



KANSALLINEN  
KOULUTUKSEN  
ARVIOINTIKESKUS

# PERUSOPETUKSEN LAADUNHALLINNAN NYKYTILAN KARTOITUS

Chris Silverström | Risto Hietala | Aino Poroila

JULKAISUT 9:2022

# PERUSOPETUKSEN LAADUN- HALLINNAN NYKYTILAN KARTOITUS

Chris Silverström  
Risto Hietala  
Aino Poroila



Kansallinen koulutuksen arviointikeskus  
Julkaisut 9:2022

JULKAISIJA Kansallinen koulutuksen arviointikeskus  
KANSI JA ULKOASU Juha Juvonen (org.) & Ahoy, Jussi Aho (edit)

ISBN 978-952-206-728-9 pdf  
ISSN 2342-4184 (verkkojulkaisu)

© Kansallinen koulutuksen arviointikeskus

# Tiivistelmä

## Julkaisija

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (KARVI)

## Julkaisun nimi

Perusopetuksen laadunhallinnan nykytilan kartoitus

## Tekijät

Chris Silverström, Risto Hietala, Aino Poroila

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) kartoitti syksyllä 2021 perusopetuksen järjestäjien laadunhallinnan nykytilaa. Kartoitus toteutettiin kyselyn ja neljän kuulemistilaisuuden avulla. Kartoituksen suunnittelussa hyödynnettiin vuonna 2016 toteutettua *Perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjien itsearviointi- ja laadunhallintakäytänteiden arviointia* (Harjunen ym. 2017). Kyseisen arvioinnin aineiston perusteella muodostettiin vuoden 2021 järjestäjänäyte, johon valittiin 50 perusopetuksen järjestäjää. Heistä 46 osallistui. Jokainen järjestäjä valitsi kaksi edustajaa, jotka sekä vastasivat järjestäjän puolesta ennakkokyselyyn että osallistuivat kuulemistilaisuuteen. Osallistujat olivat pääasiassa koulutoimenjohtajia ja rehtoreita.

Kartoitus liittyy opetus- ja kulttuuriministeriön Oikeus oppia -kehittämishjelmaan. Oikeus oppia – koulutuksellisen tasa-arvon työryhmä nimesi alkusyksystä 2021 laatutyöryhkin, joka sai tehtäväkseen valmistella ehdotuksen perusopetuksen laatutavoitteiden valmistelun toteutuksesta. Laatutyöryhkin loppuraportti valmistuu keväällä 2022.

Laatutyöryhkin työskentelyn tueksi Karvi on kartoittanut perusopetuksen järjestäjien laadunhallinnan nykytilaa, perusopetuksen laadukriteereiden merkitystä ja niihin liittyviä toiveita sekä ylipäätään järjestäjien näkemyksiä laadunhallinnan kansallisesta ohjauksesta ja tuesta.

Kartoituksen tärkeimpiä tuloksia on, että 28 % kartoitukseen osallistuneista perusopetuksen järjestäjistä oli panostanut paljon laadunhallinnan kehittämiseen vuosina 2017–2021, kun taas noin puolet arvioi, että he olivat toimineet pääosin samalla tavalla kuin vuonna 2016, eli laadunhallinta oli heidän osaltaan jatkunut samoin kuin vuonna 2016. Ryhmään, joka oli viime vuosina panostanut paljon laadunhallintaan, kuului vain sellaisia järjestäjiä, jotka jo vuonna 2016 olivat päässeet varsin pitkälle, eli he olivat silloin itsearvioinnin mukaan kehittyvällä tasolla (asteikko: *puuttuva–alkava–kehittyvä–edistynyt*). Tässä ryhmässä oli myös paljon järjestäjiä, jotka olivat integroineet laadunhallintansa ja johtamisjärjestelmänsä. Näissä organisaatioissa laadunhallinta ja johtaminen siis liittyivät kiinteästi toisiinsa. Vuoden 2016 kansallisessa arvioinnissa vasta alkavalla tasolla olleet järjestäjät eivät viimeisten viiden aikana olleet panostaneet yhtä paljon oman laadunhallintansa kehittämiseen. Vuoden 2016 arvioinnissa 59 % perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjistä oli alkavalla tasolla, 38 % kehittyvällä tasolla.

Kuulemistilaisuuksien perusteella erilaisilla järjestäjillä oli erilaisia haasteita. Pienet kunnat ja yksityiskoulut näkivät 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.

Selkeästi tavallisinta oli, että järjestäjillä ei ollut käytössä varsinaista viitekehystä omalle laadunhallinnalleen. He käyttivät erilaisia seuranta- ja arviointimenetelmiä (44 %). Noin viidesosa (21 %) vastaajista kertoi käyttävänsä ainoastaan *Perusopetuksen laatukriteereitä* (vuodelta 2012). Vastaajien mielestä on erittäin tärkeää, että tulevat perusopetuksen laatutavoitteet ja -kriteerit määritellään mahdollisimman selkeiksi, että kriteerit sopivat erilaisille järjestäjille ja erilaisiin olosuhteisiin sekä että kriteerit ovat yhteensopivia opetussuunnitelman perusteiden kanssa.

Karvi kartoitti myös järjestäjien kansalliseen tukeen liittyviä tarpeita. Järjestäjät kokivat tuen suhteen tärkeimpänä, että kansallisella tasolla varataan resursseja laadunhallinnan kehittämiseen. Vastaajien mielestä oli lisäksi tärkeää, että järjestäjät saavat kansallista tukea koulujen hyvien käytäntöjen tunnistamiseen ja jakamiseen. Tärkeimpiin tarpeisiin kuuluivat myös muun muassa mahdollisuus vertailla tietoja (suhteessa kansalliseen tasoon) sekä henkilöstön laadunhallintaan liittyvän osaamisen kehittäminen.

# Sammandrag

## Utgiven av

Nationella centret för utbildningsutvärdering (NCU)

## Publikationens namn

Perusopetuksen laadunhallinnan nykytilan kartoitus (Kartläggning av nuläget inom kvalitets-  
hanteringen i den grundläggande utbildningen)

## Författare

Chris Silverström, Risto Hietala, Aino Poroila

Nationella centret för utbildningsutvärdering (NCU) kartlade hösten 2021 läget inom utbildningsanordnarnas kvalitetshantering i den grundläggande utbildningen. Kartläggningen genomfördes med hjälp av en enkät och fyra höranden. Vid planeringen av kartläggningen utnyttjades projektet *Utvärdering av självvärderings- och kvalitetsledningsförfaranden inom den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen* (Harjunen m.fl. 2017), som genomfördes år 2016. På basis av utvärderingsmaterialet från år 2016 valdes 50 anordnare av grundläggande utbildning ut till ett urval för kartläggningen år 2021. Av de utvalda deltog 46 anordnare. Varje utvald utbildningsanordnare valde två representanter, som för anordnarens del både besvarade en enkät och deltog i ett hörande. Deltagarna var i huvudsak skoldirektörer och rektorer.

Kartläggningen har anknytning till undervisnings- och kulturministeriets utvecklingsprogram Utbildning för alla. Arbetsgruppen för jämlikhet i utbildningen inom programmet Utbildning för alla tillsatte i början av hösten 2021 en kvalitetsarbetsgrupp. Den fick i uppdrag att bereda ett förslag till hur kvalitetsmål skulle kunna utarbetas för den grundläggande utbildningen. Kvalitetsgruppens rapport blir klar våren 2022.

Som stöd för kvalitetsgruppens arbete har NCU kartlagt nuläget inom utbildningsanordnarnas kvalitetshantering i den grundläggande utbildningen. Också kvalitetskriteriernas betydelse och olika önskemål som gäller kriterierna har kartlagts, liksom uppfattningar om hur kvalitetshantering borde styras och stödas från nationellt håll.

Till de viktigaste resultaten hör att 28 % av de deltagande utbildningsanordnarna hade satsat mycket på att utveckla sin kvalitetshantering åren 2017–2021. Ungefär hälften av deltagarna i kartläggningen uppskattade att de i stort sett hade fortsatt som år 2016, dvs. kvalitetshantering låg för deras del på samma nivå som tidigare. Till den grupp som de senaste åren satsat mycket på kvalitetshantering hör endast sådana utbildningsanordnare som redan 2016 hade kommit rätt långt, dvs. de befann sig redan då på nivån *under utveckling* (skala: *saknas–har påbörjats–under utveckling–väl utvecklat*). I den här gruppen fanns också många utbildningsanordnare som hade integrerat sin kvalitetshantering med systemet för ledning. I de här organisationerna hörde kvalitetshantering och ledarskap alltså nära samman. De anordnare som år 2016 befann sig på nivån *har påbörjats* har alltså inte satsat

mycket på att utveckla sin kvalitetshandling under de senaste fem åren. I utvärderingen år 2016 befann sig 59 % av anordnarna av grundläggande utbildning och gymnasieutbildning på nivån *har påbörjats*, medan 38 % låg på nivån *under utveckling*.

Under hörandena framgick att olika slags anordnare har olika utmaningar. Små kommuner och privatskolor uppfattade att utmaningarna i kvalitetshandlingen var bristen på tid och personal, ett stort antal olika externa utvärderingar, ekonomiska utmaningar samt strukturella faktorer som t.ex. minskande årskullar. Å andra sidan förorsakar t.ex. befolkningstillväxt och segregation stora utmaningar i stora städer.

Det allra vanligaste var att anordnarna inte använder sig av någon egentlig referensram för sin egen kvalitetshandling. De använder olika uppföljnings- och utvärderingsmetoder (44 %). Ungefär en femtedel (21 %) av de som svarade använder enbart *Kvalitetskriterier för den grundläggande utbildningen* (från år 2012). Enligt deltagarna är det mycket viktigt att de kommande kvalitetsmålen och kvalitetskriterierna skrivs så att de är så tydliga som möjligt, att kriterierna passar olika slags anordnare och olika förhållanden samt att kriterierna är anpassade till läroplansgrunderna.

NCU kartlade även utbildningsanordnarnas behov av nationellt stöd. Anordnarna upplevde det som viktigast att det på nationell nivå reserveras resurser för att utveckla kvalitetshandlingen. Enligt anordnarna är det dessutom viktigt att de får nationellt stöd för att identifiera skolornas goda kvalitetspraxis och dela informationen. Till de viktigaste behoven hörde också bland annat möjligheten att jämföra insamlad data med information på nationell nivå samt att utveckla personalens kompetens på kvalitetshandlingsområdet.

# Summary

## **Publisher**

Finnish Education Evaluation Centre (FINEEC)

## **Title of publication**

Perusopetuksen laadunhallinnan nykytilan kartoitus (Survey of the current state of quality management in the basic education)

## **Authors**

Chris Silverström, Risto Hietala, Aino Poroila

The Finnish Education Evaluation Centre (FINEEC) surveyed the present state of quality management at providers of basic education in autumn 2021. The survey was implemented with a questionnaire and four consultation events. *The Evaluation of the self-evaluation and quality management practices employed by the providers of basic education and general upper secondary education* (Harjunen et al. 2017) carried out in 2016 was used in planning the survey. Based on the data of the evaluation in question, a sample of providers was created for the year 2021, to which 50 providers of basic education were selected. Forty-six of them participated. Each provider selected two representatives who both responded to the preliminary questionnaire on behalf of the provider and participated in the consultation event. The participants were mainly heads of local education departments and principals.

The survey is linked to a Right to Learn development program, implemented by the Ministry of Education and Culture. In early autumn 2021, the Right to Learn working group on the preparation of measures to promote equality in education appointed a working group on quality management, which was given the task of drawing up a proposal for implementing the preparation of quality objectives for basic education. The final report of the working group on quality management is due to be completed in spring 2022.

To support the work of the working group, FINEEC has surveyed the current state of quality management at providers of basic education, the importance of the quality criteria for basic education and wishes related to them, and providers' views on national guidance and direction of quality management in general.

One of the most important results of the survey was that 28% of the providers who participated in the survey had invested a great deal in the development of quality management between 2017 and 2021, while approximately one half reported that their actions had mainly been the same as in 2016, meaning that for their part, quality management had continued in the same way as in 2016. The group that had invested a great deal in quality management over the past few years included only providers who had already achieved quite a lot in 2016, in other words they were at the developing level according to the self-evaluation at the time (scale: *absent – emerging – developing – advanced level*). This group also included many providers who had integrated their quality management and leadership systems. In



these organisations, quality and leadership were closely linked. The providers that were only at the emerging level in the national evaluation of 2016 had not invested much in the development of their quality management over the past five years. In the 2016 evaluation, 59% of the providers of basic education and general upper secondary education were at the emerging level and 38% at the developing level.

Based on the consultation events, different providers had different challenges. Small municipalities and private schools considered especially factors such as insufficient time and human resources, the large number of different external evaluations, financial challenges and structural factors such as declining age groups to be challenging from the point of view of quality management. On the other hand, population growth and segregation were factors causing challenges to large cities.

As regards quality management, it was most common for providers not to use an actual reference framework for the local quality management. They used a variety of monitoring and evaluation methods (44%). Approximately one fifth (21%) of the respondents reported they used only the *Quality criteria for basic education* (from 2012). The respondents considered it very important that the future quality objectives and criteria for basic education should be determined as clearly as possible to make the criteria suitable for different providers and different conditions and to ensure that the criteria will be compatible with the national core curriculum.

FINEEC also surveyed providers' needs related to national support. What the providers considered the most important regarding support was that resources for the development of quality management should be reserved at the national level. The respondents also found it important that providers receive national support for the identification and sharing of schools' good practices. The most important needs also included the opportunity to compare the data (in relation to the national level) and the development of personnel's competence related to quality management.

# Sisällys

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Tiivistelmä .....</b>  | <b>3</b>  |
| <b>Sammandrag.....</b>  | <b>5</b>  |
| <b>Summary .....</b>  | <b>7</b>  |
| <b>1 Johdanto .....</b>   | <b>12</b> |
| <b>2 Kartoituksen tausta .....</b>  | <b>15</b> |
| 2.1 Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko .....   | 16        |
| 2.2 Laadunhallinnan ja itsearvioinnin käytänteiden arviointi vuonna 2016 .....                          | 17        |
| 2.3 Perusopetuksen laadunhallintaan liittyvä lainsäädäntö .....   | 19        |
| 2.4 Perusopetuksen laatukriteerit (2012).....   | 20        |
| 2.5 Varhaiskasvatuksen ja lukiokoulutuksen ajankohtaiset laadunhallintaan liittyvät<br>linjaukset ..... | 21        |
| <b>3 Kartoituksen tavoitteet ja painopisteet .....</b>  | <b>24</b> |
| 3.1 Laadunhallinnan kartoituksen tavoitteet .....   | 25        |
| 3.2 Kartoituksen painopisteet .....   | 25        |
| 3.3 Perusopetuksen järjestäjien laadunhallinnan nykytila .....  | 25        |
| 3.4 Perusopetuksen laatukriteerien merkitys opetuksen järjestäjille .....                               | 26        |
| 3.5 Opetuksen järjestäjien näkemykset laatua koskevan ohjauksen tilasta ja tavoitteista<br>.....        | 26        |
| <b>4 Kartoituksen toteutus.....</b>   | <b>29</b> |
| 4.1 Aikataulu .....   | 30        |
| 4.2 Aineiston keruu.....  | 30        |
| 4.3 Strukturoidun ennakkotiedon keruu.....  | 31        |
| 4.4 Laadullisen tiedon keruu kuulemistilaisuuksissa .....   | 33        |
| 4.5 Henkilöresurssit.....   | 34        |
| 4.6 Henkilötietojen käsittely.....  | 35        |
| 4.7 Viestintä ja palautteen keruu .....   | 35        |
| <b>5 Tulokset .....</b>   | <b>37</b> |
| 5.1 Perusopetuksen järjestäjien laadunhallinnan ja itsearvioinnin nykytila.....                         | 39        |
| 5.1.1 Laadunhallinnan kehittäminen vuosina 2017–2021 .....  | 39        |
| 5.1.2 Laadunhallinnan ja johtamisjärjestelmän integraatioaste.....                                      | 40        |
| 5.1.3 Vertailua vuoden 2016 arvioinnin tuloksiin.....   | 41        |

|  |           |
|--|-----------|
| 5.1.4 Kuulemistilaisuuksien näkemykset laadunhallinnan nykytilasta.....                                  | 42        |
| 5.2 Perusopetuksen laatukriteerien 2012 merkitys ja tuleviin laatukriteereihin liittyvät<br>toiveet..... | 43        |
| 5.2.1 Viitekehykset.....   | 43        |
| 5.2.2 Kokemuksia vuoden 2012 laatukriteereistä .....   | 44        |
| 5.2.3 Järjestäjien näkemykset tulevista laatutavoitteista ja -kriteereistä .....                         | 45        |
| 5.2.4 Erilaisten järjestäjien näkemykset tulevista laatukriteereistä .....                               | 47        |
| 5.2.5 Kuulemistilaisuuksien näkemykset tulevista laatutavoitteista ja -kriteereistä .....                | 49        |
| 5.3 Opetuksen järjestäjien näkemykset laatua koskevasta ohjauksesta ja yhteistyöstä                      | 52        |
| 5.3.1 Kuulemistilaisuuksien näkemykset kansallisesta ohjauksesta ja tuesta .....                         | 56        |
| <b>6 Johtopäätökset.....</b>   | <b>60</b> |
| 6.1 Laadunhallinnan nykytila .....   | 61        |
| 6.2 Perusopetuksen laatukriteerien (2012) merkitys ja uusiin laatukriteereihin liittyvät<br>toiveet..... | 62        |
| 6.3 Opetuksen järjestäjien näkemykset laatua koskevasta ohjauksesta ja yhteistyöstä                      | 63        |
| <b>Lähteet .....</b>   | <b>64</b> |

1

# 1 Johdanto

# 1

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) on loka-joulukuussa 2021 toteuttanut perusopetuksen laadunhallinnan nykytilan kartoituksen. Kartoitus liittyy Oikeus oppia -kehittämisselmaan ja etenkin opetus- ja kulttuuriministeriön laatutyönrkin työskentelyyn. Oikeus oppia – koulutuksellisen tasa-arvon työryhmä nimesi alkusyksyllä laatutyönrkin, joka sai tehtäväkseen valmistella ehdotuksen perusopetuksen laatutavoitteiden valmistelun toteutuksesta. Työskentely on alkanut syyskuussa 2021 ja päättyy helmikuun 2022 loppuun mennessä. Laatutyönrkin työskentelyn tueksi Karvi on kartoittanut perusopetuksen järjestäjien laadunhallinnan nykytilaa, perusopetuksen laatukriteereiden merkitystä ja niihin liittyviä toiveita sekä ylipäättään järjestäjien toiveita laadunhallintaan ja itsearviointiin liittyen.

