi ehdottaa arviointiinsa (2017) viitaten, että lukiokoulutuksen laatustrategiassa esitetyjä tavoitteita edistettäisiin tuottamalla viranomaisyhteistyönä laadittu kehittämisohjelma tai toimintasuunnitelma strategian jalkauttamisen tueksi.

Johdanto

Lukiokoulutuksen laatustrategian johdannossa todetaan, että laatustrategia määrittää laadunhallinnalle sekä sen johtamiselle valtakunnalliset ja yhdensuuntaiset periaatteet. Tavoite on tärkeä, mutta laadunhallinnan johtamisen ja systemaattisen kehittämisen osalta strategian periaatteita tulisi konkretisoida, jotta se palvelisi paremmin koulutuksen järjestäjiä. Nyt laadunhallintaan liittyvät ratkaisut on jätetty korostetusti lukiokoulutuksen järjestäjille, eikä kansallisen laadunhallinnan tukea ole strategiassa riittävän selkeästi ilmaistu. Voidaan kysyä, onko laatustrategian tarkoitus toimia pitkäjänteisenä laadun kehittämisen työvälineenä vain koulutuksen järjestäjille, henkilöstölle ja sidosryhmille, vai voisiko se viitoittaa nykyistä selkeämmin myös lukiokoulutusta ohjaavien viranomaistahojen eli OKM:n ja Oph:n sekä YTL:n ja Karvin yhteistyötä laadunhallinnan tukijoina ja kehittäjinä.

Karvi ehdottaa, että laatustrategian johdannossa (tai vaihtoehtoisesti laadunhallinnan visiota koskevassa luvussa) kuvataan tarkemmin se tavoitetila, johon koulutuksen järjestäjien laadunhallintajärjestelmillä tulee strategiakauden aikana pyrkiä. Lisäksi toimenpiteet, joilla laadunhallintaa ja siihen sisältyen laadunhallintajärjestelmien kehittämistä on toimintakaudella tarkoitus valtakunnallisesti tukea, tulisi laatustrategian toteuttamisesta -luvussa konkretisoida.

Karvi huomauttaa, ettei laatutekijöiden kansalliseen arviointiin, seurantaan ja edistämiseen liittyviä tekijöitä kuvata strategiassa riittävällä tarkkuudella. Karvi esittää, että lukiokoulutukselle luodaan kansalliset laatukriteerit. Kansalliset laatukriteerit ovat koulutuspoliittisen ohjauksen näkökulmasta merkittävä työväline, joiden laatimisen painoarvoa tulisi korostaa strategiatasolla ja opetus- ja kulttuuriministeriön johdolla tehdyn yhteistyön avulla. Lisäksi Karvi esittää, että lukiostrategiassa otettaisiin tarkemmin kantaa laatukriteerien merkitykseen, laatimiseen, toimeenpanoon ja seurantaan.

Nyt laadittu strategia ohjaa lukioiden laadunhallintatyötä vuoteen 2030 saakka. Strategiakauden aikajänne mainitaan laatustrategiassa ensimmäisen kerran vision yhteydessä sivulla 2. Karvi ehdottaa, että strategian ulottuminen vuoteen 2030 voitaisiin tuoda selvemmin esiin esim. strategian nimessä tai johdannossa.

Visio lukiokoulutuksesta ja lukiokoulutuksen laadunhallinnasta

Vision ensimmäisessä kappaleessa todetaan lukiokoulutuksen tehtävä, joka on eri asia kuin visio. Lukijalle jää epäselväksi, millaisia tavoitteita ja visioita lukiokoulutuksen tehtävään liittyy tulevaisuudessa.

Toisessa kappaleessa visioidaan lukiokoulutuksen laadunhallinnan viitoittavan suuntaa lukiokoulutuksen paikalliselle kehittämiselle. Strategiassa kuvatussa visiossa voitaisiin tuoda selvemmin esiin, millaisia ovat lukiokoulutuksen kansallisen tason kehittämiseen liittyvät skenaariot esimerkiksi etäopetuksesta tai strategiassa myöhemmin kuvatuista lukiokoulutuksen laatu-tekijöistä.

Laadunhallinta suomalaisessa koulutusjärjestelmässä

Luku on selkeä ja tiiviisti kirjoitettu. Ensimmäisen kappaleen viimeisessä lauseessa olisi toivottavaa mainita laatuymyrän jatkumoon liittyvien suunnittelun, toteutuksen ja kehittämisen lisäksi myös arviointi, joka on tärkeä tekijä laadun kehittäjänä.

