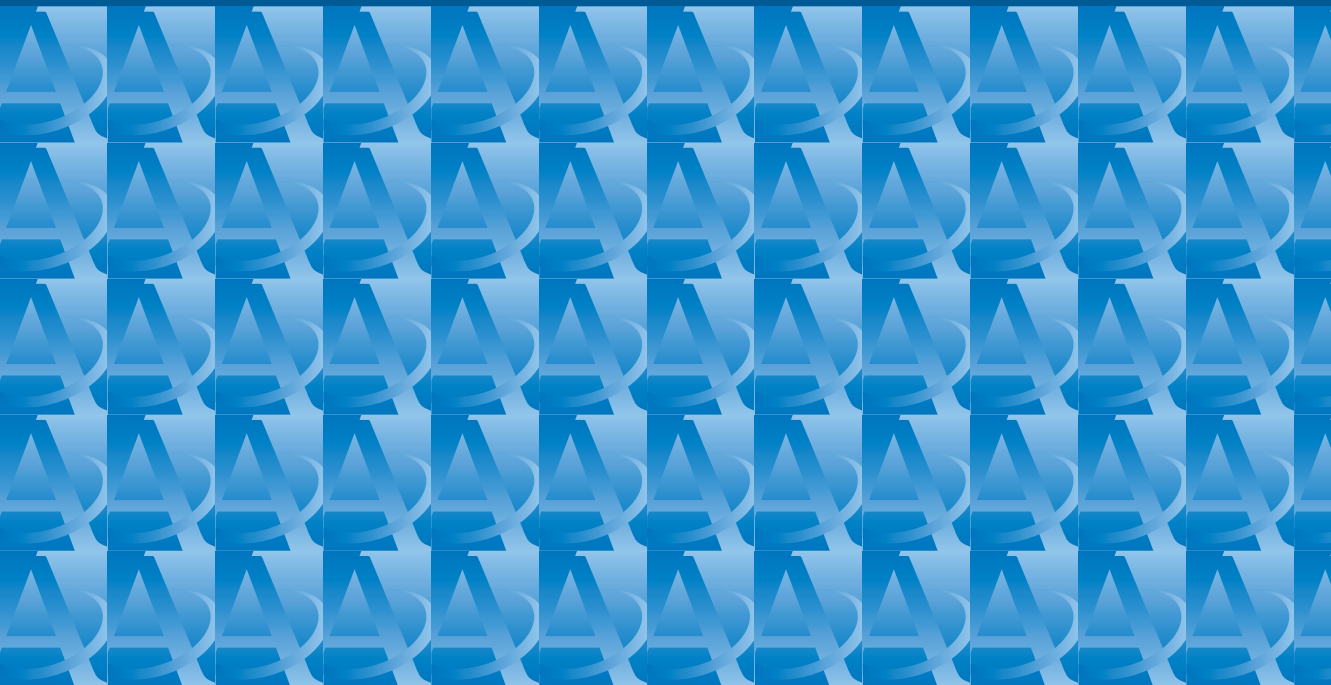


Gunnel Knubb-Manninen
Hannele Niemi &
Ville Pietiläinen (toim.)



Kansallinen arviointi kohti tulevaisuutta

Koulutuksen arviointineuvoston 10-vuotisjuhlajulkaisu



Kansallinen arviointi kohti tulevaisuutta

Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 63

Kansallinen arviointi kohti tulevaisuutta

Koulutuksen arviointineuvoston 10-vuotisjuhlajulkaisu

Toimittaneet

Gunnel Knubb-Manninen

Hannele Niemi

Ville Pietiläinen

JULKAISUN MYYNTI:

Koulutuksen arviointineuvoston sihteeristö
PL 35, 40014 Jyväskylän yliopisto
puh. 040 805 4276
kti-asiakaspalvelu@jyu.fi
www.edev.fi

Julkaisija: Koulutuksen arviointineuvosto, Jyväskylä 2013

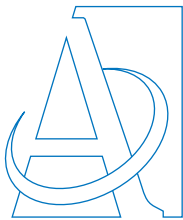
© Koulutuksen arviointineuvosto ja kirjoittajat

Kannen kuva: Gunnel Knubb-Manninen
Kansi ja ulkoasu: Martti Minkkinen
Taitto: Kaija Mannström

ISSN 1795-0155 (painettu)
ISSN 1795-0163 (verkkojulkaisu, pdf)

ISBN 978-951-39-5480-2 (painettu)
ISBN 978-951-39-5481-9 (verkkojulkaisu, pdf)

Jyväskylän yliopistopaino
Jyväskylä 2013



Sisältö

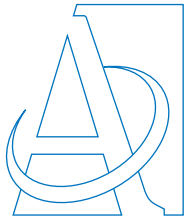
Esipuhe	7
Johdanto	9
<i>Gunnel Knubb-Manninen, Hannele Niemi & Ville Pietiläinen</i>	
Inledning	13
<i>Gunnel Knubb-Manninen, Hannele Niemi & Ville Pietiläinen</i>	
Osa 1. ARVIOINTINEUVOSTON TOIMINTA JA MERKITYS KOULUTUSPOLITIIKASSA	
Koulutuksen arviointineuvosto muutospyrkimysten ristiaallokossa ensimmäisellä kymmenvuotiskaudellaan	19
<i>Heikki K. Lyytinen</i>	
Koulutuksen arviointineuvoston asema arvioinnin kentällä ja koulutuspolitiikassa	37
<i>Heikki Silvennoinen</i>	
Arviointineuvosto toimintansa kehittäjänä	49
<i>Kauko Hämäläinen</i>	
Utvärdering till stöd för den svenska utbildningen inom de nationella ramarna	57
<i>Gunnel Knubb-Manninen & Sven-Erik Hansén</i>	

Osa 2. KANSALLISTEN ARVIOINTIEN PERUSTEET JA KÄYTÄNNÖT

Koulutuksen arviointi suhteiden kenttänä ja kommunikaationa	69
<i>Jani Goman & Ann-Sofie Smeds-Nylund</i>	
Tiedonkäsitykset, arviointimallit ja arviointien johtamisen haasteet	79
<i>Päivi Kamppi, Ville Pietiläinen & Päivi Tynjälä</i>	
Arviointiprosessi kansallisissa arvioinneissa	91
<i>Risto Hietala, Gunnel Knubb-Manninen & Ann-Sofie Smeds-Nylund</i>	

OSA 3. ARVIOINNIN PERIAATTEITA JA SUUNTA TULEVAISUUDELLE

Kehittävä arviointi – tulevaisuuden ennakkointia ja pyrkimystä yhteistyöhön	105
<i>Hannele Niemi</i>	
Arvioinnin eettiset periaatteet	117
<i>Päivi Atjonen</i>	
Luottamus ja arvioinnin vaikuttavuus – näkökulmia arviointijärjestelmän riippumattomuuteen	131
<i>Jouni Välijärvi</i>	
Skolutveckling som mångprofessionellt samarbete – policybaserad utvärdering, praxis och pedagogisk forskning	143
<i>Michael Uljens</i>	
Kohti hyvää koulutuksen arvioinnin tulevaisuutta	171
<i>Koulutuksen arviointineuvosto</i>	
Liite: Koulutuksen arviointineuvoston jäsenet ja pääsihteerit 2003–2013	179
Kirjoittajat	183



Esipuhe

Koulutuksen arviointineuvoston perustamisesta on kulunut kymmenen vuotta. Näinä vuosina on tehty merkittävää työtä koulutuksen kehittämisen tukemiseksi sekä uuden arviointikulttuurin luomiseksi. Teemoiltaan vaihtelevat arvioinnit ovat työllistäneet niin arviointineuvostojen jäseniä, niiden sihteeristön henkilökuntaa, suunnittelu- ja arviointiryhmissä toimivia asiantuntijoita kuin arviointeihin osallistuvia koulutuksen järjestäjiä, rehtoreita, opettajia ja oppilaita. Tänä aikana on arvioitu 27 erilaista teemaa eli toteutettu 27 arviointiprojektia verkostoperiaatteella. Raportteja on julkaistu kaikkiaan 63. Arviointiraporttien lisäksi on laadittu yleisjulkaisuja kansallisen arvioinnin tietopääoman kartuttamiseksi.

Haluamme juhlavuonna kiittää kaikkia työpanoksensa koulutuksen arvioinnille antaneita. Haluamme myös kiittää kaikkia sidosryhmiä ja yhteistyötahoja arvioinnin kehittämisen tueksi tehdystä työstä.

Kymmenen vuoden aikana kolme arviointineuvostoa on tehnyt työtä suomalaisen koulutuksen ja arvioinnin hyväksi. Neuvostot ovat koostuneet koulutuksen ja arvioinnin asiantuntijoista ja eri hallinnollisten tahojen edustajista. Koulutuksen arviointineuvoston työtä on tukenut pitkäjänteisesti työskennellyt sihteeristö. Haluamme kiittää arviointineuvostoja ja sen sihteeristöä sitoutuneesta ja arvokkaasta työpanoksesta. Lisäksi kiitämme Jyväskylän yliopistoa, jonka virikkeellisessä, kasvatustieteellisesti painottuneessa ympäristössä sihteeristö on toiminut.

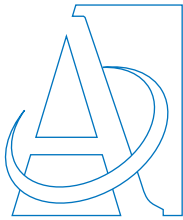
Erityisen kiitoksen kohdistamme tämän julkaisun kirjoittajille, jotka kirjoituksissaan ovat jakaneet ainutlaatuisen kokemuksensa ja tietämyksensä meille kaikille. Toivomme, että tämä julkaisu herättää keskustelua ja antaa virikkeitä sille työlle, jonka uusi arviointikeskus tulee tekemään yhteistyössä koko opetushallinnon kanssa.

Jyväskylässä 21.11.2013

Hannele Niemi
arviointineuvoston pj.

Ville Pietiläinen
vt. pääsihteer

Gunnel Knubb-Manninen
pääsuunnittelija



Johdanto

Koulutuksen arviointineuvoston perustamisesta on tänä vuonna kulunut kymmenen vuotta. Juhlavuoden kunniaksi arviointineuvosto julkaisee kansallisen arvioinnin tilaa pohtivan artikkelikokoelman. Juhlajulkaisussa tarkastellaan menneiden vuosien toimintaa ja pohditaan arviointitoiminnan tulevaisuuden haasteita. Teos tuo esille myös hyväksi koettuja käytänteitä. Juhlavuosi jäänee Koulutuksen arviointineuvoston viimeiseksi, sillä arviointijärjestelmää ollaan muokkaamassa ja uusimuotoinen arviointikeskus aloittanee toimintansa ensi vuonna. Julkaisu haluaa näin ollen tarjota eväitä uuden arviointikeskuksen toiminnalle ja koulutuspoliittisille päättäjille.

Koulutuksen arviointineuvoston lakisääteisiin tehtäviin kuuluu koulutuksen ulkoisen arvioinnin kehittäminen. Koulutuksen kansallisen arvioinnin periaatteita ja käytäntöjä onkin kehitetty jatkuvasti arviointihankkeiden ohessa ja yhteydessä. Sen lisäksi arviointineuvosto on vuosien varrella julkaissut arvioinnista neljä artikkelikokoelmaa, joihin maan johtavat arvioinnin asiantuntijat ovat kirjoittaneet (Lyytinen & Räisänen 2005; Silvennoinen 2006; Korkeakoski & Silvennoinen 2008; Korkeakoski & Tynjälä 2010). Kansallisen arvioinnin ollessa taitekohdassa juhlaulkaisussa halutaan kiinnittää huomiota niihin arvioinnin ja arviointijärjestelmän ongelmakohtiin, joiden ratkaisemiseksi tarvitaan avointa keskustelua ja konsensuksen löytämistä. Julkaisussa ei kuitenkaan tyydytä vain tilanteen toteamiseen ja kehittämisalueiden identifioimiseen vaan esitetään sekä arviointityön kehittämisen suuntia että käytännön välineitä. Lisäksi julkaisussa esitellään suomalaiseseen kulttuuriin soveltuvia arvioinnin periaatteita ja toimintatapoja. Artikkelit ovat luonteeltaan hyvin erilaisia, ne vaihtelevat teorialähtöisistä analyyseistä pohdiskeleiviin puheenvuoroihin ja tarjoavat sekä arvokasta kokemusta että tieteellistä tietoa. Näin ne nostavat esille monipuolisesti tärkeitä näkökulmia arvioinnin kehittämisen tueksi.



Julkaisu jakautuu kolmeen temaattiseen osaan. Ensimmäisessä osassa tarkastellaan arviointineuvoston lyhyen historian vaiheita suhteessa koulutus- ja arviointipoliittiseen keskusteluun. Toisessa osassa tehdään näkyväksi arviointien yhteydessä muokkaantuneita käytänteitä sekä kootaan kokemuksia ja käytännön malleja uuden arviointikeskuksen käyttöön. Kolmannessa osassa suunnataan katse tulevaisuuteen ja pohditaan arvioinnin keskeisiä periaatteita ja niiden näkyvyyttä kansallisessa arvioinnissa sekä tarkastellaan arvioinnin yhteiskunnallista merkitystä.

Kun Koulutuksen arviointineuvosto vuonna 2003 aloitti toimintansa, lainsäädännön piirtämä arviointijärjestelmä oli kansainvälisesti katsottuna ainutlaatuinen. Järjestelmän keskeiset periaatteet olivat riippumattomuus, ohjelmallisuus, verkostomaisuus sekä koordinoitavuus. Ainutlaatuisuuden kruunasi Koulutuksen arviointineuvoston Korkeakoulujen arviointineuvostolta omaksuma kehittävän arvioinnin periaate. Suomi oli täten valinnut omanlaisensa arviointikonseptin, joka alkuvuosista asti herätti kansainvälisesti suurta kiinnostusta.

Koulutuksen arviointineuvoston kymmenvuotistaivalta ovat reunustaneet monenlaiset koulutuspoliittiset pyrkimykset, jotka ovat lyöneet leimansa arviointineuvoston toimintaan. Historiallista tilannetta tarkastellaan tässä julkaisussa kolmesta eri näkökulmasta. Koulutuksen arviointineuvoston pitkäaikainen pääsihteeri Heikki Lyytinen kuvaa ja analysoi kymmenvuotiskauden koulutuspoliittisia muutospyrkimyksiä. Aikuis-koulutuksen pääsuunnittelijana seitsemän vuotta toiminut Heikki Silvennoinen analysoi Koulutuksen arviointineuvoston asemaa koulutuspolitiikassa ja arvioinnin kentällä. Koulutuksen arviointineuvoston puheenjohtajana vuosina 2003–2011 toiminut Kauko Hämäläinen taas tarkastelee arviointineuvoston omia toimia kansallisen arvioinnin toteuttamiseksi ja kehittämiseksi. Kaikki kolme kirjoittajaa nostavat esille paitsi määrätietoisien työn arviointineuvostolle annetun arviointipoliittisen suunnan toteuttamiseksi myös niitä ristiriitaisia pyrkimyksiä, jotka ovat vaikeuttaneet keskeisten organisaatioiden yhteistyötä ja haitanneet kansallisen arviointijärjestelmän toimivuutta. Arviointijärjestelmän paremman toimivuuden haasteet ovat edelleen ajankohtaisia – tilanteessa, jossa sekä lain muutos että uuden organisaation muodostaminen ovat toteutumassa. Historiaa kuvaavista artikkeleista on mahdollisuus ottaa opiksi.

Julkaisun ensimmäisessä osassa tarkastellaan lisäksi arviointineuvoston toimintaa ruotsinkielisen koulutuksen arvioinnin toteuttamiseksi osana kansallista arviointia. Arviointineuvoston lakisäätöisiin tehtäviin kuuluvat arviointitiedon tuottaminen kansallisille ja paikallisille päättäjille sekä opettajien ja oppilaiden työn tukeminen, joten arviointineuvoston on pidettävä huoli siitä, että ruotsinkielistä koulutusta ja sen kehittämistä voidaan tukea samassa määrin kuin suomenkielistä. Näitä kysymyksiä tarkastelevat ruotsinkielisen koulutuksen pääsuunnittelija Gunnel Knubb-Manninen, joka on ollut mukana arviointineuvoston toiminnassa alusta lähtien, sekä Sven-Erik Hansén, joka toimi ruotsinkielisen koulutuksen edustajana arviointineuvoston ensimmäisellä kaudella.

Julkaisun toisen osan artikkeleissa keskitytään arviointikäytäntöjen pohdintaan, erityisesti arvioinnille asetettujen tavoitteiden näkökulmista. Suomessa koulutuksen arvioinnin keskeisin tavoite on ollut koulutuksen kehittämisen tukeminen eikä – niin kuin monessa muussa maassa – koulutuksen kontrollointi tai oppilaitosten asettaminen paremmuusjärjestykseen. Arviointineuvoston keskeisinä lakisäätöisinä tehtävinä ovat

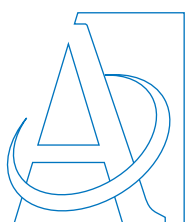
olleet toisaalta kansallisen opetushallinnon kehittämistyön ja toisaalta koulutuksen järjestäjien tukeminen. Pääsuunnittelijat Jani Goman ja Ann-Sofie Smets-Nylund pohtivat omassa artikkelissaan koulutuksen järjestäjien palvelutehtävää ja tarkastelevat kansallisen arviointiorganisaation ja koulutuksen järjestäjien suhdetta kommunikatiivisen toimintaperiaatteen kautta. Vt. pääsihteeri Ville Pietiläinen, pääsuunnittelija Päivi Kamppi ja Koulutuksen arviointineuvoston jäsen Päivi Tynjälä taas tarkastelevat arviointihankkeiden toimeksiantojen tiedonkäsityksiä ja niiden haasteita arviointihankkeiden johtamiskäytäntöihin. Toisen osan viimeisessä artikkelissa erikoissuunnittelija Risto Hietala sekä pääsuunnittelijat Gunnel Knubb-Manninen ja Ann-Sofie Smets-Nylund esittävät arviointiprosessin jäsenyyden, jonka toivotaan helpottavan tuleviin arviointiryhmiin osallistuvien asiantuntijajäsenien perehtymistä tehtäväänsä ja tukevan ryhmän yhteissuunnittelua kulloisenkin arvioinnin räätälöimisessä.

Julkaisun kolmannessa osassa tarkastellaan neljän professorin voimin arvioinnissa huomioitavia periaatteita sekä arvioinnin yhteiskunnallista merkitystä. Hannele Niemi, joka toimii nykyisen Koulutuksen arviointineuvoston puheenjohtajana ja jolla on kokemusta myös Korkeakoulujen arviointineuvoston toiminnasta, avaa omassa artikkelissaan kehittävän arvioinnin käsitettä. Päivi Atjonen, joka on edustanut tieteellistä asiantunteumusta kahdessa arviointineuvoston kokoonpanossa, johdattaa artikkelissaan lukijansa arviointien eettisiin periaatteisiin. Jouni Välijärvi, joka on Koulutuksen tutkimuslaitoksessa ollut vastuussa monen kansainvälisen arvioinnin kansallisesta toteutuksesta ja osallistunut arviointineuvoston toimintaan arviointiryhmän puheenjohtajana, pohtii arviointijärjestelmän ja arviointien riippumattomuutta luottamuksen ja vaikuttavuuden näkökulmasta. Michael Uljens, joka vastaa Åbo Akademin yleisestä pedagogiikasta ja pedagogisesta johtamisesta ja kuuluu siten ruotsinkielisen koulutuksen avainhenkilöihin Suomessa, tarkastelee koulutuksen kehittämisen ja arvioinnin suuntaa yhteiskunnallisesta näkökulmasta huomioiden globaalin tilanteen. Hän näin ollen sijoittaa arvioinnista käydyn keskustelun laajempaan kehykseen.

Arviointi on vallankäytön väline ja edellyttää vastuuta sekä arviointiorganisaatio- että arviointisijatasolla. Läpinäkyvät ja yhteisesti sovitut ja hyväksytyt eettiset toimintaperiaatteet on siten tärkeä ottaa huomioon arviointitoiminnan ja arviointien suunnittelussa ja toteutuksessa. Julkaisun loppupohdinnoissa on luettavissa nykyisen Koulutuksen arviointineuvoston näkemys arvioinnin keskeisistä toimintaperiaatteista.

Lähteet

- Korkeakoski, E. & Silvennoinen, H. (toim.) 2008. Avaimia koulutuksen arvioinnin kehittämiseen. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisu 31.
- Korkeakoski, E. & Tynjälä, P. (toim.) 2010. Hyötyä ja vaikuttavuutta arvioinnista. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisu 50.
- Lyytinen, H. K. & Räisänen, A. (toim.) 2005. Kehittämissuuntaa arvioinnista. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisu 6.
- Silvennoinen, H. (toim.) 2006. Koulutuksen arviointi verkostoituu. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisu 18.



Inledning

Det har i år gått tio år sedan Rådet för utbildningsutvärdering grundades. Jubileumsåret till ära utger rådet en publikation där den nationella utvärderingen diskuteras. I jubileumpublikationen granskas verksamheten under de gångna åren och samtidigt diskuteras de utmaningar som utvärderingen står inför. Publikationen lyfter också fram väl fungerande praxis. Jubileumsåret torde bli det sista för Rådet för utbildningsutvärdering, eftersom utvärderingssystemet håller på att omformas och ett nytt utvärderingscenter med all sannolikhet kommer att inleda sin verksamhet nästa år. Publikationen är därför avsedd att bidra med "färdkost" för det nya centret och utbildningspolitiska beslutsfattare.

Till Rådet för utbildningsutvärderings lagstadgade uppgifter hör att utveckla extern utvärdering. Den nationella utbildningsutvärderingens principer och praxis har också kontinuerligt utvecklats vid sidan av och i samband med utvärderingsprojekten. Dessutom har Rådet för utbildningsutvärdering under årens lopp utgivit fyra artikelpublikationer med landets experter på utvärdering som skribenter (Lyytinen & Räisänen 2005; Silvennoinen 2006; Korkeakoski & Silvennoinen 2008; Korkeakoski & Tynjälä 2010). Nu när den nationella utvärderingen befinner sig i ett brytningsskede, vill jubileumpublikationen fästa uppmärksamhet vid de problem i fråga om utvärdering och utvärderings-system som kräver öppen diskussion och konsensus för att kunna lösas. I publikationen nöjer man sig inte bara med att konstatera läget och identifiera utvecklingsområden, utan man lägger också fram förslag på såväl inriktning av utvecklingen som praktiska redskap. Dessutom lyfter man fram principer och handlingsätt som passar in i den finländska kulturen. Artiklarna är mycket olika till sin natur – de varierar från analyser med utgångspunkt i teori till argumenterande diskussioner – och förmedlar såväl värdefull erfarenhet som vetenskaplig kunskap. I sin mångsidighet lyfter de fram viktiga synvinklar till stöd för utvecklandet av utvärderingen.

Artiklarna i publikationen är indelade i tre tematiska delar. I den första delen granskas rådets tioåriga verksamhet i relation till den utbildnings- och utvärderingspolitiska diskussion som förts under åren. I den andra delen synliggörs den praxis som utformats i samband med utvärderingarna samt andra erfarenheter och praktiska modeller som det nya utvärderingscentret kan använda sig av. I den tredje delen riktas blickarna mot framtiden och diskuteras utvärderingens centrala principer och hur de kommer till synes i den nationella utvärderingen. Dessutom granskas utvärderingens samhällseliga betydelse.

När Rådet för utbildningsutvärdering år 2003 inledde sin verksamhet, var det utvärderingssystem som lagstiftningen dragit upp riktlinjerna för unikt ur internationell synvinkel. De centrala principerna var oavhängighet, programmässighet och nätverksbaserad verksamhet och rådet hade en koordinerande uppgift. Som kronan på verket valde Rådet för utbildningsutvärdering att ta exempel av Rådet för högskolornas utvärdering och som ledstjärna ha principen om utvecklande utvärdering. Finland hade därigenom valt ett eget utvärderingskoncept, som väckte stort intresse utomlands redan från första början.

Det tioåriga rådets levnadsbana har kantats av många slags utbildningspolitiska strävanden, vilka har satt sina spår på rådets verksamhet. Den historiska situationen granskas i denna publikation ur tre olika perspektiv. Rådets långvarige generalsekreterare Heikki Lyytinen beskriver och analyserar de utbildningspolitiska strävanden till förändring som riktats mot rådet under de tio åren. Heikki Silvennoinen, som fungerat som chefsplanerare för vuxenutbildningen i sju år, analyserar den ställning som rådet haft inom utbildningspolitiken och på utvärderingsfältet. Kauko Hämmäläinen, ordförande för Rådet för utbildningsutvärdering åren 2003–2011, granskar rådets egna åtgärder i syfte att förverkliga och utveckla den nationella utvärderingen. Alla tre skribenter lyfter fram det målmedvetna arbete för att förverkliga den utvärderingspolitiska riktning som rådet gavs när det grundades, men också de motstridiga strävanden som har försvårat samarbetet centrala organisationer emellan och gjort att det nationella utvärderingssystemet inte fungerat som det borde. Utmaningen att få utvärderingssystemet att fungera bättre står fortfarande på agendan – i en situation där såväl en lagändring som bildandet av en ny organisation är på gång. De artiklar som beskriver det historiska skeendet är det möjligt att ta lärdom av.

I den första delen av publikationen granskas även rådets interna verksamhet för att förverkliga utvärderingen av den svenskspråkiga utbildningen som en del av den nationella utvärderingen. Till rådets lagstadgade uppgifter hör att bistå nationella och lokala beslutsfattare med utvärderingsinformation samt att stöda lärarnas och elevernas arbete. Detta innebär att rådet ska se till att den svenskspråkiga utbildningen och utvecklandet av den får samma stöd som den finskspråkiga. Dessa frågor granskas av Gunnel Knubb-Manninen, som fungerat som chefsplanerare för den svenskspråkiga utbildningen under hela den tid rådet funnits, och Sven-Erik Hansén som representerade den svenskspråkiga utbildningen i den första sammansättningen av rådet.

Artiklarna i publikationens andra del fokuserar på utvärderingspraxis och gör det med utgångspunkt i de mål som ställts upp för utvärderingen. I Finland har det centrala syftet med utvärderingen varit att stöda utvecklingen av utbildningen och inte som i många andra länder att kontrollera utbildningen och rangordna läroanstalterna. Centrala, lagstadgade uppgifter för rådet har varit att stöda utvecklingsarbetet dels inom den nationella

administrationen och dels bland anordnare av utbildning. Chefsplanerarna Jani Goman ja Ann-Sofie Smeds-Nylund utgår i sin artikel från uppgiften att betjäna anordnare av utbildning och granskar relationen mellan den nationella utvärderingsorganisationen och anordnarna genom principen kommunikativ verksamhet. Tf. generalsekreterare Ville Pietiläinen, chefsplanerare Päivi Kamppi och medlemmen i Rådet för utbildningsutvärdering Päivi Tynjälä granskar i sin tur kunskapssynen i utvärderingsuppdragen och de utmaningar den medför för ledningspraxisen i utvärderingsprojekten. I den sista artikeln i publikationens andra del presenterar specialplanerare Risto Hietala samt chefsplanerarna Gunnel Knubb-Manninen och Ann-Sofie Smeds-Nylund en schematisering av utvärderingsprocessen, som de hoppas ska underlätta för de sakkunniga som valts till utvärderingsgrupperna att sätta sig in i sin uppgift samt stöda samplaneringen i gruppen när utvärderingen skräddarsys utgående från uppdraget.

I den tredje delen av publikationen granskar fyra professorer principer att notera i utvärdering samt utvärderingens samhällseliga betydelse. Hannele Niemi, ordförande för det nuvarande Rådet för utbildningsutvärdering och med erfarenhet även av Rådet för högskolornas verksamhet presenterar i sin artikel begreppet utvecklande utvärdering. Päivi Atjonen, som har representerat vetenskaplig expertis i två sammansättningar av rådet, introducerar oss i utvärderingens etiska principer. Jouni Välijärvi, som vid Pedagogiska forskningsinstitutet har haft ansvar för att nationellt genomföra många internationella utvärderingar och deltagit i ett av utvärderingsrådets projekt som ordförande, diskuterar utvärderingssystemets och utvärderingarnas oavhängighet med hänsyn till hur de påverkar tilliten till och effekterna av utvärderingarna. Michael Uljens, som ansvarar för allmän pedagogik och pedagogiskt ledarskap vid Åbo Akademi och kan ses som en av nyckelpersonerna inom svenskspråkig utbildning, granskar utvecklingen av utbildning och utvärdering ur ett samhällsperspektiv med beaktande av situationen globalt och skisserar därigenom upp en bred ram för diskussionen om utvärdering.

Utvärdering är ett medel för maktbruk och förutsätter ansvar hos såväl utvärderingsorganisationer som enskilda utvärderare. Därför är genomskinliga, etiska verksamhetsprinciper, som man gemensamt kommit överens om och godkänt, viktiga att beakta vid planering och genomförande av utvärderingsverksamhet och utvärderingar. Publikationen utmynnar i en presentation av de principer för utvärderingsverksamheten som det nuvarande Rådet för utbildningsutvärdering uppfattar som speciellt viktiga.

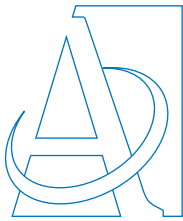
Referenser

- Korkeakoski, E. & Silvennoinen, H. (toim.) 2008. Avaimia koulutuksen arvioinnin kehittämiseen. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 31.
- Korkeakoski, E. & Tynjälä, P. (toim.) 2010. Hyötyä ja vaikuttavuutta arvioinnista. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 50.
- Lyytinen, H. K. & Räisänen, A. (toim.) 2005. Kehittämissuuntaa arvioinnista. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 6.
- Silvennoinen, H. (toim.) 2006. Koulutuksen arviointi verkostoituu. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 18.

OSA 1

Arviointineuvoston toiminta ja
merkitys koulutuspolitiikassa





Koulutuksen arviointineuvosto muutospyrkimysten ristiaallokossa ensimmäisellä kymmenvuotiskaudellaan

Tiivistelmä. Artikkelissa tarkastellaan koulutuksen arviointineuvoston muutoksen suuntaa ja neuvostoon kohdistuvia muutospaineita eri työryhmien kehittämissuosituksien ja poliittisen ohjausjärjestelmän linjausten ja päätösten valossa. Muutosta seurataan neuvoston perustamisvaiheesta nykypäivään. Artikkelissa eritellään myös arviointineuvoston alueellistamista ja siihen kohdentuvia muutosaloitteita. Arviointineuvosto on ollut koko lyhyen historiansa ajan poliittisen ohjauksen ja eri sidosryhmien aktiivisen mielenkiinnon ja kehittämisaloitteiden kohteena. Eri työryhmät ovat ottaneet kantaa arviointineuvoston asemaan, tehtäviin, rooliin ja organisatoriseen rakenteeseen. Muutokset ovat keskeisesti liittyneet arviointitoiminnan koordinaatioon ja siinä erityisesti arviointien päällekkäisyyksien poistamiseen, arviointiorganisaatioiden työnjaon selkiyttämiseen, arviointineuvoston alueellistamiseen ja viimeksi kansallisen arviointitoiminnan keskittämiseen, jonka lopputuloksena syntyi eri arviointiorganisaatiot yhteen sulauttava ja Helsingissä toimintansa aloittava arviointikeskus, jonka toiminnasta osa on hajautettu Jyväskylään.

Sammandrag. I artikeln granskas i vilken riktning som Rådet för utbildningsutvärdering förändrats och vilket tryck på förändring som riktats mot rådet och detta görs i ljuset av de utvecklingsrekommendationer som olika arbetsgrupper formulerat och de linjedragningar och beslut som det politiska styrsystemet presenterat. Förändringen följs upp från tidpunkten då rådet grundades fram till i dag. I artikeln analyseras också utlokaliseringen av rådet och därtill hörande utvecklingsinitiativ. Rådet för utbildningsutvärdering har under hela sin korta historia varit föremål för aktivt intresse och utvecklingsinitiativ från den politiska styrningens och olika intressegruppers sida. Olika arbetsgrupper har tagit ställning till rådets ställning, uppgifter, roll och organisatoriska struktur. Förändringarna har i huvudsak berört koordineringen av utvärderingsverksamheten och speciellt då avlägsnande av överlappningar, klarare arbetsfördelning mellan utvärderingsorganisationerna, utvärderingsrådets utlokalisering och till slut koncentrerings av den nationella utvärderingsverksamheten. Det sistnämnda resulterade i ett utvärderingscenter där olika utvärderingsorganisationer smälter samman och som börjar verka i Helsingfors med en del av verksamheten utlokaliserad i Jyväskylä.

Koulutuksen arviointineuvoston synnyn tausta

Suomessa koulutuksen arviointi on perinteisesti kuulunut opetushallinnolle ja ollut kiinteästi sen ohjaamaa. Koulutuksen valvonnasta, seurannasta ja arvioinnista on vastannut keskushallinto aluehallintoviranomaisineen. Toisaalta arviointitietoa on tuotettu myös yliopistojen ja tutkimuslaitosten piirissä. Erityisesti peruskoulu-uudistus 1960 luvulta alkaen loi tarpeen seurata ja arvioida uudistuksen toteutumista. Tätä tarvetta palvelemaan perustettiin Kasvatustieteiden tutkimuslaitos vuonna 1968 (vuodesta 1996 Koulutuksen tutkimuslaitos). Tällä ratkaisulla haluttiin korostaa seurannan ja arvioinnin sekä puolueettoman tutkimuksen riippumattomuutta uudistuksen ohjauksesta ja toteuttajista. Näin uudistuksen tulokset ja vaikuttavuus saataisiin selvitettyä. Arvioinnin riippumattomuutta pidettiin tärkeänä myös koulutuksen arviointineuvoston perustamista edeltävissä keskusteluissa.

Lakia opetushallituksesta (25.5.1991/182) voidaan pitää käännteentekevänä uudistuksena koulutuksen kansallisen arvioinnin ohjaukselle. Opetushallituslaissa ja sen esitöissä kiinnitettiin korostetusti huomiota uuden keskusviraston kehittämistehtävään ja sen rooliin asiantuntijavirastona. Hallituksen esityksen (HE 225/1990 vp) mukaan Opetushallitus vastasi koulutuksen laadusta ja saavutettavuudesta sekä koulutuksen tavoitteiden, sisältöjen ja menetelmien kehittämisestä ja uudistamisesta. Lisäksi Opetushallituksen tuli seurata ja edistää koulutuksen tuloksellisuutta, suorittaa itse tutkimuksia ja selvityksiä sekä ohjata ja rahoittaa opetuksen ja koulutuksen kokeiluja. Myös arviointia pidettiin yhtenä sen toiminnan kivijalkana, joskaan arviointitehtävää ei yksilöidysti mainittu lainsäädännössä siinä merkityksessä, jossa ulkopuolinen arviointi myöhemmin tunnettiin.

Edellä mainittua lakia täsmällisemmin arvioinnista säädettiin vuoden 1998 koulutuslainsäädännössä (esim. Perusopetuslaki 21.8.1998/628). Arviointi sai siis lakisääteisen aseman. Arviointi tuli lainsäädäntöön seuraavassa muodossa:

Koulutuksen arvioinnin tarkoituksena on turvata tämän lain tarkoituksen toteuttamista ja tukea koulutuksen kehittämistä ja parantaa oppimisen edellytyksiä.

Opetuksen järjestäjän tulee arvioida antamaansa koulutusta ja sen vaikuttavuutta sekä osallistua 3 momentin mukaiseen ulkopuoliseen toimintansa arviointiin.

Opetushallitus huolehtii asianomaisen ministeriön päättämien perusteiden mukaisesti arvioinnin kehittämisestä ja ulkopuolisten arviointien toimeenpanosta. Ministeriö voi antaa yksittäisen arvioinnin suorittamisen myös muun kuin Opetushallituksen tehtäväksi. Arvioinnin keskeiset tulokset tulee julkistaa.

Sivistysvaliokunta korosti tuolloin mietinnössään muun muassa, että koulutuksen perimmäisenä tavoitteena on oppilaan oppiminen ja että arvioinnilla tuetaan koulutuksen jatkuvaa kehittämistä yhä parempaa oppimista edistäväksi ja kussakin laissa osoitettujen opetus- ja oppimistavoitteiden toteutumista. Valiokunta painotti myös, että arvioinnilla on tärkeä yhteiskuntapoliittinen tehtävä edistää tasa-arvon toteutumista ja koulutuspalvelujen laadun turvaamista suomalaisessa koulutusjärjestelmässä.

Valiokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että Opetushallituksella on kaksoisrooli ainakin päättäessään koulutuksen järjestämisestä ja hyväksyessään opetussuunnitelman perusteet ja toiseksi huolehtiessaan lainsäädännön perusteella ulkopuolisen arvioinnin

toimeenpanosta ja arvioinnin kehittamisestä. Valiokunta tähdensi myös sitä, että organisoinnilla on turvattava arvioinnin kaikinpuolinen luotettavuus ja myönteinen imago kansalaisten luottamuksen saamiseksi (SivM 3/1998). Tähdentäessään arvioinnin ulkopuolisuuden merkitystä valiokunta viittasi siihen, että arvioija on arvioitavan toiminnan ulkopuolella, hallinnollisesti riippumaton eikä osallistu toiminnan johtamiseen tai ohjaamiseen. Tämä ulkopuolisuuden vaatimus ei kuitenkaan vielä toteutunut Opetushallituksen vastatessa 1990-luvulla arviointitoiminnasta siksi, että se koulutusta ohjaavana opetusviranomaisena teki koulutuksen järjestäjiä koskevia resurssi- ja muita päätöksiä ja vahvisti oppimistulosten arvioinnin lähtökohtana olevat opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteet.

Vuoden 1998 lainsäädännön muutos säilytti arvioinnin opetushallinnon sisällä. Tämä järjestelmä jäi kuitenkin lyhytaikaiseksi, sillä silloiset lainsäädäntömuutokset eivät tuoneet vielä tyydyttävää ratkaisua arvioinnin organisointiin. Pyrkimyksenä oli löytää arvioinnin riippumattomuutta korostava organisointitapa. Tätä myös eduskunta tähdensi. Lainsäädännön valmistelussa eduskunnan sivistysvaliokunta (SIVL 5/2001 vp) korosti, että arviointia tulee suorittaa luottamusta nauttiva, puolueeton, toiminnassaan autonominen ja asiakaslähtöinen, monipuolinen ja kansainvälistä yhteistyötä harjoittava asiantuntijajyksikkö. Myös Suomen koulutusjärjestelmän arvioinnin asiantuntijaryhmä (Opetusministeriö 2002b) kiinnitti huomiota siihen, ettei silloinen tilanne ollut tyydyttävä. Asiantuntijaryhmä totesi, ettei arviointi oikein sovellu Opetushallituksen tehtäviin siten, kuin asia oli siihen saakka järjestetty. Sama ryhmä halusi kuitenkin varmistaa, ettei arvioinnin uusi organisointi aiheuttaisi tiettyjä haitallisia sivuvaikutuksia koskien esimerkiksi Opetushallitukseen kertyneen arviointikompetenssin menettämistä.

Koulutuksen arviointineuvoston perustaminen

Syksyllä 2001 annettiin lakiesitys, jonka mukaan arviointineuvosto sijoitettaisiin Opetushallituksen yhteyteen. Hallituksen esityksestä annetut lausunnot olivat kuitenkin sen suuntaisia, että uutta suuntaa hakemaan asetettiin selvitysmies. Selvitysmiehenä toiminut Jarmo Visakorpi päätyi raportissaan esittämään arviointiin opetushallinnon ulkopuolista arviointineuvostoa ja sen sihteeristön sijoittumista Jyväskylän yliopiston yhteyteen. Tämän idean oli esittänyt jo syksyllä 2001 Jyväskylän yliopiston rehtori Aino Sallinen lukuvuoden avajaispuheessaan (Sallinen 2001). Hän totesi Jyväskylässä olevan tarjolla poikkeuksellisen hyvä infrastruktuuri arviointitoiminnalle. Hän tähdensi myös läheistä yhteyttä yliopistoon, joka takaisi arvioinnin puolueettomuuden ja uskottavuuden ja kytkisi arviointitoiminnan tiedeyhteisön kautta kansainvälisiin verkostoihin entistä tiiviimmin (vrt. Välijärvi 2002). Taustalla arviointineuvoston perustamiselle olivat todennäköisesti myös Korkeakoulujen arviointineuvoston esimerkki ja sen myönteiset kokemukset ulkopuolisen arvioinnin toimivuudesta (ks. Hämäläinen 2013). Korkeakoulujen arviointineuvosto oli perustettu vuonna 1995. Relevantteja tahoja kuultiin opetusministeriön johdolla selvitysmiehen raportin pohjalta toukokuussa 2002, mikä johti syksyllä 2002 uuden arviointia koskevan lainsäädännön valmisteluun ja myöhemmin 1.4.2003 Koulutuksen arviointineuvoston perustamiseen (Lyytinen ym. 2010).

Eri koulutusmuodoista annetuissa laeissa säädettiin seuraavasti: ”Ulkopuolista arviointia varten opetusministeriön yhteydessä on erillinen koulutuksen arviointineuvosto, joka organisoii arviointitoiminnan yliopistojen, Opetushallituksen ja muiden arviointiasiantuntijoiden verkostona.” Koulutuksen arviointineuvoston tehtävistä ja kokoonpanosta säädettiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Lain yksityiskohtaisissa perusteluissa sivistysvaliokunta painotti, että arvioinnin asiantuntemusta tulee hyödyntää tehokkaasti kehittämällä verkostoyhteistyötä yliopistollisten arviointiyksiköiden ja Opetushallituksen kanssa. Valiokunta tähdensi myös, että arvioinnin tulee olla riippumatonta ja itsenäistä suhteessa opetushallintoon ja koulutuksen yleiseen kehittämiseen. Tarkastellessaan Opetushallituksen osuutta arviointiin sivistysvaliokunta piti hallituksen esityksessä perusteltuna sitä, että Opetushallitus osallistuisi arviointiverkoston jäsenenä oppimistulosten arviointitiedon tuottamiseen. Toisaalta sivistysvaliokunta tähdensi, että oppimistulosten arviointi on hyvin lähellä arviointitutkimusta testiteorioiden ja arviointimenetelmien osalta. Tältä osin arviointitehtävän rajaus nimenomaan hallintoympäristöön ei olisi perusteltua, vaan sen tulisi kuulua tiedeyhteisöille. Sivistysvaliokunnan kanta antaa ymmärtää, että lain ratio tähtäsi myös oppimistulosten arvioinnissa arviointineuvoston organisoimaan verkostoyhteistyöhön sekä tiedeyhteisöjen kanssa että arviointineuvoston organisoimana. Yhtenä sivistysvaliokunnan kantavana ajatuksena oli myös paikallisen arvioinnin kehittämisen tärkeys koulujen itseuudistuvuuden tukemiseksi ja siihen liittyvän ulkoisen tuen tarpeellisuus.

Koulutusmuotokohtaisissa laeissa määritettiin myös koulutuksen järjestäjien arviointivelvollisuudesta. Laeissa todettiin:

Koulutuksen järjestäjien tulee arvioida antamaansa koulutusta sekä osallistua ulkopuoliseen toimintansa arviointiin.

Ulkopuolista arviointia varten opetusministeriön yhteydessä on erillinen koulutuksen arviointineuvosto, joka organisoii arviointitoiminnan yliopistojen, opetushallituksen ja muiden arviointiasiantuntijoiden verkostona.

Ministeriö voi antaa yksittäisen arvioinnin suorittamisen myös muun kuin koulutuksen arviointineuvoston tehtäväksi.

Koulutuksen arviointineuvostoa koskevassa asetuksessa taas todettiin:

Ulkopuolisesta arviointitoiminnasta ja sen kehittämisestä vastaavat opetusministeriö ja sen yhteydessä toimiva koulutuksen arviointineuvosto.

Opetushallitus osallistuu osana koulutuksen arviointiasiantuntijoiden verkostoa opetus- ja tutkimusten ja tutkintojen perusteiden mukaisten oppimistulosten arviointiin.

Edelleen edellä mainitussa asetuksessa määritettiin, että koulutuksen arviointineuvoston tehtävinä on

- 1) avustaa opetusministeriötä sekä tukea koulutuksen järjestäjiä arviointia koskevissa asioissa,
- 2) laatia neuvoston toimikaudeksi koulutuksen ulkopuolisen arvioinnin ohjelma opetusministeriön osoittamien suuntaviivojen ja taloudellisten voimavarojen puitteissa,

- 3) organisoida koulutuspolitiikkaan ja koulutuksen järjestäjien toimintaan liittyviä ulkoisia arvioiteja arviointiasiantuntijoiden verkostona sekä huolehtia arviointien keskeisten tulosten julkistamisesta sekä
- 4) tehdä ehdotuksia koulutuksen arvioinnin kehittämiseksi ja edistää koulutuksen arviointia koskevaa tutkimusta ja yhteistyötä.

Koulutuksen arviointia koskevat säännökset lähtivät siitä, että arviointineuvostolla on kokonaisvastuu arviointitoiminnasta yhdessä opetusministeriön kanssa. Arviointineuvostolle oli määritetty lainsäädännössä yksiselitteisesti vastuu ulkoisen arvioinnin organisoinnista. Tämä vastuu oli jakamaton ja kattoi siten kaikki opetushallinnossa tehtävät koulutuksen arvioinnit lukuun ottamatta yksittäisiä hankkeita, jotka ministeriö saattoi lainsäädännön mukaan antaa myös muun kuin koulutuksen arviointineuvoston tehtäväksi.

Arviointineuvoston perustamisen jälkeen käytiin keskustelua oppimistulosten arvioinnin osuudesta arviointikokonaisuudessa. Neuvoston käsitys oli, ettei Opetushallituksen vastuuttamisessa itsenäiseen ja koko oppimistulosten arviointijärjestelmää koskevaan arviointitoimintaan enää ollut kysymys yksittäisestä arviointihankkeesta, vaan koko oppimistulosten arviointitoimintaa koskevasta kokonaisvastuusta ja siten pysyväisluonteisesta tehtävästä. Tätä käsitystä tuki myös se, ettei koulutuksen arviointineuvostolla ollut lainkaan mahdollisuuksia oppimistulosten arviointiin, oppimistulosten ja muiden arviointien synteeseihin eikä siten myöskään kansallisten arviointien organisointiin arviointiasiantuntijoiden verkostona. Arviointineuvosto ei näin ollen myöskään voinut ottaa vastuuta oppimistuloksia koskevien tulosten julkistamisesta siten, kuin lainsäädäntö edellytti. Edellä kuvatun tulkinnan perustana oli aiemmin todettu eduskunnan lainsäädännön valmistelussa esittämä kannanotto (SiVM 11/2002). Sivistysvalikunnan kanta lähti siitä, ettei Opetushallituksella olisi itsenäistä arviointitehtävää, vaan että se osallistuisi oppimistulosten arviointiin osana arviointiverkostoa. Näin myös lainsäädännössä säädettiin.

Tämä jännite todennäköisesti osaltaan vaikutti arviointia jatkossa kehittävien työryhmien kannanottoihin, joiden tavoitteena oli selkiyttää lainsäädäntöä ja Opetushallituksen ja Koulutuksen arviointineuvoston keskinäistä työnjakoa. Tähän selkiyttämistarpeeseen myös eduskunnan oikeusasiamies kiinnitti huomiota kannanotossaan. Mielenkiintoista asiassa oli se, ettei opetusministeriö ottanut asiaan selkeästi kantaa.

Arvioinnin tehtävien ja työnjaon selkiyttäminen

Vuoden 2002 lainsäädäntökään ei pysynyt voimassa kovin kauan. Jo arviointineuvoston toiminnan käynnistämisenvaiheessa alkoi arvioinnin uudelleen organisoimista koskeva keskustelu muun muassa opetusministeriön ylijohtaja Sakari Karjalaisen arvioinnin kehittämistyöryhmässä (Opetusministeriö 2007a). Vain runsaan parin vuoden päästä arviointineuvoston perustamisesta arvioinnin tilaa alettiin pohtia uudelleen.

Opetusministeriö asetti 3. päivänä marraskuuta 2005 koulutuksen arviointijärjestelmän kehittämistyöryhmän. Kehittämistyöryhmän tehtävänä oli arvioida koulutuksen

arviointijärjestelmän nykytila koko koulutusjärjestelmän laajuudelta ottaen huomioon koulutuksen arviointia koskevat kansalliset ja kansainväliset kehittämistarpeet ja tehdä ehdotus sekä koulutuksen ulkopuolisen arvioinnin organisoinnista että uudesta koulutuksen ulkopuolista arviointia koskevasta lainsäädännöstä.

Kehittämistyöryhmän näkemyksen mukaan silloinen arviointia koskeva säädösperusta sekä kansallinen arviointijärjestelmä olivat edelleenkin peruslähtökohdiltaan toimivia ja suomalaisen koulutusjärjestelmään sopivia. Järjestelmää tuli kuitenkin kehittää edelleen nykyisen järjestelmän pohjalta, jotta se vastaisi kasvaviin kansallisiin ja kansainvälisiin haasteisiin. Koulutuksen ja korkeakoulujen ulkopuolisen arvioinnin organisointi oli työryhmän mukaan tarkoituksenmukaista toteuttaa niin, että siitä vastaisi kaksi arviointineuvostoa. Neuvostojen ja muiden arviointiin osallistuvien toimijoiden välistä yhteistyötä tuli työryhmän mielestä kuitenkin tiivistää.

Kehittämistyöryhmän näkemyksen mukaan arviointitoiminnan koordinoitua tuli selkeyttää laatimalla kansallinen koulutuksen arviointisuunnitelma määräajoin. Arviointisuunnitelma olisi tarkoitettu ensisijaisesti arvioinnista vastaavien tahojen toiminnan suunnittelun ja toteuttamisen tueksi.

Kehittämistyöryhmä katsoi, että korkeakoulutuksen viimeaikaiseen eurooppalaiseen ja kansalliseen kehitykseen voidaan parhaiten vastata vahvistamalla nykyistä kansallista laadunvarmistusjärjestelmää. Tämä tuli toteuttaa siten, että korkeakoulujen arviointineuvoston roolia vahvistettaisiin määrittämällä se tahoksi, joka vastaa korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmien kansallisesta auditoinnista. Laadunvarmistusta koskevien eurooppalaisten linjausten huomioon ottaminen edellytti kehittämistyöryhmän näkemyksen mukaan lisäksi korkeakouluja koskevan lainsäädännön muuttamista laadunvarmistukseen liittyvien vastuukysymysten osalta. Lainsäädäntöön tuli lisätä maininta korkeakoulujen velvollisuudesta osallistua säännöllisesti laadunvarmistusjärjestelmien ulkopuoliseen arviointiin.

Koulutuksen arviointineuvoston ja Opetushallituksen työnjakoa tuli kehittämistyöryhmän näkemyksen mukaan selkeyttää ja niiden yhteistyötä tiivistää. Opetushallituksen tuli voida lakisäätöiden tehtäviensä perusteella edelleenkin seurata välittömästi opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteiden kehittämiseen liittyvien oppimistulosten kehitystä ja arvioida niitä suhteessa opetussuunnitelman perusteissa asetettuihin tavoitteisiin. Opetushallituksen ohella kuitenkin myös muilla tahoilla oli mahdollisuus tehdä oppimistulosten arviointeja.

Samanaikaisesti arvioinnin asemaa ja organisointia pohdittiin myös toisaalla – tosin varsin marginaalisesti. Opetusministeriö oli päättänyt asettaa selvitysmieheksi hallintoneuvos Lauri Tarastin. Tarastin tehtävänä oli arvioida opetusministeriön organisaation toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Selvitysmiehen työn tulosten oli tarkoitus tulla opetusministeriön lokakuussa 2005 asettaman Kehittämisyöryhmän 2006 käyttöön. Selvityksessä tuli ottaa huomioon opetusministeriön ydintehtävät ja niiden tarkoituksenmukainen hoitaminen, ministeriön strategiseen toimintaan liittyvät linjaukset sekä valtioneuvoston asettamat tuottavuuden, yhteiskunnallisen vaikuttavuuden, strategisen henkilöstösuunnittelun sekä kokonaistuloksellisuuden tavoitteet. Selvitysmiehen tuli tehdä selvityksen pohjalta tarpeelliseksi katsomansa kehittämisehdotukset opetusministeriön organisaation toimivuuden kehittämiseksi.

Selvitysmies tarkasteli raportissaan koko opetusministeriön hallinnonalan arviointitoimintaa sisällyttäen siihen myös kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan alueella toteutettavan arvioinnin. Hän päätyi ratkaisuehdotuksessaan esittämään silloisen hajautetun arviointitoiminnan tilalle mahdollisimman keskitettyä ratkaisua. Tarastin mukaan kaikki koulutuksen arviointitoiminta tulisi hallinnoida yhdessä organisaatiossa. Taustalla oli siis tuolloin ajatus arviointikeskuksesta. Selvitysmies perusteli ehdotustaan resurssien säästämisellä ja arviointitoiminnalle olennaisella riippumattomuudella. Viimeksi mainittuun liittyen hän ei pitänyt toimivana sitä, että Korkeakoulujen arviointineuvosto toimi käytännössä osana opetusministeriötä. (Opetusministeriö 2006.)

Myös kuntaperusteisen koulutuksen kehittämisryhmä pohti arvioinnin kehittämistä. Kuntaliitto oli asettanut kyseisen ryhmän huhtikuussa 2008. Sen puheenjohtajana toimi Anneli Kangasvieri Kuntaliitosta. Ryhmä piti kansallisen arvioinnin tilaa tuolloin epätydyttävänä. Ryhmä korosti sitä, että arvioinnin riippumattomuus tulisi taata silloista paremmin. Riippumattomuus edellytti ryhmän mukaan sitä, että koulutuksen kehittäminen ja sitä koskeva arviointi erotetaan toisistaan. Toisaalta ryhmä myönsi, että kehittämisen ja arvioinnin läheinen vuorovaikutus on arvioinnin prosesseissa usein välttämätöntä arvioinnin vaikuttavuuden varmistamiseksi. Ryhmä ehdotti kansallisen arvioinnin keskitämistä Koulutuksen arviointineuvoston koordinoitavaksi siten, että toiminta tukisi mahdollisimman hyvin arvioinnin riippumattomuutta ja korkeaa laatutasoa (Juva ym. 2009).

Arvioinnin kehittämisryhmän ja opetusministeriön toimivuutta tutkivan selvitysmiehen työskentelyn aikaan Koulutuksen arviointineuvoston toiminnan keskeisimpiä ongelmia olivat arviointitoiminnan koordinoimattomuus ja arviointitoiminnan keskittyminen koulutusjärjestelmän kannalta yksittäisiin ja osin eri toimijoiden kanssa päällekkäisiin hankkeisiin. Myös voimavarojen ennakoimattomuus ja epätasainen jakautuminen eri koulutussektoreiden välillä, arviointitoiminnan jatkuvat muutokset sekä monien toimijoiden keskinäinen kilpailu olivat omiaan vähentämään arvioinnin kansallista uskottavuutta ja lisäämään uhkaa, että arvioinnin tosiasiallinen asema koulutuksen kehittämisessä jäisi marginaaliseksi (ks. myös Silvennoinen 2013). Tässä suhteessa työryhmän olisi tullut kriittisemmin arvioida arvioinnin silloista tilaa ja määrittää sen pohjalta kansallisen arvioinnin kehittämistarpeet, kehittämisen painopisteet ja laatuvaatimukset sekä pyrkiä luomaan kokoava ja aiempaa kokonaisvaltaisempi kansallinen arviointijärjestelmä.

Kansallisen arviointitoiminnan yhteensovittamiseen, tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen sekä ennakoitavuuteen työryhmä esitti ratkaisuksi lupaavan kansallisen arviointisuunnitelman. Suunnitelma sisälsi muun muassa Korkeakoulun arviointineuvoston ja Koulutuksen arviointineuvoston toimintojen eheyttämispyrkimyksen sekä Opetushallituksen arviointitoiminnan neuvoston kanssa kiinteän yhteistoiminnan avulla. Arvioinnin organisatorinen kehittäminen jäi kuitenkin vielä kesken. Työryhmä päätyi tosin esittämään arviointisihteeristöjen fyysistä yhdistämistä.

Arvioinnin kehittämisryhmän saatua työnsä päätökseen opetusministeriö asetti 28.5.2007 selvitysmieheksi Timo Lankisen arvioimaan Opetushallituksen asemaa, roolia ja tehtäviä muuttuvassa toimintaympäristössä ja tekemään arvioinnin pohjalta tarpeelliseksi katsomansa Opetushallitusta koskevat kehittämis ehdotukset sekä ehdotukset tarvittavista muutoksista muuhun opetustoimen hallintoon ja toimialan ohjaukseen (Opetusministeriö 2007b).

Selvitysmiehen raportissa ei rajauduttu pelkästään Opetushallituksen tehtävien ja aseman tarkasteluun vaan otettiin kantaa laajasti koko opetushallinnon ja sitä tukevan tietotuotannon järjestämiseen. Raportti sisälsi esityksen myös koulutuksen arvioinnin kokonaisvaltaisesta järjestämisestä Suomessa.

Selvitysmiehen havainnot siitä, että koulutuksen kansallinen arviointi oli järjestetty epätydyttävästi, osuivat silloisessa tilanteessa oikeaan. Arvioinnin kansallinen vastuuttaminen, koordinaatio ja laadunvarmistus katsottiin puutteellisiksi. Tästä seurasi mm. päällekkäisyyksiä, tehottomuutta resurssien käytössä ja oppilaitosten ylikuormitusta arviointien toteutuksessa. Tilanne oli kaikkien kannalta epätydyttävä. Tilanteen parantamiseksi Koulutuksen arviointineuvosto oli jo aiemmin tehnyt aloitteita opetusministeriölle (Koulutuksen arviointineuvosto 2006).

Uudistuksen lähtökohtana tuli selvitysmiehen mukaan olla arviointitoiminnan koordinaation ja pitkäjänteisen suunnittelun vastuuttaminen selkeästi yhdelle toimijalle. Näin selvityksessä ei kuitenkaan käytännössä ehdotettu, vaan selvitysmiehen esitysten toteuttaminen olisi merkinnyt arvioinnin moninapaisuuden säilymistä ja jopa korostumista aiempaan verrattuna. Esitetyllä kansallisen arviointitoiminnan rakenteella ja työnjaolla olisi vakiinnutettu olennaisilta osin järjestelmän epäkohdat pitkälle tulevaisuuteen. Eri-tyisesti oppilaitosten kannalta tilanne olisi muuttunut kestävämmäksi.

Esityksen toteutuminen olisi merkinnyt oppimistulosten arvioinnin nykyistä tiukempaa erottamista muusta arvioinnista, Opetushallituksen monopoliaseman vahvistumista sekä arviointitoiminnan riippumattomuuden, avoimuuden ja luotettavuuden kaventumista. Opetushallitukselle olisi kuulunut esityksen mukaan oppimistuloksia koskevat seuranta-arvioinnit (kansalliset kokeet).

Selvitysmiehen esitykset olisivat vahvistaneet toteutuessaan kouluja kilpailuttavan ja kontrolloivan arvioinnin luonnetta kehittämistehtävän kustannuksella. Erityisesti esitys oppilasikäluokan yhteisistä kokeista olisi muuttanut koko arviointijärjestelmän perustan ja sen vaikutukset koulujen työhön.

Ratkaisuna koulutuksen kansallisen arvioinnin koordinaation ja laadun kehittämisen tehostamiseksi selvitysmies esitti, että tehtävää varten perustettaisiin uusi virasto, Koulutuksen arviointikeskus. Arviointikeskus kattaisi koko koulutusjärjestelmän arvioinnin. Selvitysmiehen esitys koulutuksen arviointikeskuksen resursoimiseksi perustui siihen, että tuolloin toimineiden arviointiyksiköiden voimavarat olisi siirretty uuteen keskuksen lukuun ottamatta Opetushallituksen resursseja.

Selvitysmiehen esitys ei olisi tuolloin ratkaissut arvioinnin polttavinta ongelmaa, riippumattomuutta ja koordinaation puutteetta. Pikemminkin se olisi entisestään hankaloittanut tilannetta. Perusongelmana olisi säilynyt oppimistulosten ja muun arvioinnin erottaminen toisistaan. Näistä ehdotuksista kuitenkin mikään ei käytännössä toteutunut.

Sivistyspoliittisen ministeriryhmän linjaukset

Edellä esiteltyjen työryhmien tulokset näkyivät osittain myös arviointipoliittisissa linjauksissa. Sivistyspoliittinen ministeriryhmä (2008) linjasi arviointitoiminnan rakenteita ja suuntaviivoja 28.3.2008 seuraavasti:

- Koulutuksen ja korkeakoulujen arvioinnilla on erilliset neuvostot ja sihteeristöt.
- Korkeakoulujen arviointineuvoston sihteeristö toimii opetusministeriön yhteydessä Helsingissä.
- Koulutuksen arviointineuvoston sihteeristö toimii Jyväskylässä.
- Arviointitoiminnan rahoituksen ennakoitavuutta ja vakautta parannetaan. Opetusministeriön hallinnonalan pääluokkaan, lukuun 29.01, perustetaan uusi momentti arviointitoimintaa varten. Momentille kootaan sihteeristöjen toimintamäärärahat ja arviointitoiminnan määrärahat.
- Opetusministeriö päättää arvioinnin suuntaviivoista ja rahoituskehyksistä hallituskausittain hyväksyttävässä arviointisuunnitelmassa.
- Arviointisihteeristön toiminnan pitkäjänteisyyttä ja henkilöstön asemaa vahvistetaan nimittämällä avainhenkilöt pääsääntöisesti toistaiseksi voimassa oleviin virkasuhteisiin. Pääsihteerit nimitetään määrääjäksi.
- Opetushallitus seuraa oppimistuloksia valtakunnallisilla seuranta-arvioinneilla. Opetushallituksen toimivaltaan ei kuulu muu arviointitoimintaa.
- Mahdollisista henkilövoimavarsiirroista Opetushallituksesta koulutuksen arviointineuvostolle neuvotellaan Opetushallituksen kanssa erikseen.
- Lääninhallitusten peruspalvelujen arviointia koskevat ratkaisut tehdään aluehallinnon uudistamishankkeen yhteydessä.
- Arviointia koskevassa jatkovalmistelussa otetaan huomioon ruotsinkielisen koulutuksen erityistarpeet.
- Korkeakoulujen arviointineuvoston tekemät korkeakoulujen laadunvarmistusjärjestelmien auditoinnit tulevat ensimmäisen, korkeakouluille maksuttoman auditointikierroksen jälkeen maksullisiksi. Muutoksella vapautetaan voimavaroja korkeakoulujen toiminnan ja vaikuttavuuden arviointiin.

Edellä mainitut arviointipoliittiset linjaukset totesivat itse asiassa silloisen tilanteen tuomatta siihen mitään kovin perustavasti uutta. Arviointitoimintaan tarkoitettua voimavaroja jäivät siinä määrin niukoiksi, etteivät ne mahdollistaneet arviointilainsäädännön mukaista arviointitoiminnan toteuttamista. Myöskään arviointitoiminnan kehittämiseen ei ollut tosiasiallisia edellytyksiä edes siinä laajuudessa kuin arviointitoiminnan käynnistämisen vaiheessa, koska henkilöstösiirtoihin tai muihin voimavarsiirtoihin arviointisihteeristöön ei päästy. Sihteeristö toimi tuolloin erittäin haavoittuvilla voimavaroilla (viisi pääsuunnittelijaa).

Edellä mainituista linjauksista toteutuivat vuoden 2008 aikana koulutuksen arviointisuunnitelma vuosille 2009–2011 (Opetusministeriö 2008). Suunnitelma sisälsi arviointitoiminnan lähtökohdat, joita olivat lähinnä voimassa oleva lainsäädäntö, koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma sekä edellä mainitut sivistyspoliittisen ministeriryhmän linjaukset, sekä arviointitoiminnan organisoiminen ja arvioinnin suuntaviivat sekä rahoitus ja seuranta. Mitään arviointi-ideologisia kannanottoja esimerkiksi verkostomaisesta arvioinnista, kehittävän arvioinnin painotuksesta tai yleensä arviointitoiminnan kehittämisestä suunnitelmaan ei sisällynyt. Uutta, verrattuna aiempaan koulutuksen arviointineuvoston laatimaan suunnitelmaan, oli rahoituksen läpinäkyvyys koulutussektorikohtaisesti ja pyrkimys koota sihteeristöjen toimintarahat ja arviointitoiminnan

määrärahat opetusministeriön hallinnonalan pääluokkaan, lukuun 29.01 perustettavalle uudelle arviointitoiminnan momentille.

Arviointipoliittisissa linjauksissa annettiin lupaus sihteeristön aseman vahvistamisesta nimittämällä avainhenkilöt toistaiseksi. Koko sihteeristön vahvuus oli linjaushetkellä seitsemän työntekijää: pääsuunnittelijoiden lisäksi sihteeristössä työskenteli pääsihteeri ja yksi osastosihteeri. Linjaus sinällään lisäsi vakautta sihteeristössä ja erityisesti henkilöstössä, mutta se ei lisännyt henkilöstön kipeästi tarvittavaa henkilöstön määrää. Opetusministeriön ja Jyväskylän yliopiston välinen sopimus sitoi henkilöstövahvuuden toistaiseksi seitsemäksi.

Tärkeä näkökohta arviointipoliittisissa linjauksissa oli lupaus siitä, että mahdollisista henkilövoimavarasiirroista Opetushallituksesta koulutuksen arviointisihteeristöön neuvoteltaisiin. Tämä lupaus ei kuitenkaan missään vaiheessa toteutunut. Lupauksen toteutumattomuus olisi pitänyt tosiasiallisesti tutkia tilanteessa, jossa Opetushallituksen toimivaltaan ei ko. poliittisen linjauksen mukaisesti kuulunut enää muu kuin oppimistulosten valtakunnallinen seuranta ammatillisen koulutuksen laadun arvioinnin ja ammatiosaamisen näyttöjen arvioinnin lisäksi (ks. Silvennoinen 2013). Viimeksi mainittujen kohdalla voi kysyä, eikö niidenkin olisi tullut olla johdonmukaisesti ulkopuolisen arviointiorganisaation tehtävänä.

Arviointilainsäädäntö jälleen uusiksi

Sivistyspoliittisen ministerityöryhmän linjaukset arvioinnin kehittämiseksi johtivat jälleen arviointia koskevan lainsäädännön muutoksiin. Muutoksella haluttiin lisätä arviointitoiminnan ennakoitavuutta ja koordinoitua sekä täsmentää koulutuksen arviointineuvoston ja Opetushallituksen välistä työnjakoa koulutuksen arvioinnissa (HE 122/2009). Viimeksi mainittu muutos merkitsi sitä, että Opetushallituksen tehtäväksi määriteltiin kansallinen oppimistulosten arviointi. Opetushallituksen tehtäviin ei siten kuulunut muu arviointi lukuun ottamatta kuitenkin käytännössä edellä mainittua ammatillisen koulutuksen laadun arviointia. Muutos aiempaan oli myös se, että opetusministeriö laati ensimmäisen arviointisuunnitelman aikana, jolloin arviointiohjelman nimellä arvioinnin suunnitteluvastuu oli vielä Koulutuksen arviointineuvostolla. Arviointisuunnitelman laadinta kirjattiin lisäksi lakiin. Suunnitelman käytännön laadinta oli tosiasiallisesti siirtynyt opetusministeriölle jo ennen lainsäädännön muutosta, kun ensimmäinen arviointisuunnitelma laadittiin vuosille 2009–2011 jo vuonna 2008.

Koulutusta koskevissa laeissa koulutuksen arviointia koskeva säännös sai seuraavan muodon:

Ulkopuolista arviointia varten opetusministeriön yhteydessä toimii riippumattomana asiantuntijaelimenä koulutuksen arviointineuvosto. Opetushallitus tekee kansallisia seuranta-arviointeja, jotka perustuvat perusopetuslain (628/1998) 14. §:ssä, lukiolain (629/1998) 10. §:ssä ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) 14. §:ssä opetussuunnitelman perusteisiin. Koulutuksen ulkopuolisista arvioinneista ja oppimistulosten seuranta-arvioinneista opetusministeriö laatii arviointisuunnitelman.

Työnjaollisesti laki pitkälti loi laillisen perustan vallitsevalle käytännölle, jossa Opetushallitus oli vastannut oppimistulosten arvioinnista neuvoston organisoiman arviointiverkoston ulkopuolella opetusministeriön toimeksiantojen pohjalta. Opetushallituksen arviointi nimettiin lain tasolla seuranta-arvioinniksi erotuksena riippumattoman asiantuntijaelimen ulkopuolisesta arvioinnista. Uusi ”käsitekikkailulta” vaikuttava seuranta-arvioinnin käsite oli ilmeisesti vastine englannin kielen follow up -termille. Näin oppimistulosten arvioinnin voitiin sallia edelleen jäävän opetushallinnon vastuulle. Tämäkin lakimuutos antaa perusteita päätelmälle, että yksi johtoajatus arviointitoiminnan uudistusten sarjassa on ollut säilyttää jokin osa kansallista arviointia Opetushallituksen monopolina tai sen hallinnoitavana (ks. myös Silvennoinen 2013).

Arviointikohteiden valinnan osalta arviointineuvosto menetti muutoksen myötä osan riippumattomuuttaan päätösvallan jäädessä näennäiseksi hankevoimavarojen niukkuuden vuoksi. Sivistysvaliokunta tosin tähdensi mietinnössään, että arviointisuunnitelma edelleenkin laaditaan yhteistyössä arvioinnin asiantuntijoiden kanssa. Sivistysvaliokunnan kannanottoihin jäi edelleen muutoksen siemen, kun osa sivistysvaliokunnan jäsenistä jätti mietintöön vastalauseensa. Vastalauseessa korostettiin arviointitoiminnan keskittämistä koulutuksen arviointineuvostolle riippumattomuuden varmistamiseksi. Näin olisi välttytty myös työnjaon epäselvyyksiltä ja päällekkäisten arviointien tekemiseltä. Vastalauseessa ehdotettiin, että koulutuksen tilasta olisi tehtävä arviointipalautte suoraan Eduskunnalle. Edelleen vastalauseessa kiinnitettiin perustellusti huomiota kansainvälisen ja kansallisen arvioinnin integrointiin (SiVM 9/2009).

Tammikuun alusta vuonna 2010 voimaan tulleessa arviointia koskevassa asetuksessa (Valtioneuvoston asetus 1061/2009) arviointineuvoston uusina tehtävinä oli

- 1) avustaa opetusministeriötä ja tukea koulutuksen järjestäjiä koulutuksen arviointia koskevissa asioissa
- 2) järjestää koulutukseen ja koulutuksen järjestäjien toimintaan liittyviä ulkopuolisia arviointeja
- 3) kehittää koulutuksen ulkopuolista arviointia
- 4) osallistua kansainväliseen arviointitoimintaa koskevaan yhteistyöhön.

Samassa asetuksessa säädettiin myös arvioinnin tavoitteista, kuten aiemmassa valtioneuvoston asetuksessa (150/2002). Tavoitteet liittyivät valtakunnallisen koulutuspoliittisen päätöksenteon pohjaksi tarvittavan tiedon hankkimiseen ja analysointiin. Tavoitteena oli lisäksi tukea opiskelijoiden oppimista, opetustoimen henkilöstön työtä ja oppilaitosten kehittämistä. Arvioinnin vaikuttavuuden kannalta asetuksessa säädettävissä arvioinnin toteuttamisperiaatteissa oleellista oli se, että arvioinnissa mukana oleville koulutuksen järjestäjille ja oppilaitoksille oli toimitettava niitä koskevat arviointitulokset. Edellä mainittu muutoksen siemen iti varsin nopeasti. Sitä vauhdittivat osaltaan käynnissä olleet selvitykset.

Ulkopuolisen arvioinnin keskittäminen

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 30.8.2010 kansliapäällikkö Harri Skogin ja ylijohtaja Håkan Mattlinin selvityshenkilöiksi laatimaan selvityksen ministeriön virastokentän toimivuudesta ja kehittämistarpeista sekä uusista palvelujen tuottamis- ja rahoitusmuodoista (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2011). Opetus- ja kulttuuriministeriön konsernihjauksen ja -rakenteen selvityksessä Skog ja Mattlin ehdottivat varsin radikaalisti mm., että ylioppilastutkintolautakunta, Koulutuksen arviointineuvosto, Korkeakoulujen arviointineuvosto ja Opetushallituksen arviointitoiminta yhdistettäisiin Koulutuksen arviointikeskukseksi, josta tulisi julkisoikeudellinen laitos. Ehdotuksen taustoituksessa viitattiin edellä mainitun sivistyspoliittisen ministeriryhmän linjaukseen, jossa koulutuksen ja korkeakoulutuksen arvioinnista vastaisivat jatkossakin erilliset neuvostot ja niiden sihteeristöt nykyisillä sijaintipaikkakunnillaan. Uuden arviointikeskuksen perusteluissa ehdotettiin toimintojen kokoamista yhteen ja pidettiin toiminnallisia ja synergiaetuja sekä organisaation aseman vahvistumista tavoittelemisen arvoisena.