2

# 2 Kartoituksen tausta



# 2

Tässä luvussa avataan lyhyesti keskeisimmät sisällöt neljästä tausta-aineistosta, johon kar-  
toitus ja myös laatutyönrkin työ liittyvät tiiviisti:

- Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko (Valtioneuvosto 2021)
- Arvioinnilla luottamusta – Perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjien laadunhal-  
linta- ja itsearviointikäytänteet (Harjunen ym. 2017)
- Perusopetuslaki (628/1998)
- Perusopetuksen laatukriteerit (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012)

Tämän lisäksi luvussa annetaan myös kuva siitä, missä pisteessä laadun kehittäminen tällä  
hetkellä on varhaiskasvatuksessa ja lukiokoulutuksessa.

## 2.1 Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko

Sanna Marinin hallituksen vuonna 2021 julkaistussa koulutuspoliittisessa selonteossa val-  
tioneuvosto antaa linjaukset koulutuksen ja tutkimuksen kehittämiseksi. Selonteossa esite-  
tään kohti 2040-lukua ulottuva koulutuksen ja tutkimuksen tavoitetila sekä tarvittavat voima-  
varojen, rakenteiden ja ohjauksen muutokset.

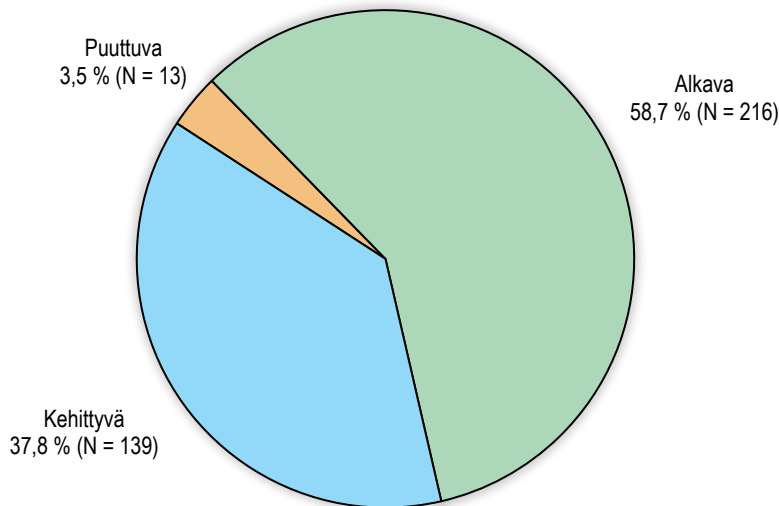
Selonteossa tavoitteena on laadukas esi- ja perusopetus, joka luo osaamista ja hyvinvointia  
yhdenvertaisesti. Koulutuksen järjestämisen ongelmia ovat muun muassa väestönmuutos  
ja ikäluokkien pieneneminen sekä koulutuksellisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden heik-  
keneminen. Muutosten aiheuttamat paineet lainsäädännölle ja rahoitukselle ovat mittavat.  
Selonteossa todetaan muun muassa, että nykyinen hallintomalli ja rakenne eivät tue tavoit-  
tetta tuottaa jatkossakin kasvatus- ja koulutuspalveluita yhdenvertaisesti koko maassa. Esi-  
tetyillä lainsäädännön ja rahoituksen kokonaisuudistuksilla turvataan jatkossa sivistyksellisten  
oikeuksien ja lapsen oikeuksien yhdenvertaista toteutumista sekä varhaiskasvatus-, esi-  
ja perusopetuspalveluiden yhdenvertaisuutta, saatavuutta ja laatua koko maassa. (Valtio-  
neuvosto 2021, 17)

Karvin kartoitus liittyy selonteon tavoitteeseen, jossa korostetaan sivistyksellisten oikeuksien ja lapsen oikeuksien turvaamista. Pitkällä tähtäimellä perusopetuksessa tarvitaan selonteon mukaan uudenlaisia laatutavoitteita ja myös indikaattoreita, jotka kuvaavat, miten hyvin laatutavoitteet toteutuvat. Tulevaisuuden laatutavoitteita kuvataan selonteossa näin:

”Asetetaan ja toteutetaan palveluiden laadun ja yhdenvertaisuuden vahvistamiseksi varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen järjestämiselle selkeät, velvoittavat laatutavoitteet ja niiden toteutumista kuvaavat indikaattorit. Laatutavoitteet määrittävät palveluiden tavoitetaso yhdenvertaisesti kaikkialla Suomessa. Kehitetään avoimeen dataan perustuvaa tietopohjaa ja -järjestelmiä väestönmuutoksesta, palvelutarpeista ja palveluiden tasosta suhteessa valtakunnalliseen laatutasoon niin, että sekä kunnilla että 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, 21–22)

## 2.2 Laadunhallinnan ja itsearvioinnin käytänteiden arviointi vuonna 2016

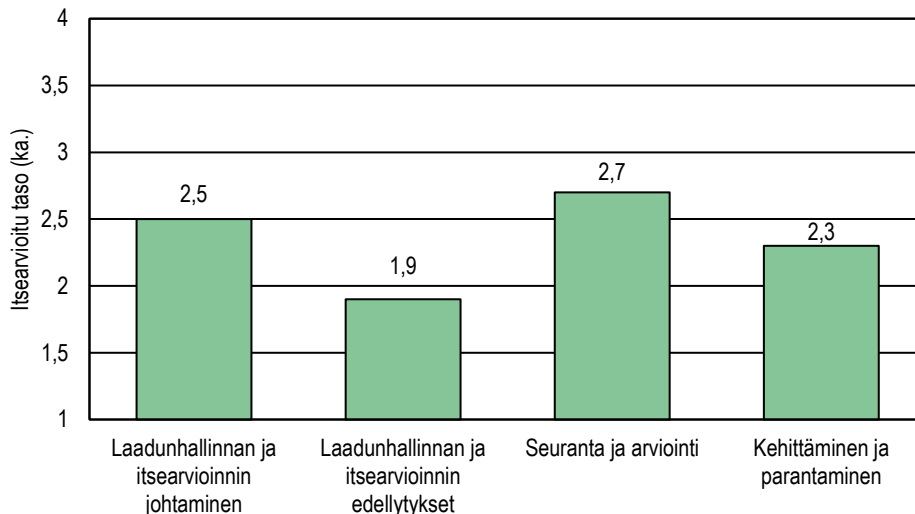
Karvi toteutti vuonna 2016 *perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjien laadunhallinta- ja itsearviointikäytänteiden arvioinnin* (Harjunen ym. 2017). Arvioinnissa todettiin, että suurin osa järjestäjistä (59 %) oli laadunhallinnassaan alkavalla tasolla. Kehittyvällä tasolla oli 38 prosenttia järjestäjistä. Edistyneellä tasolla ei ollut yksikään järjestäjä, kun taas puuttuvalla tasolla oli lähes 4 prosenttia järjestäjistä. (Kuvio 1)



KUVIO 1. Järjestäjien itsearvioitu laadunhallinnan ja itsearvioinnin taso vuonna 2016 (N = 368).

Kuviossa 2 tarkastellaan tilannetta laadunhallinnan ja itsearvioinnin osa-alueiden kannalta. Nämä osa-alueet ovat laadunhallinnan ja itsearvioinnin johtaminen, laadunhallinnan ja itsearvioinnin edellytykset, seuranta ja arviointi sekä kehittäminen ja parantaminen.

Järjestäjien mielestä suurimmat ongelmat liittyivät laadunhallinnan ja itsearvioinnin edellytyksiin. Parhaimmalle, eli *kehittyvälle* tasolle he arvioivat seurannan ja arvioinnin. Mikään osa-alue ei noussut *edistyneelle* tasolle (3,5–4). Edellytykset koettiin ongelmakohdaksi ja heikoimmaksi osa-alueeksi.

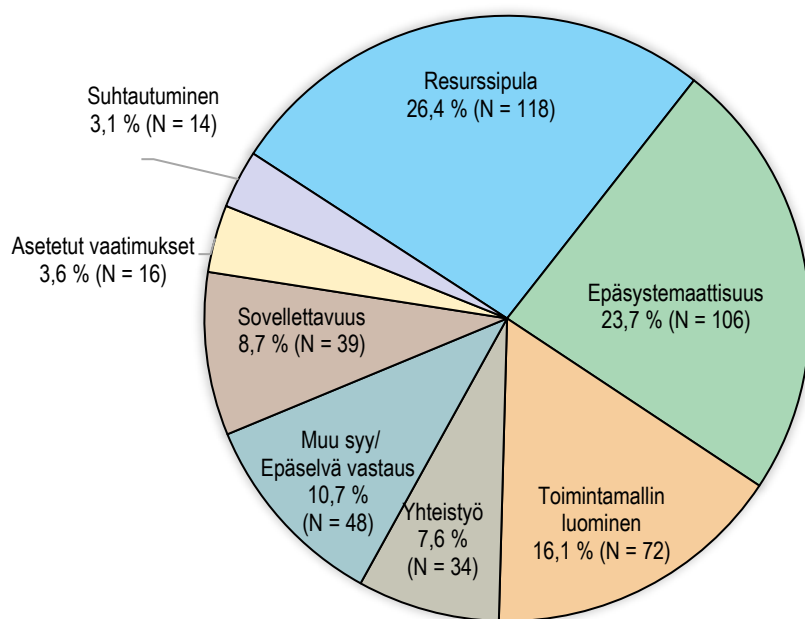


KUVIO 2. Laadunhallinnan ja itsearvioinnin osa-alueiden yleistaso vuonna 2016 (N = 368).

Arvioinnin toteutusvaiheessa nykyinen perusopetuslaki oli ollut voimassa noin 18 vuotta. Seuranta ja arviointi hallittiin arvioinnin mukaan parhaiten. Järjestäjät olivat oman arviointinsa mukaan onnistuneet parhaiten arviointitiedon hankinnassa, tosin tasoltaan kuitenkin kehittyvästi. Sen sijaan tulosten hyödyntäminen ja niiden julkistaminen arvioitiin edellistä alemmalle tasolle. 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 täytä 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)

Järjestäjät saivat arvioinnin yhteydessä myös vastata avokysymyksen laadunhallintaan ja itsearviointiin liittyvistä haasteistaan. Lähes 300 järjestäjää kuvasi tilannettaan avokysymyksellä. Suurimmat haasteet olivat analyysin perusteella resurssipula (26 % maininnoista) ja laadunhallinnan epäsystemaattisuus (24 % maininnoista). (Kuvio 3; Harjunen ym. 2017, 72–73)



KUVIO 3. Järjestäjien suurimmat haasteet laadunhallinta- ja itsearviointikäytännöissä vuonna 2016 (N = 447).

### 2.3 Perusopetuksen laadunhallintaan liittyvä lainsäädäntö

Perusopetuksen laadunhallinta on koulutarkastustoiminnan päätyttyä nojannut vuonna 1998 säädettyyn lakiin. Kuten muillakin koulutusasteilla, perusopetuksen järjestäjillä on velvollisuus arvioida antamaansa koulutusta sekä osallistua ulkopuoliseen toimintansa arviointiin. Arviointia koskeva pykälä on perusopetuslain osalta pysynyt lähes muuttumattomana sen säätämisestä saakka. Vain ulkoisen arvioinnin toteuttaja on vuosien saatossa vaihtunut:

”Koulutuksen arvioinnin tarkoituksena on turvata tämän lain tarkoituksen toteuttamista ja tukea koulutuksen kehittämistä ja parantaa oppimisen edellytyksiä. Opetuksen järjestäjän tulee arvioida antamaansa koulutusta sekä osallistua ulkopuoliseen toimintansa arviointiin. Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta säädetään Kansallisesta koulutuksen arviointikeskuksesta annetussa laissa (1295/2013). Arviointien keskeiset tulokset tulee julkistaa.” (Perusopetuslaki 628/1998, 21 §.)

Varhaiskasvatuslaissa on arvioinnista hyvin samankaltainen pykälä kuin perusopetuslaissa. Lain mukaan ”varhaiskasvatuksen järjestäjän ja tuottajan tulee arvioida antamaansa varhaiskasvatusta sekä osallistua ulkopuoliseen toimintansa arviointiin” (Varhaiskasvatuslaki 540/2018, 24 §). Lisäksi laissa kuvataan, että varhaiskasvatussuunnitelman yksi tehtävistä on ”ohjata varhaiskasvatuksen laadun kehittämistä” (Varhaiskasvatuslaki 540/2018, 21 §).

Vertailu lukiokoulutuksen lainsäädäntöön osoittaa, että arviointiin liittyvä pykälä muuttui vuonna 2018, kun uusi lukiolaki otettiin käyttöön. Aiemman itsearviointivelvoitteen sekä ulkoiseen arviointiin osallistumisen lisäksi lukiokoulutuksen järjestäjältä edellytetään nyt

toimivaa laadunhallintajärjestelmää: ”Koulutuksen järjestäjän tulee arvioida antamaansa koulutusta ja sen vaikuttavuutta sekä osallistua säännöllisesti ulkopuoliseen toimintansa ja laadunhallintajärjestelmiensä arviointiin.” (Lukiolaki 714/2018, 56 §.)

Sekä varhaiskasvatuksen että lukiokoulutuksen lainsäädännössä on, kuten perusopetuslaissa, tällä hetkellä korostettu, että arviointien keskeiset tulokset tulee julkistaa.

#### 2.4 Perusopetuksen laatukriteerit (2012)

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

Perusopetuksen laatukriteerit on 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. Kuvauksella määritetään 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 laatu:**

- Johtaminen
- Henkilöstö
- Taloudelliset resurssit
- Arviointi

##### **Oppilaan kohtaaman toiminnan laatu:**

- Opetussuunnitelman toteuttaminen
- Opetus ja opetusjärjestelyt
- Oppimisen, kasvun ja hyvinvoinnin tuki
- Osallisuus ja vaikuttaminen
- Kodin ja koulun yhteistyö
- Fyysinen oppimisympäristö
- Oppimisympäristön turvallisuus
- Koulun aamu- ja iltapäivätoiminta
- Koulun kerhotoiminta



Koulutuksen järjestäjien ja oppilaitosyhteisön toimintakulttuurissa kiteytyy yhteisön suhtautuminen laadunhallintaan ja oman toiminnan kehittämiseen. 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, 7.)

3



# 3 Kartoituksen tavoitteet ja painopisteet

# 3

## 3.1 Laadunhallinnan kartoituksen tavoitteet

Kartoituksen tavoite oli selvittää perusopetuksen järjestäjien laadunhallinnan nykytilaa ja järjestäjien näkemyksiä laadunhallinnasta. Karvi on kartoituksen perusteella laatinut raportin keskusteluista opetuksen järjestäjien kanssa sekä heidän lähettämästään ennakkotiedosta. Laatukartoituksen raportissa Karvi nostaa esiin osallistujien näkemyksiä laadunhallinnan tilanteesta ja laadunhallinnan tukeen ja ohjaukseen liittyviä toiveita.

## 3.2 Kartoituksen painopisteet

Opetus- ja kulttuuriministeriö toivoi, että kartoituksessa olisi seuraavat painopisteet:

- perusopetuksen järjestäjien laadunhallinnan nykytila
- perusopetuksen laatukriteerien 2012 merkitys järjestäjien kannalta
- opetuksen järjestäjien näkemyksiä laatua koskevan ohjauksen ja yhteistyön tilasta ja tavoitteista

Kaikista painopisteistä on jo olemassa kansallista tietoa, joka kerättiin kansallisen laadunhallinnan ja itsearvioinnin käytänteiden arvioinnin (Harjunen ym. 2017) yhteydessä vuonna 2016. Siksi vuoden 2021 kartoituksessa on lähinnä päivitetty kokonaiskuvaa, joka syntyi viisi vuotta sitten. Luvuissa 3.3–3.5 käsitellään jokaisen painopisteen tavoitteet erikseen.

## 3.3 Perusopetuksen järjestäjien laadunhallinnan nykytila

Laadunhallinta on perusopetuksen johtamista, suunnittelua, arviointia sekä toiminnan jatkuvaa parantamista, jonka avulla voi saavuttaa asetettuja laatutavoitteita. Kyse on siis sellaisista strategisista toimenpiteistä, joilla järjestäjä ohjaa organisaationsa laatutyötä.

Laadunhallinnan ja itsearvioinnin toteutumisessa oli vuonna 2016 nähtävissä järjestäjien välillä vaihtelua, kuten aiemmin mainittiin. Vuoden 2021 kartoituksen avulla on ollut mahdollista saada suunta-antavaa tietoa harkinnanvaraisesti valittujen perusopetuksen järjestäjien nykyisestä tilanteesta. Esimerkiksi kysymys siitä, miten paljon opetuksen järjestäjät ovat kehittäneet omaa laadunhallintaansa vuosina 2017–2021, antaa kuvan kehittämistoimenpiteiden yleisyydestä. Järjestäjät, jotka ovat kohdistaneet paljon kehittämistoimenpiteitä laadunhallintaan vuosina 2017–2021, ovat luultavasti pystyneet edistämään laadunhallintaansa, kun taas päinvastainen toiminta on ehkä johtanut toisenlaiseen kehitykseen.

Laadunhallinnan nykytilaan on saattanut jossain määrin vaikuttaa perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden (Opetushallitus 2016) käyttöönotto ja resurssien kohdistuminen koulujen etätyöskentelyn kehittämiseen COVID-19-pandemian seurauksena.

### 3.4 Perusopetuksen laatuksien merkitys opetuksen järjestäjille

Järjestäjien laadunhallintaa ja itsearviointien toteuttamista on pyritty kansallisella tasolla tukemaan esimerkiksi perusopetuksen laatuksien laatuksien (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012). Vuoden 2012 laatuksien ja niiden tämänhetkinen merkitys on siksi myös yksi tämän kartoituksen painopisteistä. Ministeriö jakoi vuosina 2010–2013 valtion erityisavustusta perusopetuksen laatuksien käyttöönottoon ja laatuksien vahvistamiseen. Vuonna 2016 toteutetun arvioinnin mukaan perusopetuksen laatuksien olivat käytössä 41 prosentilla perusopetuksen järjestäjistä (Harjunen ym. 2017, 48; Huusko ym. 2021, 13).

Vuonna 2016 järjestäjät toivoivat enemmän selkeyttä ja konkretiaa laatuksien (28 % vastaajista). He myös toivoivat, että ajankohtaiset perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet (Opetushallitus 2016) näkyisivät selkeämmin laatuksien (17 %). Jonkin verran oli myös toiveita, jotka liittyvät sähköiseen sovellukseen ja työkaluun (8 %). (Harjunen ym. 2017, 52).

Vuoden 2021 laatuksien kartoituksessa on tiedusteltu järjestäjiltä, miten paljon perusopetuksen laatuksien ovat nykyään käytössä, mitkä ovat olleet niiden hyvät ja huonot puolet sekä laatuksien liittyviä toiveita tulevaisuutta ajatellen.