Keskeiset toimijat

Keskeiset toimijat ja niiden lakisääteiset tehtävät on lueteltu sivulla 4 kattavasti. Luvussa olisi kuitenkin syytä täsmentää sitä, mikä on kunkin toimijan vastuu lukiokoulutuksen laadun edistäjänä. Nykyisellään kuvaukset antavat varsin suppean kuvan eri toimijoiden laadunhallintaan liittyvistä tehtävistä ja toiminnasta. Esimerkiksi sidosryhmiä ja kumppanuuksia koskevassa kuvauksessa voisi konkretisoida, mitä niillä tarkoitetaan ja miten lukiokoulutuksen järjestäjä voisi näiden toimijoiden kanssa tehtävällä yhteistyöllä edistää toimintansa laatua ja laadunhallintaa.

Keskeisiä toimijoita koskevan luvun alussa korostetaan toimijoiden yhteistyön merkitystä koulutuksen laadun rakentajana. Karvin arviointi (2017) osoitti, että laatu-työn edistämiseksi tarvittaisiin jatkossa ennen kaikkea vahvempaa kansallista ohjausta. Lukiostrategiassa lukiokoulutuksen laadunhallinnan kehittämisen vastuuta on itsearviointiin perustuvan kehittävän arvioinnin periaatteiden mukaisesti osoitettu kuitenkin ennen kaikkea lukioille itselleen ja niiden keskinäiselle yhteistyölle. Viranomaistoimijoiden rooli laadunhallinnan tukena on strategiassa jäänyt vähäiselle huomiolle. Laajapohjaisen seurantaryhmän tuella laaditulta strategialta voisi odottaa kuvausta siitä, millaisia tavoitteita ja rooleja eri viranomaistoimijoilla on lukiokoulutuksen laadunhallinnan kehittäjänä ja miten eri toimijoiden keskinäistä yhteistyötä voidaan järjestää ja varmistaa riittävällä tavalla. Strategia jättää avoimeksi, missä määrin esimerkiksi eri viranomaistahojen (OKM, Oph, Karvi ja YTL sekä niiden eri yksiköiden) tekemää laadun kehittämistyötä aiotaan tarkastella kokonaisuutena ja millaista yhteistyötä niiden tulisi tehdä.

Karvi ehdottaa, että strategiassa kuvattaisiin lyhyesti ja konkreettisesti eri toimijoita koskevia tavoitteita ja tehtäviä lukiokoulutuksen laadunhallinnan kehittämiseksi vuoteen 2030.

Toimintaympäristön kuvaus

Toimintaympäristön kuvaus alalukuineen on erinomainen katsaus lukiokoulutukseen vaikuttavista moninaisista tekijöistä. Luku jää kuitenkin taustoittavaksi, koska alaluvuissa ei ole juuri kirjoitettu auki sitä, miten nämä tekijät ja haasteet on mahdollista ottaa lukiokoulutuksen järjestäjien laadunhallinnassa huomioon.

Luvun alaotsikointia voisi harkita muutettavaksi samantasoiseksi kuin seuraavassa luvussa, jolloin keskeiset toimintaympäristötekijät tulisivat ilmi jo sisällysluettelosta.

Lukiokoulutuksen laatutekijät

Lukiostrategian vahvuutena voidaan pitää siihen nostettuja laatutekijöitä, joissa painottuu laaja-alainen näkemys koulutuksen laadusta ja koulutuksen järjestäjän vastuusta niiden tuottamisessa pelkän laadunhallintajärjestelmän tarkastelun sijaan.

Toisaalta laadukas oppiminen, hyvinvointi ja osallisuus, kehittyvä toimintakulttuuri ja lukiokoulutuksen saavutettavuus edellyttävät lukiolaissa mainittuja, systemaattisia laadunhallintajärjestelmiä, jotka ovat Karvin (2017) arvioinnin mukaan suurimmalla osalla vasta alkavalla tasolla. Tästä lähtökohdasta tarkasteltuna laadunhallintajärjestelmien (ja -menettelyjen) konkreettisen kehittämisen merkitystä ja yhteyttä strategiassa kuvattuihin laatutekijöihin voisi vielä selventää.

Prosessien, menettelyiden ja järjestelmien kehittämistä tulisi strategiassa painottaa lisäksi sen vuoksi, että yhdenmukaisten laadunhallintajärjestelmien avulla voitaisiin tukea yhteistyön organisoimista muiden koulutuksen järjestäjien kanssa. Voisiko laatustrategia siis ohjata lukiokoulutuksen järjestäjiä kehittämään laadunhallintajärjestelmiään strategiassa esitettyjen haasteiden ratkaisemiseksi esimerkiksi kehittämällä niitä toisten lukioiden, ammatillisen koulutuksen tai muiden yhteistyökumppaneiden kanssa?