Arvioinnin organisointia koskeva asia eteni seuraavassa vaiheessa varsin korkealle poliittiselle tasolle, kun pääministeri Kataisen hallitusohjelmaan tehtiin kirjaus, että koulutusta koskeva Opetushallituksen, Koulutuksen arviointineuvoston ja Korkeakoulujen arviointineuvoston viranomaisarviointitoiminta keskitettäisiin riippumattomaan arviointikeskukseen (Hallitusohjelma 2011). Asian valmistelu eteni sen jälkeen opetus- ja kulttuuriministeriössä, kun se asetti 1.12.2011 työryhmän selvittämään arviointikeskuksen perustamiseen liittyviä kysymyksiä (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012a). Työryhmän tehtävänä oli laatia esitys tarvittavista säädöksistä sekä selvitys arviointikeskuksen perustamisen taloudellisista ja muista vaikutuksista. Työryhmä laati ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon ja luovutti raporttinsa opetus- ja kulttuuriministeriölle 20.6.2012. Työryhmä ehdotti, että opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle perustettaisiin uusi koulutuksen ulkopuolista arviointia suorittava virasto, joka tuottaisi tietoa koulutuspoliittista päätöksentekoa ja koulutuksen kehittämistä varten. Ehdotuksessa arviointikeskukseen yhdistettäisiin nykyinen Opetushallituksessa oleva oppimistulosten arviointitoiminta ja Koulutuksen arviointineuvoston sekä Korkeakoulujen arviointineuvoston suorittama koulutuksen ja korkeakoulujen arviointitoiminta. Arviointineuvostossa olisi 11 jäsentä. Arviointineuvoston yhteydessä olisi erillinen korkeakoulujen arviointijaosto. Tarkoitus oli, että arviointikeskuksen tehtävät koostuisivat siihen koottavien yksiköiden nykyisistä tehtävistä eikä se merkitsisi arviointitoiminnan tehtäväkentän merkittävää laajentamista tai muuttamista. Perustaminen toteutettaisiin kustannusneutraalisti ja uuteen keskukseen siirrettäisiin nykyisten yksiköiden henkilöstöä vastaava määrä työntekijöitä. Työryhmä totesi raportissaan, että Arviointikeskuksen sijoittamispaikasta tehtäisiin selvitys valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetun lain (362/2002) ja valtioneuvoston asetuksen (567/2002) mukaisesti. Sijoittamisselvityksessä arvioitaisiin arviointikeskuksen perustamisen toiminnalliset, taloudelliset, alueelliset ja henkilöstöön liittyvät vaikutukset.

Arviointineuvoston alueellistamispyrkimykset

Koulutuksen arvioinnin perustehtäviä ja organisatorisia rakenteita koskevien muutospyrkimysten lisäksi neuvoston kymmenvuotiskauden aikana eri työryhmissä ja selvityksissä tarkasteltiin useaan otteeseen arviointineuvoston sijoittamista. Ensimmäisen kerran sijoitusratkaisua pohti arviointineuvoston perustamisvaiheessa Jarmo Visakorpi (Opetusministeriö 2002a). Jyväskylän yliopiston rehtori Aino Sallinen oli sitä ennen ottanut kantaa uuden arviointiorganisaation sijoittamiseen, kuten edellä on todettu. Selvitysmies päätyi ehdottamaan sijoituspaikaksi Jyväskylää, kuten rehtori Sallinenkin, ja tarkemmin Jyväskylän yliopistoa. Vaihtoehtoina olivat tuolloin Helsinki ja muu pääkaupunkiseutu, Jyväskylä, Oulu, Tampere ja Hämeenlinna sekä Turku. Selvitysmies piti jollekin alueelle sijoittumisessa oleellisena alueella olemassa olevaa osaamista ja erikoistumisen kehittymistä siten, että kyseisellä sijoittumisella voitaisiin tukea vahvan arvioinnin osaamisklusterin kehittymistä. Jyväskylän yliopiston valintaa arviointiorganisaation sijoittamiskohteeksi selvitysmies perusteli uskottavalla riippumattomuudella alan hallinto-organisaatioista, Jyväskylän yliopiston Koulutuksen tutkimuslaitoksen läheisellä sijainnilla sekä yhteydellä korkeatasoiseen alan tutkimukseen, osaavaan kehittämistoimintaan sekä uusiutuvaan henkisten resurssien lähteeseen.

Seuraavan kerran arviointineuvoston sijoitusratkaisua pohti ylijohtaja Sakari Karjalainen johtama koulutuksen arviointijärjestelmän kehittämisryhmä (Opetusministeriö 2007a). Ryhmä päätyi esittämään korkeakoulujen ja koulutuksen arviointineuvostojen sihteeristöjen sijoittamista yhteisiin tiloihin, ja ensisijaiseksi sijoituspaikaksi esitettiin Helsinkiä, koska näin saataisiin korkeakoulujen koulutuksen ja tutkimuksen arviointia koskevaa asiantuntemusta tehokkaasti kootuksi ja käytännön yhteistyötä tiivistetyksi. Helsinkiä pidettiin myös logistisesti optimaalisena sijoituspaikkana ottaen huomioon myös kansainväliset yhteydet.

Myös selvitysmies Timo Lankinen otti kantaa sijaintipaikkaan. Hän esitti ehdottamansa arviointikeskuksen sijoittamista Jyväskylään, missä sen toiminnan olisi tullut alkaa 1.8.2009. Hän ei kuitenkaan sen enempää perustellut ehdotustaan. (Opetusministeriö 2007b.) Taustalla lienee ollut hänen ehdottamansa Koulutuksen tutkimuslaitoksen huomattava rahoitusosuus arviointikeskusta perustettaessa. Niin ikään rehtori Aino Sallinen esitti hallitusohjelman mukaisen arviointikeskuksen sijoittamista Jyväskylään Jyväskylän yliopiston lukuvuoden 2011–2012 avajaispuheessaan 7.9.2011 (Sallinen 2011).

Viimeisin sijoittamisselvitys toteutettiin erillisenä selvityksenä. Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 27.6.2012 Markku Mattilan selvityshenkilöksi, jonka tehtävänä oli laatia selvitys valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetun lain ja valtioneuvoston asetuksen mukaisesti (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012b). Selvitys perustui edellä mainittuja sijoittamishdotuksia perusteellisempaan analyysiin, jossa sovellettiin alueellistamisen käsikirjan tarkastelukehikkoa ja Jyrki Kataisen hallituksen alueellistamislinjauksia.

Selvityksessä tehtiin myös varsin laaja sidosryhmäkartoitus. Sijoituspaikkavaihtoehtoja tarkasteltiin toiminnallisten, taloudellisten, henkilöstöpoliittisten ja alueellisten vaikutusten kannalta. Erityisesti tavoitteena oli kokonaistaloudellinen näkökulma ja siitä lähtevät perustelut. Selvityshenkilö luovutti raporttinsa opetus- ja kulttuuriministeriölle

30. lokakuuta 2012 päätyen ehdottamaan tulevan arviointikeskuksen sijoittamispaikaksi Helsinkiä. Hän perusteli sijoittamisratkaisuaan henkilöstön saatavuudella, kaksikielisten palvelujen turvaamisella, eri tieteenalojen ja oppiaineiden asiantuntijoiden käytettävyydellä, yhteyksillä koulutuksen tutkimukseen ja muuhun arviointitoimintaan, sidosryhmäyhteistyöllä sekä synergiaetujen mahdollisuuksilla muiden opetushallinnon keskeisten toimijoiden kanssa.

Jyväskylässä toimivan arviointisihteeristön osalta selvityshenkilö päätyi ehdottamaan hajautetun verkosto-organisaation mallia, jossa arviointitoiminta säilyisi nykyisessä laajuudessaan Jyväskylässä Koulutuksen arviointikeskukseen integroituna. Opetusministeri päätyi tekemässään sijoittamis päätöksessä selvityshenkilön ehdottamaan ratkaisuun.

Noin kymmenen vuotta kestänyt monivaiheinen muutosprosessi oli näin saanut ainakin joksikin aikaa kompromissiluonteisen ratkaisun, jossa myös rakenteellisesti toteutui arviointitoiminnan verkostoidea, jota oli jo käytännössä sovellettu. Tulevaisuus näyttää, miten tasapainoisesti useista entisistä organisaatiokulttuureista muotoutuvassa uudessa organisaatiokulttuurissa mahdollisuuksina nähdyt synergiaedut pystytään saavuttamaan ja pystytäänkö siten vastaamaan arvioinnin kansallisiin haasteisiin aiempaa paremmin. Paljon riippuu siitä, millaisin voimavaroin arviointitoiminta pystytään aloittamaan ja minkäasteisen konsensuksen ja sitoutumisen pohjalta uuden organisaation toiminta käynnistyy.

Arvioivia näkökohtia

Koulutuksen arviointineuvoston muutospyrkimysten lähihistoriallinen tarkastelu osoittaa, että koko neuvoston toiminnan kymmenvuotiskausi on ollut eri työryhmien ja selvityshenkilöiden jatkuvan muutosanalyysin kohteena. Neuvoston uutta toimintakulttuuria on luotu enemmän tai vähemmän kehitys- ja vastavoimien jännitteisessä ristiaallokossa, jossa uudelle organisaatiolle hyvin tärkeä ulkoinen tuki oli toiminnan alkuvaiheessa niukahkoa ainakin opetushallinnon sisällä. Toisaalta tukea tuli eri sidosryhmiltä. Turbulentissa tilanteessa uudella organisaatiolla ei ollut tavanomaisia vakiintumisedellytyksiä. Poliittiselta päättäjältä löytyi rohkeutta tehdä selkeä linjaus vasta pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa.

Uusi arviointiorganisaatio istutettiin tehtäväalueelle, jossa oli jo toimijoita sekä keskus- että aluehallinnossa. Myös paikallisella opetushallinnolla olivat omat arviointivelvoitteensa: koulutuksen järjestäjän tuli arvioida omaa koulutustaan ja osallistua ulkopuoliseen toimintansa arviointiin.

On hyvin mahdollista, että uusi organisaatio koettiin opetushallinnon sisällä osin historiallisesti muotoutuneiden arviointireviirien valtaajaksi, jolle ei haluttu antaa riittävästi tilaa toimia ja kehittyä. Vanhat arviointiasemat haluttiin säilyttää. Olihan arviointi julkisen näkyvyydenkin vuoksi hallinnon piirissä muodikasta, ja se vahvisti osaltaan hallinnon vaikuttamismahdollisuuksia enemmän kuin perinteinen hallinnointi. Toisaalta hallinto ei halukkaasti nosta oman toimintansa epäkohtia julkisuuteen, kun sillä on vastuu itse suunnitella, toimia ja arvioida. Neuvostollakin oli pyrkimyksiä toimia jossain määrin yli voimavarojensa elintilan saavuttamiseksi. Neuvosto halusi seurata kirjaimel-

lisesti eduskunnan linjauksia ja viedä niitä sitkeästi ja kunnianhimoisesti täytäntöön. Tässä suhteessa esimerkiksi arviointineuvoston ensimmäinen itsenäisesti laatima arviointisuunnitelma oli osin ylimitoitettu. Tosin se pääosin sitkeän työ tuloksena toteutui, joskaan ei aiotussa ajassa.

Arvioinnin uusi suunta haluttiin neuvostopiirissä osoittaa voimakkaasti ja näyttävästi, mikä herätti myös muutoksen vastustusta. On ilmeistä, että myös ohjaavan ministeriön piirissä haluttiin tai oletettiin pienimuotoisempaa aloitusta sekä keskittymistä muutama arviointihankkeeseen antamatta juurikaan henkistä tilaa arvioinnin laajamittaiseen ja luovaan kehittämiseen. Ainakaan sensuuntaisia muutostarpeita ei missään vaiheessa ministeriön taholta esitetty, vaikka vuoropuhelu ministeriön kanssa oli toimivaa ja säännöllistä. Yksi tuetta jäänyt neuvoston kehittämishanke oli arviointiportaalin kehittäminen, jolle ei haluttu luoda edellytyksiä, vaikka se konseptina oli perusteltu ja innovatiivinen.

Työryhmän asettaminen pohtimaan arvioinnin kehittämistä jo uuden organisaation aloitusvaiheessa heijasti pikemminkin ilmeistä tyytymättömyyttä vallitsevaan tilanteeseen kuin toimintaympäristön muutosta, johon vedoten työryhmän asettamista perusteltiin. Arviointitoimijat eivät asettuneet yksinkertaisesti kaikilta osin ”ruotuun” uuden lainsäädännön hengessä. Siksi tarvittiin toimijoiden roolien selkiyttämistä työryhmän suositusten pohjalta.

Yksi keskeinen muutostekijä, jota työryhmien ja erityisesti eduskunnan kannanotoissa peräänkuulutettiin, oli ulkopuolisen arvioinnin riippumattomuuden vahvistaminen (ks. Hämäläinen 2013 ja Silvennoinen 2013). Kysymys riippumattomuudesta ei ollut kuitenkaan ongelmaton. Silloin voimassa olleessa valtioneuvoston asetuksessa (150/2003) todettiin, että koulutuksen arviointineuvosto on opetusministeriön yhteydessä ja sillä on opetusministeriöön nähden arvioinnista annetun asetuksen mukainen avustustehtävä. Samalla asetus (4. §) totesi, että ulkopuolisesta arviointitoiminnasta ja sen kehittämisestä vastaavat opetusministeriö ja sen yhteydessä toimiva koulutuksen arviointineuvosto yhdessä. Taloudellinen ja toiminnallinen riippuvuus opetusministeriöstä tuli esiin selvästi mainitun asetuksen 5. §:ssä, jossa todettiin, että neuvoston tehtävä on laatia arviointiohjelma opetusministeriön suuntaviivojen ja taloudellisten voimavarojen puitteissa. Koulutuksen arviointineuvosto korosti toimintaperiaatteissaan erityisesti riippumattomuutta nimenomaan hallinnon sisäisistä prosesseista ja hallinnon ohjauksesta, mikä oli johdonmukaista siksin, että yksi arvioinnin epäkohdista oli juuri päällekkäisyys Opetushallituksen toiminnan kanssa.

Oleellista arvioinnin riippumattomuudessa on, missä määrin arviointia virallisesti harjoittava taho, sitä edustava ryhmä tai henkilö voi päättää a) mitä ja milloin arvioidaan, b) miten arvioidaan, c) miten tulokset raportoidaan ja d) mitä tuloksia julkistetaan (Korkeakoski 2008). Tämän suuntainen pyrkimys ei kuitenkaan kaikilta osin toteutunut.

Muutospyrkimyksiä ohjasi niin ikään eri arviointitoimijoiden arviointien koordinoimattomuus, joka ulottui myös aluehallinnon toteuttamaan peruspalvelujen arviointiin. Eri toimijoiden arvioinnit ajoittuivat keskenään samoihin aikoihin ja rasittivat siten koulutuksen järjestäjiä ja oppilaitoksia. Myöskään sisällöllisiltä päällekkäisyyksiltä ei vältytty. Keskenään toisistaan riippumattomat arviointitoimijat eivät voineet alkaa ohjata toistensa toimintaa. Samoja sisältöalueita lähestyttiin milloin selvityksin, seurannoin, arvioinnein, arviointitutkimuksin milloin tutkimuksin kiistämättä esimerkiksi tutkimuk-

sen syventävää merkitystä samoilla sisältöalueilla. Eri termit hahmottuivat kuitenkin informanttien piirissä samankaltaisiksi, mikä turhautti tiedonantajia. Ei voinut välttyä ajatukselta, että teemavalintoja eri arviointiorganisaatioiden välillä ohjasi myös kilpailu asiakkaiden luottamuksesta, kun koordinointi puuttui. Merkittävien teemojen kohdalla ikään kuin kalastettiin samoilla vesillä ja ehätettiin julkistamaan tulokset niin, että niillä oli uutuus- ja julkisuusarvoa. Näin arviointi palveli myös arviointiorganisaatioiden profiloitumista.

Arviointitoiminnan keskittäminen oli esillä jo arviointineuvoston perustamisvaiheessa, ja se vahvistui myöhemmin eri työryhmien kannanotoissa. Voimavarojen keskittämistä tuki erityisesti arviointineuvosto, jonka näkyvyys tahtoi hukkoa tehtäviin nähden riittävien voimavarojen puuttuessa. Voimavarojen hajottaminen eri organisaatioihin ei tuntunut perustellulta.

Erityisesti oppimistulosten arvioinnin katsottiin luontuvan neuvoston tehtäväksi. Ei tuntunut perustellulta, että toinen arviointiorganisaatio arvioi koulun toimintaprosesseja ja toinen oppimistuloksia, vaikka ne kiinteästi liittyvät toisiinsa – prosessien osaltaan selittäessä tuloksia. Monet arviointiteemat liittyivät myös sekä koulutuksen arviointineuvoston että korkeakoulujen arviointineuvoston toimialaan. Loppuvaiheessa päädyttiin yhteisesti toteutettaviin hankkeisiin. Korkeakoulujen arviointineuvoston puolella yhteen sulautumista vieroksuttiin, ja Opetushallituksessa sitä toteutuneessa muodossa selkeästi vastustettiin.

Yhtenä keskeisenä muutosjännitteenä koko neuvoston toiminnan ajan on ollut arviointitoiminnan alueellistaminen. Tensio vallitsi Helsinki–Jyväskylä-akselilla. Neuvoston perustamisvaiheessa alueellistamisella oli poliittisessa ohjauksessa suurempi painoarvo. Loppuvaiheessa uuden hallitusohjelman mukaiset alueellistamispyrkimykset olivat aiempaa vaimeampia. Poliittisia päätöksiä tehtiin selvitysten ehdoilla. Tässä tapauksessa poliittisen tahdon suuntana oli Helsinki.

Arviointineuvoston toimintaan kohdentui koko sen toimintakauden ajan eri tahojen varsin aktiivinen mielenkiinto. Lähes jokainen arvonsa tunteva työryhmä otti siihen tavalla tai toisella kantaa. Niin ikään sen toiminta oli poliittisen ohjauksen mielenkiinnon kohteena, mitä selittänee osaltaan se, että arviointi on aina myös vallankäyttöä – sillä on mahdollisuus painoarvonsa mukaisesti nostaa ja painaa. Poliittisella tasolla tiedon intressi liittyy myös riippumattoman informaation saamiseen oman päätöksenteon tueksi. Arviointiorganisaatiohan on tietyssä mielessä etuoikeusasemassa uuden tiedon tuottajana ja kehittämissuosituksen esittäjänä. Kilpailevien vaihtoehtojen puuttuessa vaikuttaminen voi olla voimakastakin tai tulla sellaiseksi. Tällainen asema tuo arviointiorganisaatiolle ohjausvoimaa, mutta myös epäilyä vallan oikeutuksesta. On myös todennäköistä, että ohjausvoima vahvistuu arviointiorganisaatioiden keskittämisen myötä. Yhtä todennäköistä on myös se, että uusikaan arviointiorganisaatio ei ole vailla muutospyrkimyksiä ja muutoksia. Jokaiseen muutokseen sisältyy myös uuden muutoksen siemen. Jotta arviointiorganisaatio ei olisi vain ulkopuolelta tulevien muutosten kohteena, siltä erityisesti edellytetään myös itseohjautuvaa muutosherkkyyttä ja dynaamisuutta. Näin se voi parhaiten turvata oikeutetun olemassaolonsa.

Lähteet

- Hallitusohjelma. 2011. Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma 22.6.2011.
- HE 225/1990. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi opetushallituksesta 225/1990.
- HE 86/1997. Hallituksen esitys Eduskunnalle koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi 86/1997.
- HE 155/1999. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi lääninhallituslain muuttamiseksi 155/1999.
- HE 122/2009. Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden koulutusta koskevien lakien muuttamisesta 122/2009.
- Hämäläinen, K. 2013. Arviointineuvosto toimintansa kehittäjänä. Teoksessa G. Knubb-Manninen, H. Niemi & V. Pietiläinen (toim.) Kansallinen arviointi kohti tulevaisuutta. Koulutuksen arviointineuvoston 10-vuotisjuhlajulkaisu. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 63.
- Juva, S., Kangasvieri, A. & Välijärvi, J. 2009. Kuntaperustaisen koulujärjestelmän kehittäminen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Korkeakoski, E. 2008. Riippumattomuus arviointitoiminnan periaatteena. Teoksessa E. Korkeakoski & H. Silvennoinen (toim.) Avaimia koulutuksen arvioinnin kehittämiseen. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 31, 65–78.
- Koulutuksen arviointineuvosto. 2006. Koulutuksen arviointineuvoston aloite arviointitoiminnan päällekkäisyyksien vähentämiseksi. Muistio 21.2.2006.
- Laki opetushallituksesta 25.5.1991/182.
- Laki valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamisesta koskevasta toimivallasta 362/2002
- Lyytinen, H. K. & Lukkarinen, E. 2010. Arvioinnin laki niin kuin sitä luetaan historiasta nykypäivään. Julkaisussa E. Korkeakoski & P. Tynjälä (toim.) Hyötyä ja vaikuttavuutta arvioinnista. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 50.
- Opetusministeriö. 2002a. Koulutuksen arviointisihiteeristön vaihtoehtoiset sijoittamisratkaisut. Selvitysmies Jarmo Visakorpi. Helsinki.
- Opetusministeriö. 2002b. Suomen koulutusjärjestelmän hallinnon arviointi. Opetusministeriön asettaman asiantuntijaryhmän raportti. Helsinki.
- Opetusministeriö. 2006. Opetusministeriön organisaatioselvitys. Opetusministeriön monisteita 2006:3. Selvitysmies Lauri Tarasti. Helsinki.
- Opetusministeriö. 2007a. Koulutuksen arviointijärjestelmän kehittämistyöryhmän muistio. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:27. Helsinki.
- Opetusministeriö. 2007b. Opetushallituksen asema, rooli ja tehtävät sekä koulutustoimialan ohjaus muuttuvassa toimintaympäristössä. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:46. Selvitysmies Timo Lankinen. Helsinki.
- Opetusministeriö. 2008. Koulutuksen arviointisuunnitelma vuosille 2009–2011. Opetusministeriön julkaisuja 2008:38. Helsinki.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2011. Yhdessä enemmän. Selvitys opetus- ja kulttuuriministeriön konserniohjauksesta ja -rakenteesta 2011:6. Selvityshenkilöt Harri Skog & Håkan Mattlin. Helsinki.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2012a. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen perustaminen. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita 2012:19. Helsinki.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2012b. Selvitys koulutuksen arviointikeskuksen sijoittamisesta. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:25. Selvityshenkilö Markku Mattila. Helsinki.
- Perusopetuslaki 21.8.1998/628.
- Sallinen, A. 2001. Lukukauden 2001–2002 avajaispuhe 5.9.2001. Jyväskylän yliopisto. <https://www.jyu.fi/hallinto/rehtori/sallinen/puheet/avajaiset2001>.
- Sallinen, A. 2011. Jyväskylän yliopiston lukuvuoden 2011–2012 avajaispuhe. Jyväskylän yliopisto.
- Silvennoinen, H. 2013. Koulutuksen arviointineuvoston asema arvioinnin kentällä ja koulutuspolitiikassa. Julkaisussa Knubb-Manninen, G., Niemi, H. & Pietiläinen, V. (toim.) Kansallinen arviointi kohti tulevaisuutta. Koulutuksen arviointineuvoston 10-vuotisjuhlajulkaisu. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 63.
- Sivistyspoliittinen ministeriryhmä. 2008. Koulutuksen ja korkeakoulujen arvioinnin järjestäminen. Sivistyspoliittisen ministeriryhmän muistio 28.3.2008. Helsinki: Opetusministeriö.
- SiVL 5/2001. Sivistysvaliokunnan lausunto opetusministeriön selvityksestä koulutuksen arviointitoiminnasta 5/2001 vp.

SivM 3/1998. Sivistysvaliokunnan mietintö 3/1998 vp. Hallituksen esitys koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi.

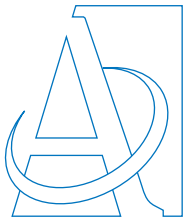
SiVM 11/2002. Sivistysvaliokunnan mietintö 11/2002 vp. Hallituksen esitys laiksi eräiden koulutusta koskevien lakien sekä opetushallituksesta annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

SiVM 9/2009. Sivistysvaliokunnan mietintö 9/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi eräiden koulutusta koskevien lakien muuttamisesta.

Valtioneuvoston asetus 150/2003. Valtioneuvoston asetus koulutuksen arvioinnista.

Valtioneuvoston asetus 1061/2009. Valtioneuvoston asetus koulutuksen arvioinnista.

Väljärvi, J. 2002. Riippumaton ja toiminnallisesti integroitu koulutuksen arviointi. Julkaisematon muistio 18.3.2002.



Koulutuksen arviointineuvoston asema arvioinnin kentällä ja koulutuspolitiikassa

Tiivistelmä. Koulutuksen arviointineuvoston perustamisen tärkein välitön syy oli koulutuksen arviointitoiminnan riippumattomuuden ja uskottavuuden varmistaminen. Opetushallitus oli menettänyt uskottavuuden riippumattomana arviointitoimijana, ja eduskunta halusi perustaa arviointia varten hallinnon ulkopuolella toimivan asiantuntijaelimen. Artikkelissa tarkastellaan Koulutuksen arviointineuvoston asemaa suhteessa Opetushallitukseen ja opetus- ja kulttuuriministeriöön sen kymmenvuotisen historian aikana. Lopuksi arvioidaan neuvoston koulutuspoliittista merkittävyyttä.

Sammandrag. Den viktigaste direkta orsaken till att Rådet för utbildningsutvärdering grundades var viljan att säkerställa utvärderingsverksamhetens oavhängighet och trovärdighet. Utbildningsstyrelsen hade mist sin trovärdighet som oberoende utvärderare och riksdagen ville grunda ett sakkunnigorgan för utvärdering som skulle fungera utanför förvaltningen. I artikeln granskas vilken ställning Rådet för utbildningsutvärdering haft i relation till Utbildningsstyrelsen och undervisnings- och kulturministeriet under sin tioåriga historia. Till slut utvärderas rådets utbildningspolitiska betydelse.

Johdanto

Kaikenlaisen arviointitoiminnan lisääntymiseen ovat vaikuttaneet hallintoajattelun muutokset ja 1980-luvulta lähtien omaksuttu julkisen vallan hallintatapa, jossa keskushallinnon päätösvaltaa on siirretty alemman tason toimijoille ja jossa päätöksenteko halutaan yhä vahvemmin perustaa tutkimustiedolle ja -näytölle (esim. Taylor 2005; Taylor & Balloch 2005). Opetuksen ja koulutuksen toteuttajat ovat puolestaan tilivelvollisia siitä, että toimivat lainsäädännön mukaisesti ja saavuttavat asetetut tavoitteet. Paikallisen tason

toimijoiden tekemisiä ei enää säädellä etukäteen yksityiskohtaisin normein, vaan niitä kontrolloidaan jälkikäteen esimerkiksi arvioimalla, ovatko ne tuottaneet sen, mitä niiltä lainsäädännössä edellytetään. Hannu Kaupin (2004, 73) mukaan arvioinnissa on kysymys sen todentamisesta, miten käytetyt verorahat tuottavat. Hän kirjoittaa: ”– arvioinnin lähtökohtana julkisessa hallinnossa on pyrkimys määrittää toiminnalla aikaansaatujen yhteiskunnallisten tulosten arvo. Arvioinnilla pyritään selvittämään valtion toimenpiteiden tai yleensä valtion interventtioiden perusteita ja vaikutuksia. Perusteluna on yleinen pyrkimys julkisen hallinnon tuloksellisuuden parantamiseen. Voidaan sanoa, että kyseessä on omistajan intressi. Eduskunta, hallitus ja viime kädessä veronmaksajat haluavat täyden vastineen verotuksella koottaville varoille.” Rahoitukselle odotetun vastineen varmistaminen edellyttää arviointielimeltä riippumattomuutta ja kriittisyyttä.

Se, onko arvioija riittävän riippumaton suhteessa arvioitavaan kohteeseen, nousee uudessa hallintatavassa arvioinnin uskottavuuden keskeiseksi kriteeriksi. Arviointi on vallankäyttöä, ja vallankäyttäjinä arviointiorganisaatioiden suhteet poliittisiin päätöksentekijöihin ja johtaviin virkamiehiin ovat niin ikään arviointitoiminnan edellytysten ja voimavarojen kannalta olennaisen tärkeitä. Yhtäältä riippumattomuus edellyttää, etteivät arviointiorganisaation ja hallinnon välit ole liian läheiset. Mutta toisaalta rahoituksen turvaamiseksi arviointiorganisaation täytyy markkinoida itseään hallinnon suuntaan hyvien henkilösuhteiden avulla. Koulutuksen arviointineuvostoa perustettaessa valtion opetushallinto ei ollut erityisen vastaanottavainen uudelle organisaatiolle, joka joutui rai-vaamaan itselleen tilaa arvioinnin kentällä sekä tekemään kovasti työtä perustellakseen rahoitustarvettaan arviointien toteuttamiseksi.

Ennen neuvoston perustamista käydystä keskustelusta ja tehdystä selvitystyöstä (HE 86/1997; Sivistysvaliokunnan mietintö 3/1998; Visakorpi 2002) käy ilmi, että opetusministeriössä arviointitoiminnan sijoittamisella Opetushallitukseen oli painava kannatus, mikä tuli myöhemmin näkymään ministeriön virkamiesten asennoitumisessa uuteen arviointineuvostoon ja sen edustajiin. Vaikka eduskunta oli selkeästi ilmaissut tarpeen riippumattomaan koulutuksen arviointiin, Koulutuksen arviointineuvosto synnytettiin epäsuotuisten tähtien alla. Se joutui puolustamaan saamaansa uutta asemaa suhteessa Opetushallitukseen, jonka reviiriltä toimintaa siirrettiin sille. Opetushallitus joutui näin luopumaan osasta sille arvokasta toimintaa ja valtaa. Lisäksi uusi neuvosto joutui hake-maan hyväksyntää opetusministeriöstä, missä erillisen neuvoston perustamisella hallinnon ulkopuolelle ei ollut jakamatonta kannatusta.

Arviointineuvosto ja Opetushallitus

Koulutuksen arvioinnin uudelleenorganisointia edeltäneen pitkähkön selvitystyön aikana näytti verraten selvältä, että arviointitoiminta sijoitettaisiin jatkossakin Opetushallituksen sisälle tai yhteyteen. Se, että näin ei tapahtunutkaan, oli Opetushallitukselle eittämättä tappio. Opetushallitus oli uuden organisaation luomisessa menettävä osapuoli, minkä vuoksi arviointineuvoston ja Opetushallituksen suhteet olivat alusta asti ongelmalliset, elleivät peräti tulehtuneet. Erityisesti organisaatioiden johtotason henkilöiden keskinäiset suhteet olivat epäluuloiset ja kyräilevät kummankin pyrkiessä vahvistamaan organisaat-

tionsa asemaa kasvattamalla oman arviointitoimintansa volyyymiä. Kiistaa ja epäsupua syntyi erityisesti siitä, mitkä arvioinnit kuuluivat millekin organisaatiolle.

Ennen valintaansa Opetushallituksen pääjohtajaksi Timo Lankinen (2007) käsitteli selvitysmiehenä myös koulutuksen arviointia raportissaan, joka koski Opetushallituksen asemaa ja tehtäviä. Hän totesi, että Opetushallituksen ja Koulutuksen arviointineuvoston välinen yhteistyö ei toimi ja että arvioinnin vastuut ja työnjako ovat epäselvät. Vastuiden ja työnjaon epäselvyyksien sekä keskinäisten huonojen informaatioyhteyksien vuoksi organisaatiot eivät tieneet toistensa suunnitelmista ja tekemisistä, mikä konkretisoitui esimerkiksi päällekkäisenä toimintana. Keskinäistä kilpailua kiristi erityisesti se, että kyseessä oli nollasummapeli: yhden voitto oli toisen tappio. Arviointineuvosto vetosi lainsäädäntöön ja Opetushallitus opetusministeriön kanssa tekemiinsä sopimuksiin. Pidemmän historiansa ja arvioinnin kentällä vakiintuneen asemansa lisäksi Opetushallituksella oli puolellaan selvästi arviointineuvostoa parempi infrastruktuuri, monipuolinen henkilöstö sekä hyvät yhteydet koulutuksen järjestäjiin ja oppilaitoksiin. Opetushallituksella oli arviointitoiminnassaan myös neuvostoa huomattavasti enemmän taloudellista itsenäisyyttä ja liikkumavaraa. Lisäksi Opetushallituksen arviointitoimintaan pystyttiin tarvittaessa ammentamaan henkilötyövuosia isosta organisaatiosta, kun taas arviointineuvosto joutui henkilöstötarpeissaan rekrytoimaan uutta työvoimaa käyttämällä veraten pientä toimintamenobudjettiaan. Kokeneita arviointiasiantuntijoita oli eittämättä paremmin tarjolla pääkaupunkiseudulla kuin Jyväskylässä, missä ani harvalla projekti-työntekijällä oli aiempaa työkokemusta koulutuksen arvioinnista.

Koulutuksen arviointineuvoston kokouksissa puhuttiin toistuvasti arviointineuvoston ja Opetushallituksen arviointien päällekkäisyyksistä ja keskinäisen työnjaon epäselvyydestä. Lainsäädännön muotoilusta huolimatta arviointineuvostolla ei ollut käytännössä mahdollisuuksia koordinoida kansallista arviointitoimintaa, sillä Opetushallitus toimi omalla tahollaan itsenäisesti arviointineuvostosta välittämättä. Neuvoston edustajat ottivat asian useaan kertaan esille myös opetusministeriön johtavien virkamiesten kanssa. Lisäksi arviointineuvosto sisällytti arviointien päällekkäisyysasian vuoden 2005 toimintajataaloussuunnitelmaansa ja asetti työryhmän analysoimaan arviointien päällekkäisyyttä sekä tekemään toimenpide-ehdotuksen päällekkäisyyksien poistamiseksi. Helmikuun 21. päivänä 2006 Koulutuksen arviointineuvosto jätti opetusministeriölle arviointitoiminnan päällekkäisyyksien vähentämistä koskevan aloitteen, jossa se totesi muun muassa, että ”arvioinnin riippumattomuuden turvaamiseksi arvioinnin koordinoitavastuu tulee kuulua yhdelle organisaatiolle. Koordinoitavastuu määritetään laissa, ja se tulee ulottaa koskemaan koulutuksen arviointitoimintaa kokonaisuutena.” Tiedonkulku organisaatioiden välillä parani neuvoston toisen toimintakauden aikana, kun Opetushallitus sai edustajan neuvostoon.

Erityisesti se, että oppimistulosten arviointi jäi uuden neuvoston perustamisen yhteydessä edelleen Opetushallitukseen, vähensi neuvoston painoarvoa olennaisesti. Oppimistulosten arviointia voidaan perustellusti pitää koko koulutuksen arviointitoiminnan tärkeimpänä alueena, oppimistulosten arvioinnissa kun mitataan sitä, mitä koulutus tuottaa. Voidaankin sanoa, että koulutuksessa on olennaisinta, mitä oppilaat ja opiskelijat oppivat.

Opetushallituksen monopoliasema oppimistulosten arvioinnissa ei kuitenkaan ollut vuoden 2003 lainsäädännössä (SA 150/2003) itsestään selvä. Heikki K. Lyytisen ja Esko

Lukkarisen (2010, 93) tulkinnan mukaan lain yksityiskohtaisissa perusteluissa sivistysvaliokunta piti tärkeänä sitä, että arvioinnin asiantuntemusta pitäisi hyödyntää aiempaa paremmin siten, että arviointineuvosto on verkostoyhteistyössä yliopistollisten arviointi-tyksiköiden ja Opetushallituksen kanssa. Sivistysvaliokunta piti perusteltuna hallituksen esitystä, jossa ehdotettiin, että Opetushallitus osallistuisi arviointiverkoston jäsenenä oppimistulosten arviointitiedon tuottamiseen eikä suinkaan olisi oppimistulosten arvioinnin ainoa toimija. Sivistysvaliokunta tähdensi oppimistulosten arvioinnin olevan testiteorioiden ja arviointimenetelmien osalta selkeästi sidoksissa arviointitutkimukseen, joka taas sijoittuu tiedeyhteisöön eikä hallinnon sisälle. Näin ollen oppimistulosarvioinnin tehtävän osoittaminen nimenomaan Opetushallitukselle ei ollut sivistysvaliokunnan mukaan perusteltua. Lyytisen ja Lukkarisen mukaan tämä linjaus antaa ymmärtää, että ”lain *ratio* tähtäsi myös oppimistulosten arvioinnissa arviointineuvoston organisoimaan verkostoyhteistyöhön tiedeyhteisöjen kanssa” (ks. myös Lyytinen 2013). Korkeakoski (2010, 106) on sivistysvaliokunnan hengessä kuvannut Opetushallituksen toteuttamia arviointeja *sisäiseksi* arviointitoiminnaksi: ”Tehdessään oppimistulosten seuranta-arviointeja Opetushallitus arvioi alemman viranomaisen järjestämän opetuksen tuloksia. Se on toimialan sisäistä arviointia. Organisaatiokulttuurista riippumattoman roolin ottaminen on hallintoviranomaisen sisäisessä työssä vaikeaa.”