### 3.5 Opetuksen järjestäjien näkemykset laatuksien koskevan ohjauksen tilasta ja tavoitteista

Kolmannen painopisteen osalta on kartoitettu järjestäjien näkemyksiä laatuksien koskevasta ohjauksesta. Tässä on myös ollut mahdollista keskittyä järjestäjien toivomaan tukeen. Myös Karville on ollut kiinnostavaa saada tietoa siitä, millaista tukea laadunhallintaan opetuksen järjestäjät toivovat.

Vuoden 2016 arvioinnissa kysyttiin järjestäjiltä, mitä ja millaista kansallista tukea he silloin kokivat tarvitsevansa laadunhallinnan ja itsearvioinnin kehittämiseen. Järjestäjät kaipasivat koulutuksen ja konsultoinnin (27,2 % maininnoista) lisäksi tukea, joka liittyi resursseihin (22,9 %), verkostoitumista eli vertaistietoa ja yhteistyötä itsearvioinnin ja laadunhallinnan kehittämisen parissa (15,8 %), valmista selkeää ja konkreettista mallia ja myös sähköisiä järjestelmiä (11,8 %), selkeämpää ohjausta ja ohjeistusta kansalliselta tasolta (6,2 %) sekä

valmiita kyselyitä (2,8 %). Kaikki osallistujat eivät kuitenkaan kokeneet tuen tarvetta. (Harjunen ym. 2017, 78)

Samassa arvioinnissa todettiin, että laadunhallinnan kehittämistarpeet liittyivät muun muassa johdon sitoutumiseen. Näkyvä sitoutuminen on laadunhallinnan edellytys kunnissa. Jos johto ei ollut sitoutunut, se heijastui laadunhallinnan tilaan. Järjestäjien mukaan edellytykset itsearviointiin ja laadunhallintaan koettiin melko laajasti puutteellisiksi. Laadunhallinnan dokumentoinnissa oli myös puutteita. Vaikka arviointitietoa kerättiin paljon, toiminta ei kuitenkaan aina johtanut kehittämiseen. (Harjunen ym. 2017, 4)

4

# 4 Kartoituksen toteutus

# 4

## 4.1 Aikataulu

Laatukartoituksen suunnitelman valmisteluvaiheessa Karvi kävi keskustelua opetus- ja kulttuuriministeriön edustajien kanssa. Kartoitus on toteutettu loka-joulukuussa 2021 Taulukon 1 mukaisesti.

TAULUKKO 1. Kartoituksen aikataulu

| Aikataulu | Toiminta  |
|-----------|---|
| 10/2021   | Suunnitelman laatiminen   |
| 10/2021   | Suunnitelman esittely<br>Suunnittelu, tiedotteiden kirjoittaminen kahdella kielellä, ennakkokysymysten suunnittelu, viestintä |
| 11/2021   | Kuulemistilaisuudet, aineiston keruu ja yhteenvedon laadinta  |
| 12/2021   | Tulosten analyysi ja yhteenvedon laadinta, yhteenvedon lähettäminen opetus- ja kulttuuriministeriölle                         |
| 2/2022    | Opetus- ja kulttuuriministeriön laatutyönyrkin raportti valmistuu   |

## 4.2 Aineiston keruu

Kartoitusta varten kerättiin syksyllä 2021 sekä määrällistä että laadullista aineistoa. Suunnittelussa hyödynnettiin vuoden 2016 arvioinnin tuloksia ja arviointikysymyksiä (Harjunen ym. 2017). Kyseisen arvioinnin sähköinen aineisto järjestäjätietoineen on edesauttanut kartoituksen nopeaa toteuttamista ja etenkin vuoden 2021 harkinnanvaraisen näytteen muodostamista.

Näytteen osallistujat poimittiin tasavälisesti vuoden 2016 arvioinnin eri menestystasoilta. Edustavuutta on varmistettu, siltä osin kuin se näytteen pienuuden vuoksi on ollut mahdollista, seuraavien taustatekijöiden suhteen: järjestäjän omistustausta, koko, kuntamuoto, kieli ja alue (Taulukko 2). Kielen osalta ruotsinkielisiä järjestäjiä poimittiin suhteessa enemmän, koska niiden kokonaismäärä on muutenkin pieni. Myös pääkaupunkiseudun järjestäjiä poimittiin enemmän kuin tasavälipoiminnan perusteella olisi muutoin valikoitunut. Syy siihen oli se, että pääkaupunkiseudun kehitys eroaa hyvin monen muun alueen kehityksestä ja sen haasteet ovat osittain erilaiset.

Kokonaisuutena otos rajattiin aikataulusyistä ja käytetyn metodiikan (kysely ja kuulemiset) vuoksi myös varsin pieneksi, kokonaisuudessaan 50 järjestäjään. Näin koostettua järjestäjäjoukkoa voi sekä otoskoon että toteutuksen näkökulmasta kutsua satunnaisotoksen sijasta harkinnanvaraiseksi näytteeksi. Järjestäjien edustajat ovat siis tyyppiesimerkkejä, jotka on mahdollisuuksien mukaan valittu mahdollisimman edustavasti.

Karvi lähestyi tiedotteella ilmoittautumisvaiheessa sitä henkilöä, jonka vastuulla oli ko. järjestäjän perusopetus. Tämä henkilö toimi jatkossa Karvin yhteyshenkilönä, ja sai tehtäväksi nimetä vielä toisen henkilön (esim. peruskoulun rehtorin), jonka kanssa hän vastasi ennakkokysymyksiin ja osallistui kuulemistilaisuuteen.

#### 4.3 Strukturoidun ennakkotiedon keruu

Kartoitusta varten kerättiin strukturoitua ennakkotietoa perusopetuksen järjestäjien edustajilta. Kutsuville järjestäjille lähetettiin ennen tilaisuutta lyhyt Webropol-kysely, jossa käsiteltiin laatuaihepiiriin kannalta keskeisiä kysymyksiä. Kyselyyn oli mahdollista vastata suomeksi ja ruotsiksi.

Ennakkokyselyn tuloksista tarkasteltiin frekvenssi- ja prosenttijakaumia sekä niistä johdettuja keski- ja hajontalukuja. Koska tarkoituksena lähinnä oli tehdä tilannepäivitys, kyselyssä oli kaiken kaikkiaan vain 12 kysymystä. Osa kysymyksistä oli myös sellaisia, joihin vastasi vain osa järjestäjistä sen mukaan, miten he olivat vastanneet kyselyn aiempiin kysymyksiin.

Karvin harkinnanvaraiseen näytteeseen oli alun perin valittu 50 järjestäjää, joista 46 vastasi (vastausprosentti oli siten 92). Taulukko 2 havainnollistaa, miltä osin tähän arviointiin osallistuneet vastaavat demografisten tekijöiden osalta vuoden 2016 arvioinnin järjestäjäjoukkoa (tästä eteenpäin perusjoukko).

Omistajuuden osalta näytteessä korostuvat kunnalliset järjestäjät, kun taas yksityiset järjestäjät ovat hieman aliedustettuja. Samoin koulutuksen järjestämisen suhteen perusopetuksen järjestäjät ovat noin 10 prosenttiyksikköä alle perusjoukon osuuden ja huomattavan yliedustettuina ovat sekä perusopetusta että lukiokoulutusta ylläpitävät järjestäjät.

Järjestäjän koon suhteen poikkeamat eivät perusjoukkoon verrattuna olleet kovinkaan merkittäviä. Yli puolet (52 %) järjestäjistä oli isoja järjestäjiä (yli 500 oppilasta). Noin 39 % ylläpitäjistä järjesti perusopetusta 100–499 oppijalle. Loput järjestivät perusopetusta alle 100 oppijalle. Kuntamuodon osalta kaupunkimaiset järjestäjät olivat muihin kuntamuotoihin



verrattuna jonkin verran yliedustettuina, vastanneista 61 % edusti kaupunkikuntia, 39 % muita kuntia.

Tarkastelu aluehallintovirastoalueiden (AVI-alueiden) mukaan osoittaa, että eniten osallistujia oli Etelä-Suomen alueelta (37 %) sekä Länsi- ja Sisä-Suomesta (26 %). Nämä alueet olivat myös muihin alueisiin nähden yliedustettuina. Itä-Suomi (13 %), Pohjois-Suomi (4 %) ja Lappi (7 %) olivat puolestaan aliedustettuina. Lounais-Suomen järjestäjien osuus (13 %) vastasi hyvin perusjoukon tilannetta.

TAULUKKO 2. Vuoden 2021 näytteeseen ja vuoden 2016 arviointiin osallistuneet järjestäjät taustatekijöittäin.

| TAUSTATEKIJÄ              |   | Vuoden 2021 osallistujat |            | Vuoden 2016 osallistujat |            |
|---------------------------|---|--------------------------|------------|--------------------------|------------|
|                           |   | N                        | %          | N                        | %          |
| Omistus                   | kunta                                   | 38                       | 82,6       | 279                      | 75,8       |
|                           | yksityinen                              | 8                        | 17,4       | 75                       | 20,4       |
|                           | kuntayhtymä                             |                          |            | 11                       | 3,0        |
|                           | valtio                                  |                          |            | 3                        | 0,8        |
| Koulutuksen järjestäminen | perusopetusta                           | 14                       | 30,4       | 150                      | 40,8       |
|                           | lukiokoulutusta                         |                          |            | 33                       | 9,0        |
|                           | sekä perusopetusta että lukiokoulutusta | 32                       | 69,6       | 185                      | 50,3       |
| Järjestäjän koko          | alle 100 oppijaa                        | 2                        | 4,3        | 35                       | 9,5        |
|                           | 100–499 oppijaa                         | 18                       | 39,1       | 125                      | 34,0       |
|                           | yli 500 oppijaa                         | 24                       | 52,2       | 208                      | 56,5       |
| Kuntamuoto                | kaupunki                                | 28                       | 60,9       | 197                      | 53,5       |
|                           | muu kunta                               | 18                       | 39,1       | 171                      | 46,5       |
| AVI                       | Etelä-Suomen AVI                        | 17                       | 37,0       | 103                      | 28,0       |
|                           | Lounais-Suomen AVI                      | 6                        | 13,0       | 49                       | 13,3       |
|                           | Itä-Suomen AVI                          | 6                        | 13,0       | 94                       | 25,5       |
|                           | Länsi-Sisä-Suomen AVI                   | 12                       | 26,1       | 57                       | 15,5       |
|                           | Pohjois-Suomen AVI                      | 2                        | 4,3        | 41                       | 11,1       |
|                           | Lapin AVI                               | 3                        | 6,5        | 24                       | 6,5        |
| KIELI                     | suomi                                   | 36                       | 78,3       | 320                      | 87,0       |
|                           | ruotsi                                  | 4                        | 8,7        | 11                       | 3,0        |
|                           | suomi + ruotsi                          | 5                        | 10,9       | 25                       | 6,8        |
|                           | suomi + jokin muu                       |                          |            | 9                        | 2,5        |
|                           | suomi + saame                           | 1                        | 2,2        | 3                        | 0,8        |
| <b>YHTEENSÄ</b>           |   | <b>46</b>                | <b>100</b> | <b>368</b>               | <b>100</b> |

#### 4.4 Laadullisen tiedon keruu kuulemistilaisuuksissa

Karvi toteutti kartoitusta varten neljä kuulemistilaisuutta marraskuussa 2021, kolme suomenkielistä ja yhden ruotsinkielisen. Kukin järjestäjä valitsi neljästä kahden tunnin tilaisuudesta itselleen ajankohdaltaan sopivimman.

Ajankohdat olivat seuraavat:

to 18.11 klo 9–11  
ma 22.11 klo 12–14  
ke 24.11 klo 9–11  
pe 26.11 klo 13–15 (ruotsinkielinen)

Tilaisuuksien avulla kerättiin laadullista aineistoa. Koska Karvi oli jo ennen tilaisuuksia kerännyt strukturoitua tietoa, myös sitä hyödynnettiin keskustelujen pohjana. Kuulemistilaisuudet tukivat kansallisen ja paikallisen laadunhallinnan ja itsearvioinnin kehittämistä ja lisäsivät yhteistä ymmärrystä teemasta.

Jokainen järjestäjä valitsi, kuten mainittu, kaksi edustajaa, jotka sekä vastasivat ennakkokyselyyn yhdessä, että osallistuivat kuulemistilaisuuteen. Pieni osa järjestäjistä (n = 8) oli yksityiskouluja, jolloin edustajat olivat esimerkiksi koulun ja sen järjestäjän edustajia, tai pelkästään koulun edustajia. Karvin näytteeseen oli osunut muutama yksityiskoulu yleisellä profiililla. Sen lisäksi esimerkiksi steinerpedagogiikalla ja kristillisillä kouluilla oli edustajia näytteessä.

Pyrkimyksenä oli myös kutsua osallistujia, jotka edustivat yksi- ja kaksikielisiä kuntia. Kaksikieliset järjestäjät saivat itse valita, osallistuvatko he erikseen molemmilla kielillä tähän kartoitukseen. Kolme kaksikielistä järjestäjää osallistui kartoitukseen erikseen sekä suomeksi että ruotsiksi.

Tilaisuuksiin osallistui yhteensä 89 henkilöä. Suurin osa järjestäjistä osallistui kuulemistilaisuuksiin kahden henkilön voimin, mutta muutamista järjestäjistä tilaisuuteen osallistui vain yksi henkilö.

Osallistujien jakautuminen eri tilaisuuksiin on kuvattu Taulukossa 3.

TAULUKKO 3. Kuulemistilaisuuksien osallistujamäärät (= henkilömäärät).

| Kuulemis-tilaisuus | 18.11.2021 | 22.11.2021 | 24.11.2021 | 26.11.2021 (ruotsiksi) |
|--------------------|------------|------------|------------|------------------------|
| Osallistujamäärä   | 25         | 30         | 23         | 11                     |

Kuulemistilaisuuksista kerätty laadullinen aineisto koostuu osallistujien puheenvuoroista tehdyistä referoivista muistiinpanoista, Teams-kokouksen chatista kerätyistä kommentteista sekä Padlet-alustalle kerätyistä pienryhmäkeskusteluiden koonneista. Osallistujat saivat

ennen loppuvaiheen ryhmäkeskustelua Karvin asiantuntijoiden esityksen kautta taustatietoa aiheesta sekä ennakkokysymysten vastauksista ja jakaumista.

Tilaisuuden alkuvaiheessa osallistujat saivat esittää omia näkemyksiään vuoden 2012 perusopetuksen laatukriteereistä sekä suullisesti että chatin kautta. Myöhemmin käytettiin noin 30 minuuttia pienryhmätyöskentelyyn. Jokaisen kuulemistilaisuuden osallistujat jaettiin 3–6 hengen ryhmiin, kuitenkin niin että saman järjestäjän edustajat kuuluivat samaan ryhmään. Jokainen ryhmä keskusteli kolmesta aiheesta. Ryhmät valitsivat keskuudestaan kirjurin, joka kirjoitti keskustelun pääasiallisen sisällön Padlet-alustalle. Tilaisuuden lopuksi pienryhmäkeskustelujen keskeiset annit koottiin yhteen ja osallistujilla oli vielä mahdollisuus kommentoida toisten ryhmien vastauksia.

Pienryhmäkeskustelun avustavat kysymykset olivat seuraavanlaiset:

### Järjestäjien laadunhallinnan ja itsearvioinnin nykytila

1A. Mitkä asiat **edistävät** laadunhallinnan ja itsearvioinnin kehittämistä omassa organisaatiossanne tällä hetkellä?

1B. Mitkä asiat **estävät** laadunhallinnan ja itsearvioinnin kehittämistä omassa organisaatiossanne tällä hetkellä?

### Laadunhallinnan ohjaus ja tuki tulevaisuudessa

2. Minkälainen kansallinen laadunhallinnan ohjaus ja tuki olisi kaikkien paras teidän mielestänne?

### Uusien laatukriteerien suunnittelu

3. Mitkä asiat pitää ehdottomasti ottaa huomioon, kun kehitetään perusopetuksen kansallisia laatukriteereitä? Miksi? Mitkä asiat edistävät kriteeristön toimivuutta? Miettikää etenkin kriteeristön laajuutta ja toimivuutta eri ympäristöissä.

#### 4.5 Henkilöresurssit

Kartoituksen ovat suunnitelleet ja toteuttaneet Chris Silverström, Risto Hietala ja Aino Poroila yhteistyössä Kansallisessa koulutuksen arviointikeskuksessa. Arviointiasiantuntija Chris Silverström, joka myös on Opetus- ja kulttuuriministeriön laatutyöryhmän jäsen, on suunnitellut ennakkokyselyä ja kuulemistilaisuuksien toteuttamista sekä kirjoittanut yhteenvetoa yhteistyössä muiden kanssa. Arviointiasiantuntija Risto Hietala on vastannut muun muassa tilastollisista analyyseista, aineiston linkittämisestä vuoden 2016 aineistoon

sekä kyselyn toteuttamisesta Webropol-ohjelmalla. Valtiotieteiden kandidaatti Aino Poroila on toiminut projektissa marras-joulukuussa 2021, ja hänen tehtäviinsä on kuulunut kuulemistilaisuuksiin liittyvä yhteydenpito ja järjestelyt, laadullisen aineiston keruu ja analyysi sekä yhteenvedon parissa työskentely.

#### 4.6 Henkilötietojen käsittely

Henkilötietojen käsittelyn tarkoituksena oli mahdollistaa luotettavan kartoituksen toteuttaminen. Kerättävät tiedot säilytetään verkkolevyasemalla, johon on pääsy vain Karvissa työskentelevillä henkilöillä. Kartoituksen toteutuksen jälkeen tiedot arkistoidaan Opetushallituksen arkistonmuodostussuunnitelman mukaisesti kolmeksi vuodeksi.

Karvi sai yhteystiedot aineistonkeruuta varten joko Opintopolku.fi-osoitepalvelusta tai julkisilta verkkosivuilta. Tietoja käytettiin kyselyiden toimittamiseen vastaajille ja/tai muuhun arviointiin liittyvään viestintään.

Aineistonkeruussa henkilötietojen laajuus oli hyvin suppea. Pyydettäviä henkilötietoja olivat henkilön nimi, opetuksen järjestäjän nimi sekä vastaajan nimike. Kyselyillä kerättävät tiedot on tallennettu aineistonkeruuvaiheessa Webropol-järjestelmään. Kuulemistilaisuuksien muistiinpanoissa on käytetty nimiä, jotta puheenvuorojen sisältöön voidaan jälkepäin tarvittaessa yhdistää esimerkiksi tietyn kokoisiin järjestäjiin.