Lukiokoulutuksen laatutekijät -luvussa todetaan laatutekijöiden vaatimustason määrittävän muun muassa lainsäädännön ja opetussuunnitelman perusteiden nojalla ja koulutuksen järjestäjän asettavan yksityiskohtaisempia tavoitteita oman toimintansa kehittämiseksi. Koska lainsäädännöstä ja opetussuunnitelman perusteista voidaan löytää ja tulkita lukuisia laatutavoitteita, Karvin kanta on, että kansallisten laatukriteerien laatimista ei tule jättää koulutuksen järjestäjien tehtäväksi -tai kansallisella tasolla tekemättä siksi, että tehtävä koetaan liian haastavaksi (vrt. liitteen

laadunhallintaa koskevan luvun toinen kappale)- vaan lukiokoulutukselle on mahdollista luoda kansalliset laatukriteerit, kuten ne on laajapohjaisen yhteistyön avulla onnistuttu laatimaan muillekin koulutussektoreille.

Lisäksi Karvi katsoo, että lukiokoulutuksen kriteerityössä tulisi tehdä tiivistä yhteistyötä perusopetuksessa aloitettavan kriteerien uudistamistyön kanssa. Karvin vuonna 2021 laatimaan selvitykseen osallistuneista (N=46) perusopetuksen järjestäjistä 80 prosenttia piti laatukriteerien yhteensopivuutta muiden koulutusasteiden vastaavien kriteerien kanssa melko tai erittäin tärkeänä.

Selvitys oli osa OKM:n perusopetuksen tulevien laatutavoitteiden suunnittelutyötä (2023–2024). Sekä perusopetusta että lukiokoulutusta järjestävistä koulutuksen järjestäjistä 58 prosenttia kertoi hyödyntävänsä samaa viitekehystä molempien koulutusmuotojen laadunhallinnassa. Noin 42 prosenttia järjestäjistä puolestaan ilmoitti, että heillä on käytössä eri viitekehys lukiossa. (Silverström ym. 2022, 44, 46.) Lukion laatustrategian jalkauttamisessa ja siihen liittyvissä jatkotoimenpiteissä tulisi siis ottaa huomioon, että suuri osa lukiokoulutuksen järjestäjistä ylläpitää myös perusopetusta ja vastaa näin ollen kummankin koulutusalan laadunhallinnasta. Siksi esimerkiksi laatuterminologiaan ja muuhun laatutyöhön liittyvät asiat kannattaa ratkaista eri koulutussektoreiden yhteistyössä niin, että samoja termejä käytetään samassa merkityksessä sekä perusopetuksen että lukiokoulutuksen laadunhallinnassa.

Karvi ehdottaa, että lukiostrategiassa otettaisiin tarkemmin kantaa laatukriteerien merkitykseen, laatimiseen, toimeenpanoon ja seurantaan. Koulutuksen laatutekijöitä mittaavat kriteerit tarvitaan tasalaatuisen koulutustarjonnan kehittämisen tueksi sekä helpottamaan koulutuksen järjestäjien laatutyötaakkaa. Lukiokoulutuksen laadun näkökulmasta kriteerit lienee mahdollista laatia niin joustaviksi, että ne tukevat myös sellaisia koulutuksen järjestäjiä, joille lukiokoulutuksen järjestäminen ja laadunhallinta on erityisen haasteellista. Karvin selvityksen (Silverström ym. 2022) mukaan pienet kunnat ja yksityiskoulut kokivat laadunhallintaa haastavana tekijänä etenkin puutteelliset aika- ja henkilöstöresurssit, erilaisten ulkoisten arviointien suuren määrän, taloudelliset haasteet sekä rakenteelliset tekijät kuten ikäluokkien pienenemisen. Toisaalta suurilla kaupungeilla haasteita aiheuttivat esimerkiksi väestönkasvu ja segregatio.

Laadukas oppiminen

-

Hyvinvointi ja osallisuus

-

Kehittyvä toimintakulttuuri

-

Saavutettava lukiokoulutus

Laatustrategian toteuttamisesta

Karvi esittää, että laatustrategian toteuttamisesta -luvussa esitetään ne keskeiset toimenpiteet, joilla laadunhallintaa ja siihen sisältyen laadunhallintajärjestelmien kehittämistä on toimintakaudella tarkoitus valtakunnallisesti tukea.