Viisi vuotta arviointineuvoston toiminnan alkamisen jälkeen vuonna 2008 Valtioneuvoston asetus Opetushallituksesta (SA 805/2008) täsmensi sekalaisia ja keskenään ristiriitaisiakin tulkintoja Opetushallituksen roolista ja tehtävistä arviointitoiminnassa. Uusi asetus ratkaisi kysymyksen oppimistulosten arviointien organisoimisesta nimeämällä oppimistulosten arvioinnit seuranta-arvioinneiksi ja sijoittamalla ne yksiselitteisesti Opetushallitukseen. Aiemman lainsäädännön mahdollistamalle tulkinnalle, jonka mukaan Opetushallitus olisi yksi osapuoli oppimistulosten arviointia toteuttavassa verkostossa, ei uudessa lainsäädännössä ollut enää perusteita. Sen sijaan muu arviointi ei enää kuulunut Opetushallituksen tehtäviin. (Ks. myös Lyytinen 2013.) Oppimistulosten seuranta-arviointeja varten Opetushallituksessa oli oppimistulosten arviointiyksikkö.

Opetushallitus oli jo aiemmin kehittänyt ja laajentanut oppimistulosten arviointia kattamaan myös ammatillisen koulutuksen, minkä ansiosta sen asema ja merkitys arvioinnin kentällä pikemmin vahvistui kuin heikkeni pitkin 2000-lukua. Ammattiosaamisen näytöt liitettiin osaksi opiskelijan arviointia 2006. Vuonna 2010 alkanut sähköisen tiedonkeruun hanke ammatillisen koulutuksen oppimistulosten arvioinnista on tarkoitus sovittaa Opetushallituksessa kehitteillä oleviin todennetun oppimisen rekisteriin (TOR) ja e-opetussuunnitelmiin (E-OPSIT). Keväällä 2012 opetus- ja kulttuuriministeriö teki päätöksen sähköisen oppimistulosten arviointijärjestelmän laajentamisesta myös näyttötutkintotavoitteiseen ammatilliseen peruskoulutukseen. (Mattila 2012, 13.) Opetushallitus oli arvioinnin kehittämistyössä kaiken aikaa arviointineuvostoa edellä.

Organisaatioiden keskinäisessä vertailussa uusi arviointineuvosto jäi selvästi alakynteen Opetushallitukseen nähden. Neuvosto yritti nostaa profiiliaan ja vahvistaa asemaansa monin tavoin: lobbaamalla, vetoamalla opetusministeriöön ja suoraan opetusministeriin sekä esimerkiksi järjestämällä keskisuomalaisien kansanedustajien kanssa yhteisen neuvonpidon, jonka tarkoituksena oli saattaa epätoivottava tilanne eduskunnan tietoisuuteen. Opetushallituksella oli puolellaan vakiintunut asema, suuri henkilöstö,

taloudelliset voimavarat, tietojärjestelmät, suuret aineistot ja erikoistunut henkilöstö niiden analysointiin sekä kaiken aikaa laajeneva oppimistulosten arviointitoiminta. Ei sovi unohtaa myöskään Opetushallitukselle ja sen arviointiyksikölle suopeita virkamiehiä ja päättäjiä. Kun vuoden 2008 asetus lopulta sementoi monen mielestä tärkeimmän osan arviointia – oppimistulosten arvioinnin – Opetushallituksen monopoliksi, se virallisti ammottavan loven Koulutuksen arviointineuvoston koulutuspoliittiseen merkitykseen.

Antaessaan lausunnon Koulutuksen arviointikeskuksen perustamista koskevaan raporttiin (OKM 2012) Opetushallitus esitti uuden organisaation sijoittamista Opetushallituksen yhteyteen (OPH 2012). Opetushallitus perusteli esitystään useilla eduilla, jotka perustuivat sen osaamiseen ja infrastruktuuriin (tietohallinto ja tietojärjestelmät, talous- ja henkilöstöhallinto, viestintä ja tiedotus, kansainvälinen tiedonvaihto ja tilasto- ja indikaattoritoiminnan kehittäminen ja hyödyntäminen).

Arviointineuvosto ja opetus- ja kulttuuriministeriö

Koulutuksen arviointineuvoston ja opetusministeriön joidenkin johtavien virkamiesten suhteet eivät perustuneet luottamukseen eivätkä yhteisymmärrykseen. Tämän vuoksi arviointitoiminnan käynnistyminen oli hitaampaa kuin arviointineuvoston jäsenet ja arviointisihteeristön virkamiehet olivat olettaneet. Neuvosto joutui heti alkuun aktiivisesti raivaamaan itselleen tilaa ja puolustamaan sille lainsäädännössä määriteltyä asemaa. Uusi neuvosto joutui marssimaan toistuvasti opetusministeriön virkamiesten puheille hattu kourassa hankerahoituksen saamiseksi. Ministeriössä eri koulutussektoreilla toimivien virkamiesten erilainen suhtautuminen arviointineuvostoon näkyi havainnollisesti esimerkiksi juuri hankerahoituksen määrässä. Toki asia oli havaittavissa myös henkilöiden välisissä suhteissa. Arviointineuvoston ja sen sihteeristön aloitteisiin hankkeiden käynnistämiseksi ministeriön virkamiehet suhtautuivat hyvin eri tavoin sektorista riippuen. Aikuiskoulutuksen arviointiin ministeriöstä myönnettiin rahoitusta alusta lähtien verrat hyvin. Aikuiskoulutuksen arviointi käynnistettiin kahdella suureholla hankkeella vuonna 2004. Myös ammatillisen koulutuksen arviointi alkoi yleissivistävän koulutuksen (perusopetus ja lukiokoulutus) arviointia selvästi suuremmalla panostuksella. Aikuiskoulutuksen tulosalueen johtaja Marita Savola suhtautui ministeriön johtajista myönteisimmin Koulutuksen arviointineuvostoon ja tämän hyödyllisyyteen koulutuspolitiikan teossa.

Koulutuksen arviointineuvosto tuskaili varsinkin alkuvuosina pienimuotoisen arviointitoiminnan pyörittämisen kanssa, jota useissa yhteyksissä kuvattiin ”kioskin pitämiseksi”. Se, että Koulutuksen arviointineuvoston sihteeristö käytti alusta lähtien runsaasti aikaa ja henkisiä voimavaroja arviointitoimeksiantojen metsästämiseen ministeriöstä, oli lakisääteistä tehtävää toteuttavalle organisaatiolle kummallista ja turhauttavaa. Neuvoston kokouksissa ihmeteltiin toistuvasti, mihin maan parhaista asiantuntijoista koottua 14-jäsenistä arviointineuvostoa oikein tarvitaan, kun toteutettavana oli vuosittain vajaa kourallinen hankkeita, joista useimmat tulivat suoraan ministeriön virkamiesten kynästä. Arviointineuvosto ei saanut tietoa tulevista toimeksiannoista riittävän ajoissa, jotta se olisi voinut hahmottaa lähitulevaisuudessa arvioitaviksi tulevia kohteita. Vuonna 2005 ilmestyneen *Kehittämissuuntaa arvioinnista* -julkaisun (toim. Lyytinen & Räisä-

nen 2005) esipuheessa arviointineuvoston puheenjohtaja Kauko Hämäläinen kirjoitti, että ”keskeisenä ongelmanamme on se, että meiltä puuttuu toimiva valtakunnallinen arviointisuunnitelma”. Arviointitoiminnasta puuttui ennustettavuus ja pitkäjänteisyys. Neuvoston ”pöydälle tulevista” hankkeista ei muodostunut systemaattisesti suunniteltua kokonaisuutta, kun edes ministeriön eri sektoreiden virkamiehet eivät tuntuneet tietävän toistensa arviointikaavailuista.

Arviointineuvoston suunnasta katsoen opetusministeriössä ei näyttänyt olevan yhteistä näkemystä arviointitoiminnan tarpeellisuudesta eikä siitä, miten koko arviointitoimintaa tulisi ohjata. Ministeriössä se ei tuntunut kuuluvan kenenkään koordinoivan kiinnostuksen piiriin. Ministeriön johtotasollakin käsitykset arviointineuvoston tarpeellisuudesta, Opetushallituksen ja arviointineuvoston tehtävistä, näiden optimaalisesta työnjaosta ja arviointineuvoston arviointipoliittisesta aktiivisuudesta vaihtelivat. Arviointineuvoston ensitöikseen laatima arviointisuunnitelma *Koulutuksen arvioinnin uusi suunta* (KAN 2004) ei sekään saanut ministeriössä jakamatonta kiitosta. Suunnitelma nähtiin myös osoituksena uuden yli-innokkaan neuvoston liiallisesta oma-aloitteellisuudesta. Neuvoston aloitteellisuus ei tuntunut olevan kaikkien mieleen, mikä voidaan päätellä myös siitä, että neuvoston tekemät arviointia koskevat aloitteet eivät aiheuttaneet minkäänlaista vastakaikua ministeriössä.

Arviointineuvoston helmikuun 21. päivänä 2006 opetusministeriölle jättämän arviointitoiminnan päällekkäisyyksien vähentämistä koskevan aloitteen tärkein viesti oli se, että ministeriön olisi syytä ottaa aktiivisempi ote koulutuksen arviointitoiminnan ohjaukseen ja päättää yksiselitteisesti, kenelle valtakunnan arviointitoiminnan koordinaatiovastuu kuuluu:

Arviointineuvoston käsitys on, että em. toimenpiteillä voidaan merkittävästi vähentää arviointitoiminnan päällekkäisyyksiä. Arviointineuvosto korostaa myös, että arvioinnin ohjausjärjestelmän selkeyttämisen, voimavarojen turvaamisen sekä arvioinnin koordinointiin liittyvien rakenteellisten esteiden poistamisen jälkeen arvioinnin koordinoinnista vastaavalla organisaatiolla itsellään olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet ja keinot vähentää päällekkäisyyttä operationaalisella tasolla edelleen. (KAN aloite opetusministeriölle 21.2.2006.)

Neuvosto kantoi huolta myös arvioinnin riippumattomuudesta, joka sen mukaan oli mahdollista turvata ”järjestämällä arviointi siten, ettei hallinnolla ja päätöksentekojärjestelmällä ole alistavaa käskyvaltasuhdetta arviointiorganisaatioon”. Esimerkkinä tällaisesta järjestelystä oli korkeakoulujen arviointineuvoston suhde opetusministeriöön. Neuvosto piti aloitteessa riippumattomuuden kannalta tärkeimpinä seikkoina neuvoston asettamisenettelyä ja kokoonpanoa, alaisuussuhdetta keskushallintoviranomaisiin ja neuvoston sihteeristön asemaa.

Aloitteen kolmas keskeinen sisältö olivat arvioinnin määrärahat. Neuvoston toimintamäärärahat, joista suurin osa kului sihteeristön palkkoihin, tulivat vuosittain Jyväskylän yliopistolle, joka maksoi yliopiston erillislaitoksena toimivan sihteeristön palkat ja tarjosi toiminnalle infrastruktuurin. Käytäntö, jossa hankkeiden rahoitus tuli ministeriöstä erillisten hankemäärärahojen muodossa, vei itse asiassa pohjaa arviointineuvoston merkitykseltä: neuvosto ei tehnyt asiallisesti ottaen lainkaan päätöksiä siitä, miten neu-

voston toimintaan sijoitetut määrärahat jaetaan. Sillä ei ollut asiassa mitään päätettävää. Neuvoston rooli kutistui keskustelukerhoksi, joka otti vastaan ministeriön toimeksiannot, evästi arviointiryhmiä hankkeen alussa ja lopulta kommentoi arviointiraporttien käsikirjoitukset sekä hyväksyi ne julkaistavaksi. Arviointineuvosto esitti 21.2.2006 aloitteessaan, että koulutuksen arviointimäärärahat osoitetaan valtion tulo- ja menoarviossa omalle momentilleen. Tämä toteutui uuden asetuksen (SA 1061/2009) myötä vuonna 2009, jolloin arviointineuvosto sai ensimmäistä kertaa päättää, miten neuvoston toimintaan suunnattua rahoitusta käytetään. Valta ei kuitenkaan ulottunut koulutuspoliittisesti merkittävimmälle alueelle eli siihen, mitä valtakunnan koulutusjärjestelmässä arvioidaan: koulutuksen arvioinnin selkeyttämiseen tähdänneessä uudistuksessa kansallisen arviointisuunnitelman laadinta kun säädettiin opetus- ja kulttuuriministeriön tehtäväksi.

Arviointineuvoston koulutuspoliittinen merkitys

Olenainen osa neuvoston koulutuspoliittisesta merkityksestä on luettavissa edellä käsitellyistä ongelmista suhteessa Opetushallitukseen sekä opetus- ja kulttuuriministeriöön. Perustamisen jälkeisinä vuosina neuvoston koulutuspoliittista merkitystä kahlitsi ministeriön virkamiesten osittain nuiva suhtautuminen neuvoston toimintaan. Toiminta käynnistyi vuonna 2004 esimerkiksi yleissivistävän koulutuksen arvioinnin osalta erittäin pienimuotoisesti. Neuvoston johtohenkilöt ja sihteeristö käyttivät paljon työaikaan yrittäessään raivata itselleen sitä asemaa, joka oli odotettavissa neuvoston perustamista edeltäneen poliittisen keskustelun ja lainsäädännön virittämien lupauksen perusteella. Näytti siltä, että osa ministeriön virkamiehistä ei ollut millään tavoin valmistautunut uudella tavalla organisoidun arviointitoiminnan aikaan. Asiaa ei tietenkään helpottanut arvioinnin moninapaisuus ja napojen väliset intressiristiriidat, jotka vuoden 2003 lainsäädäntö tai lain erilaiset tulkinnat saivat aikaan. Ilman neuvoston puheenjohtaja Kauko Hämäläisen ja pääsihteerin Heikki K. Lyytisen sitkeää aktiivisuutta ja periksiantamatonta aloitteellisuutta neuvoston rooli olisi jäänyt selvästi saavutettua pienemmäksi ja merkitykseltään vähäisemmäksi. Lainsäätäjän tarkoituksesta huolimatta arviointipoliittisen vaikuttajan asema ei ollut Koulutuksen arviointineuvostolle itsestäänselvyys.

Tärkeä piirre arviointitoiminnassa oli myös se, että arviointi toteutettiin hankkeina ministeriön eri tulosyksiköiden (yleissivistävä, ammatillinen ja aikuiskoulutus) toimeksiannosta. Ministeriön toimeksiannot käsiteltiin arviointineuvoston kokouksissa, mutta neuvoston tehtäväksi jäi oikeastaan vain kirjata ne alkaviksi hankkeiksi. Neuvoston oma arviointipoliittinen rooli oli vähäinen. Neuvosto teki toki ministeriöön aloitteita arviointikohteista, mutta toteutuneiden hankkeiden aloitteet tulivat ministeriöstä. Toiminnan alkuvuosina joidenkin hankkeiden toimeksiannoissa määriteltiin arvioinnin näkökulma, tehtävät ja jopa tiedonkeruumenetelmät tarkkaan. Neuvoston oletettu rooli koulutuksen arvioinnin korkeimpana asiantuntijana jäi toteutumatta ja näin ollen sen asiantuntemus hyödyntämättä. Samaa voi sanoa hankkeita varten perustettujen suunnitteluryhmien ja arviointiryhmien roolista. Suunnitteluryhmien tärkeimmäksi tehtäväksi tuli ministeriön toimeksiannon tulkitseminen, mitä helpotti se, että ministeriön edustaja oli jäsenenä jokaisessa suunnitteluryhmässä. Arviointiryhmän tehtävä oli suunnittelun jälkeen tehdä

työtä käskettyä. Näinkin voi syntyä hyviä hankkeita, mutta tällainen toiminta muistuttaa pikemmin valtion sektoritutkimusta kuin hallinnosta riippumatonta arviointia.

Ministeriön toimeksiantoina toteutettuun arviointitoimintaan liittyi muitakin ongelmia. Kun toimeksiantaja muotoilee toimeksiannon ja siihen sisältyvät tehtävät omista lähtökohdistaan ja omista tiedontarpeistaan, arviointi pannaan ensisijaisesti tuottamaan tietoa, joka palvelee toimeksiantajan tarpeita. Valtakunnallisen koulutuspolitiikan päätöksentekoa palveleva tiedontuotanto on kuitenkin lainsäädännössäkkin vain yksi arvioinnin monitahoisista tehtävistä. Koulutuksen järjestäjät ovat kritisoineet arviointitoimintaa sen keskushallintokeskeisyydestä: arvioinnit eivät kriitikkojen mukaan ole tarpeeksi palvelleet koulutuksen järjestäjien tiedontarpeita. Tätä kysymystä puitiin useaan otteeseen arviointineuvoston kokouksissa ja seminaareissa: miten tuottaa arviointitietoa, jota olisi helppo hyödyntää koulutuksen ja opetustoiminnan arjessa ja miten lisätä arviointitulosten käytettävyyttä opetuksen kehittämisessä?

Arvioinnin vaikuttavuus ja hyödynnettävyys koettiin Koulutuksen arviointineuvostossa erittäin polttavaksi kysymykseksi ja aiheesta julkaistiin toimitettu teos, johon kutsuttiin kirjoittajiksi suuri joukko arvioinnin asiantuntijoita (Korkeakoski & Tynjälä 2010). Julkaisun tavoitteena oli analysoida, miten luoda paremmat edellytykset arviointitiedon hyödyntämiselle ja lisätä arvioinnin vaikuttavuutta. Varsinkin neuvoston toiminnan alkuvuosina osa koulutuksen järjestäjistä koki hankkeiden tiedonkeruusiin (esimerkiksi kyselyihin) vastaamisen turhauttavaksi, koska neuvosto ei kyennyt vähäisten voimavarojensa vuoksi antamaan koulutuksen järjestäjille järjestäjäkohtaista palautetta arvioinneista. Lisäksi kenttää oli omiaan sekoittamaan arviointineuvoston ja Opetushallituksen tiedonkeruiden keskinäinen koordinoimattomuus ja roolien epäselvyys. Koulutuksen järjestäjät olivat epä-tietoisuudessaan hämmentyneitä, kun kyselyjä tuli täytettäväksi useammalta taholta yhtä aikaa. Palautteen antaminen oli säädetty neuvoston tehtäväksi, mutta neuvosto ei pystynyt noudattamaan sitä. Kykenemättömyys toimittaa arvioinnin kohteille näitä koskeva palaute vähensi arviointitoiminnan arvoa koulutuksen järjestäjien silmissä. Jatkuessaan tällainen ”laiton tila” uhkasi laajemminkin neuvoston arvovaltaa tiedonkeruiden pienenevinä vastausprosentteina. Kymmenen vuoden aikana Koulutuksen arviointineuvoston asema ja tehtävät ehtivät kuitenkin tulla koulutuksen järjestäjille selväksi.

Koulutuksen arvioinnin kokonaisuuden kannalta neuvoston perustamislainsäädäntöön (SA 150/2003) jäi valuvika. Ensinnäkin moninapainen arviointijärjestelmä hukkasi resursseja ja aiheutti epätietoisuutta ja sekaannusta arvioinnin kohteissa. Toiseksi se, että Koulutuksen arviointineuvoston tehtäviin ei kuulunut oppimistulosten arviointi, heikensi olennaisesti myös koko ulkoisen arviointitoiminnan vaikuttavuutta, kuten muiden muassa Esko Korkeakoski (2010, 106) on asiaintilaa arvioinut. Koulutuksen panoksia, edellytyksiä ja toimintaa koskevia tietoja on tarkoituksenmukaisinta käsitellä rinnan oppimistulosten kanssa eikä niin, että oppimistulosten arviointi on eriytettyä hallinnon sisällä toimivalle arviointiyksikölle. Se, että oppimistulosten arviointi toteutetaan eristettynä muusta arviointitoiminnasta, vaikeuttaa kokonaiskuvan luomista koulutusjärjestelmän tuloksista syy ja seuraus -suhteineen.

Arviointia koskevan lainsäädännön muutos ja oman momentin saaminen valtion talous- ja menoarvioon vaikuttivat myös arviointineuvoston koulutuspoliittiseen merkitykseen. Periaatteessa oma momentti vapautti neuvoston tekemään ensimmäistä kertaa

todellisia päätöksiä, mutta samaan aikaan kuitenkin ministeriö otti valtaa itselleen arviointisuunnitelman laadinnassa. Muiden muassa Korkeakoski (2010) on arvioinut, että arviointineuvoston tehtäviin kuuluneen ulkopuolisen arvioinnin ohjelman laatiminen opetusministeriössä vuonna 2008 oli menetys arviointineuvoston riippumattomuudelle. Mutta ehkä vieläkin suurempi menetys se oli arviointineuvoston statukselle ja koulutuspoliittiselle merkitykselle. Tässä uudelleenjärjestelyssä arviointiasiantuntijat jäivät tärkeimmän arviointipoliittisen asiakirjan laatimisen marginaaliin. On huomattava, että hallintolähtöinen arviointikäsitelmä jää usein kapeaksi, eivätkä siinä pääse esimerkiksi kentän eli koulutuksen järjestäjien arviointitarpeet riittävästi esille. Opetus- ja kulttuuriministeriön tarpeet olivat hallintokeskeisiä ja sektorikohtaisia ilman yhteyttä koulutuksen järjestäjien tarpeisiin saada tietoa oman toimintansa kehittämiseksi. Korkeakosken mukaan liiallinen poliittinen ohjaus voi paitsi kaventaa arvioinnin riippumattomuutta myös rajoittaa yhteiskunnallisesti merkittävien vaihtoehtojen etsimistä.

Lyytinen ja Lukkarinen (2010) kiteyttävät lakimuutoksen merkityksen arviointineuvostolle arvioimalla, että arviointikohteiden valinnan suhteen neuvosto menetti osan riippumattomuuttaan. Toisaalta neuvoston päätösvalta oli näennäistä hankevoimavarojen niukkuuden vuoksi. Sivistysvaliokunta oli mietinnössään tähdentänyt, että arviointisuunnitelma tulisi edelleenkin laatia yhteistyössä arvioinnin asiantuntijoiden kanssa. Kun osa sivistysvaliokunnan jäsenistä jätti mietintöön vastalauseensa, arvioinnin uuteenkin lainsäädäntöön jäi elämään muutoksen siemen. Vastalauseessa korostettiin, että arviointitoiminta olisi pitänyt riippumattomuuden vuoksi keskittää kokonaan Koulutuksen arviointineuvostolle, millä olisi välttytty osapuolia hiertäneiltä työnjaon epäselvyyksiltä ja päällekkäisten arviointien tekemiseltä. Vastalauseessa tuotiin esille myös uusi tehtävä,

Taulukko 1. Koulutuksen arviointineuvoston tehtävien muuttuminen lainsäädännössä

<p>Koulutuksen arviointineuvoston tehtävänä valtioneuvoston asetuksessa koulutuksen arvioinnista (150/2003) on</p> <ul style="list-style-type: none"> • avustaa opetusministeriötä sekä tukea koulutuksen järjestäjiä koulutuksen arviointia koskevissa asioissa • laatia neuvoston toimikaudeksi koulutuksen ulkopuolisen arvioinnin ohjelma opetusministeriön osoittamien suuntaviivojen ja taloudellisten voimavarojen puitteissa • organisoida koulutuspolitiikkaan ja koulutuksen järjestäjien toimintaan liittyviä ulkopuolisia arviointeja arviointiasiantuntijoiden verkostona sekä huolehtia arviointien keskeisten tulosten julkistamisesta • tehdä ehdotuksia koulutuksen arvioinnin kehittämiseksi ja edistää koulutuksen arviointia koskevaa tutkimusta ja yhteistyötä.
<p>Koulutuksen arviointineuvoston tehtävänä valtioneuvoston asetuksessa koulutuksen arvioinnista (1061/2009) on</p> <ul style="list-style-type: none"> • avustaa opetusministeriötä ja tukea koulutuksen järjestäjiä koulutuksen arviointia koskevissa asioissa • järjestää koulutukseen ja koulutuksen järjestäjien toimintaan liittyviä ulkopuolisia arviointeja • kehittää koulutuksen ulkopuolista arviointia ja osallistua kansainväliseen arviointitoimintaan koskevaan yhteistyöhön.

koulutuksen tilaa koskevan arviointipalautteen tekeminen suoraan eduskunnalle. Arviointineuvosto laatikin eduskunnalle selonteon *Koulutuksen tila Suomessa* vuonna 2010 (KAN 2010).

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen perustamista esittäneen työryhmän raportissa arviointisuunnitelman laadinta nähtiin aivan keskeisenä kysymyksenä:

Arviointitoiminnan tehokkuuden ja vaikuttavuuden kannalta on tärkeää, että toimintaa voidaan suunnitella riittävän pitkällä aikajänteellä. Arviointitoiminnan tärkein strateginen ohjausväline on arviointisuunnitelma, joka sisältää arviointikohteet ja arviointien aikataulut. Nykyisin opetus- ja kulttuuriministeriö laatii arviointisuunnitelman koulutuksen ulkopuolisista arvioinneista. Arviointikeskuksen itsenäisyyden ja riippumattomuuden korostamiseksi arviointisuunnitelman laadintamenettelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että arviointisuunnitelman valmistelu olisi arviointineuvoston tehtävänä. Valmistelun yhteydessä olisi tärkeää kuulla keskeisiä sidosryhmiä sekä myös opetus- ja kulttuuriministeriötä, jotta jo suunnitelman valmisteluvaiheessa voidaan ottaa huomioon eri tahojen arviointitarpeet. Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa koulutuspolitiikan suunnittelusta ja toimeenpanosta sekä lainsäädännön valmistelusta. On perusteltua, että ministeriö vahvistaa myös arviointisuunnitelman, koska määriteltyjen arviointikohteiden kautta tuotetaan tietoa koulutuspoliittista päätöksentekoa varten. (OKM 2012, 21.)

Arviointisuunnitelman laadintaprosessin muodostuminen riippuu siitä, millä tavoin opetus- ja kulttuuriministeriön virkamiehet osallistavat arviointikeskuksen ja neuvoston edustajat suunnitelman laadintaan ja missä määrin niiden näkemykset otetaan arviointisuunnitelmassa huomioon.

Koulutuksen arviointineuvosto eli suurimman osan ajastaan väliaikaisuuden ja tilapäisyyden tilassa. Viimeistään selvitysmies Timo Lankisen koulutuksen arviointikeskuksesta vuonna 2007 tekemän ehdotuksen jälkeen näköpiirissä hämmöttävän arviointikeskuksen perustamisen todennäköisyys jossain määrin halvaannutti neuvoston toimintaa tekemällä siitä luonteeltaan tilapäistä. Arviointikeskusta koskevan päätöksen odottelu oli ajautumista jonkinlaiseen väliaikaisuuteen. Neuvoston sihteeristön epävarmaa asemaa pahensi näkymä toimien siirtämisestä Helsinkiin, missä perustettavan keskuksen virkojen enemmistö jo entuudestaan sijaitisi. Arviointineuvoston saavuttaman aseman kannalta ehkä merkittävimmän henkilön, pääsihteerin Heikki K. Lyytisen, siirtyminen eläkkeelle vuoden 2010 lopulla sattui ajankohtaan, jolloin koko neuvoston toiminnan loppu alkoi hämmöttää. Tietynlainen väliaikaisuus oli kuitenkin vaivannut arviointineuvoston asemaa lähes koko sen olemassaolon ajan. Jälkeenpäin on helppo arvioida, että kaiken koulutuksen arvioinnin kattava keskus olisi ollut järkevää perustaa jo 2003.

Koulutuksen arviointineuvoston loppuvaiheessa, esimerkiksi vuonna 2011 oli käynnissä kymmenen arviointihanketta ja valmistui kolme. Julkaisuja neuvosto tuotti neljä. (Mattila 2012, 12.) Toiminta-aikanaan vuosina 2003–2013 neuvosto ehti tuottaa yli 60 julkaisua, joista valtaosa oli arviointiraportteja. Edellä tässä artikkelissa esitetyt oman aseman valtaamis- ja vakiintumisvaikeudet huomioon ottaen tulosta on syytä pitää vähintäänkin hyvänä. Se, miten arviointien tuloksia otettiin huomioon päätöksenteossa ja koulutuksen kehittämisessä, olisi oman tutkimuksensa aihe. Koulutuksen arviointineuvoston toiminta mainitaan esimerkiksi julkaisussa *Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma vuosille 2007–2012* useissa yhteyksissä. Muun muassa kohdassa ”Tietoon perustuvan päätöksenteon tukeminen” todetaan, että ”koulutuksen ja korkea-

koulujen arvioinnilla on tärkeä rooli päätöksenteossa tarvittavan tiedon tuottamisessa” (KESU 2007–2012, 54).

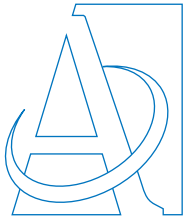
Se, että opetus- ja kulttuuriministeriön taholta yhteydet arviointineuvostoon olivat alusta lähtien hyvin vahvasti sektoreittain eriytyneet (yleissivistävä koulutus, ammatillinen koulutus, aikuiskoulutus), näkyy myös siinä, missä määrin ja millaisella painoarvolla eri sektoreiden arvioinnit ovat opetus- ja kulttuuriministeriön asiakirjoissa ja muissa dokumenteissa esillä. Aikuiskoulutuksen arvioinnit olivat todennäköisesti ministeriön dokumenteissa muiden sektoreiden arviointeja enemmän esillä. Esimerkiksi vuonna 2007 julkistettu vapaan sivistystyön arviointi mainitaan edellä mainitussa KESU:ssa koulutuspoliittisesti merkittävänä (KESU 2007–2012, 28): ”Koulutuksen arviointineuvosto julkisti toukokuussa 2007 arvioinnin vapaan sivistystyön ohjauksesta ja yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. Valtakunnallisen arvioinnin suositukset huomioonottaen laaditaan yhteistyössä alan valtakunnallisten keskusjärjestöjen kanssa vapaan sivistystyön kehittämisohjelma vuosille 2008–2012.”

Arviointitulosten tuottamisen ohella arviointineuvosto teki opetus- ja kulttuuriministeriölle useita aloitteita koulutuksen arvioinnin kehittämiseksi ja viritti keskustelua arvioinnin tarpeellisuudesta ja tehtävistä. Valtakunnan tason koulutuspoliittisen merkityksen ohella neuvoston organisoiman toiminnan ehkä suurin vaikutus oli arviointiajattelun leviäminen koulutuksen järjestäjien keskuuteen. Kaiken kaikkiaan Koulutuksen arviointineuvoston rooli arviointipolitiikan tekijänä jäi vatimattommaksi kuin se asema, jota esimerkiksi sivistysvaliokunta oli sille 2000-luvun alussa kaavaillut ja jonka vuonna 2003 toimeen ryhtynyt neuvosto itsekin oli olettanut saavansa. Tilanne, jossa neuvosto olisi määritellyt ja priorisoinut lähivuosien koulutuspoliittisesti tärkeät arviointikohteet sekä saanut rahoituksen niiden toteuttamiseksi, ei koskaan realisoitunut.

Lähteet

- HE 86/1997. Hallituksen esitys eduskunnalle koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi 86/1997.
- KAN. 2004. Koulutuksen arvioinnin uusi suunta. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 1.
- KAN. 2006. Aloite: Arviointitoiminnan päällekkäisyyksien vähentäminen. Koulutuksen arviointineuvosto 21.2.2006.
- KAN. 2010. Koulutuksen tila Suomessa. Eduskunnalle toimitettu selonteko. Koulutuksen arviointineuvosto. Julkaisematon.
- Kauppi, H. 2004. Kuka tarvitsee arviointia, mihin? Arvioinnin ristiriitaiset pyrkimykset. Hallinnon tutkimus 2 (4), 73–85.
- KESU 2007–2012. Koulutus ja tutkimus 2007–2012. Kehittämissuunnitelma. Helsinki: Opetusministeriö.
- KKA. 2012. Lausunto kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen perustamista selvittäneen työryhmän muistioista. Korkeakoulujen arviointineuvosto 10.9.2012.
- Korkeakoski, E. 2010. Arviointitoiminnan vaikuttavuuden strategiset menestystekijät. Teoksessa E. Korkeakoski & P. Tynjälä (toim.) Hyötyä ja vaikuttavuutta arvioinnista. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 50, 101–116.
- Korkeakoski, E. & Tynjälä, P. (toim.) 2010. Hyötyä ja vaikuttavuutta arvioinnista. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 50.
- Koulutuksen arviointijärjestelmän kehittämistyöryhmän muistio. 2007. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:27. Helsinki.
- Koulutuksen arviointisuunnitelma vuosille 2009–2011. 2008. Opetusministeriön julkaisuja 2008:38. Helsinki.

- Lankinen, T. 2007. Opetushallituksen asema, rooli ja tehtävät sekä koulutustoimialan ohjaus muuttuvassa toimintaympäristössä. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:46. Helsinki.
- Lyytinen, H. K. 2013. Koulutuksen arviointineuvosto muutospyrkimysten ristiaallokossa ensimmäisellä kymmenvuotiskaudellaan. Teoksessa G. Knubb-Manninen, H. Niemi & V. Pietiläinen (toim.) Kansallinen arviointi kohti tulevaisuutta. Koulutuksen arviointineuvoston 10-vuotisjuhla-julkaisu. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 63.
- Lyytinen, H. K. & Lukkarinen, E. 2010. Arvioinnin lakia niin kuin sitä luetaan historiasta nykypäivään. Teoksessa E. Korkeakoski & P. Tynjälä (toim.) Hyötyä ja vaikuttavuutta arvioinnista. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 50, 77–98.
- Lyytinen, H. K. & Räisänen, A. (toim.) 2005. Kehittämissuuntaa arvioinnista. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 6.
- Mattila, M. (2012). Selvitys Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen sijoittamisesta. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:25. Helsinki: OKM.
- OKM. 2012. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen perustaminen. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:19. Helsinki.
- OPH. 2012. Lausunto kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen perustamista selvittäneen työryhmän muistiosta 32/050/2012. Opetushallitus 12.9.2012. Helsinki.
- SA (150/2003). Valtioneuvoston asetus koulutuksen arvioinnista 150/2003.
- SA (805/2008). Valtioneuvoston asetus Opetushallituksesta 805/2008.
- SA (1061/2009). Valtioneuvoston asetus koulutuksen arvioinnista 1061/2009.
- Sivistysvaliokunnan mietintö 3/1998 vp. 1998. Hallituksen esitys koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi.
- Taylor, D. 2005. Governing through evidence: Participation and power in policy evaluation. *Journal of Social Policy* 34 (4), 601–618.
- Taylor, D. & Balloch, S. 2005. *The politics of evaluation*. Bristol: Policy Press.
- Visakorpi, J. 2002. Koulutuksen arviointineuvoston ja sen sihteeristön vaihtoehtoiset sijoitusratkaisut. Selvitysmiehen raportti. Helsinki: Opetusministeriö.