Kartoitukseen osallistuneiden anonymiteetin turvaamiseksi tulokset raportoidaan siten, ettei yksittäinen vastaaja ole tunnistettavissa. Henkilötiedot ovat kartoituksessa mukana olevien arviointiasiantuntijoiden ja metodikkojen käytettävissä siihen asti, kunnes kartoituksen yhteenvedo on luovutettu opetus- ja kulttuuriministeriölle ja ministeriö on laatinut laatutyönrkin loppuraportin. Kartoituksen päätyttyä tiedot, mukaan lukien henkilötiedot, arkistoidaan Opetushallituksen arkistonmuodostussuunnitelman mukaisesti. Tietoja voidaan kartoituksen päätyttyä luovuttaa anonymisoituna opetus- ja kulttuuriministeriöön.

#### 4.7 Viestintä ja palautteen keruu

Kartoituksesta tiedotettiin ensimmäistä kertaa kohderyhmälle suomeksi ja ruotsiksi loka-kuussa 2021. Näytteeseen valikoituneiden järjestäjien kirjaamoihin lähetettiin lyhyt tiedote hankkeesta. Tämän jälkeen Karvi lähetti yksityiskohtaisemman tiedotteen suoraan yhteyshenkilölle. Karvin uutissivuilla oli myös uutinen hankkeen alkamisesta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön laatutyönrkki sai kartoituksen tulokset joulukuussa 2021. Tuloksista on myös tiedotettu Karvin arviointineuvostolle sekä opetus- ja kulttuuriministeriön VAPOS-yksikölle alkuvuonna 2022. Kartoituksen tuloksista on myös tiedotettu hankkeen verkkosivuilla keväällä 2022. Tämän yhteydessä opetuksen järjestäjien edustajat saivat tietoa tuloksista. Laatutyönrkin loppuraportin valmistuttua opetus- ja kulttuuriministeriö tiedotti erikseen perusopetuksen laadunhallinnan tulevista linjauksista.

Kartoituksen toteuttamisesta ja tuloksista on kerätty palautetta osallistujilta Karvin palauteprosessin mukaisesti.

5

# 5 Tulokset

# 5

Tulososassa hyödynnetään tietoa kahdesta eri lähteestä. Joka painopisteen kohdalla käsitellään sekä ennakkokyselyyn perustuvia tuloksia että kuulemistilaisuuksissa kerättyä tietoa. Kuulemistilaisuuksien näkemykset löytyvät usein painopisteen käsittelyn loppuosasta, mutta joskus tietoa molemmista lähteistä käsitellään rinnakkain, varsinkin jos samat näkemykset tulevat esiin molemmissa aineistoissa.

Tulosten tulkinnassa täytyy ottaa huomioon, että vuoden 2016 kansalliseen arviointiin osallistui kaiken kaikkiaan 368 perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjää. Vuoden 2021 aineisto ei ole täysin vertailukelpoinen tähän aineistoon monestakaan syystä. Ensinnäkin arviointiin järjestäjän kokoama ryhmä teki vuonna 2016 itsearviointia sekä perusopetuksesta että lukiokoulutuksesta. Silloin myös tyypillisin ryhmäkoko oli 5 henkilöä, mutta itsearviointit laadittiin melko erisuuruisissa kokoonpanoissa. Suurin ryhmä oli 43 henkilöä. (Harjunen ym. 2017, 43)

Vuoden 2021 kartoitus poikkesi vuoden 2016 itsearviointista niin, että kaksi johtavassa asemassa olevaa henkilöä vastasi ennakkokyselyyn ja osallistui kuulemistilaisuuksiin. Vuoden 2021 pienessä harkinnanvaraisessa näytteessä Karvi sai tietoa vain 46 järjestäjältä ja kartoitus koski ainoastaan perusopetusta, ei lukiokoulutusta.

Vaikka vuoden 2021 aineisto ei ole yhtä laaja kuin vuoden 2016 aineisto, siitä on kuitenkin paljon hyötyä nykytilan analyysissä. Aineiston avulla saamme paitsi tietoa järjestäjien laadunhallinnasta, myös tietoa näkemyksistä ja tarpeista.

## 5.1 Perusopetuksen järjestäjien laadunhallinnan ja itsearvioinnin nykytila

Kaikki järjestäjät saivat ennakkokyselyssä miettiä omaa laadunhallintaansa alla olevan kuvauksen pohjalta:

*Laadunhallinnassa yhteisesti sovituilla toimintatavoilla tarkoitetaan esim. periaatteita, suunnitelmia, prosessikuvauksia ja ohjeita, joita toteutetaan systemaattisesti käytännössä. Laadunhallintaan liittyy myös se, että toimintatapoja ja niiden toteutumista arvioidaan sekä parannetaan saadun seuranta-, arviointi- ja tulostiedon perusteella.*

Järjestäjistä 92 % oli sitä mieltä, että kuvaus vastaa heidän laadunhallinnan toimintaansa. Vain 8 % oli eri mieltä.

Tämän lisäksi järjestäjät arvioivat, miten kiinteästi perusopetuksen laadunhallinta ja toiminnan johtaminen liittyvät toisiinsa heidän organisaatiossaan. Kysymyksessä oli käytössä prosenttilukuihin jaettu asteikko. Jos järjestäjä valitsi 0 %, vastaus tarkoitti, että järjestäjän laadunhallinta oli täysin irrallaan muusta toiminnasta ja johtamisesta. Vastaavasti 100 % tarkoitti, että laadunhallinta oli kiinteä osa toimintaa ja johtamista. Järjestäjistä 44 prosentin vastaus oli 51–75 % välillä. Rungas kolmasosa järjestäjistä (37 %) arvioi, että laadunhallinta liittyi vielä kiinteämmin johtamiseen. Viidesosa (20 %) arvioi että suhde laadunhallinnan ja johtamisen välillä ei ollut kovin kiinteä, 25–50 %.

### 5.1.1 Laadunhallinnan kehittäminen vuosina 2017–2021

Kartoituksen tärkeimpiä tavoitteita oli selvittää, ovatko perusopetuksen järjestäjät toteuttaneet perusopetuksen laatuun liittyviä kehittämistoimenpiteitä viimeisten viiden vuoden aikana. Karvin vuoden 2016 arvioinnin julkistamisen yhteydessä esitettiin paljon kehittämissuhteita. Kaikki osallistuneet järjestäjät saivat myös arvioinnin yhteydessä oman palautteen, jossa omaa tilannetta vertailtiin kansalliseen tasoon.

Vuoden 2021 ennakkokyselyssä kysyttiin järjestäjiltä seuraava kysymys liittyen kehittämishankkeisiin: *Onko organisaatiossanne toteutettu perusopetuksen laadunhallinnan tai itsearvioinnin kehittämishankkeita vuosina 2017–2021? Vastausten perusteella lähes puolet järjestäjistä (46 %) ei ollut toteuttanut kehittämishankkeita viimeisen viiden vuoden aikana. Muut järjestäjät olivat toteuttaneet vaihtelevan määrän laadunhallintaan tai itsearviointiin liittyviä kehittämishankkeita.* Noin 28 % oli toteuttanut yhden kehittämishankkeen ja 20 % ilmoitti toteuttaneensa 2–3 kehittämishanketta. Myös 4 tai useampia hankkeita oli toteutettu (7 % vastanneista järjestäjistä). Yhteensä 46 järjestäjää vastasi kysymykseen.

Järjestäjät saivat toisessa kysymyksessä valita vaihtoehdon, joka kuvasi heidän perusopetuksen laadunhallinnan kehittämistään vuosina 2017–2021. **Järjestäjistä noin puolet arvioi, että he olivat toimineet viiden viimeisen vuoden aikana samalla tavalla kuin vuonna 2016, eli laatutyön kehittäminen oli heidän osaltaan pysynyt samalla tasolla kuin 2016. 28 % järjestäjistä oli sen sijaan panostanut paljon laatutyöhön.** Vastaaajista



19 % oli panostanut vähemmän tai ei ollenkaan laadunhallintaan liittyvään kehittämistyöhön viime vuosina. (Taulukko 4)

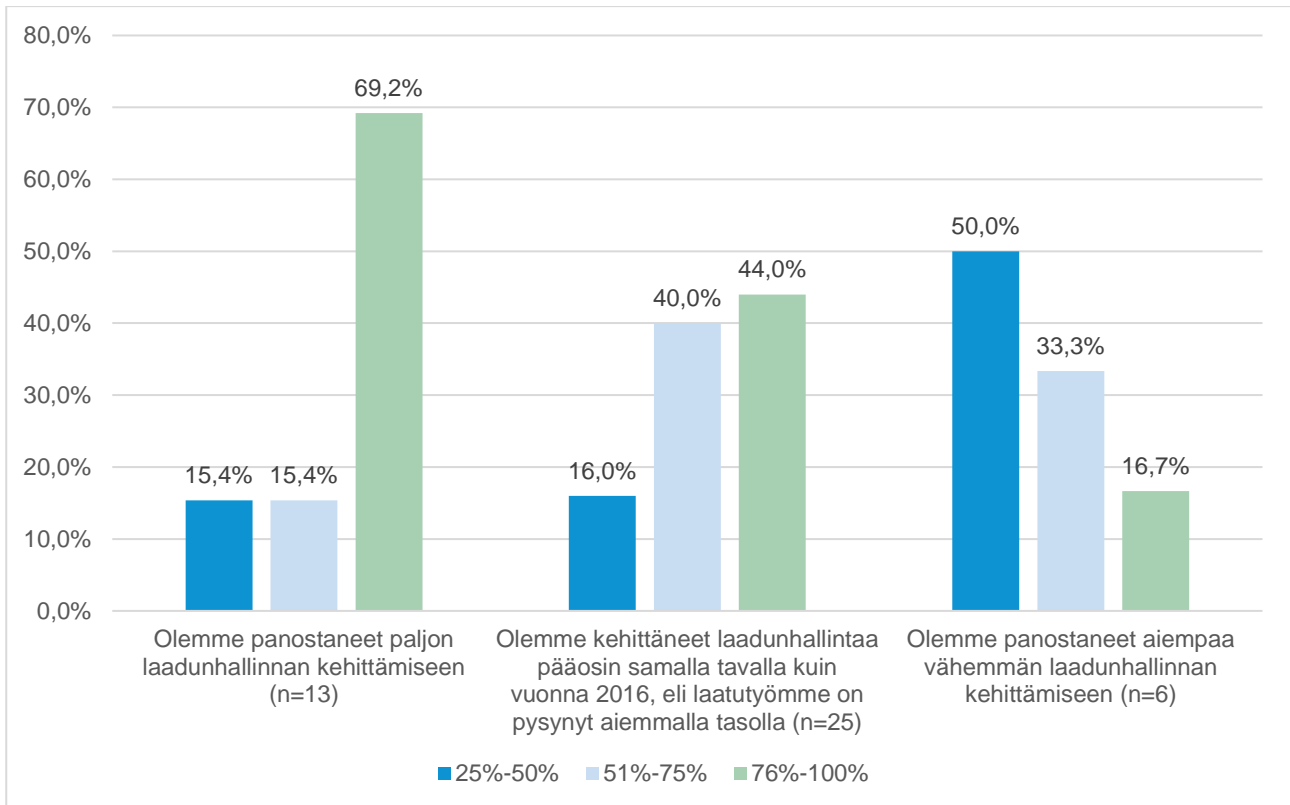
TAULUKKO 4. Järjestäjien perusopetuksen laadunhallinnan kehittäminen 2017–2021.

| JÄRJESTÄJIEN LAADUNHALLINNAN KEHITTÄMINEN 2017–2021   | N = 46 | %    |
|---|--------|------|
| Olemme panostaneet paljon laadunhallinnan kehittämiseen.  | 13     | 28 % |
| Olemme kehittäneet laadunhallintaa pääosin samalla tavalla kuin vuonna 2016, eli laatutyömme on pysynyt aiemalla tasolla. | 24     | 53 % |
| Olemme panostaneet aiempaa vähemmän laadunhallinnan kehittämiseen.  | 6      | 13 % |
| Emme ole käytännössä tehneet mitään laadunhallintaan liittyvää kehittämistyötä.   | 3      | 6 %  |

Paljon laadunhallinnan kehittämiseen vuosina 2017–2021 panostaneiden ryhmään kuului paljon järjestäjiä Etelä-Suomesta (46 %) ja myös suhteessa AVI-alueen osallistujiin Itä-Suomesta (23 %). Paljon panostaneita järjestäjiä löytyi kuitenkin myös muualta Suomesta. Järjestäjät, jotka olivat jatkaneet samalla tavalla kuin vuonna 2016 olivat suurimmaksi osaksi Etelä-Suomesta (33 %) ja Länsi- ja Sisä-Suomesta (33 %). Paljon laadunhallinnan kehittämiseen vuosina 2017–2021 panostaneista järjestäjistä kolmasosa järjesti vain perusopetusta, loput sekä perusopetusta että lukiokoulutusta.

### 5.1.2 Laadunhallinnan ja johtamisjärjestelmän integraatioaste

Järjestäjien laadunhallinnan kehittämistä vuosina 2017–2021 tarkasteltiin myös integraatioasteryhmittäin, eli sen perusteella, miten syvällisesti perusopetuksen laadunhallinta on integroitunut osaksi organisaation johtamisjärjestelmää. Kuvio 4 osoittaa selkeästi, että **järjestäjät, jotka panostivat paljon laadunhallintaan 2017–2021, olivat enemmistössä (69 %) ryhmässä, jossa laadunhallinta ja johtamisjärjestelmä oli hyvin integroitunut johtamisjärjestelmään.** Myös samalla tavalla vuodesta 2016 jatkaneiden ryhmässä korkean integraatioasteen järjestäjät olivat enemmistössä (44 %).

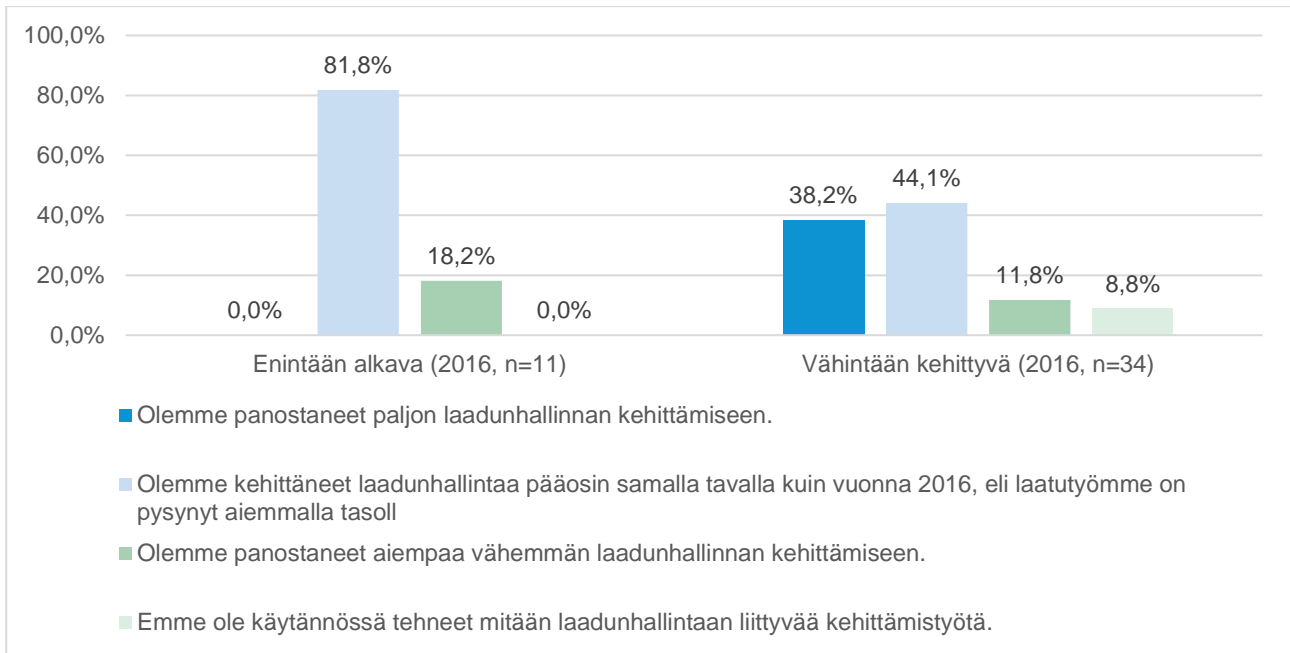


KUVIO 4. Laadunhallinnassa tehdyt kehittämistoimet viimeisen 5 vuoden aikana, vertailu laadunhallinnan ja johtamisjärjestelmän integraatioasteen (%) mukaan.

### 5.1.3 Vertailua vuoden 2016 arvioinnin tuloksiin

Perusopetuksen laadunhallinnan kehittämistä voi myös tarkastella niin, että lähtökohta on vuoden 2016 arvioinnin yleistulos. Vuoden 2021 näytteeseen osuneista ja ennakkokyselyyn vastanneista järjestäjistä 11 oli vuonna 2016 enintään alkavalla tasolla ja 34 vähintään kehittyvällä tasolla. Alkavalla tasolla olleista järjestäjistä suurin osa oli jatkanut samalla tavalla kuin vuonna 2016 ja vajaa viidennes oli panostanut laadunhallintaan aiempaa vähemmän. **Kukaan enintään alkavalla tasolla vuonna 2016 olleista järjestäjistä ei ollut panostanut paljon laadunhallintansa kehittämiseen vuosina 2017–2021.** (Kuvio 5)

Vähintään kehittyvällä tasolla olleista järjestäjistä puolestaan 43 % oli jatkanut samalla tavalla ja 37 % oli panostanut paljon laadunhallinnan kehittämiseen. **Kaikki näytteeseen valikoituneet laadunhallinnan kehittämiseen paljon vuosina 2017–2021 panostaneet järjestäjät olivat vuonna 2016 laadunhallinnassaan vähintään kehittyvällä tasolla.** Samaan aikaan on kuitenkin syytä panna merille, että vähintään kehittyvällä tasolla vuonna 2016 olleisiin järjestäjiin kuului näytteessä myös vähemmistö, joka oli panostanut aiempaa vähemmän laadunhallinnan kehittämiseen tai ei ollut tehnyt tätä kehittämistyötä lainkaan.



KUVIO 5. Laadunhallinnan taso 2016 ja laadunhallinnassa tehdyt kehittämistoimet viimeisen 5 vuoden aikana.

Vuoden 2016 alkavalla ja kehittyvällä tasolla olleista ryhmistä havaittiin myös, että laadunhallinnan ja johtamisen välinen integraatioaste oli hyvin korkea (yli 75 %) yli 40 %:lla niistä järjestäjistä, jotka olivat vuoden 2016 arvioinnissa kehittyvällä tasolla. Vastaavasti vain 18 % niistä järjestäjistä, jotka olivat silloin alkavalla tasolla, olivat integroineet johtamista ja laadunhallintaa näin paljon. **Integraatioaste näyttää siis olevan yhteydessä myös vuoden 2016 laadunhallinnan tasoon.**

#### 5.1.4 Kuulemistilaisuuksien näkemykset laadunhallinnan nykytilasta

Osana kuulemistilaisuuksien pienryhmätyöskentelyä järjestäjiltä kysyttiin, mitkä asiat edistävät ja toisaalta estävät laadunhallinnan ja itsearviointin kehittämistä heidän organisaatioissaan tällä hetkellä.