Lukiolain 56 § edellyttää lukiokoulutuksen järjestäjiltä toimivaa laadunhallintajärjestelmää, johon Lukiokoulutuksen laatustrategia viittaa käsitteellä laadunhallintamenettely. Laadunhallintaan liittyviä käsitteitä olisi tässä yhteydessä hyödyllistä selventää lukijalle.

Lukiolainsäädännön edellyttämä laadunhallintatyö ei ole edistynyt koulutuksen järjestäjätasolla toivotulla tavalla, sillä Karvin (2017) arvioinnin mukaan perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjistä 59 prosenttia oli laadunhallinnassaan alkavalla ja 3,5 prosenttia puuttuvalla tasolla, eikä yksikään järjestäjäistä arvioinut olevansa laadunhallinnassaan edistyneellä tasolla. Strategiatasolla olisi siksi toivottavaa kuvata tarkemmin tavoitteet, joita koulutuksen järjestäjien laadunhallintajärjestelmiltä tai -menettelyiltä strategiakauden aikana tavoitellaan sekä konkreettiset toimenpiteet, joilla laadunhallintaa ja siihen sisältyen laadunhallintajärjestelmien kehittämistä on toimintakaudella tarkoitus valtakunnallisesti edistää. Tämä huomio koskee myös strategiassa ansiokkaasti asetettuja muita laatuavoitteita ja -tekijöitä, joihin tavoitetilan kuvauksen lisäksi tulisi sisältyä myös suuntaviivat ja toimenpiteet, joilla tavoitteita valtakunnallisesti tuetaan ja joilla ne aiotaan saavuttaa. Ilman toimenpiteiden kuvausta strategia jää pelkäksi visioksi ja tavoitetilaksi, jonka toteutusvastuu jää yksinomaan lukiokoulutuksen järjestäjille.

Karvi toteaa, että lukiokoulutuksen laatustrategiasta on viimeistelyn avulla mahdollista luoda pitkäjänteinen laadun kehittämisen ja yhteistyön työväline koulutuksen järjestäjien, henkilöstön ja sidosryhmien lisäksi myös opetus- ja kulttuuriministeriölle, Opetushallitukselle, Ylioppilastutkintolautakunnalle ja Kansalliselle koulutuksen arviointikeskukselle.

Liite

Laadunhallinta

Karvi ehdottaa laadunhallintaa koskevan luvun toisen kappaleen viimeistä riviä poistettavaksi ("Kansallisella tasolla näitä yksityiskohtaisempien tavoitteiden tai kriteerien asettaminen on erittäin haastavaa, koska paikallisilla opetuksen järjestämisedellytyksillä ja toiminnan ominaispiirteillä on suuri merkitys laatuavoitteiden ja niiden standardien määrittämiseen."). Lukiokoulutuksella on lainsäädännön ja opetussuunnitelman perusteiden pohjalta yhteiset tavoitteet, joita voi soveltaa paikallisesti vain rajallisesti. Karvi katsoo, että lukiokoulutuksen laatua koskevien tavoitteiden (tai niiden minimin) tulee olla valtakunnallisesti yhdenmukaisia jo opiskelijoiden yhdenvertaisuuden ja jatko-opintojen näkökulmasta. Laatustrategia ja siinä esitetyt tavoitteet (tai niiden pohjalta

myöhemmin mahdollisesti laadittavat kriteerit) ei siis ota kantaa siihen, miten toiminta paikallisesti tulee järjestää, eikä siltä osin estettä yhteisten kriteerien laatimiselle ole. Kriteerien laatimisen haastavuus ei ole syy jättää niiden tekemistä koulutuksen järjestäjätason harteille, vaan peruste laatia ne kansallisesti. Tämä helpottaisi myös lukiokoulutuksen järjestäjien työtä.

Esimerkkejä

Digitaalinen toimintaympäristö -otsikon alla on kuvattu laatutekijöiden arvioimiseksi käytettävä asteikko. Mikäli liite säilytetään tällaisenaan, asteikon käyttöä voisi harkita muidenkin kuin Digitaalinen toimintaympäristö -alaotsikoiden osalta, jotta tuotettavaa tietoa voitaisiin hyödyntää myös vertaisarvioinnissa sekä kansallisissa arvioinneissa.

Peltoniemi Harri
Kansallinen koulutuksen arviointikeskus

Kamppi Päivi
Kansallinen koulutuksen arviointikeskus