Arviointineuvosto toimintansa kehittäjänä

Tiivistelmä. *Tässä artikkelissa tarkastelen Koulutuksen arviointineuvoston toimintaa sen kahden ensimmäisen toimintakauden aikana neuvoston puheenjohtajan näkökulmasta. Toiminnan alkuvaiheessa ei ollut valmista kotimaista tai kansainvälistä mallia, johon tukeutua. Siksi neuvosto joutui miettimään itsenäisesti muun muassa toimintansa tavoitteita, arvojaan sekä sopivia arviointimenetelmiä ja tapoja levittää tietoa arvioinnin tuloksista. Myös rahoituspohja ja yhteistyö muiden arviointeja toteuttavien tahojen kanssa antoivat paljon pohdinnan aihetta.*

Sammandrag. *I denna artikel granskar jag Rådet för utbildningsutvärderings verksamhet under dess två första verksamhetsperioder ur ordförandens synvinkel. När verksamheten inleddes fanns det ingen färdig inhemsk eller internationell modell att luta sig mot. Därför måste rådet självständigt fundera över bland annat målsättningen för sin verksamhet, värdegrund samt lämpliga utvärderingsmetoder och sätten att sprida utvärderingsresultaten. Även grunderna för finansieringen och samarbetet med övriga instanser som genomförde utvärderingar gav anledning till mycken begrundan.*

Arviointineuvoston perustamisen tausta

Koulutuksen arviointi on ollut Euroopassa kasvavan mielenkiinnon kohteena viime vuosikymmeninä. Korkeakouluissa arviointi on saavuttanut jo vankan ja systemaattisen aseman (esim. Costes ym. 2010). Nykyään on edetty jo tasolle, jossa arvioidaan ja akkreditoidaan jopa valtakunnallisesta arvioinnista vastaavia organisaatioita. EU-maissa eri kouluasteiden arvioinnin ja laatutyön merkitys on tunnustettu, vaikka arvioinnin kenttä on kirjava (ks. esim. Hämäläinen & Jakku-Sihvonen 2000). Myös kansainväliseen

vertailuun perustuvat arvioinnit ovat lisääntyneet runsaasti PISA- ja TALIS-tyyppisine analyyseineen.

Suomessakin on vuosikymmenten perinne erilaisten koulutuksen arviointien organisoimisessa. Eri kouluasteilla on ollut erilaiset tapansa organisoida ja fokusoida arviointitiedon keruuta. Keskustelua on herättänyt se, mikä on valtion, mikä kunnan ja muiden ylläpitäjien rooli arviointitoiminnassa. Arviointien suuri määrä ja niiden koordinoimattomuus on koettu ongelmalliseksi. Ensimmäisiä yrityksiä systematisoida arvioinnin kenttää oli vuonna 1997 silloisen kansliapäällikön Vilho Hirven työryhmän asettaminen. Työryhmä valmisti raportin, jonka nimenä oli kunnianhimoisesti Koulutuksen arviointistrategia (Koulutuksen arviointistrategia 1997). Raportin tehtävänä oli selkiyttää arvioinnin kenttää ja arvioinnin toteuttajien vastuita, lisätä arviointien ennakoitavuutta ja parantaa niiden hyödyllisyyttä.

Raportissa tuotiin esille monia periaatteita, joita myöhemmissä arvioinnin organisoimisissa on noudatettu. Raportin määritelmän mukaan arviointityöllä lähtökohtaisesti tuetaan valitun koulutuspolitiikan toteutumista ja tuotetaan tietoa oppilaitosten ja koko koulutusjärjestelmän toimivuudesta ja tuloksista. Raportissa arviointi nähtiin kehittämisen, ei kontrollin välineenä. Raportissa kannettiin myös huolta siitä, että valtakunnallisen arvioinnin ja paikallisen itsearvioinnin olisi tuettava toisiaan.

Raportissa korostettiin olemassa olevien tilastotietojen käyttöä, arviointien systemaattisuutta, ennakoitavuutta sekä puolueettomuutta. Riippumattomuudesta ei ollut vielä puhe. Raportissa katsottiin, että vastuu perusasteen ja toisen asteen koulutuksen kansallisesta arvioinnista kuului Opetushallitukselle. Korkeakoulujen arviointineuvosto oli tuolloin jo käynnistänyt työnsä, ja sillä oli selkeä vastuualue. Kansainvälisten arviointitutkimusten katsottiin olevan pääosin korkeakoulujen vastuulla.

Yksi askel arviointivastuiden selkiyttämisessä, tiedonkeruun koordinoimisessa ja ennakoitavuuden kehittämisessä oli Koulutuksen arviointineuvoston perustaminen 2003. Yhtenä lähtökohtana neuvoston toiminnan suunnittelussa oli Korkeakoulujen arviointineuvostosta (KKA) saadut myönteiset kokemukset. KKA:n tehtävinä olivat olleet korkeakoulujen kokonaisarviointit, auditoinnit, koulutusohjelma- ja teema-arviointit ja uusien ammattikorkeakoulujen akkreditointi. Korkeakoulujen arviointi oli siinä mielessä helppoa, että korkeakouluja oli vain noin 50. Muita oppilaitoksia oli yli satakertainen määrä. Pelkästään aikuisoppilaitosten määrä ja kirjo on niin suuri, että niiden arviointi on melko vaativaa verrattuna yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen erilaisiin arviointeihin.

Keskeisinä lähtökohtina KKA:ssa oli arvioinnin kehittävä luonne, ei siis kontrolli tai tulosvastuun osoittaminen. Arviointien toteutuksen pitikin olla riippumatonta, eikä arvioinnin tulosten tullut tukea ranking-listojen tekoa. Ulkoisten arviointien lähtökohtana olivat itsearviointit ja arviointiryhmät koostuivat pääasiassa kollegoista, opiskelijoista ja työelämän edustajista. Korkeakoulujen arvioinneissa pyrittiin myös tiiviiseen kansainväliseen yhteistyöhön, jonka tuloksena syntyi eurooppalainen verkosto, ENQA. Alkuun ENQA toimi oppivan organisaation tavoin välittäen hyviä käytäntöjä eri maista ja aktivoi sidosryhmiään vertailemaan hyviä käytänteitä vapaaehtoisesti. Vähitellen ENQA:sta kehittyi selkein säännöksiin toimiva jopa valtaa käyttävä elin. ENQA tuotti esimerkiksi laatustandardit organisaatioille, jotka vastasivat korkeakoulujen arvioinneista.

Arviointineuvoston linjauksia ja toiminnan edellytykset

Korkeakoulujen arviointineuvoston vaikutus heijastui alkuvaiheessa sekä Koulutuksen arviointineuvoston kokoonpanoon että toimeksiantoon. Syynä tähän lienee paljolti ollut se, että KKA:n johtokunnan puheenjohtajana toiminut professori Jarmo Visakorpi teki OPM:n pyynnöstä selvityksen tulevan arviointineuvoston optimaalisesta sijaintipaikasta, henkilökunnan rakenteesta ja toimintaperiaatteista. Pääjohtaja Jäppinen kutsui minut Koulutuksen arviointineuvoston puheenjohtajaksi nimenomaan siksi, että olin ollut KKA:n pääsihteerinä sen alusta asti ja opetusministeriön näkökulmasta toiminta oli ollut hyödyllistä ja riittävän tehokasta alkuvaikeuksien jälkeen. Päätökseen vaikutti myös se, että KKA oli saavuttanut toiminnallaan korkeakoulujen kohtuullisen hyväksynnän.

Mielestäni KKA:n toiminnan tärkein linjaus oli ollut se, että arviointi on kehittämisen tuki, ei kontrollin väline tai tulosvastuun osoittaja. Tämä periaate tuli keskeiseksi myös Koulutuksen arviointineuvossa, ja sillä on ollut suuri merkitys sekä arvioinnin kohteiden valinnassa että arviointitiedon kokoamisessa ja tiedon hyväksikäytössä. Koulutuksen arviointineuvostossa kehittämisideoita on pyritty tuottamaan erityisesti valtiovallan ja koulutuksen ylläpitäjien käyttöön. Oppilaitostason palvelu on ongelmallisempaa jo pelkästään oppilaitosten suuren määrän vuoksi. Yksilöidyn palautteen antaminen ei ole ollut mahdollista annetuilla resursseilla, jos arvioinnin kohteita on ollut satoja, peruskoulun osalta tuhansia.

Neljätoistahenkiseen neuvostoon haluttiin mukaan tutkijoita, joiden osaamista voitaisiin hyödyntää neuvoston toiminnassa. Neuvoston ensimmäisessä kokoonpanossa noin neljäsosa oli kasvatustieteen professoreita. Tällä valinnalla pyrittiin turvaamaan arviointiosaamisen taso. Osa valituista tutkijoista sitoutuikin hyvin ja toi osaamisensa neuvoston käyttöön. Koordinointia helpottamaan tuli mukaan suurten järjestöjen (mm. OAJ:n ja Kuntaliiton) ja keskushallinnon edustajia. Myös eri kouluasteiden tuntemus otettiin huomioon neuvoston jäseniä valittaessa. Lisäksi koulutuksen järjestäjät, opiskelijajärjestöt ja työelämän edustajat ovat turvanneet erilaisten arviointinäkökulmien esille tulon neuvoston toiminnassa.

Ratkaisevaa arviointineuvoston toiminnan kehittämisessä on ollut alusta asti pääsihteerinä toimineen Heikki Lyytisen laaja koulutuspoliittinen osaaminen ja hänen ainutlaatuiset verkostonsa päätöksenteon eri tasoilla. Hän välitti neuvostonkin suuntaan vahvasti viestiä siitä, että arviointi on paitsi osa koulutuspolitiikkaa toisaalta myös tuki tämän toteutumiseksi.

Vaikka neuvoston jäsenten arviointi- ja koulutuspoliittinen osaaminen oli alkuun hyvin heterogeenista, molemmat neuvostot pystyivät yksimielisiin arvioinnin linjauksiin ja toteutuksiin. Loppuraporttien hyväksymiset saattoivat joskus herättää keskustelua. Oppilaitosten ylläpitäjillä ja tutkijoilla oli erilaisia näkemyksiä esimerkiksi siitä, mikä on ylläpitäjän, oppilaitoksen tai valtiovallan vastuu ja valta koulutuksen laadun ylläpidossa. Esimerkiksi Kunnallisiiton edustaja problematisoi vahvasti kuntien ja valtion roolituksia arviointitoiminnassa.

Ennen neuvoston perustamista OPH:lla oli ollut vastuu järjestää kaikenlainen koulutuksen arviointi korkeakouluja lukuun ottamatta. Arviointineuvoston perustamisvaiheessa tavoitteena oli, että sillä olisi koordinoiva rooli kaikessa muussa paitsi korkeakoulujen

arvioinnissa. Toiminnan alussa tämä rooli toteutuikin, mutta kun opetusministeriössä neuvoston työn valmistelusta ja käynnistymisestä vastannut virkamies Jouko Könnölä jäi eläkkeelle, keskushallinnossa ei ollut enää vahvaa uuden työnjaon puoltajaa. Näin Opetushallituksen ja koulutuksen arviointineuvoston työnjaoksi muodostui se, että OPH vastaa oppimistulosten arvioinneista ja Koulutuksen arviointineuvosto huolehtii muista arvioinneista. Molemmat neuvottelivat erikseen OKM:n edustajien kanssa arviointien fokuksista ja rahoituksesta.

OPH:n johdon kanssa pidettiin useita kokouksia toiminnan alkuvaiheessa tavoitteena yhteistyön käynnistäminen ja arviointien koordinointi. Hyvässä hengessä käydyt keskustelut johtivat siihen, että molempien organisaatioiden henkilökunnat tapasivat toisensa muutaman kerran vuodessa. Tällä päästiin ainakin siihen, että olimme tietoisia toistemme tekemisistä. Toisaalta aitoon yhteistyöhön arviointiosaamisen jakamisineen ja yhteisine arviointihankkeineen ei juurikaan päästy.

Jonkinlainen jännite säilyi kahden ensimmäisen arviointineuvoston ajan. Oppimistulosten arviointi on jäänyt vielä myöhemminkin irralliseksi muusta arvioinneista. OPH:n oppisaavutusten tulosten vertaaminen moniin ympäristötekijöihin, oppimistapahtumaan ja oppimisympäristöihin, joista neuvosto tuotti tietoa, on jäänyt selvästi puutteelliseksi. Myöskään kansainvälisten oppisaavutusvertailujen tulokset eivät ole saaneet tukea neuvoston tuottamasta tiedosta.

Voidaan myös sanoa, että paikallisen arvioinnin ja valtakunnallisen arvioinnin integrointi tai vastavuoroinen hyödyntäminen eivät vielä onnistuneet hyvin. Yhtenä syynä oli valtakunnallisten arvioiden ennakoimattomuus. Ihannelilanteessahan oppilaitosten ylläpitäjät olisivat voineet yhdistää oman tiedon tuottamisensa valtakunnallisen tiedon tuottamisen tarpeisiin ja päinvastoin. Sinänsä oppilaitosten itsearviointivalmiuksien kehittyminen helpotti monien valtakunnallisten arviointien toteuttamista, sillä arvioinnit perustuivat osittain oppilaitosten tuottamiin tietoihin.

Rahoitus oli yksi keskeinen ongelma koko toimintajakson. Arviointineuvoston arvioinnin tehtäväkenttä varhaiskasvatuksesta vapaaseen sivistystyöhön oli niin laaja, että arviointitarpeita oli jatkuvasti enemmän kuin oli mahdollista rahallisesti toteuttaa. Kunkin hankkeen budjetti piti erikseen sopia OKM:n eri linjojen johdon kanssa, ja ministeriön arviointiin varaamat rahat olivat melko pieniä. Rahavarausten koko vaihteli myös toimialoittain. Vuosittain pystyttiin toteuttamaan yksi tai kaksi arviointia koulutussektoreittain. Erityisen hyvin yhteistyö toimi aikuiskoulutussektorilla, jonka johtajana toimi Marita Savola.

Arviointien laajuuden rajaaminen oli jatkuva keskustelun aihe. Rahoitus ja sovittu valmistumisaikataulu antoivat rajoja hankkeille, mutta arviointeja suunnitelleet ryhmät pyrkivät luomaan arviointeja, jotka olisivat mahdollisimman laadukkaita ja hyödyllisiä. Näin tyytyminen realistisiin, mutta kapea-alaisiin arviointeihin oli vaikeaa. Sihteeristö toimi jatkuvasti toisaalta erittäin tehokkaasti ja työhön sitoutuen, toisaalta se oli jatkuvasti erittäin kuormittunut.

Yksi johtavista ajatuksista neuvoston toiminnan alusta lähtien on ollut verkostomainen työtapa arviointihankkeiden toteutuksessa. Tämä periaate on ollut sekä neuvostossa että tehtäväksiannon tehneessä OPM:ssä yleisesti hyväksytty, mutta periaatteen tarkempi määrittely ei ole ollutkaan niin yksiselitteinen. Keskustelussa OKM:n edustajat painotti-

vat sitä, että arviointeja tulisi tilata muilta toimittajilta, kuten yliopistojen tutkimuslaitoksilta. Neuvoston oma ja erityisesti sihteeristön tulkinta käsitteistä oli se, että arviointien suunnittelu- ja toteuttamisryhmiin kutsutaan mukaan eri tahojen asiantuntijoita, mutta neuvosto ja sihteeristö vastaavat toteutuksesta. Tämä on ollut arviointien toteutustapa koko arviointineuvoston kymmenvuotisen toiminnan ajan.

Jyväskyläläisyys toiminnan kannalta

Neuvosto on toiminut alusta lähtien osana Jyväskylän yliopistoa. Yhtenä neuvoston sijaintipaikan valintakriteerinä oli alkujaan se, että Jyväskylän yliopistossa oli koulutuspolitiikan ja arvioinnin tutkijoita ja muita asiantuntijoita, joiden osaamisen ajateltiin tukevan myös neuvoston organisoimia arviointeja. Jyväskylän yliopiston asiantuntijoista olikin hyötyä ainakin joidenkin arviointihankkeiden suunnittelussa ja toteuttamisessa neuvoston alkutaipaleella.

Sihteeristön työsuhteet tehtiin yliopistoon, ja myös sihteeristön talous- ja muu hallinto oli yliopiston sisällä. Yliopiston edustaja osallistui sihteeristön valintaan yhdessä neuvoston jäsenten kanssa. Näin pyrittiin turvaamaan se, että tehtävien täyttäminen sujui laillisesti ja hyvän hallintokäytännön mukaan. Pääasiassa arviointineuvosto teki esitykset henkilövalinnoista ja rehtori vahvisti nimitykset. Yliopisto ei missään vaiheessa myöhemminkään ole puuttunut tehtyihin esityksiin. Myös toimintasuunnitelmat ja raportoinnit piti tehdä yliopiston laitosten tavoin. Yliopisto ei puuttunut myöskään varsinaiseen arviointitoimintaan.

Jyväskylän yliopiston säädösten mukaan neuvostolla tuli olla myös oma johtokuntansa. Neuvoston ja johtokunnan välisestä työnjaosta ja vastuista syntyi joskus keskustelua, mutta johtokunnan kautta päätettäväksi vietiin vain sellaiset hallinnolliset asiat, joita yliopiston hallinto edellytti. Neuvosto päätti kaikki arviointeja koskevat asiat.

Arvioinnin riippumattomuus

Arviointien luotettavuuden näkökulmasta arviointien riippumattomuus on kansainvälisissä keskusteluissa yksi keskeisistä arviointien laadun kriteereistä. Riippumattomuuden määrittely ei ole ollut ongelmatonta. Se voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että neuvosto saa itse määrätä voimavarojensa käytöstä ja valita arviointiensä kohteet sekä lisäksi päättää, miten arvioinnit toteutetaan ja miten tietoa käytetään. Myös se, että taloudellinen itsenäisyys eli päätöksenteko budjetin valmistelusta on neuvostolla, on yksi riippumattomuuden lähtökohta. Riippumattomuuteen vaikuttaa myös se, mihin organisaatioon neuvosto kuuluu.

Yksi arviointitoiminnan puolueettomuuden perusta on myös se, että arvioinnin kohteena olevien toimintojen kehittäjät eivät arvioi omaa toimintaansa ulkoisina arvioijina. Oman toiminnan arviointi on toisaalta tärkeä, mutta saattaa johtaa myös siihen, että tuloksia tulkitaan myönteiseen suuntaan mahdollisten omien virheiden peittämiseksi.

Neuvosto on ollut koko toimintansa ajan riippuvainen opetusministeriön päätöksenteosta. Jokaisesta arviointihankkeesta on sovittu ministeriön eri sektoreiden virkamiesten

kanssa, ja he ovat päättäneet arviointihankkeeseen varattavan summan suuruudesta. Summat ovat vaihdelleet ministeriön eri sektoreilla, eikä rahoitus ei ole ollut välttämättä yhteydessä hankkeen kokoon ja merkitykseen. OPM:n edustajat ovat antaneet yleisen tehtäväksiannon, jossa on määritelty, mihin tilatun arvioinnin pitäisi tarkasti fokuksitua. OKM:n määrittelemien tehtäväksiäntojen tarkkuus on vaihdellut suuresti hankkeesta toiseen. Arviointineuvosto on toimeksiannon saatuaan päättänyt yksityiskohtaisesti, miten arviointi on paras toteuttaa.

Parhaiten itsenäisyys on toteutunut siinä, että neuvoston valitsema asiantuntijaryhmä on tehnyt ehdotuksen neuvostolle arvioinnin toteutuksesta ja tarkasta fokuksesta. Arviointiraportin sisällöstä vastuu on aina ollut varsinaisella arviointiryhmällä. Arviointineuvoston roolina on ollut antaa kommenttinsa viime vaiheessa raportin sisällöstä ja ennen kaikkea varmistaa, että raportti on riittävän tasokas julkaistavaksi.

Itsenäinen päätöksenteko on näkynyt selvimmin siinä, että neuvoston sihteeristö on tuottanut runsaasti korkeatasoisia julkaisuja muun muassa arviointimeteodeista, -periaatteista ja arvioinnin tulevaisuudensuuntauksista (ks. esimerkiksi Lyytinen & Räisänen 2005). Sekä sihteeristö että neuvoston jäsenet ja ulkopuoliset asiantuntijat ovat tuottaneet artikkeleita julkaisuihin. Niissä on runsaasti hyödyllistä tietoa, jonka levittäminen oman julkaisusarjan kautta ei ole ollut ongelmattonta. Jotkut raporteista olisi voinut julkaista valtakunnallisten kustantajien kautta aihepiirinsä kiinnostavuuden ja merkityksen perusteella.

Vaikka riippumattomuus on ollut siis melko rajattua, ovat neuvoston ja OKM:n ehdotukset arvioinnin kohteista yhtyneet melko hyvin. Syynä tähän on se, että molempien ehdotukset ovat pohjanneet KESUun ja muihin valtakunnallisiin kehittämissuunnitelmiin. Hankekohtainen rahoitus on asettanut tiukat rajat arviointihankkeiden laajuudelle ja tiedonkeruutavoille.

Arvioinnin ennakoitavuus

Ennakoitavuuden suhteen neuvosto ei ole juurikaan edennyt kahdeksan vuoden toiminta-aikansa kuluessa. Suurin ongelma on ollut rahoituspohja. Neuvosto on saanut vuosittain valtion budjetista summan, jolla on maksettu henkilöstön palkat ja muut pakolliset kulut. Sen sijaan arviointihankkeet on sovittu vuosittain sen jälkeen, kun ministeriön oma budjetti on hyväksytty. Tällaisella rahoitusmallilla ja päätöksentekotavalla ei ole voinut tehdä tarkkoja suunnitelmia useammaksi vuodeksi eteenpäin.

Toisaalta neuvosto teki oman toimintasuunnitelmansa koko toimintakaudelle, aluksi vuosille 2004–2007 (Koulutuksen arvioinnin uusi suunta 2004). Suunnitelman lähtökohtana olivat valtiovallan linjaukset sekä sihteeristön tekemät ympäristöanalyysit. Toimintasuunnitelmassa todettiin, mitä kunakin toimintavuona olisi neuvoston mielestä hyvä tehdä. Valtiovallan linjauksista ja tehdyistä ympäristöanalyyseistä johtuen suurin osa suunnitelmista toteutui myös käytännössä, vaikka rahoituspohja oli epävarma. Useimmat OKM:n kanssa sovitut arviointikohteet olivat sellaisia, joita myös neuvoston jäsenet pitivät tärkeinä. Suunnitelmassa korostuivat myös arviointikulttuurin ja omien

tehokkaiden sisäisten prosessien kehittäminen. Ongelmana suunnittelussa oli se, että edelleen puuttui valtakunnallinen, kaikki arvioinnit kattava suunnitelma, jonka pohjalta olisi voinut rajata neuvoston toimintaa.

Toiminnan hyöty

Voidaan sanoa, että arviointineuvosto ja erityisesti sen sihteeristö olivat kahdella ensimmäisellä toimintakaudellaan erittäin aikaansaavia, jos mittarina käytetään julkaisujen määrää. Sekä eri kouluasteisiin kohdistuvia arviointeja että yleisemmin arvioinnin problematiikkaa käsitteleviä raportteja syntyi toimikausina kymmenittäin. Esimerkiksi koulutuksen järjestäjien itsearviointien tueksi julkaistiin laadukkaita raportteja. Suhteessa sihteeristön kokoon tuotteliaisuus oli neuvoston alkuvuosina erittäin suurta, ja henkilöstö ylitti tuotosten määrässä ja laadussakin selvästi sen, mitä normaalin työajan puitteissa voitiin kohtuullisesti odottaa. Yksi vaikeimmista ongelmista ja pullonkaloista toiminnassa oli todellisten arviointiosaajien vähyys. Uusien arvioijien koulutustarve olikin ilmeinen.

Arviointien hyötyä on vaikea selvittää systemaattisesti. Ensimmäisen toimintakauden linjauksissa tavoitteeksi asetettiin keskittyminen nykyiseen koulutuspolitiikkaan, aiempina vuosina asetettuihin strategisiin tavoitteisiin ja meneillään oleviin koulutuspoliittisiin uudistuksiin. Eniten hyötyä tiedon tuottamisesta olikin todennäköisesti opetusministeriön päätöksenteolle. Ministeriön eri sektoreiden johtavat virkamiehet ovat tutustuneet raportteihin yleensä huolellisesti. Raporttien suositukset ovatkin vaikuttaneet moniin hallinnollisiin päätöksiin. Parhaiten tämä yhteistyö on näkynyt aikuiskoulutussektorilla, jonka tulevaisuuden linjauksiin vapaan sivistystyön arvioinneilla on ollut suuri merkitys.

Sen sijaan on selvää, että oppilaitostasolla tuloksista on ollut vähemmän hyötyä. Arviointien suositukset ovat monesti niin yleisiä, että yksittäisen oppilaitoksen on vaikea saada niistä otetta. Käytännössä ei myöskään ole ollut mahdollista antaa palautetta yksittäisille tiedon keruussa olleille oppilaitoksille.

Suurin jatkuva pohdinnan kohde arviointineuvoston toiminnassa on ollut tuloksista tiedottaminen. Hankkeet on aina budjetoitu niin, että sihteeristön ajankäyttö yhteen hankkeeseen loppui raportin valmistumiseen ja luovuttamiseen. Uuden hankkeen valmistelu alkaa aina välittömästi, eikä tiedon levittämiseen ole ollut enää käytännössä aikaa muutamia luentotilaisuuksia lukuun ottamatta.

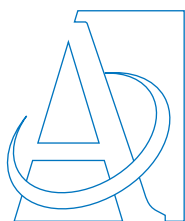
Neuvoston toiminnan tavoitteina oli toiminnan alkuvuosina myös arviointiin liittyvän tutkimuksen aktivointi ja kansainvälisen yhteistyön edistäminen. Näihin kumpaakaan eivät neuvoston resurssit juurikaan riittäneet.

Pitkäaikainen toiminen arviointineuvostossa on ollut opettavainen ja antoisa matka. Sekä sihteeristö että neuvoston jäsenet ovat oppineet yhdessä paljon. Jatkuva kiire ja työpaine eivät mielestäni ole laskeneet arviointien tasoa. Pikemminkin tehokas työskentely on auttanut keskittymään olennaiseen. Monet arviointien suunnitteluun ja toteutukseen osallistuneista ovat myös käyttäneet aikaansa ja energiaansa arviointityöhön huomattavasti enemmän kuin osasivat etukäteen kuvitella lupautuessaan arviointiryhmän jäseneksi.

Lopuksi haluan esittää lämpimät kiitokseni neuvoston jäsenille rakentavasta yhteistyöstä, sihteeristölle hienosta ammattitaidosta ja työhön sitoutumisesta ja arviointiryhmille laadukkaista tuotoksista.

Lähteet

- Costes, N., Curvale, B., Kraft, M., Llavori, R., Malan, T. & Szanto, T. 2010. First external evaluations of quality assurance agencies – lessons learned. ENQA Workshop report 10. Helsinki: ENQA.
- Hämäläinen, K. & Jakku-Sihvonen, R. 2000. More quality to the quality policy of education. National Board of Education. Publication 12/2000. Helsinki: Edita.
- Koulutuksen arvioinnin uusi suunta. 2004. Arviointiohjelma 2004–2007. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisu 1
- Koulutuksen arviointistrategia. 1997. Helsinki: Opetusministeriö.
- Lyytinen, H. & Räisänen, A. 2005. Kehittämissuuntaa arvioinneista. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisu 6.



Utvärdering till stöd för den svenska utbildningen inom de nationella ramarna

Sammandrag. Rådet för utbildningsutvärdering har som sin uppgift att stöda utvecklingen av den svenskspråkiga utbildningen på lika grunder som den finskspråkiga. I artikeln granskas hur rådet lagt upp sin verksamhet till stöd för den svenska utbildningen och hur det lyckats med sin uppgift under de gångna tio åren. De svenska resurserna har bestått av en svensk medlem i rådet och en svensk chefsplanerare vid sekretariatet samt en svensk medlem i de flesta utvärderingsprojekt. Utvärderingen av den svenska utbildningen har skett integrerat i den nationella med möjlighet till jämförelser språkgrupperna emellan. Kritiska punkter i den svenska utvärderingsverksamheten handlar om huruvida den svenska informationen är tillräckligt omfattande för utveckling av utbildning på lokal nivå och om processerna möjliggör svenskt inflytande på det nationella utvecklingsarbetet. De förutsättningar för utvärdering på jämlika grunder som lyfts fram i denna artikel bör beaktas, när det nationella utvärderingssystemet och den nationella administrationen vidareutvecklas.

Tiivistelmä. Koulutuksen arviointineuvoston tehtävänä on tukea ruotsinkielisen koulutuksen kehittämistä samoin perusteiden kuin suomenkielistä. Artikkelissa tarkastellaan sitä miten neuvosto on suunnitellut toimintansa ruotsinkielisen koulutuksen tueksi ja miten se on onnistunut tehtävässään viimeisen kymmenen vuoden aikana. Ruotsinkielisinä resursseina on ollut ruotsinkielinen jäsen neuvostossa ja ruotsinkielinen pääsuunnittelija sihteeristössä sekä ruotsinkielinen jäsen useimmissa arviointiprojekteissa. Ruotsinkielisen koulutuksen arviointi on tapahtunut integroituna kansalliseen, mikä on mahdollistanut vertailun kieliryhmien välillä. Ruotsinkielisen arviointitoiminnan kriittiset pisteet ovat siinä, onko ruotsinkielinen informaatio tarpeeksi laajaa paikallisen tason koulutuksen kehittämiseksi ja mahdollistavatko prosessit ruotsinkielisen koulutuksen näkökulman välittymistä kansalliseen kehittämistyöhön. Tässä artikkelissa esiin nostetut edellytykset samoin perusteiden tapahtuvaa arviointia varten on otettava huomioon kun kansallista arviointijärjestelmää ja kansallista hallintoa kehitetään edelleen.

Den svenskspråkiga utbildningen i Finland följer de lagar och förordningar som stiftas nationellt och de normer och rekommendationer som utbildningsministeriet och Utbildningsstyrelsen utfärdar. Kontexten för den svenskspråkiga utbildningen i landet avviker dock i många avseenden från den motsvarande finskspråkiga. Förutsättningarna för en fullödig verksamhet och utveckling är annorlunda inom den svenskspråkiga utbildningen. Den största skillnaden ligger kanske i ett annorlunda informationsflöde – i vissa avseenden mer begränsat i vissa avseenden av annat slag. Finland är officiellt tvåspråkigt och myndigheterna ska betjäna den svenskspråkiga befolkningen på jämlika grunder, men i praktiken får den svenska befolkningen nöja sig med sammanfattningar och översättningar av endast den mest centrala informationen. Å andra sidan har den svenskspråkiga befolkningen tillgång till information på sitt modersmål från Sverige och påverkas av den debatt som förs där och av normer och rekommendationer som den svenska staten för ut till sina medborgare. En annan avgörande skillnad är småskaligheten i Svenskfinland, vilket gör det svårare att upprätthålla bredd på verksamheten och erbjuda valmöjligheter.

På grund av den avvikande kontext som den svenska utbildningen fungerar inom kan den svenska och den finska utbildningen ses som olika om än systemen är likartade – något som måste beaktas även i utvärderingsverksamheten på nationell nivå. Vi skall här granska hur utvärderingen av den svenskspråkiga utbildningen formats, genomförts och lyckats stöda den svenskspråkiga utbildningen under de tio år som Rådet för utbildningsutvärdering verkat. Denna granskning kan till vissa delar knytas an till de principer vi framförde för utvärderingen av den svenska utbildningen i vår artikel i rådets publikation när verksamheten inleddes (Knubb-Manninen & Hansén 2005).

Lagstiftning och resurser för svenskspråkig utbildning

Tillkomsten av Rådet för utbildningsutvärdering föregicks av en politisk debatt om nödvändigheten att lösgöra utvärderingen av utbildningen från det administrativa styrsystemet och flytta utvärderingsverksamheten från Utbildningsstyrelsen till ett nygrundat organ för att skapa bättre förutsättningar för en oavhängig utvärdering. Det nya utvärderingsorganet skulle vara såväl administrativt fristående som geografiskt avskilt från styrande myndigheter. Utredningsman Jarmo Visakorpi (2002) föreslog Jyväskylä som placeringsort för rådets sekretariat. I Svenskfinland motsatte man sig denna placering. Man beförde nämligen att rekryteringen av svenskkunnig personal skulle stöta på svårigheter i en så helt finskspråkig miljö. Den 1.3.2003 tillsattes det första Rådet för utbildningsutvärdering och placeringsort för sekretariatet blev Jyväskylä.

I förordningen om utvärdering av utbildning (20.2.2003/150) stadgades att sammansättningen av rådet skall beakta båda språkgrupperna. Detta har i praktiken inneburit att av rådets 14 medlemmar har en företrätt den svenskspråkiga utbildningen. I det första avtal som undervisningsministeriet slöt med Jyväskylä universitet fastslogs att av de fem chefsplanerare som anställdes vid sekretariatet skulle en ha den svenskspråkiga utbildningen som sitt ansvarsområde. De farhågor som den svenskspråkiga befolkningen hyst om svårigheter att rekrytera svenskspråkig personal till en helfinsk ort besannades delvis. Den svenskspråkiga chefsplanerartjänsten lediganslogs två gånger innan den besattes.

Dessutom har man inte lyckats få tvåspråkiga avdelningssekreterare. Det beror dock främst på att tvåspråkighet inte i något skede satts som kriterium för denna tjänst, även om det med tanke på betjäandet av den svenska utbildningen hade varit nog så behövt. Däremot har generalsekreteraren, dvs. chefen för sekretariatet, haft goda kunskaper i svenska, vilket underlättat den svenskspråkiga verksamheten på många sätt.

Rådets linjedragning och de svenska intressentgruppernas önskemål

Det övergripande mottot för rådets utvärderingsverksamhet i relation till det svenska skolfältet blev: Samma på svenska. Detta motto har följts så långt det varit möjligt med befintliga resurser. Det konkretiserades framför allt i beslutet att den svenska utbildningen skulle granskas i alla rådets utvärderingar. Eftersom rådets utvärderingar i allmänhet gick ut till alla anordnare, insamlades data från den svenska utbildningen automatiskt, men dessutom har det hört till rutinerna att också jämföra de svenska utvärderingsresultaten med de finska och notera eventuella skillnader grupperna emellan. Rådet valde alltså en integrerad modell, som ger möjlighet till jämförelser, för utvärdering av den svenskspråkiga utbildningen. Även i fråga om andra uppgifter som rådet haft har strävan varit att lyfta fram eller stöda den svenska utbildningen som en del av den nationella.

Redan från början lämnades dörren emellertid öppen även för utvärderingar inriktade enbart på den svenskspråkiga utbildningen, i fall specifika teman behövde utvärderas. Under rådets tio verksamhetsår har endast en utvärdering genomförts som omfattat enbart den svenska utbildningen.

Under det första rådets mandatperiod, då verksamheten byggdes upp, satsade rådet på interaktion med utbildningsfältet och de olika intressentgrupperna. Under en workshop på det första seminarium om utvärdering som rådet anordnade tog de svenska intressentgrupperna ställning till hur utvärderingsverksamheten på svenska borde läggas upp (Knubb-Manninen & Silvennoinen 2006). Beslutet att den svenska utbildningen skall innefattas i alla utvärderingar som rådet organiserar fick stöd av de svenska deltagarna. Den svenska utbildningen ansågs betjänt av samma utvärderingar som den finska – detta med hänvisning till att läroplanerna är de samma för båda språkgrupperna. Det betonades att den svenska utbildningen framför allt kontinuerligt behöver information om hur den positionerar sig i relation till utbildningen i landet som helhet.

Förutsättningar för en integrerad utvärdering av den svenska utbildningen

Integreringen av utvärderingen av den svenska utbildningen inom den nationella utvärderingen förutsätter vissa strukturella ramar för att fungera. För det första behövs det vid sekretariatet, som har till uppgift att förbereda och verkställa rådets beslut, en svensk chefsplanerare som är expert på den svenska utbildningen, dess specifika förhållanden och utbildningskulturella praxis samt den debatt som förs kring utbildningsfrågorna på

svenskt håll. En dylik sakkunskap behövs för att för den svenska utbildningens del kunna sköta alla de uppgifter som lag och förordning ålägger Rådet för utbildningsutvärdering. Den här förutsättningen uppfylldes från rådets tillkomst.

Till chefsplanerarens arbete har hört en rad övergripande uppgifter som att kommunicera den svenska utbildningens och utvärderingens behov vid beredning av det nationella utvärderingsprogrammet, vid beredning av rådets verksamhetsplan och budget samt vid beredning och verkställande av beslut vad beträffar de ärenden som behandlas i Rådet för utbildningsutvärdering (Sihteeristön työjärjestys 1.10.2005). Dessutom har chefsplaneraren haft ansvar för fungerande relationer till det omgivande samhället, för att bygga upp och leda ett nätverk av svenska intressentgrupper och samarbetsparter samt även för relationerna till det övriga Norden och utvecklandet av dem. Chefsplaneraren har även haft i uppgift att kontinuerligt utveckla den svenska utvärderingsverksamheten och främja kunnande och kompetens kring utvärdering på svenskt håll.