Resurssit, erityisesti **aika- ja henkilöstöresurssit**, nousivat esiin kuulemistilaisuuksissa merkittävänä kehittämistyötä määrittävänä, niin edistävänä kuin estävänäkin, tekijänä. Esimerkiksi pienen järjestäjän näkökulmasta laatutyötä kuvattiin estävän pieni määrä henkilöstöä, jolla on laaja toimenkuva. Toisaalta muutama ryhmä mainitsi myös yksityiskoulun tai pienen kunnan näkökulmasta, että pienen kokonaisuuden laatutyö on joustavaa ja helpommin hallittavaa. Kehittämistyön todettiin vaativan aikaa, ja tämän vuoksi esimerkiksi kiire estää laatutyötä. Osa järjestäjistä koki lisäksi, että erilaisten valtakunnallisten **kyselyiden, suunnitelmien ja dokumenttien suuri määrä** vei aikaa omalta laatutyöltä. Tähän liittyen tuotiin esiin, että lisävelvoitteiden lisääminen ilman vastaavaa lisäystä henkilöstöresursseihin on haastavaa.

Laadunhallinnan ja itsearviointin kehittämistä edistävänä tekijänä mainittiin useasti myös **selkeät käytänteet ja työkalut** sekä **laatutyön säännöllisyys ja suunnitelmallisuus.**

Myös **yhteistyö** esimerkiksi muiden koulujen tai sivistyspalveluiden muiden osa-alueiden kesken nähtiin laatutyötä edistävänä tekijänä, kun taas tällaisen yhteistyön puute nähtiin estävänä tekijänä. Lisäksi niin johtajien kuin henkilöstönkin **sitoutumista** laatutyöhön ja sen kehittämiseen pidettiin tärkeänä, mikä heijastelee myös vuoden 2016 arvioinnin tuloksia.

Järjestäjät kertoivat laadunhallintansa ja itsearviointinsa nykytilasta yleisemmällä tasolla myös puheenvuoroissaan. Erityisesti haasteita kuvattiin nimenomaan järjestäjän tyypin ja koon mukaan. Yksityiskoulujen edustajat korostivat, että pienemmällä henkilöstömäärällä hyvin monenlaisen arvioinnin toteuttaminen samanaikaisesti on kuormittavaa ja että erityisesti kevät on hyvin kiireistä aikaa kyselyiden suhteen. Myös pienet kunnat toivat esiin tämän näkökulman. Pienissä kunnissa nähtiin lisäksi laadunhallinnan nykytilan haasteina ennen kaikkea rakenteelliset ja taloudelliset tekijät, kuten ikäluokkien pieneneminen ja kuntatalouden haasteet. Suurissa kaupungeissa taas pohdittiin esimerkiksi väestönkasvun ja maahanmuuttajataustaisten opiskelijoiden sekä segregaaation teemoja. COVID-19-pandemia oli laittanut useammalla järjestäjällä laadunhallintatyön tauolle tai vähintään vähentänyt sitä.

## 5.2 Perusopetuksen laatukriteerien 2012 merkitys ja tuleviin laatukriteereihin liittyvät toiveet

### 5.2.1 Viitekehukset

Ennakkokyselyssä kysyttiin, mitä viitekehystä tai muita menetelmiä järjestäjät käyttävät tai soveltavat laadunhallinnassa ja itsearvioinnissa. **Selvästi tavallisin vastaus oli, että järjestäjillä ei ollut varsinaista viitekehystä, mutta he käyttivät erilaisia seuranta- ja arviointimenetelmiä (44 %). Noin viidesosa (21 %) vastaajista kertoi käyttävänsä vain Perusopetuksen laatukriteereitä.** Lisäksi noin 19 prosenttia järjestäjistä kertoi käyttävänsä Perusopetuksen laatukriteereitä ja erilaisia arviointi- ja seurantamenetelmiä rinnakkain. Taulukko 5 näyttää vastaajien kaikki erilaiset käytössä olleiden viitekehysten ja laadunhallinnan menetelmien yhdistelmät. **Vastausten perusteella näyttää siltä, että vaikka vain viidesosalla järjestäjistä oli Perusopetuksen laatukriteerit käytössään ainoana varsinaisena viitekehystenä, kriteereitä käytettiin usein yhdessä muiden viitekehysten ja menetelmien kanssa.**

TAULUKKO 5. Perusopetuksen järjestäjien viitekehyksen tai eri menetelmien käyttö.

| Viitekehyksen ja laadunhallinnan menetelmien käyttö       | n         | %          |
|---|-----------|------------|
| Eri arviointi- ja seurantamenetelmiä                      | 19        | 44,2       |
| Laatukriteerit  | 9         | 20,9       |
| Laatukriteerit + eri menetelmiä                           | 8         | 18,6       |
| Jokin muu viitekehys                                      | 1         | 2,3        |
| Laatukriteerit + CAF <sup>1</sup>                         | 1         | 2,3        |
| Laatukriteerit + jokin muu viitekehys                     | 1         | 2,3        |
| Eri menetelmiä + jokin muu viitekehys                     | 1         | 2,3        |
| Laatukriteerit + CAF + jokin muu viitekehys               | 1         | 2,3        |
| Laatukriteerit + EFQM <sup>2</sup> + jokin muu viitekehys | 1         | 2,3        |
| Laatukriteerit + CAF + EFQM + jokin muu viitekehys        | 1         | 2,3        |
| <b>YHTEENSÄ</b>   | <b>43</b> | <b>100</b> |

Jotain muuta viitekehystä -vaihtoehdon valinneet yksittäiset järjestäjät kertoivat avovastauksella käyttävänsä viitekehyksenään esimerkiksi kunnan omaa Hyvin toimiva koulu (*En välfungerande skola*) -mallia, lukiokoulutuksen valtakunnallista lukiopedagogiikkaa tai yksityiskoulujen laatu-käsikirjaa.

Viitekehysten ja laadunhallinnan menetelmien käyttö jakautuu 2021 näytteessä hieman eri tavalla kuin vuoden 2016 arvioinnissa. Vuonna 2016 Perusopetuksen laatukriteerit olivat käytössä enemmän kuin erilaiset arviointi- ja seurantamenetelmät. (Harjunen ym. 2017, 48)

Karvin kyselyn pohjalta oli myös mahdollista tutkia, käyttävätkö järjestäjät, jotka järjestävät sekä perusopetusta että lukiokoulutusta (70 % osallistujista), samaa viitekehystä molempien koulutusmuotojen laadunhallinnassa. 58 % näistä järjestäjistä kertoi hyödyntävänsä samaa viitekehystä sekä peruskoulun että lukion laadunhallinnassa. Noin 42 % taas ilmoitti, että heillä on käytössä eri viitekehys lukiossa.

### 5.2.2 Kokemuksia vuoden 2012 laatukriteereistä

Järjestäjät saivat osana kuulemistilaisuuksia mahdollisuuden kertoa suullisesti sekä chatin kautta kokemuksiaan vuoden 2012 perusopetuksen laatukriteereistä sekä niiden hyvistä ja huonoista puolista. Tilaisuuksiin osallistuneet järjestäjät erosivat toisistaan hyvin paljon siinä, kuinka laajasti kriteereitä oli toiminnassa hyödynnetty tai oliko niitä hyödynnetty

<sup>1</sup> CAF = Yhteinen arviointimalli, Common Assessment Framework

<sup>2</sup> EFQM = European Foundation for Quality Management

ollenkaan. Moni kuulemistilaisuuksiin osallistuneista järjestäjistä kuvasi, että laatukriteerien kanssa oli tehty työtä etenkin vuoden 2012 aikoihin. Kuitenkin joidenkin järjestäjien mukaan kriteerien käytöstä oli myös luovuttu. Esimerkiksi yksi järjestäjä kertoi, että laatutyön kehittämiseen jaettava rahaa ei voitu hakea vuonna 2012 johtuen puutteellisista henkilöresursseista, ja tämän vuoksi kriteerien käyttö ja laadunhallinnan kehittäminen ylipäättään oli jäänyt kunnassa vähemmälle.

Vuoden 2012 laatukriteerien hyvänä puolena mainittiin erityisesti kriteerien kattavuus ja laajuus. Lisäksi laatukriteereihin liittyvät avustavat kysymykset olivat järjestäjien mielestä toimivia. Samoin laatukortteja oli hyödyntänyt toiminnassaan useampi järjestäjä ja pitänyt niitä hyödyllisinä. Kuitenkin tuotiin esiin, että myös laatukortit vaatisivat päivittämistä. Järjestäjien mielestä kriteerien hyödyntäminen oli erityisen helppoa konkreettisten asioiden arviointiin, esimerkiksi opetusryhmien kokoon tai luokkahuoneiden varusteluun. Toisaalta abstraktimpien asioiden, kuten osallisuuden tai vaikuttavuuden arviointi kriteerien avulla koettiin haastavammaksi todellisuudessa.

Vuoden 2012 laatukriteerien suurimpana haasteena järjestäjät nostivat puutteelliset resurssit laatutyön toteuttamiseen kriteerien mukaisesti. Tämän näkökulman toivat esiin niin yksityiskoulujen kuin pienten kuntienkin edustajat. Todettiin esimerkiksi, että monet laatukriteerien vaatimat asiat ovat riippuvaisia kuntien taloustilanteesta, johon on vaikeaa vaikuttaa lyhyellä aikavälillä. Samoin tuotiin esiin, että yksityisten koulujen ja kuntien rahoitukset ovat erilaiset. Eräs järjestäjä totesi, että laadunhallintaan ja toiminnan arviointiin tarvitaan henkilöresursseja ja aikaa samalla, kun odotukset koulua kohtaan lisääntyvät. Toisaalta järjestäjät näkivät tulevat velvoittavat laatukriteerit mahdollisuutena ohjata kunnan rahoitusta enemmän koulutuksen piiriin.

Haasteena nähtiin myös laatukriteerien jalkauttaminen koulun arjen tasolle. Lisäksi vuoden 2012 kriteereistä koettiin puuttuvan lapsen ääni, oppijan kokeman laadun ja osallisuuden näkökulma. Kriteerien koettiin olevan myös paikoittain liian laajat tai epäselvät. Lisäksi koettiin, että tietoa kriteereistä on joutunut kaivamaan, eikä tiedon saavutettavuus ole ollut täysin riittävää.

### 5.2.3 Järjestäjien näkemykset tulevista laatutavoitteista ja -kriteereistä

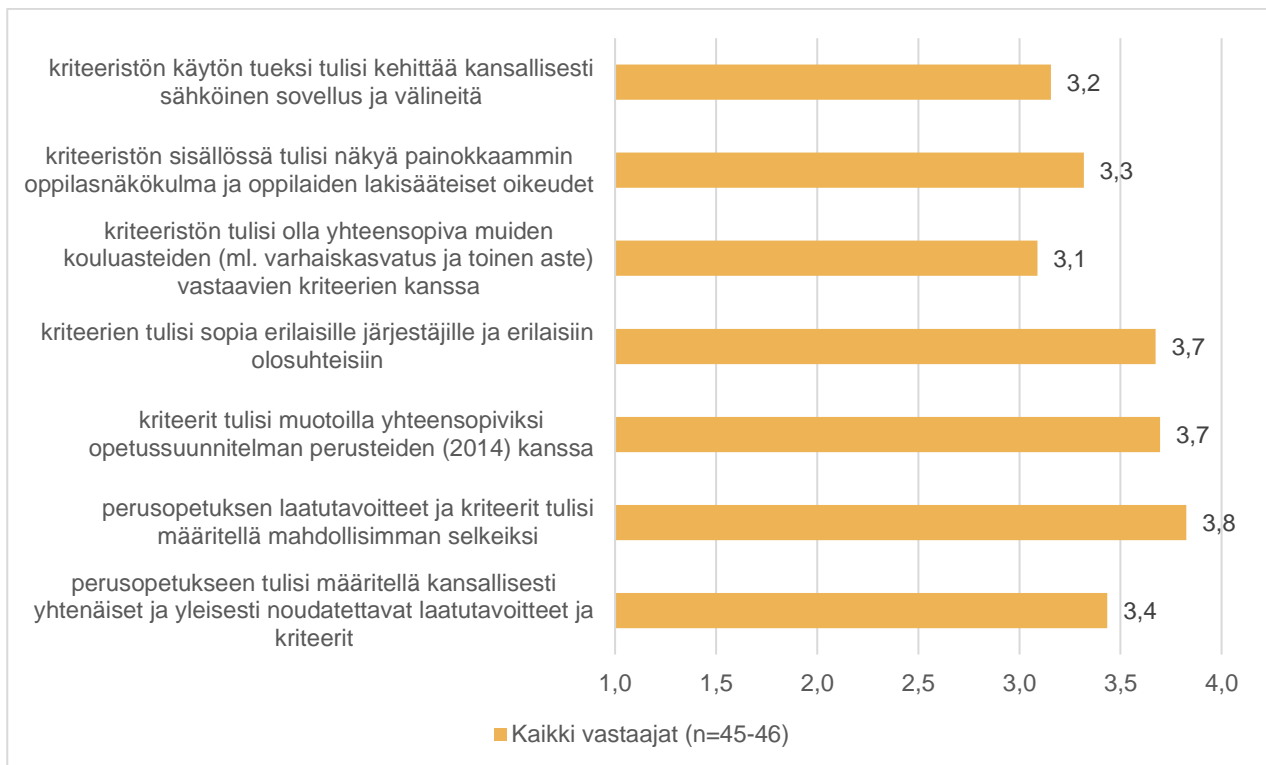
Ennakkokyselyssä järjestäjät saivat ottaa kantaa siihen, onko tärkeää määritellä kansallisesti yhtenäiset ja yleisesti noudatettavat laatutavoitteet ja laatukriteerit. Vastaajista 54 % oli sitä mieltä, että kansalliset laatutavoitteet ja -kriteerit olisivat erittäin tärkeä asia, 35 % ajatteli, että tämä olisi melko tärkeää ja 11 % prosenttia joksikin tärkeää.

Järjestäjät saivat lisäksi kyselyssä arvioida, kuinka tärkeinä pitävät seitsemää valmiiksi määriteltyä asiaa uusien laatukriteerien kehittämisessä. Vastausten perusteella kaikki esitetyt asiat ovat järjestäjille keskimäärin melko tai erittäin tärkeitä. Keskimääräiset tulokset liikkuvat 3,1 ja 3,8 välillä. (Kuvio 6)

**Vastaajien mielestä oli erittäin tärkeää, että perusopetuksen laatutavoitteet ja -kriteerit määritellään mahdollisimman selkeiksi. Erittäin tärkeää oli myös, että kriteerit**

**sopivat erilaisille järjestäjille ja erilaisiin olosuhteisiin. Lisäksi koettiin erittäin tärkeänä, että kriteerit ovat yhteensopivia opetussuunnitelman perusteiden kanssa.**

Melko tärkeänä koettiin, että kehitetään kansallisesti sähköinen sovellus ja välineitä kriteeristön käytön tueksi. Myös oppilasnäkökulma koettiin melko tärkeänä keskimäärin, samoin kriteeristön yhteensopivuus ja yhtymäpinta suhteessa muihin asteisiin, joista järjestäjä ehkä vastaa, esimerkiksi varhaiskasvatus ja toinen aste. Vaikka kriteeristön yhteensopivuus muiden kouluasteiden vastaavien kriteereihin kanssa sai keskiarvon 3,1, käytännössä 36 % järjestäjistä oli sitä mieltä, että asia on erittäin tärkeä ja 44 % että se on melko tärkeä. (Kuvio 6)



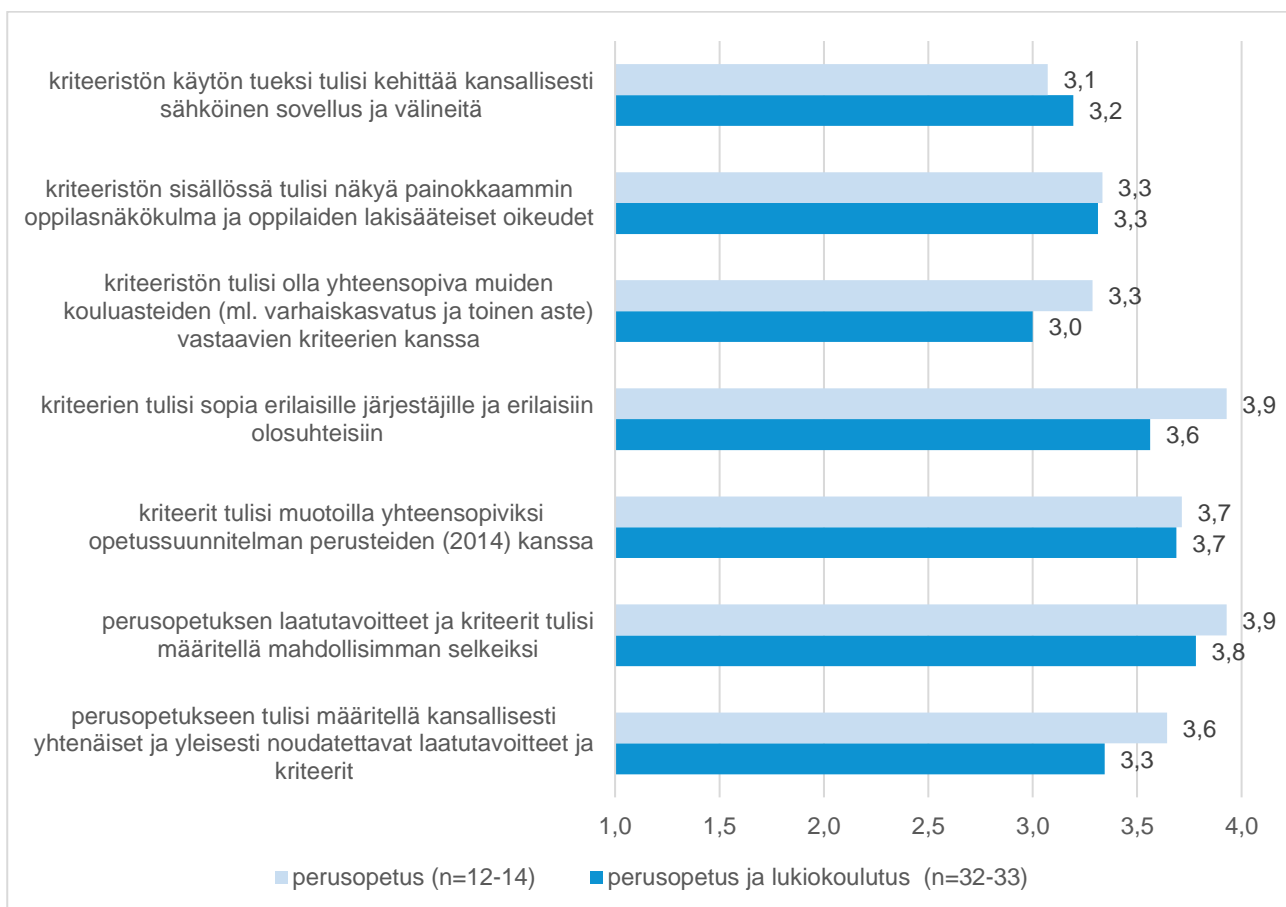
KUVIO 6. Eri tekijöiden tärkeys uusien laatuksiteerien laatimisen yhteydessä. Asteikko: 1 = ei lainkaan tärkeä, 2 = jokseenkin tärkeä, 3 = melko tärkeä ja 4 = erittäin tärkeä.