För det andra förutsätter integreringen av utvärderingen av den svenska utbildningen inom den nationella utvärderingen ett utvärderingskoncept som beaktar detta. Konsekvensen av den här förutsättningen är ett nära vardagssamarbete som skapar, upprätthåller och utvecklar medvetenheten om och drar praktiska konsekvenser av konceptet. Den svenska chefsplaneraren sköter vissa funktioner inom ett utvärderingsprojekt, men det krävs att hela sekretariatet känner till och agerar inom ramen för det integrerade systemet.

Rådets utvärderingskoncept för integrerad utvärdering av den svenska utbildningen

Utvärderingarna vid Rådet för utbildningsutvärdering följer en viss övergripande modell även om de skräddarsys enligt tema, resurser och målsättning. När rådet fått ett utvärderingsuppdrag av undervisnings- och kulturministeriet, har det tillsatt en planeringsgrupp. Medlemmar till planeringsgruppen har rådet valt ut så att gruppen representerat så många synvinklar på utvärderingstemat och intressentgrupper som möjligt. I enlighet med detta har principen varit att en av medlemmarna ska ha kännedom om den svenskspråkiga utbildningen. Den svenska representantens uppgift har varit att delta i planeringen utifrån hela sin sakkunskap men att speciellt lyfta fram eventuella specifikt svenska behov och kontextuella villkor för svensk utbildning. Beredningen av valet av representant för den svenska utbildningen har varit ålagd den svenska chefsplaneraren.

Den plan som planeringsgruppen arbetat fram har sedan godkänts av rådet och i samband med godkännandet har rådet tillsatt en utvärderingsgrupp. Principen har likaså här varit att en av medlemmarna ska ha kännedom om den svenska utbildningen. Den svenska medlemmens uppgift har varit att delta i utvärderingen med hela sin sakkunskap men att speciellt fokusera på materialet från den svenska utbildningen. Den svenska chefsplaneraren har analyserat materialet specifikt för den svenska utbildningen, men i princip inte deltagit i värderingsfasen.

I ett par utvärderingar med en speciellt liten utvärderingsgrupp (Mäensivu & al. 2007; Kotamäki & al. 2010) valdes ingen svensk medlem och då var det den svenska chefsplaneraren som tolkade resultatet ur den svenska utbildningens synvinkel och deltog då även i

värderingen av utvärderingsresultatet. Ett dylikt förfarande är acceptabelt endast om det utvärderade temat faller inom chefsplanerarens speciella sakkunskapsområde. Ett experiment med en utomstående grupp av svenska sakkunniga (Hautamäki & al. 2012), som endast hördes i vissa skeden av planeringen och utvärderingen – dvs. när ett förslag till plan förelåg, när frågorna till informanterna konkretiserats och när resultatet beskrivits – föll inte helt väl ut. Det visade sig viktigt att kunna medverka i utvärderingsgruppen med dess mångsidiga argumentering och med möjlighet till kontinuerlig processering av temat. Det man eventuellt vinner i tid och i bredd på den svenska sakkunskapen, förlorar man i djup och inflytande på slutresultatet.

När principen för den svenska utvärderingen varit att integrera den i den nationella, har det inneburit att man i rapporteringen på såväl finska som svenska redovisat för de skillnader mellan språkgrupperna som man kunnat notera. Rapporteringen på svenska har emellertid varierat till sin form. Ibland har det getts ut en skild svensk publikation, men oftast har informationen till det svenska fältet gått ut som ett svenskt kapitel i en i övrigt finsk publikation. Rapporteringen på svenska har också varierat till sitt innehåll. Ibland har fokus legat på den svenska utbildningen, som beskrivit som sådan - dock med jämförelser med den finska utbildningen (se t.ex. Knubb-Manninen 2008; Poikela & al. 2009). Oftast har emellertid den nationella situationen tagits som utgångspunkt och eventuella specifika drag från den svenska utbildningen har endast kompletterat den nationella bilden. När fokus har legat på den svenska utbildningen har de frågor som ställts till materialet även kunnat avvika något från de nationella frågeställningarna (se Sulonen & al. 2010).

Hur rådet lyckats med att betjäna den svenska utbildningen

Utvärderingskonceptet vid Rådet för utbildningsutvärdering är utvecklande utvärdering. Syftet med utvärderingarna är att stöda utvecklingsarbetet inom utbildningssektorn. Det här betyder att, såsom Svensson och Sjöberg (2010) framhåller, se utvärdering som en central del i ett fortlöpande utvecklingsarbete. Ambitionen med den här formen av utvärdering är att den ska komma till konkret nytta i utvecklingsarbete. Utvärderingen sker enligt det här tänkande kontinuerligt och är avsedd att ge en fördjupad förståelse för de mål och metoder som ingår i en viss verksamhet. Ellström (2010) poängterar att utvärderingar i sig inte nödvändigtvis automatiskt leder till lärande eller kunskapsutveckling. För att lärande ska ske förutsätts att utvärderingen medvetet utformas och genomförs som en lärandeaktivitet. I Finland har man velat fortsätta att stöda den kultur av tillit och förtroende som rått inom utbildningen och inte som i de flesta andra europeiska länder – Sverige inkluderat – skapa ett arbetsdrygt och resurslukande inspektoratsystem vars uppgift är att fortgående kontrollera att skolorna i sin administration uppfyller minimikraven. Valet av utvecklande utvärdering som koncept för utvärderingarna har inneburit en strävan att såväl genom utformningen av utvärderingsprocessen som genom identifiering av områden i behov av utveckling stöda utvecklingsarbetet inom utbildningen på olika nivåer. Vissa utvärderingar har dock mera fokuserat på stöd för den part som anordnar en utbildning, medan andra igen riktats mot nationellt utvecklingsarbete.

Ur den svenskspråkiga utbildningens synvinkel är det viktigt att utvärderingarna fyller sin utvecklingsuppgift på både nationell och lokal nivå. I sin nationella uppgift har en utvärdering lyckats om den fångat in eventuella finlandssvenska särdrag och kunnat beskriva situationen i landet med beaktande av eventuella särbehov hos den svenskspråkiga utbildningen. I sin lokala uppgift har den lyckats om den stimulerat till utvecklingsarbete kring det utvärderade temat antingen genom en involverande och aktiverande utvärderingsprocess eller åtminstone genom lättillgänglig information om sådana utvärderingsresultat som är relevanta för anordnarna. Ellström (2010) understryker betydelsen av att utvärdering utförs på ett kontextkänsligt sätt och i sin praktiska tillämpning kontextualiseras och anpassas till de specifika förhållanden som gäller i lokala miljöer.

Möjligheterna att beakta eventuella särbehov för den svenskspråkiga utbildningen för utveckling av utbildning på nationell nivå är tillfredsställande men kunde ändå vara bättre. I alla utvärderingar har uppgifter om den svenska utbildningen insamlats. Kytymen har varit att genomgående jämföra det svenska materialet med det finska, men det har dock inte kunnat göras för alla respondentgrupper i alla utvärderingar. I vissa fall har svarsprocenten varit för låg för tillförlitliga jämförelser. T.ex. inom yrkesutbildningen har jämförelserna försvårats av ett ständigt minskande svenskt nätverk av utbildningsanordnare. Om anordnarna endast är åtta till antalet kan endast helgruppsjämförelser göras och om en anordnare låter bli att svara, så kan det göra stor skillnad i procent. I en utvärdering (Tiainen & al. 2012) har ingen jämförelse mellan svensk och finsk utbildning gjorts – detta på grund av att de svenska personalresurserna inte räckte till då ovanligt många projekt pågick samtidigt.

I de svenskspråkiga kapitlen och rapporterna har tolkningen ur finlandssvensk synvinkel rapporterats. Däremot har utvärderingsgrupperna i de övergripande slutsatserna och rekommendationerna inte nödvändigtvis explicit lyft fram svenska särdrag, eftersom man sammanfattat de stora dragen och följaktligen fokuserat på resultat som gällt den stora majoriteten. Inflytandet på nationell utvecklingsverksamhet är då beroende av att instanser med ansvar för utvecklingsarbetet även läser de svenskspråkiga delarna i rapporterna.

För att de nationella utvärderingarna ska vara nyttiga för de svenska utbildningsanordnarna krävs en stark utvecklingsorientering av anordnarna. De behöver inspireras av utvärderingsfrågor och aktiveras till utvecklingsarbete eller ta till sig nationella resultat och jämföra dem med sin egen verksamhet. Inom yrkesutbildningen har man till utvärderingarna knutit en självvärderande och framtidsplanerande verksamhet. En förfrågan till anordnarna av yrkesutbildning (Tynjälä & al. 2011) gav vid handen att de som satsat på kvalitetsarbete upplevde sig ha fått stöd av dessa utvärderingar betydligt oftare än andra. Många anordnare ställde sig för egen del dock ganska kritiska till nyttan av nationella utvärderingar. Det systematiska kvalitetstänkande, som legat till grund för utvärderingar inom yrkesutbildning och som tagit sig uttryck i ett mångfasetterat frågematerial, upplevdes till en början som främmande speciellt av anordnarna för mindre svenskspråkiga läroanstalter. Det här måste troligen ses i relation till att stöd och utbildning på svenska för att utveckla ledningssystem och kvalitetsarbete kom igång ganska sent. Utvärderingarna i sig har dock fungerat som inskolning i det nya tänkandet om ledningssystem som

lanserats utifrån (EU) och uppifrån (UKM och UBS). Det här är en bieffekt av utvärderingsverksamheten inom yrkesutbildningen värd att notera.

Rapporteringen och spridningen av utvärderingsresultaten är utvärderingsverksamhetens svaghet såväl nationellt som inom Svenskfinland. Alltför ofta har resultatet av ett omfattande arbete av både sekretariatet och respondenterna på fältet stannat vid en enda, om än diger, rapport ledsagad av ett komprimerat meddelande till pressen och utbildningsanordnarna. På svenska har informationen varit ännu mer begränsad. I stället för en diger rapport har resultatet av en utvärdering inskränkt sig till ett kapitel för svenskspråkiga målgrupper. För utvecklingsarbetet på nationell nivå har rapporterna fungerat relativt väl. En resultatspridning som faktiskt skulle fungera som inspiration till utveckling på skol- och anordnarnivå kräver mera. I en fokusgruppsintervju i samband med en syntesutvärdering av den svenska utbildningen lät representanter för utbildningsanordnarna förstå att en välfokuserad, tillrättalagd information till anordnarna, vilken lätt kan presenteras vidare till olika involverade grupper på lokal nivå, skulle behövas, om man vill att utvärderingsresultaten ska utnyttjas och ha effekt på det lokala utvecklingsarbetet (Svedlin & al. 2013).

En återkommande kritik från svenska anordnare av utbildning har varit språket i frågeformulär och utvärderingsmaterial. Man har klagat över ett otympligt språk, invecklade konstruktioner, och oklara termer på svenska. En smidig, entydig och träffande översättning skulle kräva förutom duktiga översättare och språkligt säkra sakgranskare inom det utvärderade temat även tillräckligt tid för ett väl genomtänkt arbete. Många gånger har de finska frågeformulären sänts ut innan de svenska översatts, vilket inneburit en stark tidspress på översättningsarbetet.

Till de styrande principerna för utvärdering som rådet enats om hör förutom utvecklande utvärdering och effekt – ovan diskuterade – även oavhängighet, deltagande och hög klass. Oavhängig utvärdering innebär att personer som ansvarar eller ansvarat för utveckling och styrning av föremålet för utvärderingen inte själv utvärderar. Eftersom sakkunskap och erfarenhet från ansvarsposter ofta hänger ihop, är detta inte helt möjligt. Mångfasetterad utvärdering, dvs. utvärdering som utförs av olika intressentgrupper med olika synvinklar på fenomenet, har därför setts som ett annat sätt att främja oavhängighet. Det här konceptet stöder också principen om deltagande.

I den artikel (Knubb-Manninen & Hansén 2005) som vi skrev i början av rådets verksamhetsperiod påtalades behovet av att de medlemmar som tillsätts i planerings- och utvärderingsgrupperna som experter på svensk utbildning är starkt förankrade i finlandssvenska nätverk. Vår tanke var att nätverken skulle fungera som bollplank för den tillsatta medlemmen. Eftersom utvärderingsgruppernas medlemmar inte tillåts berätta något om resultaten innan de överlätits till Utbildnings- och kulturministeriet, har nätverken inte kunnat fungera som bollplank vid tolkningen av resultaten - däremot nog i planeringsskedet. Dessutom har medlemmarnas nätverk varit till nytta när resultaten spridits inom det svenska språkområdet.

Genomgående jämförelser mellan finska och svenska aktörer är en förutsättning för att kunna lyfta fram specifikt svenska särbehov. Men dessutom måste skillnaderna noteras och tolkas för att fungera som underlag för rekommendationer. Det har speciellt varit den svenska gruppmedlemmens uppgift att, som komplement till den tolkning övriga

medlemmar gjort, tolka eventuella skillnader ur den svenska utbildningens synvinkel. Ju större helhetssyn och förståelse för strukturell problematik en medlem haft och ju bättre insatt i såväl nationell utbildningsdiskussion som intern finlandssvensk skoldebatt, desto mer värdefullt och nyanserat har medlemmens bidrag varit.

Till rådets uppgifter har förutom organisering av utvärderingsprojekt även hört att bistå anordnare i frågor som berör utvärdering och att utveckla extern utvärdering. Även dessa allmänna uppgifter berör den svenska utbildningen. De flesta av den svenska chefsplanerarens uppgifter har skötts integrerat i samarbete med de finskspråkiga chefsplanerarna enligt mottot samma på svenska om än i mer kortfattad form: svenska kapitel i rapporterna, svenska artiklar i rådets tidskrift, svenska webbsidor, svenska workshop vid rådets seminarier, svenska smågrupper vid informations- och hörandetillfällen i anslutning till utvärderingarna. Ett skilt svenskt seminarium anordnades dock för anordnare inom yrkes- och vuxenutbildning och centrala samarbetspartner hösten 2008, där rådet informerade om aktuella utvärderingsresultat och planerade utvärderingar. Åtgärden ansågs behövas, eftersom informationen om utvärderingsprojekten i synnerhet inom yrkesutbildningen både i planeringsfasen och efter avslutat arbete till största delen hölls på finska och de smärre svenska anordnarna - eventuellt pga svaga kunskaper i finska - i allmänhet inte deltog. Seminariet ingick också som ett led i den nätverksbyggande uppgiften.

Riktlinjer för framtiden

En primär förutsättning för att utvärderingen av den svenska utbildningen och stödet till de svenska utbildningsanordnarna skall fungera är att utvärderingarna överhuvudtaget och stödet nationellt sett fungerar. I den här artikeln har vi fokuserat på de speciella arrangemang som krävs, för att den svenska utbildningen skall få stöd av utvärderingarna på jämlika grunder. Mer specifikt uttryckt har fokus gällt frågan om hur utvärdering på ett ändamålsenligt och konkret sätt kan bli ännu mer kvalitetsdrivande för svensk utbildning.

Vad utvärderingssystem och -administration beträffar är det viktigt, att de förutsättningar för utvärdering på jämlika grunder som lyfts fram i denna artikel beaktas, när man utvecklar det nationella utvärderingssystemet. Det behövs en lagstiftning som garanterar jämställda strukturer och tillräcklig resurstilldelning i fråga om svenska sakkunniga på såväl styr- som operativ nivå även i fortsättningen.

Nu gäller det att bygga vidare på de modeller som utvecklats av rådet under dess tio-åriga verksamhet och att samtidigt vara öppen för de impulser som dagens forskning om utvärdering erbjuder. En svensk representant i varje planerings- och utvärderingsgrupp är även i fortsättningen nödvändig för att upprätthålla en bro mellan det nationella utvecklingsarbetet och den svenska utbildningen. Det behövs impulser i båda riktningar för att upprätthålla en nationellt likvärdig utbildning för båda språkgrupperna.

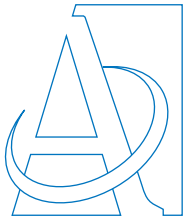
Referenser

- Ellström, P-E. 2010. Användning och nytta av utvärdering i ett lärandeperspektiv. I: L. Svensson, G. Brulin, S. Jansson & K. Sjöberg (red.) *Lärande utvärdering genom följeforskning*. Lund: Studentlitteratur. Förordning om utvärdering av utbildning 20.2.2003/150.
- Hautamäki, J., Säkkinen, T., Tenhunen, M-L., Ursin, J., Vuorinen, J., Kamppi, P., Knubb-Manninen, G. 2012. Lukion tuottamat jatkokoulutusvalmiudet korkeakoulutuksen näkökulmasta. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 59.
- Knubb-Manninen, G. 2008. Från mål till interaktion. Publikationer från Rådet för utbildningsutvärdering 33.
- Knubb-Manninen, G. & Hansén, S-E. 2005. Med siktet på samverkan i utvärderingen. I: H. Lyytinen & A. Räisänen (red.) *Kehittämissuuntaa arvioinnista*. Publikationer från Rådet för utbildningsutvärdering 6, 49–58.
- Knubb-Manninen, G. & Silvennoinen, H. 2006. Verkostotoiminnan mahdollisuuksia ja haasteita. Seminaarin työryhmissä pohdittua. I: H. Silvennoinen (red.) *Koulutuksen arviointi verkostoituu*. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 18, 71–80.
- Kotamäki, S., Niemi, M., Sirkä, H., Virnes, E., Räisänen, A. & Hietala, R. 2010. Hyvää vointia. Opiskelija-huollon toteutuminen, sen käytännöt ja kehittäminen toisen asteen ammatillisessa peruskoulutuksessa. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 49.
- Mäensivu, K., Mäenpää, H., Määttä, M., Volanen, M.V., Knubb-Manninen, G., Mehtäläinen, J. & Räisänen, A. 2007. Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen yhteistyö opetuksen järjestämisessä. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 23.
- Poikela, E., Granö, M., Keurulainen, H., Kuusipalo, P., Silvennoinen, P., Jokinen, J., Knubb-Manninen, G. & Silvennoinen, H. 2009. Vapaan sivistystyön opetushenkilöstön kelpoisuus, osaaminen ja työolot. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 42.
- Sihteeristön työjärjestys 1.10.2005. http://www.edev.fi/img/portal/221/Arviointisihteeriston_työjarjestys.pdf?cs=1146549173 (luettu 31.5.2013).
- Sulonen, K., Heilä-Ylikallio, R., Juntila, N., Kola-Torvinen, P., Laine, T., Ropo, E., Suortamo, M., Knubb-Manninen, G. & Korkeakoski, E. 2010. Esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmajärjestelmän toimivuus. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 52.
- Svedlin, R., Engelholm, M-L., Karlberg-Granlund, G., Kupiainen, S., Sundqvist, R., Wallén, B., Hietala, R. & Smeds-Nylund, A-S. 2013. Syntesutvärdering av den svenska utbildningen i Finland – kvalitet och jämlikhet. Publikationer från Rådet för utbildningsutvärdering 62.
- Svensson, L. & Sjöberg, K. 2010. Utvärdering som stöd för hållbar utveckling. I: L. Svensson, G. Brulin, S. Jansson & K. Sjöberg. *Lärande utvärdering genom följeforskning*. Lund: Studentlitteratur.
- Tiainen, H., Heikkinen, M., Kontunen, K., Lavaste, A.-E., Nysten, L., Seilo, M.-L., Väitalo, C. & Korkeakoski, E. 2012. Taiteen perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteiden ja pedagogiikan toimivuus. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 57.
- Tynjälä, P., Kukkonen, P., Poikela, E., Rask, I., Salvi, H., Sirkä, H., Knubb-Manninen, G., Hietala, R. & Reinikainen, P. 2011. Ammatillinen koulutus kansallisten arviointien näkökulmasta. Synteesi arvioinneista 2006–2010. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 56.
- Visakorpi, J. 2002. Koulutuksen arviointineuvoston ja sen sihteeristön vaihtoehtoiset sijoitusratkaisut. Selvitysmiehen raportti. Opetusministeriö.

OSA 2

Kansallisten arviointien perusteet ja käytännöt





Koulutuksen arviointi suhteiden kenttänä ja kommunikaationa

Tiivistelmä. Artikkelissa kysytään, miten arvioinnin eri toimijoiden ja muotojen suhdetta voidaan määritellä, millaisia edellytyksiä kommunikaatioperiaate asettaa tälle suhteelle, miten ulkopuolinen arviointi voi tukea paikallista arviointia ja miten arviointia voidaan kehittää kommunikatiivisesti? Ulkopuolisen ja paikallisen arvioinnin yhteys voidaan nähdä lainsäädäntösuhteena, ohjausjärjestelmäsuhteena ja arviointitoimintatason suhteena. Lainsäädäntö puitteistaa arviointitoiminnan kokonaisuutta. Arviointia ohjataan mm. arviointisuunnitelmalla sekä laadunhallintasuosituksilla ja laatukriteereillä. Ulkopuolinen arviointi on osa ohjausjärjestelmää. Osallistavan ja kehittävän arvioinnin lähestymistavoissa korostuu kommunikaatioperiaate, jossa arviointi nähdään yhteistyösuhteena. Artikkelissa tätä periaatetta avataan informaatio-ohjauksen ja kommunikatiivisen arvioinnin viitekehyksissä. Pyrittäessä kommunikaatioperiaatteen toteutumiseen arviointitoiminnassa on pohdittava osallisuuden erilaisia asteita sekä kommunikatiivisen toiminnan haasteita ja edellytyksiä. Osallistavat menetelmät korostuvat arvioinnin suunnittelussa ja toteutuksessa. Arviointiprosessia hyödynnetään kehittämis- ja uudistamistoimien käynnistämisen välineenä. Arvioinnin vaikuttavuutta edistetään käymällä dialogia arvioinnin suosituksissa asetetuista tavoitteista ja niiden saavuttamisen keinoista. Ulkopuolisen ja paikallisen arvioinnin vuorovaikutusta voidaan kehittää nivomalla arviointeja kiinteämmin yhteisiin laadun viitekehyksiin ja kriteereihin. Arviointi kommunikatiivisena tilana luo edellytyksiä systeemille oppimiselle ja arviointijärjestelmän kokonaisuuden kehittämiseksi.

Sammandrag. I artikeln frågas hur förhållandet mellan olika aktörer inom utvärderingen och olika former av utvärdering kan definieras, vilka förutsättningar den kommunicerande principen ställer på detta förhållande, hur extern utvärdering kan stöda lokal utvärdering och hur utvärderingar kan utvecklas i kommunikativ riktning? Relationen mellan extern och lokal utvärdering betraktas ur lagstiftningssynvinkel, som ett styrsystem och ur utvärderingsverksamhetens synvinkel. Lagstiftningen anger ramarna för utvärderingsverksamheten som helhet. Utvärderingen styrs bl.a. av den nationella utvärderingsplanen, kvalitetsrekommendationer och kvalitetskriterier. Extern utvärdering

är en del av styrsystemet. Inom inkluderande och kommunikativ utvärdering poängteras kommunikationsprincipen där utvärdering ses som en samverkansrelation. I artikeln öppnas denna princip inom informationsstyrningens och den kommunikativa utvärderingens ramar. Vid försök att förverkliga kommunikationsprincipen bör man överväga olika grader av delaktighet och den kommunikativa verksamhetens utmaningar och förutsättningar. Metoder för delaktighet betonas när utvärderingarna planeras och förverkligas. Utvärderingsprocessen kan utnyttjas som ett redskap när utvecklings- och förnyelseprocesser inleds. Utvärderingens verkningsfullhet främjas av en dialog om rekommendationers mål och om hur de kan uppnås. Samverkan mellan extern och lokal utvärdering kan utvecklas genom att integrera utvärderingarna fastare i gemensamma referensramar och kriterier för kvalitet. Kommunikativa arenor inom utvärderingen skapar förutsättningar för systematiskt lärande och för att utveckla utvärderingsverksamheten som helhet.

Koulutuksen arviointi voidaan jakaa pääpiirteissään sisäiseen ja ulkoiseen arviointiin. Näitä arviointeja toteuttavat eri tahot. Arvioinnin eri muotojen ja toimijoiden keskinäinen suhde ja vuorovaikutus luovat arviointitoiminnan kokonaisuuden. Tätä vuorovaikutusta ympäröi ja tuottaa systeeminen kehys, jossa arvioinnin toimijoiden ja muotojen välistä suhdetta voidaan tarkastella lainsäädäntösuhteena, ohjausjärjestelmäsuhteena ja arviointitoimintatason suhteena.

Suomessa koulutuksen kansallinen arviointi- ja laadunvarmistusjärjestelmä muodostuu arviointia koskevasta lainsäädännöstä, koulutuspoliittisesta ohjausjärjestelmästä, koulutuksen järjestäjien omasta paikallisesta arviointi- ja laatutyöstä sekä ulkopuolisesta arviointitoiminnasta (Opetusministeriö 2007, 13–14). Koulutukseen ja arviointiin liittyvässä lainsäädännössä on määritelty arvioinnin toimijat, tehtävät ja velvollisuudet. Koulutusta koskevat lait sisältävät arviointivelvoitteen, jonka mukaan koulutuksen järjestäjien tulee arvioida antamaansa koulutusta ja sen vaikuttavuutta. Koulutuksen arviointia koskeva asetus määrittelee arvioinnin tavoitteet, sen toteuttamisen periaatteet sekä koulutuksen arviointineuvoston ja sihteeristön tehtävät. Lainsäädäntö velvoittaa arvioinnin toimijat osallistumaan säännöllisesti toimintansa ulkopuoliseen arviointiin. Tätä kirjoitettaessa uutta arviointikeskusta ollaan perustamassa ja arviointia koskevaa lainsäädäntöä päivittämässä.

Arviointi ohjausjärjestelmän osana

Ohjausjärjestelmän näkökulmasta koulutuksen ulkopuolista arviointia ohjataan arviointisuunnitelmalla. Koulutuksen järjestäjien paikallista arviointitoimintaa ohjataan ja tuetaan muun muassa laatukriteereillä ja laadunhallintasuosituksilla. Paikallisten arviointien toteuttamistapojen ja toimintamallien valinta jää kuitenkin koulutuksen järjestäjien tehtäväksi (Opetushallitus 2008, 6; Opetusministeriö 2010, 10). Koulutuspoliittinen ohjausjärjestelmä sisältää muun muassa normiohjausta, tulosohtoa, rahoitusohjausta ja informaatio-ohjausta. Ulkopuolinen arviointi ja arviointitiedon tuottaminen on nähty informaatio-ohjauksen osana tai keinona (Koulutuksen arviointineuvosto 2004, 30; Honkasalo & Nyssölä 2012, 51).

Informaatio-ohjaus voi olla esimerkiksi tiedon välittämistä, kehittämistoimintaan osallistumista, kehittämistoiminnan tukemista, koulutusta tai oppaiden, julkaisujen ja

suositusten laadintaa. Suosituksilla ei ole normin sitovuutta, eikä niihin liity sanktioita. (Hansson 2002, 15.) Informaatio-ohjaus pyrkii kuitenkin vaikuttamaan ja suuntaamaan toimintaa tiedon, vuorovaikutuksen ja suositusten avulla (Tukia & Wilskman 2011, 6).

Informaatio-ohjausta voidaan tarkastella julkisuus-, informaatio- ja kommunikaatio-periaatteen näkökulmista (ks. Stenvall & Syväjärvi 2006). Julkisuusperiaatetta sovellettaessa informaatio-ohjauksen lähtökohtana on, että informaatio on julkista, mutta sitä ei välitetä aktiivisesti eri toimijatasoille, vaan tiedon etsiminen jää toimijoiden omaksi tehtäväksi. Tavoitteena on normien täyttäminen ja tehtyjen ratkaisujen tai päätösten näkyvillä pitäminen. Informaatioperiaatteen sisältyy velvollisuus informaation välittämiseen, joskin välittäjä määrittelee ja valitsee informaation sisällön, ajankohdan ja kanavan. Kohderyhmän tiedon tarpeita ja sen vastaanottamiseen liittyviä mahdollisuuksia pyritään ottamaan huomioon. Kommunikaatioperiaate tarkoittaa prosessia, jossa tietoa vaihdetaan ja toimijat osallistuvat aktiivisesti tiedon tuottamiseen. Viestintä ja siihen liittyvä vuorovaikutus on kaksisuuntaista, ja eri toimijatasojen aktiivista roolia painotetaan asioiden valmistelusta lähtien. (Mts, 22.)

Viime vuosina koulutuksen arviointiin liittyvässä keskustelussa on korostettu arvioinnin osallistavaa ja kehittävää roolia (Koulutuksen arviointineuvosto 2004, 17; Opetusministeriö 2007, 13; Tynjälä ym. 2011, 14, 39; Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012a, 49). Kommunikaatioperiaate korostuu myös näissä arvioinnin lähestymistavoissa.

Osallistava arviointi on määritelty toimintatavaksi, jossa eri arvioitsijatahot ja toimijat suorittavat arviointia asiantuntijaverkostona (Koulutuksen arviointineuvosto 2004, 17). Keskeistä on sidosryhmien näkökulmien huomioon ottaminen ja kokonaisvaltaisen kuvan hahmottaminen arvioitavasta kohteesta (Heinonen 2001, 31). Kun arviointi on kehittävää, se antaa oppilaitoksille, koulutuksen järjestäjille, koulutuspoliittisille päättäjille sekä muille koulutuksen sidosryhmille relevanttia tietoa prosesseista, jotka edistävät yksilöllistä ja organisaatioiden oppimista (Koulutuksen arviointineuvosto 2004, 17). Kehittävän arvioinnin periaatteiksi on määritelty arvioinnista vastaavien ja arvioinnin kohteena olevien tahojen keskinäinen luottamus, eri osapuolten tarpeiden ja näkökulmien huomioon ottaminen sekä tasavertainen vuorovaikutus, jossa osapuolet tekevät yhdessä tulkinnallista analyysiä arviointikohteesta ja siihen vaikuttavista tekijöistä ja antavat palautetta (Opetusministeriö 2007, 13; Koulutuksen arviointineuvosto 2004, 53). Osallisuutta ja kehittävyttä korostavien lähestymistapojen on sanottu luovan demokratiaa ja voimaannuttavan yhteisön jäseniä (Lyytinen & Nikkanen 2005) sekä purkavan hallintokeskeistä arviointimonopolia (Korkeakoski 2010, 103).

Yksi kehittävän arvioinnin muoto on kommunikatiivinen arviointi (Niemi 1996, 2000a, 2000b, Niemi & Kemmis 1999, 2012; Kemmis 2008), jonka taustaa ja periaatteita mallin kehittäjä professori Hannele Niemi tarkastelee lähemmin tämän julkaisun artikkelissaan.

Kommunikatiivisessa arvioinnissa arviointitoiminnan päämääränä on paljastaminen, ennakointi sekä pyrkimys vuorovaikutukseen ja yhteistyöhön (Niemi 2000a; Niemi 2000b; Kemmis 2008; Niemi & Kemmis 2012). Paljastaminen tarkoittaa olemassa olevan kriittistä tarkastelua, saavutettujen ja saavuttamatta jääneiden tavoitteiden osoittamista sekä tavoitteiden relevanttiuden arvioimista. Olennaista on erilaisten näkökulmien ja mahdollisten ristiriitaisuuksien esiin nostaminen. Ennakointi viittaa tulevaisuuden tarpeiden näkyväksi tekemiseen sekä osapuolten tukemiseen tulevaisuuteen suuntautu-

misessa. Kommunikatiivisen arvioinnin tehtävänä on saattaa osapuolia yhteistyöhön ja luoda yhteistä ponnistelua muutosten aikaansaamiseksi. (Niemi 2000a, 172–173; Niemi 2000b, 24-25.) Arvioinnin tehtävänä on siis luoda eri osapuolten välille kommunikatiivinen tila, jossa mahdollistetaan vapaus keskusteluun ja erilaisten näkökantojen esille tuomiseen, sekä vahvistaa eri osapuolten kommunikatiivista valtaa ja osallisuutta. Tämä ei tarkoita pelkästään yhteisymmärryksen tai konsensuksen tavoittelua, vaan myös kommunikatiivisen tilan avaamista ja yhteyksien luomista sellaisten ryhmien ja verkostojen suuntaan, jotka ovat aiemmin olleet keskusteluareenan ulkopuolella. (Kemmis 2008, 147, 155; Niemi 2000b, 26.)

On kuitenkin huomattava, että yhteisen keskustelun ja yhteistyön löytäminen ei ole itsestäänselvyys ja että arvioinnissa kaikille osapuolille tasavertaisten ja yhtäläisten osallistumismahdollisuuksien kriteerit toteutuvat harvoin täysimääräisinä (Niemi 2000a, 171). Jo osallisten määrittely voi tapauksesta riippuen olla hankalaa. Arvioinnissa on ratkaistava, mitä tahoja kuullaan, mitä otetaan mukaan arvioinnin suunnitteluun ja toteutukseen ja mitkä tahot osallistuvat arviointitiedon tuottamiseen ja päätelmien tekemiseen. Osapuolten mahdollinen eristyneisyys tai etäisyys sekä valtaan ja kompetensseihin liittyvät tekijät asettavat haasteita osallisuudelle (mts. 172). Osallisuudessa on myös erilaisia asteita tieto-osallisuudesta päätöksenteko-osallisuuteen (ks. Kohonen & Tiala 2002, 6). Tieto-osallisuudella tarkoitetaan osallisuuden helposti toteutettavia muotoja, kuten esimerkiksi tiedottamista, kuulemista ja kyselyihin vastaamista. Suunnitteluosallisuudella viitataan tieto-osallisuutta syvempään vuorovaikutukseen ja yhteissuunnitteluun, jotka liittyvät toiminnan valmisteluun. Päätös- ja toimintaosallisuus ovat osallisuuden asteita, joissa toimijoiden valta ratkaisujen tekemiseen ja toiminnan toteutukseen lisääntyy. Tieto-osallisuus on analoginen edellä tarkasteltujen julkisuus- ja informaatioperiaatteiden kanssa. Kommunikaatioperiaate on lähellä suunnittelu-, päätös- ja toimintaosallisuutta.

Kommunikatiivisuuden haasteita voidaan tarkastella myös informaatio-ohjauksen ongelmien kannalta (Tukia & Wilskman 2011). Jos informaatio-ohjaus on koordinoimattomaa, tiedontuotannossa voi esiintyä päällekkäisyyttä ja eri toimijatahojen rooleissa epäselvyyttä. Jos ohjausta tukevaa vuorovaikutuksellisuutta ja dialogisuutta ei ole riittävästi, yhteisten tavoitteiden ja merkitysten luominen jää heikoksi ja epäluottamus ja epätietoisuus toisen osapuolen osaamisesta voi lisääntyä. Informaatio-ohjauksen suhde muihin ohjausmuotoihin voi olla jäsentymätön ja sen kytkeytyminen päätöksentekoon epäselvä. Sitoutuminen informaatio-ohjaukseen voi jäädä heikoksi, jos se koetaan puutteelliseksi, hyödyttömäksi tai sitä ei osata soveltaa. (Mts. 11–13.)

Paikallisen arviointi- ja kehittämistoiminnan tuki

Koulutuksen arvioinnin lähtökohtana on, että arviointitieto tukee paikallista, alueellista ja valtakunnallista kehittämistyötä, jolla parannetaan koulutuksen laatua, opiskelijoiden oppimista sekä opetustoimen henkilöstön työtä (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012b, 7). Koulutuksen arviointineuvoston yhtenä tehtävänä on ollut koulutuksen järjestäjien tukeminen koulutuksen arviointia koskevissa asioissa. Paikallisen arvioinnin tuen lähtökohtana tulee olla koulutuksen järjestäjien tarpeet. Tuen tarve voi liittyä esimerkiksi

arviointimalleihin, menetelmiin, mittareihin, teknologiaan, arviointiosaamiseen, arviointia koskevan uuden tiedon ja hyvien käytäntöjen välittämiseen sekä toisilta oppimiseen (Rönholm & Räisänen 2005, 3–4).

Koulutuksen arviointineuvoston toiminnassa koulutuksen järjestäjien tukeminen arviointiin liittyvissä asioissa on realisoitunut osana arviointihankkeita tai muuna toimintana. Jälkimmäiseen ovat kuuluneet esimerkiksi arviointia koskevien oppaiden ja materiaalien tuottaminen, esitelmät ja koulutustilaisuuksiin osallistuminen, muu verkosto- ja sidosryhmätyöskentely sekä maksupalvelutoiminta. Koulutuksen arviointineuvoston toteuttamat arvioinnit ovat olleet pääasiassa teema-, tila- tai järjestelmäarviointeja, jolloin arvioinnin kohteena on ollut tietty sisällöllinen kokonaisuus, tietty koulutussektori tai oppilaitosmuoto tai koulutusjärjestelmä tai sen osa. Tämänäköisissä arviointihankkeissa paikalliseen arviointitoimintaan kytkeytyminen ei ole yhtä suoraviivaista kuin esimerkiksi auditointityyppisissä arvioinneissa. Arviointihankkeissa koulutuksen järjestäjän arviointi- ja laatutyö ei ole välttämättä ollut arvioinnin varsinaisena sisältönä tai kohteena, vaan arviointihankkeelle on nimetty tietty sisältöteema, kuten esimerkiksi ammatillisen koulutuksen työssäoppiminen tai opiskelijahuolto, esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmajärjestelmä tai lukiokoulutuksen pedagogiikka. Eri hankkeissa on integroitu vaihtelevalla tavalla paikallista arviointi- ja laatutyötä osaksi teema-arviointia.

Kehittävän arvioinnin yhtenä peruseriaatteena on arviointitiedon välitön hyödyntäminen arvioinnin kohteen kehittämiseksi (Manninen & Kauppi 2008, 117). Tätä voidaan edistää arviointihankkeissa esimerkiksi luomalla koulutuksen järjestäjille edellytyksiä kehittää omaa toimintaansa jo arviointihankkeen aikana (Räisänen 2008, 14). Arviointitulosten lisäksi arviointiprosessi itsessään voi olla hyödyllinen. Tämä hyöty viittaa oppimisen seurauksena tapahtuviin yksilötason muutoksiin ajattelussa ja toiminnassa sekä organisaatiotasolla tapahtuviin toimintakäytäntöjen ja -kulttuurin muutoksiin (Patton 1997, 90).

Kehittävän ja kommunikatiivisen arvioinnin näkökulmasta arviointi tulisi nähdä yhteistyösuhteena. Yhdeksi keskeiseksi arviointien vaikuttavuutta heikentäväksi tekijäksi on mainittu arvioinnin ”ulkoisuus”, jolloin intressi arviointiin syntyy kohteen itsensä ulkopuolella ja arviointi tuodaan kohteeseen muualta (Silvennoinen 2010, 120). Ulkoapäin tuleva arviointi saatetaan kokea enemmänkin vallankäyttönä ja tungetteluna kuin tuen ja kehittymisen lähteenä (Kemmis 2008, 136). Useisiin Koulutuksen arviointineuvoston arviointihankkeisiin on sisällynyt koulutuksen järjestäjien toteuttama itsearviointi, jonka kautta arviointiin on pyritty tuomaan ”sisäisyyttä”. Itsearviointi voi kuitenkin saada erilaisia merkityksiä ja sillä voi olla erilaisia tavoitteita riippuen siitä, tehdäänkö sitä omaan käyttöön vai ulkopuolisille (Huusko 2008). Onnistuessaan itsearviointi toimii kriittisenä ja reflektiivisenä kehittämistehtävänä ja oppimisprosessina, epäonnistuessaan asioiden kaunistelemisena tai peittelemisenä. Useimmiten erilaiset funktiot ja tavoitteet sekoittuvat itsearvioinnissa. (Mts. 132–133.) Organisaatiot ovat myös erilaisia itsearviointivalmiuksiltaan ja -aktiivisuudeltaan. Kehittynyt itsearviointikulttuuri lisää edellytyksiä hyödyntää myös ulkopuolista arviointia oman toiminnan kehittämisessä (Korkeakoski 2010, 109).

Kuntaliiton toteuttaman sivistystoimen hallintokyselyn mukaan suurin osa opetustoimen viranhaltijoista pitää kunnallista arviointitoimintaa keskeisimpänä välineenä ope-

tuspalvelujen laadunvarmistuksen ja lainsäädännön mukaisuuden turvaamiseksi. Vastaa- jista kolmannes nimesi ulkopuolisen tieteellisen arviointitoiminnan ja vajaa kolmannes koulutuksen arviointineuvoston toiminnan keinoiksi turvata opetuspalvelujen laatua ja lainsäädännön mukaisuutta. (Selkee 2009, 37.)

Koulutuksen arviointineuvoston toteuttamassa ammatillisen koulutuksen synteesi- arvioinnissa koulutuksen järjestäjät nimesivät yleisimmäksi kansallisiin arviointeihin osallistumisen syyksi oman toiminnan kehittämiseen saatavan hyödyn sekä oman arviointi- ja laatutyön kehittämisen. Kansallisten arviointihankkeiden kautta koulutuksen järjestäjät kokivat oppineensa arviointimalleja ja -käytänteitä sekä kehittäneensä ja systematisoineensa arviointitoimintaansa. Tästä huolimatta kansallisten arviointien vaikutusta järjestäjien oman arviointi- ja kehittämistoiminnan edistämiseen pidettiin pienenä. Koulutuksen järjestäjien mielestä kansallisen arvioinnin keskeisimmät kehittämiskohteet ovat järjestäjäkohtaisen palautteen saaminen, tuloksista tiedottamisen parantaminen, arviointien työmäärän keventäminen, arviointien rakenteen selkeyttäminen, ennakkotie- dottamisen parantaminen sekä alakohtaisuuden ja järjestäjien erityispiirteiden parempi huomioon ottaminen. (Tynjälä ym. 2011.)

Arviointitoiminnan kommunikatiivinen kehittäminen

Arvioinnin suunnittelu- ja toteutusvaiheessa tapahtuvassa arvopohdinnassa on kysyttävä, mihin arvioinnilla pyritään, millaisiin motiiveihin arviointi nojaa ja millaisia arviointitie- don käyttötapoja tavoitellaan. Lisäksi on kysyttävä, millaisia toimijarooleja sekä valta- ja auktoriteettisuhteita arvioinnin eri vaiheisiin liittyy ja millaiset ovat eri toimijatahojen osallistumisen valmiudet ja mahdollisuudet. Kommunikatiiviseen kehittämiseen pyrittä- essä on tiedostettava eri sidosryhmät ja osallisuuden erilaiset asteet ja pohdittava, miten saavutetaan riittävä dialogisuus ja sellainen osallisuuden taso, jossa eri toimijatahoilla on aitoja mahdollisuuksia olla osallisena toiminnan suunnittelussa, kehittämisessä ja muutosten aikaansaamisessa. Lisäksi on pohdittava, millaisilla menettelytavoilla kom- munikatiivinen tila (ks. Niemi 2000b, 26; Kemmis 2008, 147, 155) saadaan aikaiseksi.

Arviointitoiminnan eri vaiheissa tapahtuva osallisuuden ja monitahoisuuden periaate antaa lähtökohdan kommunikatiivisuuden toteutumiselle. Kansallisen arviointisuunni- telman laadinnassa on tärkeää hyödyntää osallistavan ja kommunikatiivisen suunnittelun lähestymistapoja ja ennakoivaa arviointia. Olennaista on selvittää niin valtakunnallisen, alueellisen kuin paikallisen tason näkemyksiä ja tarpeita tulevista arviointiteemoista ja -kohteista sekä kuulla näitä tahoja arviointisuunnitelman luonnoksesta. Suunnitelmassa tulee taustoittaa ja perustella valitut teemat tai kohteet. Arviointisuunnitelman ja sen laadintaprosessin tehtävänä on tunnistaa pitkän aikavälin merkitykselliset arviointikoh- teet sekä koordinoita arviointitoiminnan kokonaisuutta, joka rakentuu eri muodoissa toteutettavista arvioinneista eri koulutussektoreilla ja -asteilla. Koordinoinnin kautta voidaan ehkäistä arviointien ja niihin liittyvien tiedonkeruiden päällekkäisyyksiä sekä auttaa koulutuksen järjestäjiä ennakoimaan tulevia arviointihankkeita ja huomioimaan kansallisia arviointiteemoja paikallisessa arviointi- ja laatutyössä.

Arviointihankkeen käynnistysvaiheessa suunnitteluryhmän monitahoinen koostumus sekä sidosryhmien kuulemis- ja keskustelutilaisuudet toimivat foorumina eri osapuolten näkökulmien ja tarpeiden näkyväksi tekemiselle ja huomioon ottamiselle. Arvioinnin toteutuksessa arviointiryhmän monitahoinen kokoonpano sekä osallistavien arviointimenetelmien käyttö edistävät kommunikatiivisuuden toteutumista. Arvioitavaa kohdetta koskevien arviointiperusteiden, vahvuuksien, hyvien käytäntöjen, kriittisten kohtien ja kehittämiskohteiden määrittelemisen yhdessä arviointiryhmän ja koulutuksen järjestäjien kanssa on hyvä keino toteuttaa kommunikatiivisen arvioinnin yhteistyön periaatetta. Laadukkaalla ja koko arviointiprosessin ajan jatkuvalla viestinnällä voidaan ylläpitää kommunikatiivista tilaa.

Kommunikatiivisen arvioinnin tehtävänä on mahdollistaa yhteinen ponnistelu muutosten aikaansaamiseksi (Niemi 2000a, 172–173; Niemi 2000b, 24–25). Arvioinnissa eri toimijatahoille tulee luoda aitoja osallistumismahdollisuuksia toiminnan kehittämiseen ja muutosten aikaansaamiseen. Koulutuksen järjestäjien itsearviointi osana arviointihanketta antaa mahdollisuuden prosessin aikana syntyvän paikallisen arviointitiedon välittömälle hyödyntämiselle. Monitahoisuusperiaatetta toteuttaen on mahdollista vahvistaa itsearvioinnin reflektiivisyyttä. Kun itsearviointiryhmässä on mukana organisaation ja sen sidosryhmien eri toimijoita ja toimijatasoja – kuten johtoa, opetushenkilökuntaa, opiskelijahallintoa, opiskelijoita ja työelämän edustajia – verkostomaisuus, erilaisten näkökulmien esiin tuominen ja kokonaisvaltaisen kuvan hahmottaminen arvioitavasta kohteesta mahdollistuu. Onnistuneimmillaan itsearvioinnissa syntyy arvioivaa keskustelua ja tulkinnallista analyysiä arvioinnin kohteena olevasta toiminnasta, sen vahvuuksista, kehittämisen tarpeista ja keinoista – ja lisäksi saadaan käynnistymään kehittämis- ja uudistamisprosesseja. Olennaista onnistumisen kannalta on se, miten hyödylliseksi itsearviointi koetaan, miten sitä osataan soveltaa ja miten siihen sitoudutaan. Itsearvioinneissa erityistä huomiota tulee kiinnittää arviointiprosessin metodiikkaan, ohjeistukseen, perusteluihin ja ajoitukseen, jotta arviointi ei ole liian kuormittava eikä vaikeaselkoinen.

Muutosten aikaansaamista ja kehittymistä edesauttaa se, että arviointihankkeen kehittämissuosituksissa konkretisoidaan keinoja, joilla suosituksessa mainittu tavoite saavutetaan. Konkretisoiminen edellyttää arvioinnin tuloksista ja suosituksista keskustelemista sekä niiden ja arvioinnin esiin nostamien hyvien käytäntöjen levittämistä ja jalkauttamista. Tämä puolestaan edellyttää arviointihankkeen suunnitelmallista disseminaatiota. Arvioinnin ja sen tulosten kontekstuaalista relevanssia lisää se, että suositukset pystytään konkretisoimaan kehittämistoiminnaksi paikallisella, alueellisella ja valtakunnan tasolla. Seuranta-arviointien kautta voidaan analysoida arviointitulosten ja kehittämissuosituksien vaikutuksia ja vaikuttavuutta. Sidosryhmätyö ja viestintä ovat keinoja kommunikatiivisen tilan avoinna pitämiseen ja yhteyksien rakentamiseen myös arviointihankkeiden ulkopuolella.

Ulkopuolisen ja paikallisen arvioinnin vuorovaikutusta voidaan kehittää esimerkiksi nivomalla arviointikohteita ja -hankkeita kiinteämmin koulutuksen järjestäjien laatusuosituksiin ja -kriteereihin. Perusopetukseen on jo luotu yhtenäinen laatuksiteeristö. Lukio-koulutuksessa tällaista ei toistaiseksi vielä ole. Ammatillisen koulutuksen laadunhallintasuositus on ollut voimassa jo muutaman vuoden. Tätä kirjoitettaessa ammatillisen koulutukseen ollaan luomassa kansallisia laatuksiteereitä, joihin pohjautuva auditointitoiminta

on tarkoitus käynnistää parin vuoden kuluttua laatu järjestelmien kehittämisvaiheen jälkeen. Aika ajoin on tarpeen myös arvioida laatusuositusten ja -kriteerien toimivuutta ja vaikuttavuutta kehittävän kulttuurin synnyttämisessä ja edistämässä.

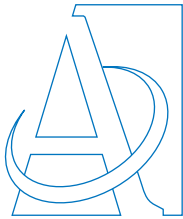
Arviointitiedon kumuloituminen ja trenditiedon muodostuminen mahdollistuvat, kun arvioitavaa kohdetta koskevaa tietoa tuotetaan suunnitelmallisesti pitkällä aikavälillä. Edelliseen liittyy myös kattavuus, eli arvioitavan kohteen tarkastelu monipuolisesti eri näkökulmista. Näihin tavoitteisiin päästään esimerkiksi siten, että arviointihanke kytkeytyy tiettyyn sisällölliseen kokonaisuuteen ja muodostuu useammasta osahankkeesta. Arviointihanke prosessina yhdistää erilaisia arvioinnin ja tiedontuotannon muotoja. Prosessin osateemat seuraavat toisiaan muodostaen pitkäkestoisen ohjelman, joka sallii kuitenkin proaktiivisuuden ja tarttumisen ajassa muuttuviin ilmiöihin ja tarpeisiin.

Arvioinnin eri toimijoiden keskinäinen suhde ja vuorovaikutus luovat arviointitoiminnan kokonaisuuden, jota kehystää ajallinen, yhteiskunnallinen ja koulutuspoliittinen konteksti. Kun kansallinen arviointijärjestelmä – valtakunnallisen, alueellisen ja paikallisen arviointitoiminnan muodostama kokonaisuus – nähdään kommunikatiivisena tilana, korostuksen kohteeksi nousee arvioinnin toimijatahojen käymä dialogi, jossa arviointiosaaminen ja arviointiin liittyvä reflektiivisyys kehittyvät osallisuuden ja kollektiivisesti tapahtuvan arviointitiedon tuottamisen ja tulkinnan kautta. Tällöin arvioinnin kohteita analysoidaan eri tahojen näkökulmasta ja eri tahojen toimintana. Arvioinnin eri muotojen läpinäkyvyyttä ja keskinäistä synkronoitumista vahvistetaan. Arvioinnin arvo määräytyy arvioinnin relevanssin perusteella. Arviointi on vaikuttavaa, kun se kehittää eri tahojen toimintaprosesseja ja auttaa niitä saavuttamaan yhä paremmin toiminnalle asetettuja tavoitteita. Kommunikaatioperiaatteen kannalta arviointi on onnistunutta, kun eri tasoilla syntynyt arviointitietoa osataan käyttää paitsi kyseisen tason myös muiden tasojen toimintojen kehittämiseen. Tämä luo edellytykset systeemitason oppimiselle ja arviointijärjestelmän kokonaisuuden kehittämiseksi.

Lähteet

- Hansson, A.-I. 2002. Selvitys sosiaali- ja terveyspalveluiden ohjauksesta ja valvonnasta. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2002:8. http://pre20031103.stm.fi/suomi/pao/pava_trm/pava_trm.pdf (luettu 17.6.2013).
- Heinonen, S. 2001. Arvioinnin teoreettisia lähtökohtia. Teoksessa R. Jakku-Sihvonon & S. Heinonen (toim.) Johdatus koulutuksen uudistuvaan arviointikulttuuriin. Opetushallitus. Arviointi 2001:2, 21–47.
- Honkasalo, R. & Nyyssölä, K. 2012. Koulutuksen järjestäminen kohti 2020-lukua. Kuntarakenteen, opilaitosverkoston ja ohjauksen nykytilanne sekä kehitysnäkymät. Tilannekatsaus huhtikuu 2012. Opetushallitus. Muistiot 2012:2.
- Huusko, M. 2008. Itsearviointi kehittävän arvioinnin menetelmänä. Teoksessa E. Korkeakoski & H. Silvennoinen (toim.) Avaimia koulutuksen arvioinnin kehittämiseen. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 31, 127–138.
- Kemmis, S. 2008. Opening communicative space: Evaluation and the public sphere. Teoksessa A. Kallioniemi, A. Toom, M. Ubani, H. Linnansaari & K. Kumpulainen (toim.) Ihmistä kasvattamassa: Koulutus – Arvot – Uudet avaukset. Professori Hannele Niemen juhla kirja. Suomen kasvatustieteellinen seura. Kasvatustieteiden tutkimuksia 40, 135–157.

- Kohonen, K. & Tiala, T. (toim.) 2002. Kuntalaiset ja hyvä osallisuus. Lupaavia käytäntöjä kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi. Sisäasiainministeriö, osallisuushanke ja Suomen Kuntaliitto.
- Korkeakoski, E. 2010. Arviointitoiminnan vaikuttavuuden strategiset menestystekijät. Teoksessa E. Korkeakoski & P. Tynjälä (toim.) Hyötyä ja vaikuttavuutta arvioinnista. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 50, 101–116.
- Koulutuksen arviointineuvosto. 2004. Koulutuksen arvioinnin uusi suunta. Arviointiohjelma 2004–2007. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 1.
- Lyytinen, H. K. & Nikkanen, P. 2005. Kehittämiskoivomaa arvioinnista. Teoksessa H. K. Lyytinen & A. Räisänen (toim.) Kehittämissuuntaa arvioinnista. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 6, 129–141.
- Manninen, J. & Kauppi, A. 2008. Kehittävä arviointi. Teoksessa E. Korkeakoski & H. Silvennoinen (toim.) Avaimia koulutuksen arvioinnin kehittämiseen. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 31, 117–125.
- Niemi, H. 1996. Effectiveness of teacher education. A theoretical framework of communicative evaluation and the design of a Finnish research project. Teoksessa H. Niemi & K. Tirri (toim.) Effectiveness of teacher education. New challenges and approaches to evaluation. Tampereen yliopiston opettajankoulutuslaitoksen julkaisuja A 6, 11–32.
- Niemi, H. 2000a. Opettajankoulutuksen vaikuttavuus. Teoksessa R. Raivola (toim.) Vaikuttavuutta koulutukseen. Suomen Akatemian koulutuksen vaikuttavuusohjelman tutkimuksia. Suomen Akatemian julkaisuja 2:2000, 169–193.
- Niemi, H. 2000b. Teacher education confronting a moving horizon. Teoksessa K. Kumpulainen (toim.) In search of powerful learning environments for teacher education in the 21st century. Oulun yliopisto. Acta Universitatis Ouluensis. Series E, Scientiae rerum socialium 39, 16–29.
- Niemi, H. & Kemmis, S. 1999. Communicative evaluation: Evaluation at the crossroads. Lifelong learning in Europe 1, 55–64.
- Niemi, H. & Kemmis, S. 2012. Communicative evaluation for improvement in education. Teoksessa J. Harford, B. Hudson & H. Niemi (toim.) Quality assurance and teacher education: International challenges and expectations. Oxford: Peter Lang, 53–82.
- Opetushallitus. 2008. Ammatillisen koulutuksen laadunhallintasuositus. Helsinki: Opetushallitus.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2012a. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen perustaminen. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:19.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2012b. Koulutuksen arviointisuunnitelma vuosille 2012–2015. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:14.
- Opetusministeriö. 2007. Koulutuksen arviointijärjestelmän kehittämistyöryhmän muistio. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:27.
- Opetusministeriö. 2010. Perusopetuksen laatukriteerit. Opetusministeriön julkaisuja 2010:6.
- Patton, M. Q. 1997. Utilization-focused evaluation. 3. painos. Thousands Oaks: Sage Publications.
- Räisänen, A. 2008. Koulutuksen järjestäjän opas. Koulutuksen järjestäjä ja kansallinen arviointi. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 34.
- Rönholm, H. & Räisänen, A. (toim.) 2005. Arviointi tukee kehittymistä – miten arvioinnin kehittymistä tuetaan? Koulutuksen järjestäjien tukeminen arviointiin liittyvissä asioissa. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 7.
- Selkee, J. 2009. Sivistystoimen hallintokysely 2008. Suomen Kuntaliitto. Verkkojulkaisu. <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/opekutilastot/Documents/Sivistystoimen%20hallintokysely.pdf> (luettu 12.6.2013).
- Silvennoinen, H. 2010. Arviointiprosessin vaikuttavuus osallistumisen näkökulmasta. Teoksessa E. Korkeakoski & P. Tynjälä (toim.) Hyötyä ja vaikuttavuutta arvioinnista. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 50.
- Stenvall, J. & Syväjärvi, A. 2006. Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittämisosasto. Tutkimukset ja selvitykset 2006:3.
- Tukia, H. & Wilskman, K. (toim.) 2011. Informaatio-ohjaus kuntien tukena. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 57:2011. <http://www.thl.fi/thl-client/pdfs/b4c22684-b85f-4be0-bc6c-991ca4ed337f> (luettu 14.6.2013).
- Tynjälä, P., Kukkonen, P., Poikela, E., Rask, I., Salvi, H., Sirkkiä, H., Knubb-Manninen, G., Hietala, R. & Reinikainen, P. 2011. Ammatillinen koulutus kansallisten arviointien näkökulmasta. Synteesi arvoineista 2006–2010. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 56.



Tiedonkäsitykset, arviointimallit ja arviointien johtamisen haasteet

Tiivistelmä: Artikkelissa tarkastellaan kansallisten koulutuksen arviointien taustalla vaikuttavia tiedonkäsityksiä ja niiden asettamia haasteita arviointien johtamiselle. Tiedonkäsitykset jaetaan lineaariseen ja kompleksiseen näkökulmaan. Tiedonkäsitysten asettamat johtamisen haasteet kuvataan artikkelissa matriisina, jota sovelletaan arviointihankkeiden johtamisen analysointiin kahdessa tapausesimerkissä. Nämä esimerkit osoittavat, että arviointien taustalta on löydettävissä erilaisia tiedonkäsityksiä, jotka edellyttävät erilaista arviointien johtamista. Kompleksiseen tiedonkäsitykseen perustuvissa arvioinneissa tarvitaan epävarmuuden sietämistä, yhteistoiminnallista johtamista ja oppimista sekä joustavaa päätöksentekoa, joka perustuu kriittisyyteen ja luovaan ajatteluun. Lineaariseen tiedonmuodostukseen perustuvat arvioinnit edellyttävät puolestaan huolellista yksityiskohtien hallintaa, valmiiksi asetettuihin tavoitteisiin sitoutumista ja tavoitejohtamista. Asiantuntijaverkostoissa toteutettava kehittävä arviointi kokonaisuudessaan vaatii yhteistoiminnallisuutta ja neuvotteluun perustuvia toimintatapoja.

Sammandrag: I artikeln granskas de kunskapsuppfattningar som i bakgrunden inverkar på de nationella utvärderingarna samt de utmaningar som dessa uppfattningar ställer på ledandet av utvärderingarna. Kunskapsuppfattningarna indelas i en linjär och en komplex synvinkel. De utmaningar som kunskapsuppfattningarna innebär för ledarskapet beskrivs i artikeln i form av en matris, som därefter används för att analysera ledningen av utvärderingsprojekten i två exempelfall. Dessa exempel visar att man kan finna olika kunskapsuppfattningar bakom utvärderingarna, vilka förutsätter olika sätt att leda projekten. I utvärderingar som grundar sig på en komplex kunskapssyn är det nödvändigt att man står ut med osäkerhet. Vidare behövs ett samverkande ledarskap och gemensam inläring samt ett flexibelt beslutsfattande som baserar sig på kritiskt och kreativt tänkande. Utvärderingar som grundar sig på en linjär kunskapssyn förutsätter å sin sida noggrann kontroll av detaljer, att man förbinder sig vid färdigt uppställda mål samt målstyrt ledarskap. Utvecklande utvärdering som genomförs i expertnätverk kräver i sin helhet samverkan och verksamhetssätt som baserar sig på förhandling.

Kansalliset koulutuksen arvioinnit toteutetaan Suomessa kehittäväällä ja verkostomaisella otteella, eli tietoa tuotetaan arvioitsijoiden keskinäisen ja arviointeihin osallistuvien välisen vuorovaikutuksen sekä tutkimustiedon ja muiden aineistojen avulla (Koulutuksen arviointineuvosto 2004; Räisänen 2008; Valtioneuvoston asetus koulutuksen arvioinnista 1061/2009). Arviointien tavoitteena on tuottaa tietoa ja suosituksia arvioitavan teeman kehittämiseksi. Kulloinkin käytettävät toteutusmallit luodaan tapauskohtaisesti arviointeja varten, jolloin mallit muuttuvat menetelmien ja arvioitsijoiden osaamisen kehittyessä. Erilaisten toteutusmallien kokeilun myötä myös arvioinnin reunaehdot ja paradigmatt vähitellen uudistuvat.

Erilaisia toteutusmalleja tarvitaan, sillä arviointihankkeiden toimeksiannot poikkeavat merkittävästi toisistaan. Arviointia voidaan tarvita tilivelvollisuutta (evaluation for accountability), kehittämistä (evaluation for development) tai tiedon tuottamista (evaluation for knowledge) varten (Chelimsky 1997). Jotkut toimeksiannot kohdistuvat koulutusjärjestelmän tai tietyn koulutussektorin tilan, toiset yksittäisten teemojen arviointiin (OKM 2012). Myös toimeksiantojen tietoteoreettiset lähtökohdat asettavat erilaisia vaatimuksia arvioinnille. Lähtökohtaisena oletuksena voidaan pitää esimerkiksi sitä, että arvioinnin kohde on ylipäänsä mitattavissa ja arvioitavissa, tai sitä, että arvioinnin avulla voidaan tuottaa uudenlaista jäsenystä arvioitavaan ilmiöön. Arviointihankkeiden ensimmäisenä perustehtävänä onkin yleensä selvittää, millaiseen tiedonkäsitykseen toimeksianto perustuu ja mitä arvioinnin avulla halutaan saada aikaan.

Erilaisten toimeksiantojen lisäksi myös arviointiryhmän jäsenten tiedonkäsitykset vaihtelevat muun muassa koulutustaustan mukaan (Skolits, Morrow & Burr 2009). Nämä tiedonkäsitykset heijastuvat arvioinnin suunnittelua ja toteutusta koskeviin valintoihin. Tiedonkäsitykset ja niiden taustalla vaikuttavat arvot ovat yleensä piileviä ja ainakin osittain tiedostamattomia, mikä vaikeuttaa niiden merkityksen tarkastelua (Pietiläinen & Korkeakoski 2012). Arvioitsijoiden osaaminen ja näkemykset voivat myös kehittyä tai muuttua arvioinnissa hankitun tiedon ja yhteisten keskustelujen pohjalta. Loppuloksena arviointi tuottaa parhaimmillaan aineistoon perustuvan uuden näkökulman tarkasteltavaan ilmiöön, jonka ymmärretään olevan sidoksissa arvioinnin toimeksiantoon sekä sen tekijöihin ja toteutusmalliin. Tuotettua tietoa ei nähdä tällöin absoluuttisena totuutena, vaan arvioinnin tekijöistä ja siinä käytetyistä malleista riippuvana, muuttuvana ja suhteellisena konstruktiona. (Vrt. Tynjälä 2004, 66–67.)

Tässä artikkelissa tarkastellaan, *millaisia vaatimuksia arviointien toimeksiantojen taustalla olevat erilaiset tiedonkäsitykset asettavat arviointien johtamiselle*. Artikkelin käsitteellisen viitekehysten keskeisinä käsitteinä on käytetty lineaarista ja kompleksista tiedonkäsitystä arviointien toimeksiantojen lähtökohtina.

Käsitteellinen viitekehys

Lineaariseen tiedonkäsitykseen perustuva arviointimalli

Arviointihankkeet voivat toimeksiantojensa osalta edustaa esimerkiksi lineaarista tai kompleksista tiedonmuodostuksen mallia. Lineaarisen tiedonkäsityksen taustalla vai-

uttaa realistinen tai objektiivinen maailmankuva, jossa arviointiasetelma perustuu havaitun todellisuuden ja ennalta asetettujen kriteerien välisen eron todentamiseen. Arviointiasetelma sisältää arvioinnin kohdetta kuvaavan tavoitetilän, jonka todentamiseksi arviointi tehdään.

Tietoteoreettisesti lineaarisuus edustaa newtonilaista maailmankuvaa, jossa tavoiteltavat lopputulokset ja asioiden etenemisjärjestys ovat tarkasti ennakoitavissa (Goldspink 2007; Pietiläinen 2010). Lineaarista tiedonkäsitystä voidaan kutsua myös tulosorientoituneeksi (Zeleny 1982, 2011) tai rationaaliseksi (Valovirta & Hjelt 2005) lähestymistavaksi. Lineaarinen tiedonkäsitys on liittynyt kiinteästi periaatteeseen, jossa pyrkimyksenä on ollut palvelujen tuottaminen yhä vähemmillä resursseilla (Wilenski 1986). Tämän niukuuden periaatteen soveltamisen lähtökohtana voidaan pitää Michael Porterin (1980) oppia arvoketjusta (*value chain*), jossa hyödykkeen tai palveluidean arvo kasvaa sen valmistusprosessissa vaiheittain. Opin mukaan tuotteen tai palvelun tulosten ja vaiheiden tarkalla ennakkoinnilla oletetaan siten saavutettavan kustannussäästöjä ja tehokkaita prosesseja.

Edellä kuvatun lineaarisen logiikan mukaan arviointihanke voidaan nähdä eheänä kokonaisuutena, jossa tehtävät suoritetaan rationaalisesti loogisessa järjestyksessä. Lineaarinen tiedonkäsitys muodostaa näin eräänlaisen arviointiprosessin ideaalin, jossa arvioinnin toteutukseen liittyvät epävarmuustekijät ovat ennakoitavia ja hallittavia. Lisäksi toimeksiannon lähtökohdat ovat selkeitä ja tarkkaan rajattuja. Nämä lähtökohdat voidaan määritellä yksityiskohtaisesti esimerkiksi koulutuspoliittisen lakiuudistuksen, ohjelman tai tutkintojen ja opetus suunnitelman perusteiden ympärille. Lineaariseen tiedonkäsitykseen pohjautuville arvioinneille on usein ollut tunnusomaista, että toimeksiannon määrityksiä ja rajauksia ei kyseenalaisteta vaan ne hyväksytään annettuina. Koska toimeksiannossa on tehty arviointia koskevat määritykset valmiiksi, suunnittelua ja toteutusta voidaan pitää jokseenkin mekaanisina ja toistettavissa olevina arvioinnin vaiheina. Tällöin myös arvioinnin reunaehdot, kuten tarvittavat resurssit, aikataulut ja tavoiteltava arviointitieto voidaan ennakoita tarkasti.

Johtamisen näkökulmasta lineaariseen tiedonkäsitykseen pohjautuvan arvioinnin haasteena on arviointiryhmän sitouttaminen valmiiksi asetettuihin tavoitteisiin ja niiden tehokkaaseen todentamiseen. Arvioinnin merkityksen selvittäminen, toimeksiannon operationalisointi, arviointiryhmän työnjaosta sopiminen ja prosessien valvonta ovat hankkeen johtamisen kulmakiviä. Arviointimallissa on keskeistä varmistaa, että arviointiryhmä toimii ennakoilta sovitun mukaisesti. Arviointimalli voi edellyttää ulkopuolelta annettujen kriteerien syvällistä sisällönhallintaa ja niiden yhdenmukaista soveltamista. Lisähaasteena on myös prosessin eri osa-alueiden toteutus usein tarkasti laaditun aikataulun mukaisesti. Kaiken kaikkiaan lineaariseen tiedonkäsitykseen perustuvaa arviointitoimintaa voi kuvata tavoitejohtamisena, jonka keskeisenä pyrkimyksenä on tuottaa toimintaprosesseja, jotka mahdollisimman hyvin johtavat ennalta asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen.

Kompleksiseen tiedonkäsitykseen perustuva arviointimalli

Julkisten organisaatioiden toimintaympäristön muutosten nopeutuessa ja kompleksisuuden lisääntyessä lineaarinen, rationaalisuuteen perustuva tiedonkäsitys on vähitellen menettänyt merkitystään (Vartiainen 2007). Julkisiin organisaatioihin on kohdistunut entistä enemmän samanaikaisia johtamishaasteita, joita ei ehditä tai edes pystytä ratkaisemaan rationaalisesti (Stenvall & Virtanen 2007). Kompleksisuuden tunnistaminen ja siihen liittyvä tiedonkäsitys voidaan nähdä avaimena tällaisten monimutkaisten ongelmien ratkaisemiseen. Kompleksinen tiedonkäsitys muodostaa tietoteoreettisesti väljän viitekehysten, jossa toiminnan tavoiteltavat tulokset nähdään vähintään osittain epäselvänä tai pirstaleisena kokonaisuutena. (Pietiläinen 2010.)

Entistä useammin myös arviointitietoa halutaan sellaisista teemoista, joille ei voida määritellä yksiselitteisiä tavoitteita, joita vasten arvioitavan kohteen tilaa voitaisiin tarkastella. Tällaiset arvioinnit ovat usein toimeksiannoltaan laajoja ja jäsentymättömiä. Jäsentymättömyys voi johtua siitä, että toimeksiannon taustalle ei ole löydettävissä vain tiettyä koulutuspoliittista tavoitetta tai ohjelmaa, jota arvioinnin avulla pyritään tukemaan. Tällaisessa tilanteessa arviointia saatetaan tarvita erilaisten koulutuspoliittisten vaihtoehtojen selkiyttämiseksi.

Edellä kuvattujen kompleksisten arviointien suunnittelu ja suuntaaminen on usein aineistolähtöinen ja monivaiheinen prosessi, sillä valmista käsitteellistä viitekehystä ei yleensä ole. Arviointimetodologia etenee tällöin hermeneuttisesti ja dialektisesti (vrt. Shaw 1999, 39). Prosessin syklisten etenemisen ohella tunnusomaista aineistopohjaiselle arvioinnille on työn lähtökohtien kriittinen ja luova tarkastelu sekä arvioijien mahdollisuus vaikuttaa arviointikysymyksiin, kriteereihin ja kehittämissuosituksen laatimiseen. Kompleksiseen tiedonkäsitykseen perustuvaa arvioinnin työskentelyotetta voidaan tällöin luonnehtia konstruktivistiseksi. (Vrt. Cuba & Lincoln 1989, 43–45.)

Konstrukttiivinen työskentelyote edellyttää yhteistoiminnallista johtamista, jossa johtamisen haasteet liittyvät luottamuksen ilmapiiirin luomiseen ja sen kautta arviointiryhmän osaamisen hyödyntämiseen. Jäppisen (2012; ks. myös Jäppinen & Sarja 2012) mukaan yhteistoiminnallisessa johtamisessa pyritään dialogisen vuorovaikutuksen avulla moniäänisyyteen, erilaisten näkökulmien esiintuomiseen ja asiantuntijuuden jakamiseen. Samoin kuin lineaarisessa johtamisen mallissa, myös yhteistoiminnallisessa johtamisessa tarvitaan toimintojen valvontaa, mutta kontrollia rakennetaan luottamuksen, yhteisöllisyyden ja oman toiminnan arvioinnin varassa. Arviointikokonaisuus on epälineaarinen prosessi, jota ei voi etukäteen täysin hallita (Cuba & Lincoln 1989, 45).

Kompleksisuuden asettamana johtamishaasteena on epävarmuuden sietäminen, muiden esittämien näkemysten kunnioittaminen ja joustava päätöksenteko. Kun toimeksiannon lähtökohdat ja tavoitteet ovat jäsentymättömiä, arvioinnin onnistuminen edellyttää kohdetta koskevien yhteisten merkitysten muodostamista ja tiedonrakentelua. Zeleny (2011) nimittää tätä prosessia kognitiivisen tasapainotilan etsimiseksi (*cognitive equilibrium*). Arviointiryhmän jäsenten asiantuntemus ja tasapuolinen osallisuus on tällöin erityisen tärkeää, ja näiden tekijöiden vaikutus arvioinnin lopputulokseen tunnustetaan. Kehittävän arvioinnin ideaalin pohjalta toteutettavien arviointihankkeiden vahvuuksia ovat arvioitavaa teemaa koskevan asiantuntemuksen ja jaetun ymmärryksen kumulatiiv-

vinen kasvattaminen. Johtamisen näkökulmasta olennaista on pystyä päämäärätietoisesti rakentamaan arviointimallia siten, että sen aikana voidaan oppia arviointiprosesseista ja niiden myötä löydetystä havainnoista. (Vrt. Patton, 1997, 109–113.)