Jo vuonna 2016 järjestäjiltä kysyttiin, miten he toivoisivat Perusopetuksen laatuksiteerejä kehitettävän. Asiasta kysyttiin silloin avokysymyksellä, mutta vastausten suunta oli kuitenkin samanlainen kuin vuonna 2021. Järjestäjien ehdotukset laatuksiteerien kehittämiseksi liittyivät vuonna 2016 selkeyden ja konkretian lisäämiseen (28,1 % maininnoista), kriteerien päivittämiseen opetussuunnitelman perusteiden käytönoton jälkeen (17,3 %), sähköisen sovelluksen tai työkalun kehittämiseen (7,6 %) ja laatuksiteerien laatimiseen erityisesti lukiokoulutukseen, mutta myös kaksoistutkintoihin ja varhaiskasvatukseen (4,3 %). (Harjunen ym. 2017, 49–50)

### 5.2.4 Erilaisten järjestäjien näkemykset tulevista laatuksiteereistä

Ennakkokyselyn aineistossa on mahdollista vertailla, miten tärkeinä erilaiset järjestäjät pitivät tiettyjä esitettyjä asioita, jotka liittyvät laatuksiteereihin. Kuviossa 7 vertaillaan järjestäjiä, jotka ylläpitävät vain perusopetusta niihin järjestäjiin, jotka järjestävät sekä perusopetusta että lukiokoulutusta.

Näkemykset poikkesivat kolmessa väitteessä. **Vain perusopetuksesta vastaavat järjestäjät olivat melko yksimielisesti sitä mieltä, että on erittäin tärkeää (3,9), että tulevat kriteerit sopivat erilaisille järjestäjille ja erilaisiin olosuhteisiin.** Järjestäjät, jotka järjestävät sekä perusopetusta että lukiokoulutusta kokivat myös keskimäärin tämän tärkeäksi, mutta keskiarvo ei ollut yhtä korkea (3,6). Samansuuruinen ero löytyi väitteestä, joka koski sitä, miten tärkeää on määrittellä kansallisesti yhtenäiset ja yleisesti noudatettavat laatuksivoitteet ja laatuksiteerit. **Pelkästään perusopetusta järjestävät vastaajat pitivät yhtenäisiä ja noudatettavia laatuksivoitteita ja -kriteereitä keskimäärin erittäin tärkeinä (3,6), muut järjestäjät melko tärkeinä (3,3).** Samansuuruinen ero löytyi myös väitteestä, joka koski kriteerien yhteensopivuutta eri kouluasteiden välillä (3,3 ja 3,0). Vain perusopetuksesta vastaavat järjestäjät kokivat kriteerien yhteensopivuuden (varhaiskasvatus-perusopetus-toinen aste) tärkeämpänä. Nämä järjestäjät olivat tyypillisesti pieniä kuntia. (Kuvio 7)



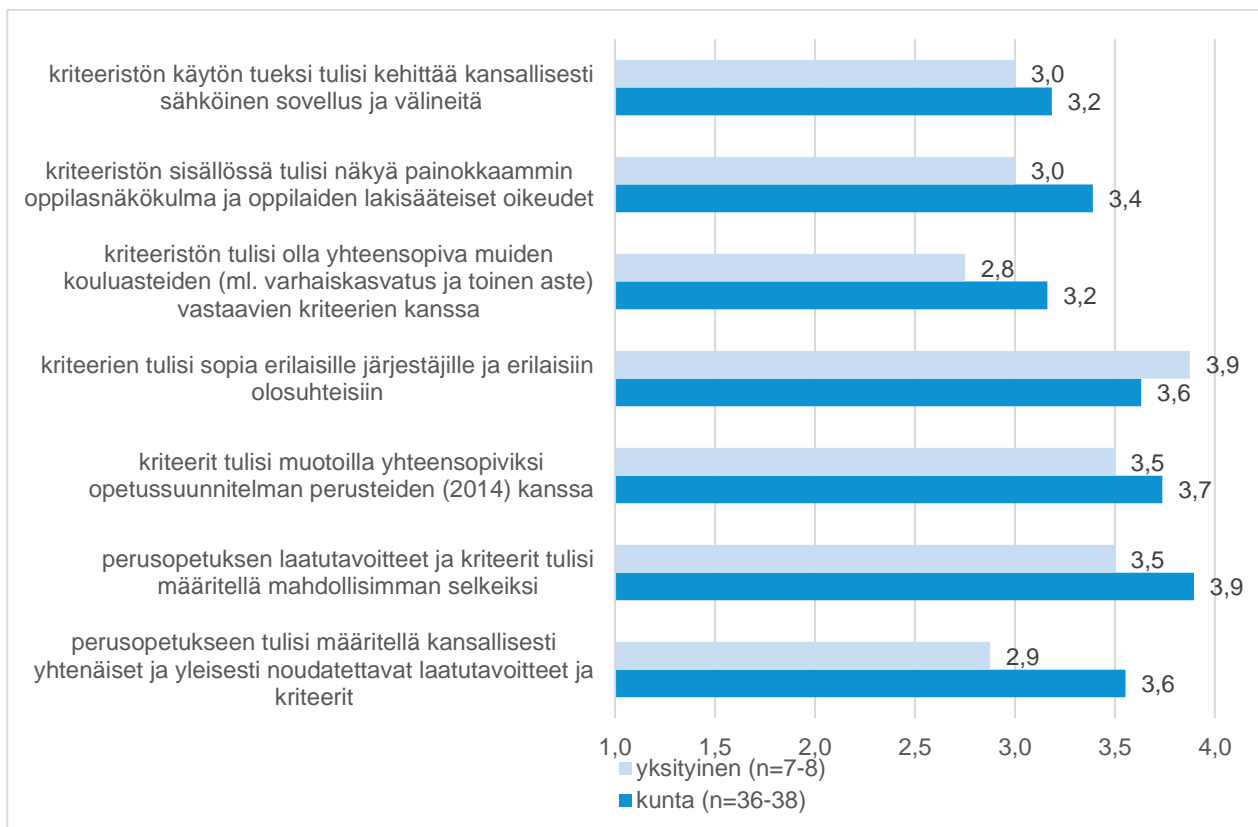
KUVIO 7. Näkemykset tulevista laatuksiteereistä, vertailu perusopetuksen järjestäjien ja perusopetuksen sekä lukiokoulutuksen järjestäjien välillä. Asteikko: 1 = ei lainkaan tärkeä, 2 = joksinkin tärkeä, 3 = melko tärkeä ja 4 = erittäin tärkeä.



Analyytit osoittivat myös, että pelkästään Perusopetuksen laatukriteereitä viitekehystenä käyttäneet järjestäjät kokivat tulevan kriteeristön yhteensopivuuden esimerkiksi varhaiskasvatuksen ja toisen asteen vastaavien kriteerien kanssa erittäin tärkeänä (3,7), kun taas eri arviointi- ja seurantamenetelmiä sekä laatukriteereitä käyttäneet järjestäjät keskimäärin kokivat tämän melko tärkeänä (2,8).

Harkinnanvaraisessa näytteessä oli kahdeksan järjestäjää, jotka ylläpitivät yksityiskouluja. Vertailu yksityiskoulujen järjestäjien sekä muiden järjestäjien välillä osoittaa, että yksityiskouluille perusopetuksen laatukriteerit eivät tunnu olevan yhtä tärkeitä kuin muille kouluille. Ainoa poikkeus on, että yksityiskouluille oli erittäin tärkeää, että tulevat kriteerit sopivat erilaisille järjestäjille ja erilaisiin olosuhteisiin. (Kuvio 8)

Kuvion 8 vertailussa pitää ottaa huomioon yksityiskoulujen pieni määrä. Toisella yksityiskoulujen kokoonpanolla tulos ehkä olisi ollut toisenlainen. Tämä huomio koskee ylipäättään koko tämän yhteenvetoraportin kuvioita.



KUVIO 8. Näkemykset tulevista laatukriteereistä, vertailu yksityisten ja kunnallisten järjestäjien välillä. Asteikko: 1 = ei lainkaan tärkeä, 2 = jokseenkin tärkeä, 3 = melko tärkeä ja 4 = erittäin tärkeä.

Mahdollisia eroavaisuuksia näkemyksissä tulevista laatutavoitteista ja -kriteereistä voidaan tarkastella myös alueellisesti. Aluehallintovirastoalueiden (AVI-alueiden) välisen kevyen vertailun perusteella näkemyksissä tulevista laatukriteereistä oli pieniä eroja ympäri Suomea.

Esimerkiksi Lounais-Suomen vastaukset olivat usein keskimäärin lähempänä melko tärkeää kuin erittäin tärkeää. Tuloksin tuloksin kuitenkin täytyy ottaa huomioon, että näytteeseen kuului vain 6 järjestäjää Lounais-Suomesta.

Alla on lueteltu muutamia muita AVI-alueiden välillä näkyviä eroavaisuuksia vastauksissa.

- Lappi piti sähköisen sovelluksen ja välineiden kehittämistä keskimäärin tärkeämpänä (3,7) kuin muut alueet (3,0–3,3). Tuloksen tuloksin kuitenkin muistaa, että Lapin AVI-alueelta osallistui vain 3 järjestäjää.
- Lounais-Suomelle oli vain melko tärkeää (3,2), että tulevat laatukriteerit sopivat yhteen opetussuunnitelman perusteiden kanssa. Muilla alueilla, etenkin Itä-Suomessa, opetussuunnitelman ja laatukriteerien yhteensovittaminen oli selvästi erittäin tärkeä asia (3,7–4,0).
- Kriteerien sopivuus erilaisille järjestäjille ja erilaisiin olosuhteisiin jakoi myös jonkin verran mielipiteitä. Lapissa ja Lounais-Suomessa tämä oli melko tärkeää (3,3), muilla alueilla erittäin tärkeää (3,7–3,8).
- Lounais-Suomi piti melko tärkeänä (3,0) kansallisesti yhtenäisiä ja yleisesti noudatettavia laatutavoitteita ja kriteereitä, kun taas esimerkiksi Länsi- ja Sisä-Suomi näki tämän erittäin tärkeänä (3,8).
- Oppilasnäkökulma ja oppilaiden lakisääteiset oikeudet olivat tärkeämpiä Etelä-Suomessa (3,5) kuin muilla alueilla (3,0–3,3).

Kaupunkikuntien ja muiden kuntien välillä ei ollut isoja eroja näkemyksissä, kuten ei myöskään 100–499 oppilaan järjestäjien ja yli 500 oppilaan järjestäjien välillä.

#### 5.2.5 Kuulemistilaisuuksien näkemykset tulevasta laatutavoitteista ja -kriteereistä

Osana kuulemistilaisuuksien pienryhmätyöskentelyä järjestäjiltä kysyttiin, mitkä asiat tulisi ehdottomasti ottaa huomioon, kun kehitetään perusopetuksen kansallisia laatukriteereitä ja miksi. Lisäksi kysyttiin, mitkä asiat edistävät kriteeristön toimivuutta ja pyydettiin pohtimaan kriteeristön laajuutta ja toimivuutta eri ympäristöissä. Järjestäjien vastaukset näihin kysymyksiin olivat monilta osin linjassa ennakkokyselyn tulosten kanssa.

Eniten järjestäjien pienryhmäkeskusteluista tehdyissä kirjauksissa toistui toive siitä, että sekä uudet laatukriteerit olisivat mahdollisimman **selkeät, ymmärrettävät, kevyet, lyhyet ja yksinkertaiset**. Koska monet järjestäjät olivat kokeneet vuoden 2012 laatukriteerit liian pitkiksi ja raskaiksi sellaisinaan, he toivoivat uusien kriteerien olevan lyhyemmät ja kevyemmät.

*Kriteeristön selkeys ja yksiselitteisyys edistää sen toimivuutta ja käyttökelpoisuutta. Liian laaja kriteeristö saattaa nostaa liikaakin kehityskohteita esiin. Kriteeristö voisi asteittain tarkentua toiminnan kehittymisen myötä.*

*Eli selkeä, yksinkertainen ja valmiiksi aikataulutettu malli toiveissa, jos velvoittavuus tulossa.*

*Selkeämpi ja yksinkertaisempi laadunhallinnan kehikko - arvioimme, että nykyinen on liian raskas ja monimutkainen - prioriteettilista, ydinasioiden tuominen selkeästi esiin laadunhallinnassa.*

*Mieluummin vähemmän kriteereitä, joihin oikeasti paneudutaan, kuin liikaa. Valitaan selkeästi mitattavat asiat ja sellaiset, joiden tavoitteena on lisätä laadullista keskustelua ja yhtenäistää ymmärrystä.*

*Vi har jobbat jättemycket med komprimeringen av det som står på de 66 sidorna.*

Toinen kommentteissa usein toistunut toive oli, että **uusien laatukriteereiden tulisi sopia erilaisille järjestäjille ja erilaisiin olosuhteisiin**. Järjestäjät toivoivat erityisesti erikokoisten kuntien ja esimerkiksi yksityiskoulujen näkökulman huomioimista kriteereitä kehittäessä.

*-kansallinen ohjaus laadittava huomioiden erikokoiset kunnat ja kaupungit- onko mahdollista edes laatia yhtä mallia?*

*Vertailtavuuden kannalta kansallinen ohjaus ja linja tulee määritellä, huomioidaan alueellinen erilaisuus, henkilöstö- ja aikaresurssin määrittelemisen kunta-kohtaisesti, vähemmän mitattavaa, kuntia helpottaa se, että kaikilla on yhteinen perusrunko (ei niin, että jokainen tekee vielä omaa)*

*Samojen kriteerien pitää toimia erilaisissa yhteisöissä. Esimerkiksi suuri kunta monine kouluineen tai yhden koulun pieni kunta. Tulisi ottaa huomioon, kuinka laatukriteerien tavoitteisiin voidaan yltää, jos koulun profiili on alueen perusteella heikommassa asemassa? Segregaation huomioiminen.*

Näiden kahden yleisimmän toiveen, mahdollisimman selkeiden ja yksinkertaisten, mutta samaan aikaan myös erilaisiin konteksteihin sopivien ja monipuolisten kriteerien toteuttaminen samanaikaisesti voi olla haastavaa. Osa järjestäjistä kuitenkin myös itse tiedosti ja toi esiin tämän ristiriidan:

*Det finns många andra utvärderingar, undersökningar, mål, strategier, program m.m. Hur beaktas helheten? Så att det bildar en helhet som motsvarar behovet, inte uppstår luckor men samtidigt inte blir för tungrott.*

*Vaativus yleispätevyydestä ja konkreettisuudesta on ristiriidassa :).*

Uusien kriteerien toivottiin lisäksi olevan **yhdenmukaiset opetussuunnitelman kanssa ja soveltuvan hyvin arkeen ja käytännön työhön**. Kriteerien toivottiin istuvan osaksi koulun arkea, jotta ne eivät jäisi irtonaisiksi tai ainoastaan dokumentaation laatua mittaaviksi. Tämän toteuttamiseksi ehdotettiin muun muassa laatutyön huomioimista OVTES:ssa erillisenä tehtävänä. Lisäksi toivottiin oppilaan ja etenkin tuen tarpeen näkökulman huomioimista kriteereissä.

*Opetussuunnitelman tavoitteet (ops perusteet) ovat kuitenkin opetusalan keskiössä, mitä ei saa unohtaa*

*Että järjestelmä tukee koulun laatua ja toimintaa aidosti - ei mitata. Luottamus opettajien osaamiseen tulisi säilyttää. Kun tehdään kriteerejä - niin samalla tulisi miettiä resursseja jolla tätä arviointi- ja kehittämistyötä tehdään. Voimavarat pitää pystyä koulutoiminnassa kohdentamaan koulun toimintaan, ei dokumentaatioon - eikä varsinkaan sellaiseen, joka vain mittaa dokumentaation tekemistä, eikä todellista toiminnan kehittämistä.*

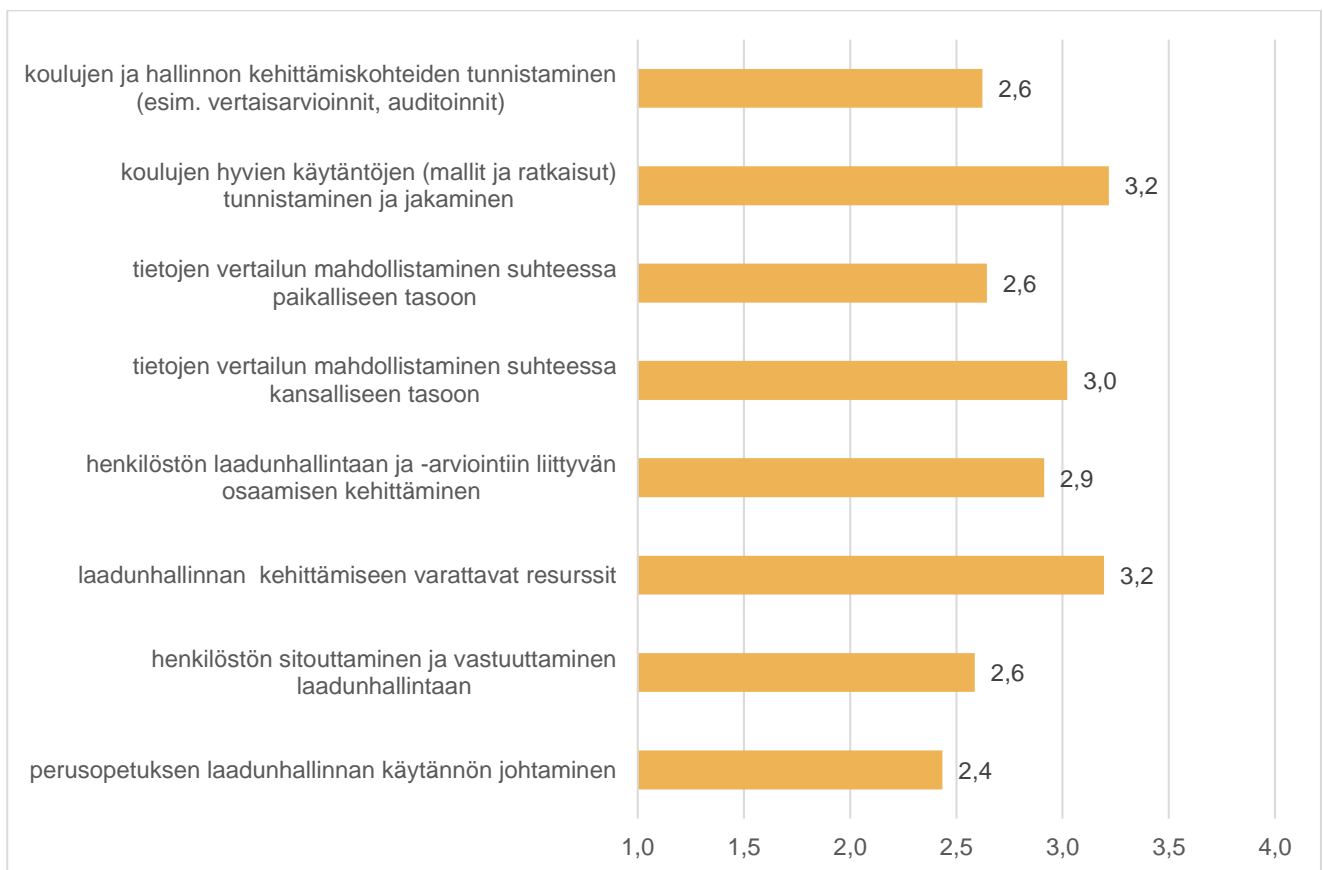
*Minusta on mielenkiintoinen kysymys, että onko yhteyttä sillä, että erilaisten suunnitelmien ja kriteerien määrä lisääntyy ja oppimistulokset laskevat... Lisääntyvillä suunnitelmilla lisätään kontrollia ja suunnataan työtä dokumentaatioon, mikä on pois myös käytännön opetustyön resursseista. Toki laatutyö ja itsearviointi on tarpeellista ja hyödyllistä, mutta liika on ehkä liikaa...*

*Hyvä miettiä, ketä varten tätä tehdään. Parantaako kansallinen ohjaus aidosti opetuksen laatua paikallisella tasolla ja näkykö myös oppilaalle asti laadukkaampana opetuksena ja hyvinvointina.*

### 5.3 Opetuksen järjestäjien näkemykset laatua koskevasta ohjauksesta ja yhteistyöstä

Kyselyssä kartoitettiin myös kansalliseen tukeen liittyviä tarpeita. **Järjestäjät kokivat kansallisen tuen suhteen tärkeimpänä, että kansallisella tasolla varataan resursseja laadunhallinnan kehittämiseen. Lisäksi oli vastaajien mielestä yhtä tärkeää, että järjestäjät saisivat kansallista tukea koulujen hyvien käytäntöjen tunnistamiseen ja jakamiseen. Tärkeimpiin tarpeisiin kuuluivat myös muun muassa tietojen vertailun mahdollistamiseen (suhteessa kansalliseen tasoon) sekä henkilöstön laadunhallintaan liittyvän osaamisen kehittämiseen.** (Kuvio 9)

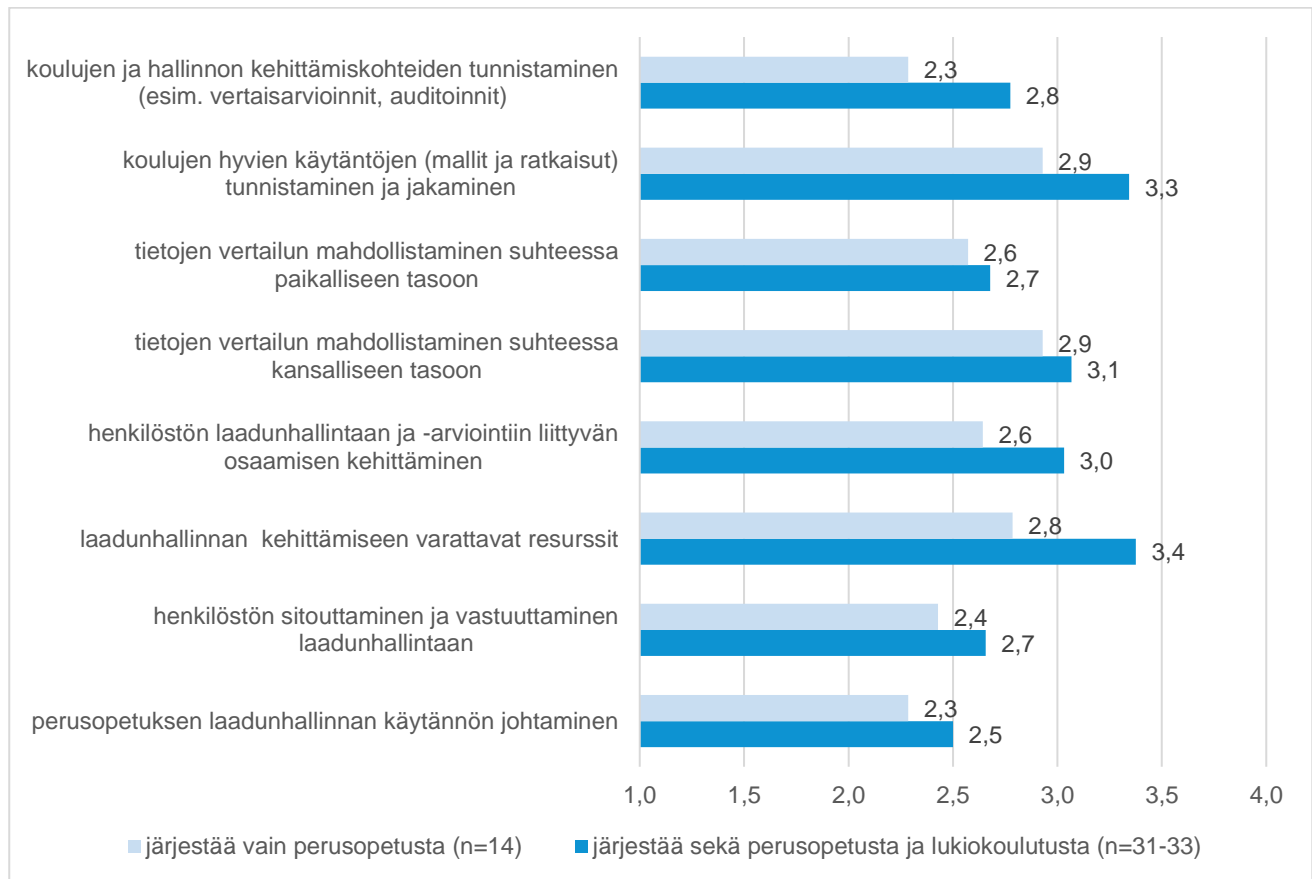
Osittain samat tarpeet, varsinkin resurssitarve, tulivat esiin avokysymyksessä myös vuonna 2016. Silloin järjestäjät kaipasivat koulutuksen ja konsultoinnin lisäksi tukea, joka liittyi resursseihin, sekä vertaistietoa ja yhteistyötä itsearviointiin ja laadunhallinnan kehittämisessä. (Harjunen ym. 2017, 78)



KUVIO 9. Järjestäjien kokema kansallisen tuen tarve, keskiarvo (N = 44–46). Asteikko: 1 = ei lainkaan tärkeä, 2 = jokseenkin tärkeä, 3 = melko tärkeä ja 4 = erittäin tärkeä.

Analyysissä järjestäjät jaettiin kahteen ryhmään sen mukaan, vastasivatko he vain perusopetuksesta vai myös lukiokoulutuksesta. Tuloksissa paljastui systemaattisia eroja. Järjestäjät, jotka ylläpitivät perusopetusta ja lukiokoulutusta kokivat, että kaikki esitetyt asiat olivat tärkeämpiä verrattuna järjestäjiin, jotka vastasivat vain perusopetuksesta. Molemmat

järjestäjryhmät kuitenkin kokivat tietyt asiat muita tärkeämmiksi: hyvien käytäntöjen tunnistaminen ja jakaminen, tietojen vertailun mahdollistaminen suhteessa kansalliseen tasoon sekä laadunhallinnan kehittämisen varattavat resurssit. (Kuvio 10)



KUVIO 10. Järjestäjien kansallisen ohjauksen ja tuen tarve, vertailu perusopetuksen järjestäjien sekä perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjien välillä. Asteikko: 1 = ei lainkaan tärkeä, 2 = jokseenkin tärkeä, 3 = melko tärkeä ja 4 = erittäin tärkeä.

Kuviossa 11 näkyy, minkälaista tukea isommat ja pienemmät järjestäjät toivoivat.

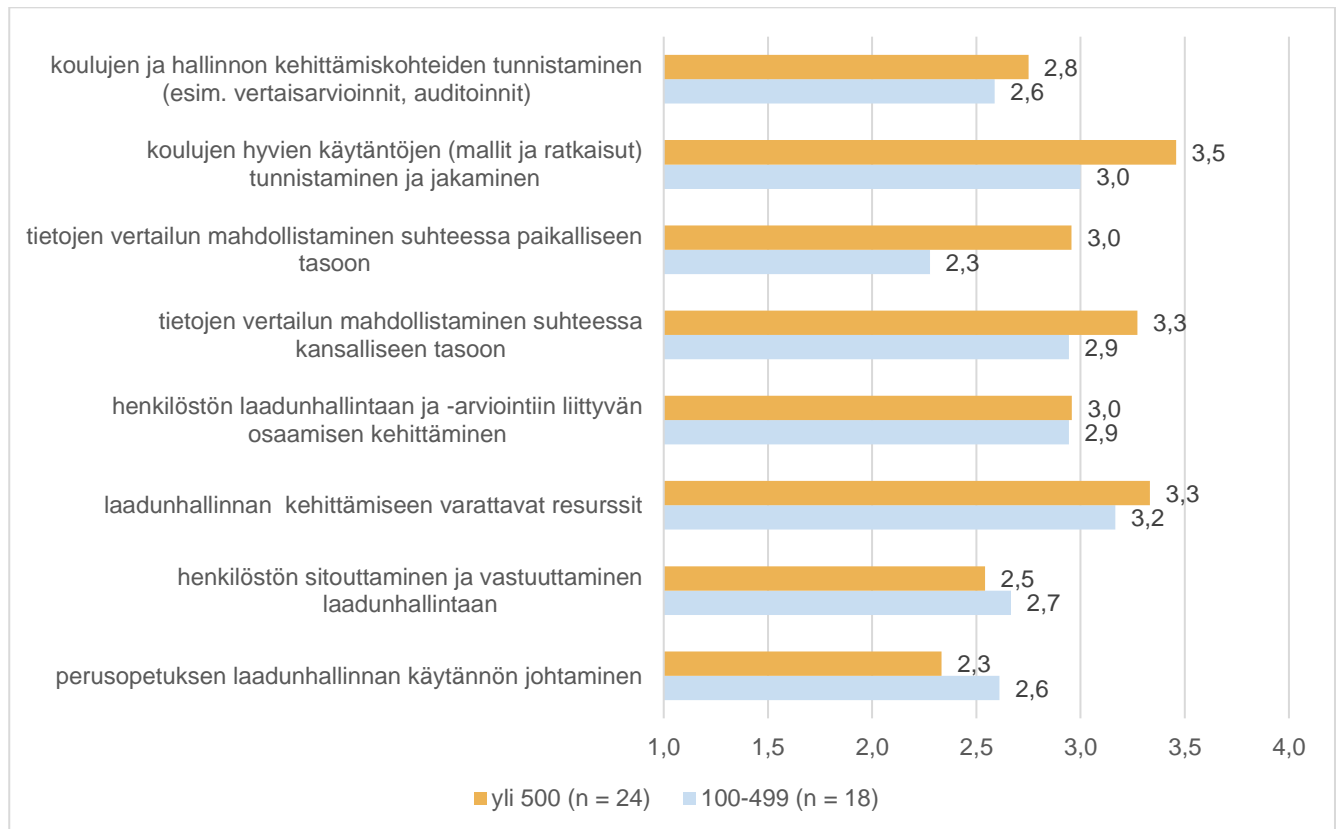
Jos järjestäjän kokonaisoppilasmäärä oli 500 oppilasta tai yli, kolme tärkeintä kansallisen tuen tarvetta olivat seuraavat:

- koulujen hyvien käytäntöjen tunnistaminen ja jakaminen (3,5)
- tietojen vertailun mahdollistaminen suhteessa kansalliseen tasoon (3,3)
- laadunhallinnan kehittämiseen varattavat resurssit (3,3)

Pienemmät järjestäjät (100–499 oppilasta) toivoivat seuraavia asioita:

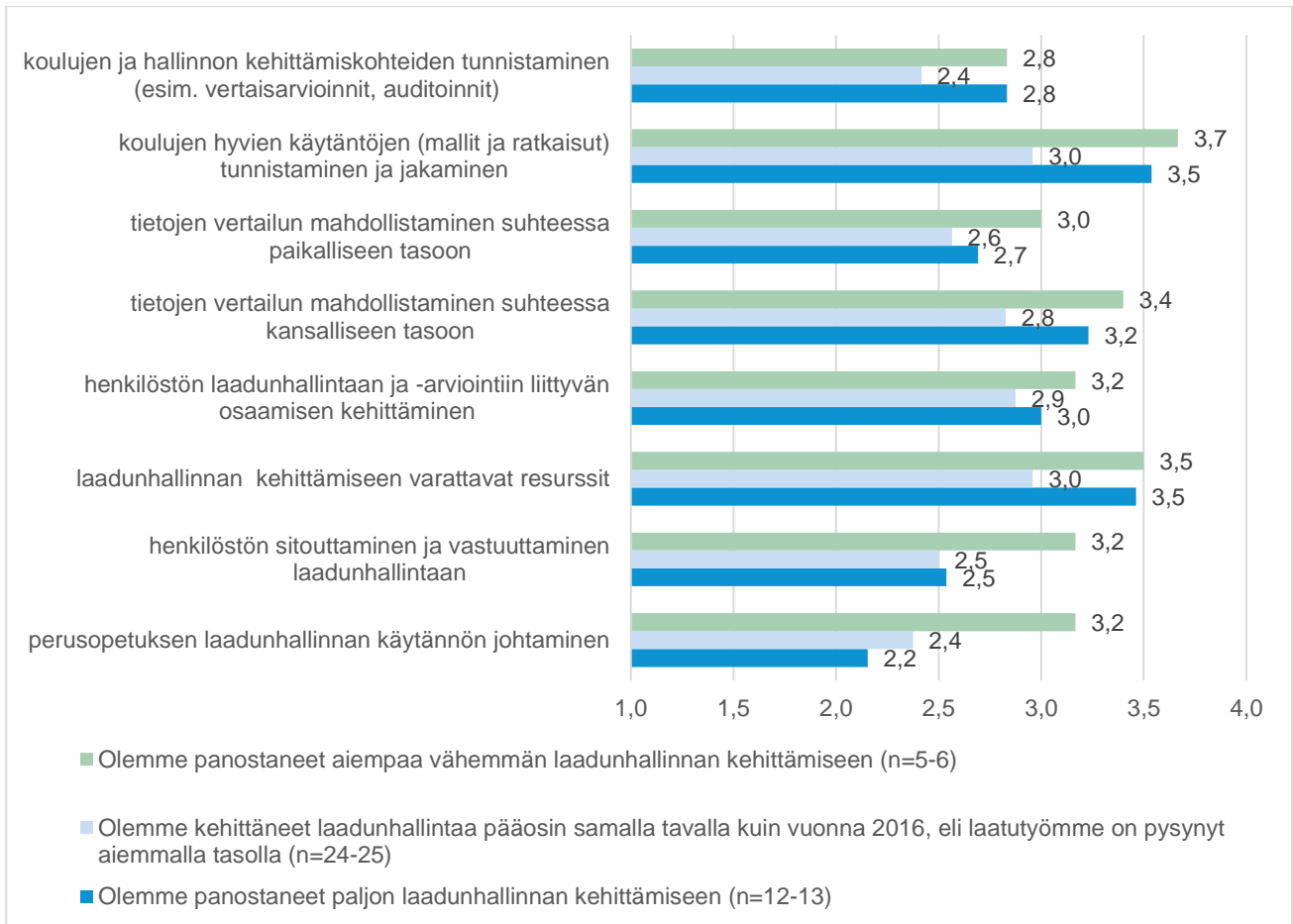
- laadunhallinnan kehittämiseen varattavat resurssit (3,2)
- koulujen hyvien käytäntöjen tunnistaminen ja jakaminen (3,0)
- tietojen vertailun mahdollistaminen suhteessa kansalliseen tasoon (2,9)
- henkilöstön laadunhallintaan ja laadunarviointiin liittyvän osaamisen kehittäminen (2,9)

**Isommat järjestäjät pitivät tärkeänä pieniä järjestäjiä useammin koulujen hyvien käytäntöjen tunnistamisen ja jakamisen kuten myös tietojen vertailun suhteessa kansalliseen tasoon.**



KUVIO 11. Järjestäjien kansallisen ohjauksen ja tuen tarve, vertailu järjestäjän oppilasmäärän mukaan. Asteikko: 1 = ei lainkaan tärkeä, 2 = jokseenkin tärkeä, 3 = melko tärkeä ja 4 = erittäin tärkeä.

Näkemyksiä kansallisen tuen tarpeesta vertailtiin myös järjestäjän omaan kehittämisaktiivisuuteen vuosina 2017–2021. **Yleiskuva vertailun perusteella on, että järjestäjät, jotka olivat kehittäneet omaa laadunhallintaansa vähemmän kuin ennen tai kehittäneet sitä paljon viimeisten vuosien aikana, kokivat enemmän kansallisen tuen tarvetta kuin ne järjestäjät, jotka vuosina 2017–2021 olivat jatkaneet samalla tavalla kuin vuonna 2016.** Tässä täytyy kuitenkin muistaa, että vähemmän panostaneisiin järjestäjiin kuului vain 5–6 järjestäjää. (Kuvio 12)



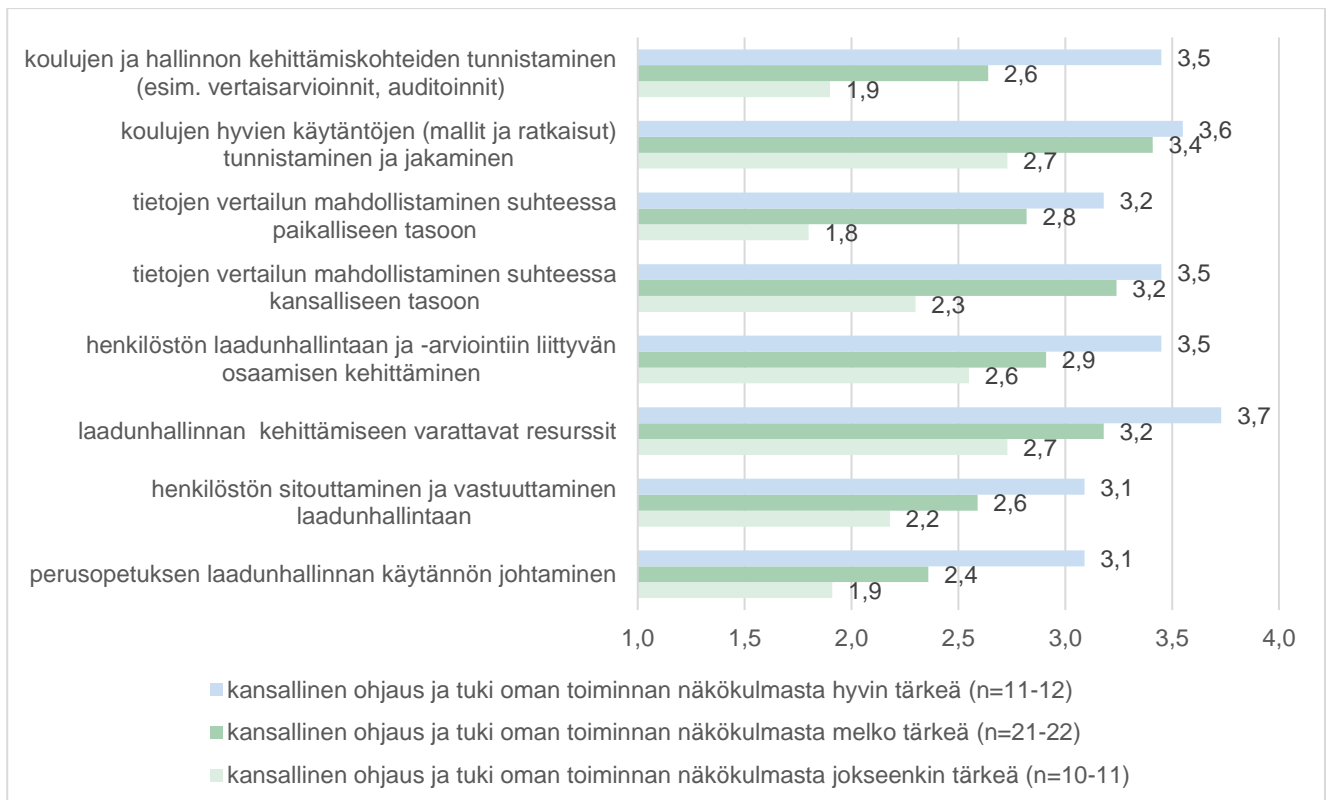
KUVIO 12. Järjestäjien kansallisen tuen tarve, vertailu suhteessa laadunhallinnan kehittämiseen vuosina 2017–2021. Asteikko: 1 = ei lainkaan tärkeä, 2 = jokseenkin tärkeä, 3 = melko tärkeä ja 4 = erittäin tärkeä.

Vaikka koettu kansallisen ohjauksen ja tuen tarve kokonaisuudessaan vaihtelikin erilaisten järjestäjärühmien välillä, yleisellä tasolla voidaan kuitenkin todeta, että järjestäjät pitivät keskimäärin samoja asioita tärkeimpinä ohjauksessa ja tuessa.

Ennakkokyselyn lopussa kysyttiin, miten tärkeänä järjestäjät pitävät perusopetuksen laadunhallintaan liittyvää kansallista ohjausta ja tukea oman toimintansa näkökulmasta. Kysymys on tärkeä, koska se kertoo, miten koulutoimenjohtajat ja rehtorit ylipäätään ajattelevat siitä, miten kansallinen ohjaus ja tuki voivat olla avuksi paikallisella tasolla. Vastausten perusteella järjestäjät voidaan sijoittaa kolmeen ryhmään: 24 % piti kansallista ohjausta ja tukea jokseenkin tärkeänä, 48 % melko tärkeänä ja loput, 24 %, hyvin tärkeänä.

Kuvio 13 näyttää, miten **yleinen käsitys kansallisen ohjauksen ja tuen merkityksestä omassa toiminnassa näkyy kautta linjan**. Järjestäjä, joka pitää kansallista ohjausta ja tukea vain jokseenkin tärkeänä, ei missään asiassa koe, että hän tarvitsee yhtä paljon kansallista tukea kuin järjestäjä, joka kokee, että kansallinen ohjaus ja tuki on melko tai hyvin tärkeä.





KUVIO 13. Järjestäjien kansallisen tuen tarve, vertailu suhteessa suhtautumiseen kansalliseen ohjaukseen ja tukeen. Asteikko: 1 = ei lainkaan tärkeä, 2 = jokseenkin tärkeä, 3 = melko tärkeä ja 4 = erittäin tärkeä.

Lisäanalyysit järjestäjryhmästä, joka pitää kansallista ohjausta ja tukea vain jokseenkin tärkeänä, osoittivat ryhmän olevan varsin heterogeeninen. Ryhmään kuului esimerkiksi vuonna 2016 sekä enintään alkavalla tasolla että vähintään kehittyvällä tasolla olleita järjestäjiä, ja ne tulivat eri puolilta Suomea. Voi olla, että esimerkiksi vähintään kehittyneellä tasolla jo vuonna 2016 olleet järjestäjät ovat jo siinä määrin edistyneet laadunhallinnassaan, etteivät ne koe enää hyötyvänsä kansallisesta tuesta tässä muodossa.

### 5.3.1 Kuulemistilaisuuksien näkemykset kansallisesta ohjauksesta ja tuesta

Järjestäjiltä kysyttiin pienryhmätyöskentelyn yhteydessä, millainen kansallinen laadunhallinnan ohjaus ja tuki edistäisi heidän mielestään parhaiten järjestäjien laadunhallintaa. Ennakokyselyssä korostuneet teemat nousivat esiin myös kuulemistilaisuuksissa.

**Resurssit** puhuttivat järjestäjiä kuulemistilaisuudessa. Järjestäjät totesivat, että laatutyön kehittäminen ja etenkin kansallisesti velvoittava ohjaus vaatii myös taloudellisten resurssien ohjaamista laadunhallinnan kehittämiseen. Ryhmissä pohdittiin, miten taloudelliset resurssit olisi järkevintä järjestää, esimerkiksi hankerahoituksena tai valmiiksi "korvamerkittynä" osana valtionrahoitusta.

*Onko ajatuksena valtakunnallinen ohjaus? Hanketyönä vaiko mitä? Huolena oppimis-tulokset. Valtionrahoituksen mukana tuleva 'korvamerkitty raha' kehittämistyöhön. Tarkoituksena palkata henkilö tekemään tiettyjä toimia - kunnan koosta riippuen kuinka paljon.*

*Hankerahoitusta seudullisten yms. laatukoordinaattoreiden palkkaukseen*

*Ilman rahoitusta ei pärjätä, ja sen hakemiseen menee paljon resurssia; tietyt kriteerit, joiden perusteella jaettaisiin rahoitus?*

Useampi järjestäjä toivoi kansalliseen ohjaukseen tukeen **ajallista, vuosikelloon perustuvaa** näkökulmaa. Tämä saattoi tarkoittaa esimerkiksi mahdollisuutta valita vuosittain muutama kriteeri tai teema arvioinnin painopisteeksi joko kansallisella tai järjestäjän tasolla.

Järjestäjien välistä ja etenkin **alueellista yhteistyötä** laadunhallinnassa toivoivat monet järjestäjät.

*Voisiko laadunhallintaa kehittää valtakunnallisen kriteeristön pohjalta kuntien yhteistyönä, seudullisesti, maakunnallisesti? Kunnissa paljon opittavaa toisiltaan eikä "pyörää kannata keksiä" joka kunnassa uudelleen. Laatukriteerien tulisi olla yhteydessä muihin kansalliseen ohjaukseen, kyselyihin yms. Valtakunnalliset laatuaamukahvit?*

Alueellisen yhteistyön lisäksi toivottiin myös itse **laadunhallinnan tasoon perustuvaa yhteistyötä**:

*Alueellisten verkostojen lisäksi kuntien tason huomioivat työryhmät, esim. edistyneille tilaisuuksia kohdata muita edistyneitä.*

Osa järjestäjistä toivoi kriteereiltä **jatkuvuutta** varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle.

*Det krävs en röd tråd i de nya kriterierna – samma begrepp i mån av möjlighet i småbarnspedagogikens modell och det som skrivs för grundskolan.*

**Digitaalista laadunhallinnan järjestelmää** toivoivat yksittäiset järjestäjät. Toisaalta digitaalista järjestelmää myös kritisoitiin:

*Syytä muistaa, että maassamme on paljon kuntia, joille siirtyä DigiOneen on vielä todella kaukana. Tiedonkeruu täytyy mieltä pienimpien kuntien järjestelmien ja resurssien kautta. Isoissa kaupungeissa on hallinnon henkilöstöä enemmän, kehittyneemmät tietojärjestelmät ja enemmän automaatiota käytössään*

Useampi järjestäjä toi esiin, **että kansallisten laatukriteerien ei tulisi johtaa koulujen tai järjestäjien välisiin vertailuihin, vaan niiden pääasiallinen tehtävä tulisi olla laatutyön tukeminen.**

*Pedagoginen vapaus, kouluja ei tulisi asettaa paremmuusjärjestykseen.*

*Kriterierna/instrumentet ska stöda - inte stämpla eller söka efter fel. Ett verktyg för självvärdering, inte ett statligt jämförelseverktyg.*



# 6 Johtopäätökset

# 6

## 6.1 Laadunhallinnan nykytila

Kartoituksen tärkeimpiin tuloksiin kuuluu tieto siitä, että 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.

Vuoden 2021 kartoitusta varten koottu harkinnanvarainen näyte sekä 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 liittyivät 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.

Kuulemistilaisuuksien perusteella erilaisilla järjestäjillä oli erilaisia haasteita. Pienet kunnat ja yksityiskoulut näkivät 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. Laadunhallintaa edistävinä tekijöinä nähtiin esimerkiksi johdon ja henkilöstön sitoutuminen, systemaattinen ja säännöllinen laatu työ sekä hyvin toimiva yhteistyö eri toimijoiden välillä.

## 6.2 Perusopetuksen laatukriteerien (2012) merkitys ja uusiin laatukriteereihin liittyvät toiveet

Viitekehysten osalta tilanne näyttää olevan aavistuksen verran erilainen kuin vuonna 2016. Vuoden 2021 näytteen järjestäjät käyttävät eniten erilaisia seuranta- ja arviointimenetelmiä. Kartoitusta osoittaa joka tapauksessa selvästi, että Perusopetuksen laatukriteerit ovat järjestäjillä edelleen melko laajasti käytössä osana laadunhallintaa ja itsearviointia.

Kuulemistilaisuuksien perusteella vuoden 2012 laatukriteerit ovat järjestäjien mielestä kattavat ja laajat sekä sopivat hyvin käytännön työn arviointiin, mutta abstraktimpien asioiden kuten osallisuuden arviointi, muuttuvien kuntien tarpeisiin vastaaminen ja laatuvaatimusten toteuttaminen pienillä resursseilla koettiin haastavaksi.

Valtaosa järjestäjistä koki kansallisesti yhtenäisten ja yleisesti noudatettavien laatuavoitteiden ja laatukriteerien määrittelyn tärkeäksi. Uusia kansallisia laatuavoitteita ja -kriteereitä piti erittäin tärkeänä 54 % ja melko tärkeänä 35 % järjestäjistä.

Perusopetuksen järjestäjien näkökulmasta kaikkein tärkeintä olisi, että tulevat perusopetuksen kriteerit määriteltäisiin mahdollisimman selkeiksi. Yhtä tärkeäksi asiaksi nousi myös kriteerien sopivuus erilaisille järjestäjille ja erilaisiin olosuhteisiin. Nämä näkökulmat korostuivat sekä ennakkokyselyssä että kuulemistilaisuuksissa. Tämän lisäksi moni järjestäjä toivoi, että kriteerit olisivat yhteensopivia opetussuunnitelman perusteiden kanssa sekä soveltuisivat hyvin koulun arkeen. Samaan aikaan kevyiden ja selkeiden mutta myös mahdollisimman monenlaisiin konteksteihin sopivien kriteerien tuottaminen voi olla haastavaa. Monet järjestäjät myös ymmärsivät tämän ristiriidan.

Kaikki kyselyssä esitetyt uusiin laatuavoitteisiin tai -kriteereihin liittyvät tekijät olivat järjestäjien mielestä keskimäärin vähintään melko tärkeitä. Melko tärkeällä tasolla oli esimerkiksi tulevien laatukriteereiden yhteensopivuus muiden kouluasteiden vastaaviin kriteereihin sekä sähköisten työkalujen ja sovellusten kehittäminen.

Varsinkin pelkästään perusopetusta järjestävät kunnat ja organisaatiot sekä yksityiskoulujen järjestäjät olivat sitä mieltä, että on erittäin tärkeää, että tulevat kriteerit sopivat erilaisille järjestäjille ja erilaisiin olosuhteisiin.

### 6.3 Opetuksen järjestäjien näkemykset laatua koskevasta ohjauksesta ja yhteistyöstä

Sekä ennakkokyselyn että kuulemistilaisuuksien perusteella on hyvin selvää, että järjestäjät pitävät tärkeänä, että kansallisella tasolla varataan resursseja laadunhallinnan kehittämiseen. Resurssit nousivat esiin joka kuulemistilaisuudessa. Lisäksi usein toivottiin alueellista ja laadunhallinnan tasoon perustuvaa yhteistyötä järjestäjien välillä.

Ennakkokyselyn mukaan yhtä tärkeä tarve kuin resurssitarve oli, että järjestäjät saisivat kansallista tukea koulujen hyvien käytäntöjen tunnistamiseen ja jakamiseen. Tärkeänä pidettiin lisäksi muun muassa tietojen vertailun mahdollistamista (suhteessa kansalliseen tasoon) sekä henkilöstön laadunhallintaan liittyvän osaamisen kehittämistä. Isommat 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.

Järjestäjät, jotka eivät lainkaan olleet kehittäneet omaa laadunhallintaansa tai päinvastoin olivat kehittäneet sitä paljon viimeisten vuosien aikana arvioivat, että he olivat enemmän kansallisen tuen tarpeessa kuin ne järjestäjät, jotka vuosina 2017–2021 olivat jatkaneet niin kuin ennenkin. Tähän tulokseen saattaa liittyä moni asia, esimerkiksi se, että järjestäjien laadunhallintatyö on eri vaiheissa. Joissakin vaiheissa tuen tarve voi olla isompi.

Perusopetuksen järjestäjät ovat saman asian äärellä, mutta toimivat erilaisissa ympäristöissä ja eri resursseilla. Jo kuulemistilaisuuksien hyvin korkea osallistumisprosentti kuitenkin osoittaa, että perusopetuksen laatu on keskeinen, kaikille yhteinen kysymys. Siksi järjestäjien näkemykset ja kokemukset pitää ottaa vakavasti, jotta ehdotettu uudistus onnistuu. Näissä näkemyksissä on samanlaisia elementtejä kuin vuonna 2016. Tulevien laatutavoitteiden ja -kriteerien suunnittelussa ei voi unohtaa järjestäjien edellytyksiä tai käyttäjäystävällistä lähestymistapaa.



## Lähteet

- CAF 2020. The Common Assessment Framework (CAF). Yhteinen arviointimalli. Organisaation kehittäminen itsearviointin avulla. Resource Centre. HAUS. EUPAN (European Public Administration Network. EIPA (European Institute of Public Administration). Resource Centre European Institute of Public Administration. <https://haus.fi/wp-content/uploads/2020/09/CAF2020-Yhteinen-arviointimalli-suomeksi-versio-1.1-21.9.2020-1.pdf>
- EFQM 2019. The EFQM Model (EFQM = the European Foundation for Quality Management). Laatu keskus Excellence Finland.
- Harjunen, E., Hietala, R., Lepola, L., Räisänen, A. & Korpi, A. 2017. Arvioinnilla luottamusta – Perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjien laadunhallinta- ja itsearviointikäytänteet. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 3:2017.
- Harkoma, S., Vlasov, J. & Marjanen, J. 2021. Varhaiskasvatuksen kansallisten arviointityökalujen pilotointi. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 13:2021.
- Huusko, M., Lepola, L., Sarkkinen, T., Tuurnas, A. & Vlasov, J. 2021. Laadunhallinta suomalaisessa kasvatus- ja koulutusjärjestelmässä. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Tiivistelmät 7:2021.
- Lukiolaki 714/2018.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012. Perusopetuksen laatukriteerit: Perusopetuksen, perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoiminnan sekä koulun kerhotoiminnan laatukriteerit. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:29.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö 2021. Laadukas ja saavutettava lukio: Lukiokoulutuksen laatu- ja saavutettavuusohjelma 2021–2022.
- Opetushallitus 2016. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014. Määräykset ja ohjeet 2014:96.
- Perusopetuslaki 628/1998.
- Valtioneuvosto 2021. Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko 2021. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:24.
- Varhaiskasvatuslaki 540/2018.
- Vlasov, J. ym. 2018. Varhaiskasvatuksen laadun arvioinnin perusteet ja suositukset. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 24:2018.



Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) toteutti perusopetuksen laadunhallinnan kartoituksen syksyllä 2021. Kartoitus liittyi opetus- ja kulttuuriministeriön Oikeus oppia -kehittämishjelmaan ja varsinkin ministeriön laatutyöryhmän työskentelyyn. Järjestäjien laatutyön nykytilan lisäksi Karvin kartoitus koski mm. järjestäjien laadunhallintaan liittyviä toiveita sekä heidän näkemyksiään vuoden 2012 kansallisista laatukriteereistä.

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) on itsenäinen koulutuksen arviointiviranomainen. Se toteuttaa koulutukseen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestäjien toimintaan liittyviä arviointeja varhaiskasvatuksesta korkeakoulutukseen. Lisäksi arviointikeskus toteuttaa perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen ja oppimistulosten arviointeja. Keskukseen tehtävänä on myös tukea opetuksen ja koulutuksen järjestäjiä ja korkeakouluja arviointia ja laadunhallintaa koskevilla asioilla sekä kehittää koulutuksen arviointia.

ISBN 978-952-206-728-9 pdf  
ISSN 2342-4184  
(verkkojulkaisu)

Kansallinen  
koulutuksen arviointikeskus  
PL 380 (Hakaniemenranta 6)  
00531 HELSINKI  
Puhelinvaihte: 029 533 5500

karvi.fi