Johtamisen haasteiden tulkintakehys

Edellä on esitetty kaksi erilaista arviointien toimeksiantoja ja johtamista vastaavaa tiedonkäsitystä. Nämä tiedonkäsitykset ovat teoreettisia yleistyksiä, jotka harvoin näkyvät arvioinneissa sellaisenaan. Tehtyjä yleistyksiä voidaan kuitenkin hyödyntää kansallisten koulutuksen arviointien luokittelun pohjana. Taulukkoon 1 on koottu esitys siitä, millä tavoin tiedonkäsitykset ja niiden haasteet johtamiselle ilmenevät arvioinnin eri vaiheissa. Esityksen perustana on käytetty yleisiä kuvauksia arvioinnin keskeisistä vaiheista (Bryson, Patton & Bowman 2011; Silvennoinen 2010) sekä tässä luvussa tehtyä tarkastelua lineaarisen ja kompleksisen tiedonkäsityksen luonteesta ja merkityksestä arviointien johtamiselle. Seuraavassa luvussa tarkastelemme, millä tavalla taulukon tulkintakehyyksen esittämät näkökohdat toteutuvat kansallisia koulutuksen arviointeja kuvaavissa tapausesimerkeissä.

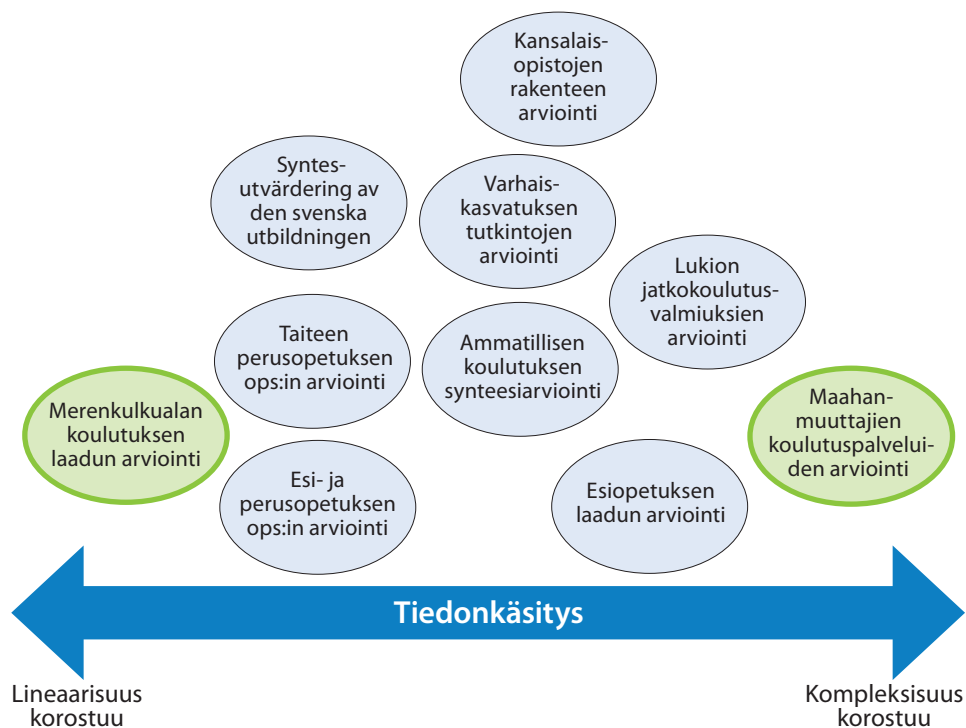
Taulukko 1. Lineaarinen ja kompleksinen tiedonkäsitys sekä niitä vastaavat johtamishaasteet arvioinnin eri vaiheissa

Arvioinnin vaiheet	Lineaarinen tiedonkäsitys	Johtamishaaste (tavoitejohtaminen)	Kompleksinen tiedonkäsitys	Johtamishaaste (kollaboratiivinen johtaminen)
Arviointitehtävän määrittely ja tavoitteiden asettaminen	Annettuna toimeksiannossa	Sitoutuminen valmiiksi asetettuun tehtävään ja tavoitteisiin	Tuotetaan arvioinnin suunnittelun aikana	Epävarmuuden sietäminen, merkitysneuvottelujen fasilitointi, joustava päätöksenteko
Tavoitteita kuvaavien sisältöjen ja kriteerien muotoileminen	Annettuna toimeksiannossa	Sitoutuminen valmiiksi asetettuihin sisältöihin ja kriteereihin	Tuotetaan arvioinnin suunnittelun aikana	Epävarmuuden sietäminen, merkitysneuvottelujen fasilitointi, joustava päätöksenteko
Tiedonkerääminen	Suljettu kysymyksenasettelu	Tiedonkeruun käytännön organisointi, asetetun menettelytavan noudattaminen	Avoin (tai moniulotteinen) kysymyksenasettelu	Tiedonkeruun validiteetti
Analyyysi ja arvottavat päätelmät	Asetettujen kriteerien toteutumisen todentaminen	Kehittämisehdotusten tuottaminen	Uuden ymmärryksen tuottaminen	Arvottavien päätelmien perustelu

Tapaustutkimuksen toteutus

Tapaustutkimuksen kohteet ja tulkintakehys

Valitsimme tapaustutkimuksen kohteiksi ne Koulutuksen arviointineuvoston vuosina 2011–2013 toteuttamat kansalliset arvioinnit, jotka selkeimmin kuvaavat muodostetun tulkintakehyyksen ääripäitä. Oletuksena on, että tällä tavoin saadaan konkreettisimmin havainnollistetuksi arviointien erilaiset tiedonkäsitykset ja johtamista koskevat haasteet. Kuviossa 1 edellä kuvatut tiedonkäsitykset on sijoitettu jatkumolle, jonka toisessa ääripäässä on lineaarinen ja toisessa ääripäässä kompleksinen tiedonkäsitys. Koulutuksen arviointineuvoston toteuttamat arvioinnit on sijoitettu janan eri kohtiin sen mukaan, miten niissä ilmenee eri tiedonkäsitysten piirteitä näkemyksemme mukaan. Arviointien sijoittamista kuvioon on määrittänyt myös se, miten tarkkaan arvioinnin tilaaja on määritellyt toimeksiannon ja onko arviointien taustalta löydettävissä valmiiksi asetettu koulutuspoliittinen tai lainsäädännöllinen tahtotila. Edellisessä luvussa esitetyn tulkintakehyyksen perusteella voidaan sanoa, että näistä arvioinneista merenkulkualan koulutuksen laadun arviointi edustaa konkreettisimmin lineaarista ja maahanmuuttajien koulutuspalveluiden arviointi taas kompleksista tiedonkäsitystä. Näin ollen nämä kaksi arviointia on valittu tapaustutkimuksen kohteiksi. Loput kuvion arvioinneista sisältävät selkeämmin piirteitä molemmista tulkintakehyyksen mukaisista tiedonkäsityksistä.



Kuvio 1. Tulkinta lineaarisen ja kompleksisen tiedonkäsityksen korostumisesta Koulutuksen arviointineuvoston vuosina 2011–2013 toteuttamissa arvioinneissa

Seuraavaksi tarkastelemme, millä tavoin tiedonkäsitykset ja johtamisen haasteet ilmenevät tapaustutkimukseen valituissa esimerkeissä. Käytämme tarkastelun pohjana muodostettua tulkintakehystä. Analysoimme tulkintakehysten mukaisesti, millä tavalla arviointia vastaava tiedonkäsitys toteutuu tapausesimerkissä arviointiprosessin eri vaiheissa ja millä tavalla tämän tiedonkäsityksen asettamaan johtamishaasteeseen vastataan.

Tapaus 1: Merenkulkualan koulutuksen laadun arviointi

Merenkulkualan koulutuksen laadun arviointi toteutettiin 2010–2012 yhteistyössä Korkeakoulujen arviointineuvoston kanssa. Suomalaista merenkulun koulutuksen järjestämistä ohjaa kansainvälisen merenkulkujärjestön (*IMO – International Maritime Organization*) yleissopimus (*STCW – Standards of Training, Certification and Watchkeeping*) sekä sopimukseen pohjautuva merenkulkijoiden vähimmäiskoulutusta koskeva direktiivi 2008/106/EY. Näin ollen myös kohteen arviointitehtävä, tavoitteet ja kriteerit muotoutuivat kansainvälisen direktiivin sekä erityisesti yleissopimuksen perusteella. Arvioinnin tarkoituksena oli varmistaa, että suomalaisten merenkulkualan koulutusta tarjoavien organisaatioiden laadunvarmistusjärjestelmät toimivat vähintään STCW-yleissopimuksen edellyttämällä tavalla.

Koska arviointitehtävä, tavoitteet ja kriteerit oli määritelty jo valmiiksi toimeksiannossa, niiden määrittämiseen ei jouduttu käyttämään aikaa arviointiryhmässä. Arvioinnin suunnittelua koskeva johtamishaaste koski käytännön asioita, kuten sitä, missä roolissa kukin asiantuntija on arvioinnissa tai miten arviointiin käytettävä aika jaetaan. Kunkin arvioitavan organisaation arviointi koostui organisaation lähettämästä ennakkomateriaalista, yhden päivän mittaisesta arviointivierailusta ja palauteraportista. Koska varsinaiseen arviointivierailuun oli käytettävissä vain yksi päivä, vierailun sisällöt ja ajankäyttö oli rytmittävä tarkasti. Johtamisen kannalta arvioinnin suunnittelu edellytti huolellisuutta ja yksityiskohtien hallintaa. Kun arviointipäivän sisällöt ja ajankäyttö oli tarkasti selvillä, asiantuntijoiden roolit oli lopulta helppo määrittää.

Arvioinnin toteutusvaihe perustui suurimmaksi osaksi STCW-yleissopimuksen mukaisten laatukriteerien todentamiseen. Laatukriteerit olivat luonteeltaan pääasiassa dikotomisissa, jolloin arvioinnissa katsottiin, täytyvätkö STCW-yleissopimuksen mukaiset laatukriteerit vai eivät. Taulukossa 2 on kuvattu joitakin esimerkkejä todennetuista laatukriteereistä.

Asetettujen kriteerien näennäisestä yksinkertaisuudesta huolimatta niiden todentaminen oli abstraktien asioiden kohdalla haasteellista. Mikäli laatukriteeriä todennettiin vain tietystä näkökulmasta, asiasta saatiin yksipuolinen kuvaus. Laatukriteerien todentamisen luotettavuus pyrittiin varmistamaan siten, että samaa asiaa koskeva kysymys esitettiin kaikille organisaation keskeisille toimijaryhmille. Ylläpitäjien, johdon, opetushenkilöstön ja opiskelijoiden vastaukset auttoivat laatukriteeriä koskevan kokonaisvaltaisen tulkinnan tekemisessä. Arvioinnin toteutuksen dikotominen rakenne asetti haasteen laatua koskevien kehittämis ehdotusten tuottamiselle, sillä suljettu asetelma ei mahdollistanut laadullisten ehdotusten tekemistä. Tämän vuoksi dikotomisesta rakenteesta poikettiin kahdessa arvioinnin kohdassa. Organisaation laadunhallinnan vahvuuksista ja kehittä-

Taulukko 2. Esimerkkejä todennetuista laatukriteereistä

Arvioitava asia	Tarkentava kuvaus	Laatukriteeri
Koulutusyksikön toiminta-ajatus	Toiminta-ajatuksen valmistelu ja toiminta-ajatusta koskeva päätöksenteko	Koulutusyksiköllä on toiminta-ajatus ja henkilöstö tuntee sen
Opiskelijoiden ohjattu harjoittelu	Kehittämisen-, seuranta- ja toimeenpanovastuut	Kokonaisvastuu, mikäli sitä ei esitetä organisaatiokaaviossa
Opetushenkilöstön ammatillinen pätevyys	Muodolliset kelpoisuusehdot ja STCW-toimintokokonaisuuksien opettamisen edellyttämä asiantuntemus	Vähintään 3 vuotta työkokemusta alalta

miskohteista sekä ohjatun harjoittelun (työssäoppimisen) laadunhallinnan vahvuuksista ja kehittämiskohteista annettiin todentamisen lisäksi myös sanallinen palaute. Kokonaisuudessaan arviointiprosessia voidaan pitää onnistuneena. Toimeksiannon kysymyksiin saatiin selkeät ja luotettavat vastaukset annetun aikataulun mukaisesti.

Tapaus 2: Maahanmuuttajien koulutuspalveluiden arviointi

Maahanmuuttajataustaisten oppilaiden ja opiskelijoiden koulutuspalveluiden arviointi toteutetaan 2012–2013. Koska arviointi on tätä artikkelia kirjoitettaessa edelleen kesken, arvioinnin analyysin ja päätelmien teon vaihetta voidaan tarkastella vasta alustavasti. Arviointitehtävää, tavoitteita ja kriteereitä ei määritelty arvioinnin toimeksiannossa. Kansallisessa koulutuksen arviointisuunnitelmassa todetaan ainoastaan arvioinnin aihe ja toteutuksen ajankohta. Sisällönmääritys ja arvioinnin näkökulma on näin ollen jätetty kokonaisuudessaan arvioinnin toteuttajalle (arviointiryhmälle). Arviointitehtävän määrittelyä hankaloitti osaltaan myös se, että aiheesta ei ole olemassa yhtenäistä valtakunnallista politiikkaohjelmaa tai tavoiteasiakirjoja, joita vasten arvioinnin tavoitteita olisi voitu asettaa.

Arvioinnin suunnitteluvaihe muodostui laajaksi ja pitkäkestoiseksi prosessiksi, joka edellytti yhteistoiminnallista johtajuutta. Arviointitehtävän, tavoitteiden ja kriteerien määrittämiseen käytettiin lähes 70 % arviointiin varatusta kokonaisajasta. Arviointiryhmä neuvotteli ja etsi lukuisissa kokouksissa yksimielisyyttä toteutettavista linjauksista. Ryhmädynamiikan ja johtamisen kannalta lähtökohtien operationaalistaminen arviointikysymyksiksi osoittautui vaikeaksi, koska toimeksiantoon ei liittynyt selkeästi määriteltyjä tavoitteenasetteluita. Sen sijaan ryhmältä edellytettiin tavoitteisiin liittyviä kannanottoja, jotta tiedonhankinnan pohjaksi voitiin asettaa tarkasteltavaa kokonaisuutta mittaavia kriteereitä. Arvioinnin kriteereitä oli siis muodostettava arviointihankkeen kuluessa yhteisten kokousten ja tausta-aineiston pohjalta sitä mukaa kuin arvioijat muodostivat arvioitavasta teemasta arviointikehykseen perustuvaa yhteistä ymmärrystä. Lisähaasteen työskentelylle aiheutti arvioinnin laajuus. Arviointi koski neljää eri koulutussektoria ja kolmea osallistujaryhmää, joissa arvioitavan ilmiön lähtökohdat käsitettiin ainakin osittain eri tavoin toisiinsa nähden.

Suunnitteluvaiheen lopputuloksena syntynyttä arviointiasetelmaa voidaan pitää kompromissina, jossa osa arviointiryhmän jäsenten ehdotuksista sai enemmän, osa vähemmän kannatusta. Arvioinnin suunnitteluvaihetta voidaan pitää myös ryhmän yhteistoiminnallisena tai konstruktivistisena oppimisprosessina, sillä arvioinnin lopputulosta eivät ryhmän jäsenet olisi yksin kyenneet tuottamaan.

Arvioinnin toteutuksen keskeisenä menetelmänä oli kansallisesti toteutettu arviointikysely, jota täydennettiin haastatteluilla ja arviointivierailuilla. Suunnitteluvaiheeseen käytetty aika ja sen myötä muodostettu yhtenäinen kysymyksenasettelu kuitenkin mahdollisti sen, että myös arvioinnin analyysi ja päätelmien tekeminen voitiin toteuttaa yhdenmukaisella logiikalla.

Kuten useammissa jo aiemmin toteutetuissa kompleksisissa arvioinneissa, voitaneen myös tässä päättymässä olevassa arvioinnissa todeta, että toteutetun arviointimallin avulla on mahdollista tuottaa luotettava ja loogisesti eheä lopputulos. Arviointi on tuotettu aineistolähtöisesti, kehittävän arvioinnin periaatteita noudattaen ja arviointiryhmän yhteistoiminnallisuutta hyödyntäen. Johtamisen kannalta olennaista on myös ymmärtää käytettyyn arviointimalliin johtaneet reunaehdot ja se, että mallille ei ole aina tyydyttävää vaihtoehtoa. Arvioinnin toteuttaminen riippuu annetusta arviointitehtävästä ja arviointiryhmän tuottamasta tehtävän jäsenyyksestä. Tapauskohtaisesti määritettävissä arvioinneissa on toisaalta mahdollista – ja myös hyödyllistä – kokeilla erilaisia metodologisia lähestymistapoja.

Päätelmät

Arviointien taustalla olevat erilaiset tiedonkäsitykset edellyttävät erilaista suunnittelun ja toteutuksen logiikkaa

Erilaisia tiedonkäsityksiä edustavat kansalliset koulutuksen arvioinnit vaativat erilaista käytännön organisointia ja johtamista. Arvioinneissa, joiden toimeksiannoissa arviointitehtävä, tavoitteet ja kriteerit on valmiiksi määritelty, voidaan prosessin kulku ennakoida melko tarkasti jo suunnittelun alkuvaiheessa. Näin ollen tällaisten arviointien toteutuksen riskit ovat melko pieniä. Toisaalta tällaisten arviointien avulla voidaan tuottaa vain rajatusti uutta tietoa arvioitavasta ilmiöstä. Lineaariset arvioinnit soveltuvat siten ensisijaisesti asioiden todentamiseen ja esimerkiksi tilivelvollisuuden osoittamiseen.

Kompleksista tiedonkäsitystä edustavissa arvioinneissa toimeksianto on hyvin väljä tai jopa jäsentymätön. Toteutuksen riskit ovat suuria, sillä arvioitavaa ilmiötä koskevat määritykset ja luotettavuuden testaamiset voidaan tehdä vasta arvioinnin aikana. Samalla myös arvioinnin riskien ennakointi ja esimerkiksi resurssien kohdentaminen on haastavaa arvioinnin alkuvaiheessa. Tällaisia kompleksisia, konstruktivistiseen tiedon tuottamiseen perustuvia arviointeja kuitenkin tarvitaan uuden tiedon ja erilaisten kehittämissvaihtoehtojen tuottamiseen.

Arvioinnin suunnittelussa ja toteutuksessa on olennaista tunnistaa toimeksiannon taustalla olevia tiedonkäsityksiä ja ymmärtää niihin perustuvia toimintamalleja. Ilman tätä tunnistamista arvioinnin kohdetta, riskejä – tai edes merkitystä – ei välttämättä osata

tulkita oikein. Tässä artikkelissa muodostettua tulkintakehystä voidaan käyttää lähtökoh-
tana arviointeihin liittyvien johtamisen haasteiden tunnistamisessa.

Erilaiset arviointimallit edellyttävät erityyppistä johtajuutta

Koska arviointien taustalla olevat tiedonkäsitykset ovat erilaisia, myös arviointiryhmältä ja sen johtajalta edellytetään valmiutta erilaisiin toimintatapoihin. Jos toimeksiannossa on määritetty tarkasti arvioinnin tehtävä, tavoitteet ja kriteerit, arviointiryhmä voi käy-
tännössä aloittaa arvioinnin toteutuksen välittömästi. Tällöin arviointiryhmältä ei vaadita merkittävää visionäärisyyttä tai innovatiivisuutta vaan kykyä purkaa toimeksiantajan tekemä määrittäminen arvioinnin käytännön toteuttamiseksi. Kaikkien määritettyjen yksi-
tyiskohtien huomioon ottaminen ja todentaminen puolestaan edellyttää huolellisuutta arvioinnin toteutusvaiheessa. Ennalta asetettujen tavoitteiden voidaan ajatella jossain määrin ohjaavan myös kehittämissuosituksen laadintaa. Erilaisista johtamisen malleista tavoitejohtaminen näyttäisi pitkälti vastaavan tämänkaltaisten hankkeiden toteuttamista.

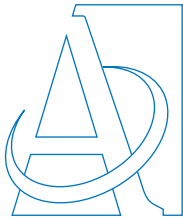
Jäsentymätön tai väljä toimeksianto asettaa arviointiryhmälle ja sen johtamiselle toisenlaisia vaatimuksia. Kun valmista esitystä arvioinnista ei ole, sellainen on kyettävä tuottamaan ryhmässä. Tällöin ryhmän jäseniltä on yhtäältä löydettävä riittävästi asian-
tuntemusta arvioitavan kohteen ja lähestymistavan määrittämiseen ja toisaalta kykyä joustaa ja hyväksyä myös omista mielipiteistä eriäviä näkemyksiä. Ryhmädynamiikka pitää saada toimimaan, jotta tavoitteisiin ja ratkaisumalleihin liittyvää epävarmuutta voidaan sietää ryhmässä. Arvioinnin suunnittelussa, toteutuksessa ja johtamisessa kes-
keistä onkin saada arviointiryhmän jäsenet oivaltamaan arvioinnin kulloinenkin luonne sekä sovittamaan oma tiedonkäsityksensä ja toimintatapansa arvioinnin edellyttämään malliin. Johtamiselta edellytetään tällöin kykyä aikaansaada ryhmässä luottamuksen ilmapiiri, jossa erilaisten tietoteoreettisten lähtökohtien kunnioittaminen, neuvottelu ja keskeneräiset ajatukset ovat mahdollisia. Ryhmä on saatava vakuuttumaan myös siitä, että prosessin myötä arviointiryhmän osaaminen ja sen tuntemus arvioitavasta ilmiöstä kehittyy. Yhteistoiminnallista johtamista ja oppimista voidaankin pitää edellytyksenä kompleksisen arviointihankkeen onnistumiselle.

Kansallinen arviointitoimintamme perustuu kehittävän ja monitahoisen arvioinnin periaatteeseen ja verkostomaiseen toteutustapaan, jossa erityyppisten arviointihank-
keiden johtamista voidaan luonnehtia kognitiivisen tasapainotilan etsimiseksi. Vaikka kansallisen arvioinnin periaatteet korostavat yhteistoiminnallista oppimista ja johtamista, myös lineaariseen tiedonkäsitykseen perustuvia arviointeja tarvitaan koulutuksen tulok-
sellisuuden todentamisessa.

Lähteet

- Bryson, J. M., Patton, M. Q. & Bowman, R. A. 2011. Working with evaluation stakeholders: a rationale, step-wise approach and toolkit. *Evaluation and Program Planning* 34, 1–12.
Chelmsky, E. 1997. Thoughts for a new evaluation society. *Evaluation* 3 (1), 97–118.

- Goldspink, C. 2007. Rethinking educational reform. A loosely coupled and complex systems perspective. *Educational Management Administration & Leadership* 35 (1), 27–50.
- Guba, E. G. & Lincoln Y. S. 1989. *Fourth generation evaluation*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Jäppinen, A.-K. 2012. Onnistu yhdessä! Työyhteisön kehittämisen 10 avainta. Jyväskylä: PS-Kustannus.
- Jäppinen, A.-K. & Sarja, A. 2012. Distributed pedagogical leadership and generative dialogue in educational nodes. *Management in Education* 26, 64–72.
- Koulutuksen arviointineuvosto. 2004. Koulutuksen arvioinnin uusi suunta. Arviointiohjelma 2004–2007. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 1.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2012. Koulutuksen arviointisuunnitelma vuosille 2012–2015. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:14. http://www.oph.fi/download/142496_okm14.pdf.
- Patton, M. Q. 1997. *Utilization-focused evaluation. The new century text. Edition 3*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Pietiläinen, V. & Korkeakoski, E. 2012. Arvovalintojen oikeutus ja läpinäkyvyys kansallisessa koulutuksen arvioinnissa. *Kasvatus* 3, 279–290.
- Pietiläinen, V. 2010. Johtajan ammatillisten kompetenssien profiloituminen kompleksisessa toimintaympäristössä. – Tapausesimerkinä opetustoimen alaiset oppilaitosorganisaatiot. *Lapin yliopisto. Acta Universitatis Lapponiensis* 177.
- Porter, M. 1980. *Competitive strategy: techniques for analyzing industries and competitors*. New York: Free Press.
- Räsänen, A. 2008. Koulutuksen järjestäjän opas. Koulutuksen järjestäjä ja kansallinen arviointi. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 34.
- Shaw, I. S. 1999. *Qualitative evaluation*. London: SAGE Publications.
- Silvennoinen, H. 2010. Arviointiprosessin vaikuttavuus osallistumisen näkökulmasta. Teoksessa E. Korkeakoski & P. Tynjälä (toim.) *Hyötyä ja vaikuttavuutta arvioinnista*. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 50, 117–126.
- Skolits, G. J., Morrow, A. M. & Burr, E. M. 2009. Reconceptualizing evaluator roles. *American Journal of Evaluation* 30 (3), 275–295. doi:10.1177/1098214009338872.
- Stenvall, J. & Virtanen, P. 2007. *Muutosta johtamassa*. Helsinki: Edita.
- Tynjälä, P. 2004. *Oppiminen tiedon rakentamisena. Konstruktivistisen oppimiskäsityksen perusteita*. Helsinki: Tammi.
- Valovirta, V. & Hjelt, M. 2005. Onnistumista punniten, tulevaa luodaten. Arviointi ja ennakointi strategisen päätöksenteon tukena innovaatio- ja teknologiapolitiikan esimerkkien valossa. Teoksessa R. Seppänen-Järvelä (toim.) *Arvioinnin teemanumero. Suomen arviointiyhdistys*, 95–111.
- Vartiainen, P. 2007. Kompleksisuustieteet hallinnon tutkijoiden kiikarissa. *Hallinnon tutkimus* 3, 1–2.
- Valtioneuvoston asetus koulutuksen arvioinnista (1061/2009). <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2009/20091061>.
- Wilenski, P. 1986. *Public power and public administration*. Sydney: RAIPA/Hale and Iremonger.
- Zeleny M. 1982. *Multiple criteria decision making*. New York: McGraw-Hill.
- Zeleny, M. 2011. Multiple Criteria Decision Making (MCDM): from paradigm lost to paradigm regained? *Journal of Multi-Criteria Decision Analysis* 18 (1–2), 77–89. DOI: 10.1002/mcda.473.



Arviointiprosessi kansallisissa arvioinneissa

Tiivistelmä. Jokaista Koulutuksen arviointineuvoston suorittamaa arviointihanketta varten valitaan uusi, eri alojen asiantuntijoista koostuva ryhmä. Tässä artikkelissa esitetään tiivis ja konkreettinen arviointiprosessin jäsenitys suunnittelu- ja arviointiryhmien työskentelyn tukemiseksi ja terävöittämiseksi. Arviointityöskentelyn lähtökohdaksi esitetään yhteistä, visionääristä, tavoiteorientoitunutta ja systemaattista työskentelyä, jossa voidaan hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti käytettävissä olevia voimavaroja. Artikkelissa käsitellään keskeisiä kysymyksiä, joihin jokainen ryhmä joutuu ottamaan kantaa arviointiprosessin aikana, koskien arvioinnin tarkoitusta ja tavoitteita sekä arvottamisperusteita. Lisäksi artikkelissa käsitellään arviointiaineiston hankintaan, analysoimiseen, arvottamiseen ja edelleen kehittämissuositusten esittämiseen ja perustelemiseen liittyviä periaatteita ja näkökulmia.

Sammandrag. För varje utvärderingsprojekt som Rådet för utvärderingsutvärdering genomför väljs en ny grupp bestående av sakkunniga på olika områden. I denna artikel presenteras en kompakt och konkret strukturering av utvärderingsprocessen till stöd och skärpa för planerings- och utvärderingsgruppernas arbete. Som utgångspunkt för utvärderingsarbetet föreslås ett gemensamt, visionärt, målinriktat och systematiskt arbetssätt, som möjliggör ett effektivt utnyttjande av befintliga resurser. I artikeln genomgås frågor som gruppen under utvärderingens gång måste ta ställning till rörande utvärderingens syfte och mål samt värderingsgrunder. Dessutom diskuteras olika principer och synvinklar i anslutning till insamling av utvärderingsmaterial, analys, värdering och även formulering och motivering av utvecklingsrekommendationer.



Johdanto

Koulutuksen arviointineuvoston suorittamien arviointien yhteydessä on havaittu toistuvia haasteita arviointiprosessin käytänteisiin liittyen. Nämä haasteet liittyvät eri arviointien vaihtuviin aihepiireihin ja tavoitteisiin, eri koulutussektoreiden välisiin toiminnallisiin ja sisällöllisiin eroihin ja myös arviointien kirjaviin toteutustapoihin. Oman lisänsä haasteisiin tuo arviointityöskentelyn toteuttaminen verkostomaisesti. Verkostomaisen toimintaperiaatteen mukaan arviointiryhmän tulee olla erillinen, ulkopuolisista asiantuntijoista koostuva ryhmä. Ryhmän jäsenten kansallisen arviointitoiminnan tuntemus voi kuitenkin olla hyvin vaihteleva.

Tällaisen moniulotteisen tilanteen hallintaa edesauttaisi yhteisen selkeän vision hahmottaminen tulevan arviointitehtävän tavoitteesta ja ymmärrys arvioinnin kompleksisesta luonteesta. Arviointitehtävän prosessimaisen luonteen havainnollistamiseksi esitämme tässä artikkelissa eräänlaisen yleisen arviointiprosessin viitekehäyksen, jolla arvioinnin kohteena olevaa ilmiötä ja sen käsittelyyn liittyviä vaiheita ja mahdollisia toimenpiteitä voidaan järjestelmällisesti esittää ja työstää. Kyse ei kuitenkaan ole valmiista arviointimallista vaan enemmänkin työkalusta, joka tarjoaa systemaattiset puitteet ja edellytykset arvioinnissa sovellettavan mallin rakentamiselle eri arviointien suunnittelua ja arviointiryhmille, joista jatkossa käytämme nimitystä arviointiryhmä.

Artikkelissa kuvaamme kansallisten arviointien arviointiprosessia arviointiryhmän yhteisen näkemyksen rakentamisen näkökulmasta. Esiitetty arviointiprosessijäsennys pohjautuu ajatukselle, että ryhmän yhteinen työskentely helpottuu, jos ryhmän jäsenille voidaan selkeästi ja jäsentyneesti esittää arviointityön keskeiset tehtävät ja kansallisissa arviointiprojekteissa käytetyt strategiat ja tiedonrakentamistavat. Arviointiryhmän yhteisen näkemyksen toteutuminen paitsi edesauttaisi arviointihankkeen sisäistä työnjakoa ja johtamista myös vähentäisi eri arviointien välisiä laadunvaihteluita.

Tarkastelun keskeisenä lähtökohtana tässä artikkelissa ovat arvottamistehtävän asettamat haasteet. Arviointi on mitä suurimmassa määrin arvosidonnaista toimintaa, joka kuitenkin uskottavuuden nimissä vaatii paitsi luotettavaa tietopohjaa myös siinä sovellettujen arvojen näkyväksi tekemistä. Arviointitiedon luotettavuus ja arvoperustan läpinäkyvyys ovat tärkeitä arvoja niin tekijöille kuin arviointia hyödyntäville tahoille. Tästä näkökulmasta on hyvä miettiä, mitkä ovat ne keskeisimmät arviointiprosessin eri vaiheita ohjaavat kysymykset, joihin vastaamalla luotettavuus ja läpinäkyvyys voidaan tavoittaa.

Arvioinnin keskeisenä periaatteena artikkelissa painotetaan tieteellistä lähestymistapaa, jota ilmentää toiminnan avoimuus ja systemaattinen työskentely. Näiden periaatteiden voi nähdä olevan myös arviointitoimintaa koskevan lainsäädännön taustalla. Arviointityöskentelyssä on tärkeää visionäärinen tehtäväorientaatio sekä selkeästi tiedostettu ja julkituotu arvoperusta. Visionäärinen tehtäväorientaatio merkitsee sitä, että arvioinnin lopputuloksesta luodaan yhteinen visio, joka läpi prosessin ohjaa sitä, mitä tehdään ja miten toimitaan. Koska arviointi nähdään yhteisenä tiedon tuottamisena, johon myös arvot vaikuttavat, arvioinnin avoimuus- ja oikeudenmukaisuusvaatimukset edellyttävät taustalla olevien arvojen tiedostamista ja julkilausumista.

Kansallisten arviointien toteuttamisen lähtökohdat ja reunaehdot

Valtioneuvoston asetuksen (1061/2009) perusteella kansallisen arvioinnin tuottaman tiedon käyttötarkoitus on varsin moniulotteinen. Valtakunnallisella koulutus- ja opetus-hallinnon tasolla arviointitieto toimii koulutuspoliittisen päätöksenteon sekä koulutuksen kehittämisen perusmateriaalina. Paikallisella opetuksen tai koulutuksen järjestäjän tasolla sen odotetaan tarjoavan edellytyksiä paikalliselle kehittämistyölle ja päätöksenteolle. Lisäksi sen avulla olisi kyettävä tukemaan opiskelijoiden oppimista, opetustoimen henkilöstön työtä ja oppilaitosten kehittämistä.

Myös arvioinnin toteuttamisperiaatteista löytyy selkeitä kansallisia linjauksia. Asetuksen (1061/2009) mukaan koulutusta edellytetään arvioitavan suunnitelmallisesti, kattavasti, monipuolisesti, avoimesti ja oikeudenmukaisesti. Saatavan arviointitiedon on oltava luotettavaa ja vertailukelpoista, ja arvioinneissa on hyödynnettävä sekä olemassa olevaa tietoa että muuta tietoa. Koulutuksen arviointineuvoston linjauksen mukaisesti sen toiminnalle keskeisiä ovat seuraavat kolme arvoa: totuudellisuus, oikeudenmukaisuus ja tasa-arvo. Eräänä arviointien keskeisenä piirteenä on lisäksi painotettu niiden kehittävyyttä.

Ensimmäisessä Koulutuksen arviointineuvostoa koskevassa asetuksessa vaatimuksena oli arviointien toteuttaminen arviointiorganisaatioiden verkostona. Siten eri organisaatioiden ja kohderyhmien edustajista kootut asiantuntijaryhmät ovat suunnitelleet ja toteuttaneet kansalliset arvioinnit. Tämä on merkinnyt sitä, että arviointeja on ollut toteuttamassa aina uusi, ulkopuolisista asiantuntijoista koostuva ryhmä. Arviointitehtävän kokonaisuuden hallitseminen voi kuitenkin tuottaa suuria haasteita, sillä asiantuntijoiden käsitykset arviointiprosessista ja siihen liittyvistä vaiheista ja tehtävistä saattavat vaihdella paljonkin. Tässä artikkelissa esiteltävässä arvioinnin prosessimallissa pyrimme tarjoamaan sellaisen käytännöllisen työkalun arviointityöryhmien tueksi, jonka avulla arviointiryhmille voidaan esitellä arviointitehtävän vaiheita ja kunkin vaiheen keskeisiä kysymyksiä ja niihin liittyvää työnjakoa.

Arviointiprosessin keskeiset pohdittavat kysymykset

Koska arviointiprojekteja on tehty varsin vaihtelevien lähtökohtien ja reunaehtojen puitteissa, on niitä jouduttu räätälöimään hyvinkin yksilöllisesti. Vaikka hankkeiden erilaisuus on ollut varsin huomattava, on jokaisessa arvioinnissa silti ollut varsinaisen prosessin osalta paljon samankaltaisuuksia, joita seuraavaksi käsitellään tarkemmin.

Arviointiprosessi on tässä artikkelissa kuvattu kahdeksanportaisen vaihemallin avulla. Esiteltävä yleinen prosessimalli korostaa arviointihankkeen tieteellisen toiminnan keskeisiä periaatteita, eikä se ole teema- tai aihesidonnainen. Prosessimallin tarkoituksena on jäsentää arviointityön yleistä kokonaisuutta ja siten auttaa arviointiryhmien jäseniä hahmottamaan, millainen työprosessi on odotettavissa ja millaisia vaiheita siihen sisältyy. Prosessin eri vaiheissa olemme nostaneet esille kysymyksiä, joihin on yleensä vastattava, jotta arviointi voidaan toteuttaa systemaattisesti ja oleellisessa pitäytyen. Malli auttaa



myös hahmottamaan hankkeen sisäistä työnjakoa kuvaten sitä, missä vaiheissa arviointiryhmien asiantuntijajäsenten panostusta erityisesti tarvitaan, ja vastaavasti sitä, missä vaiheissa korostuu sihteeristön henkilökunnan osuus.

Arviointiprosessin vaiheet, jotka tässä artikkelissa esitetään, on hyvä käydä läpi kaikissa arviointiryhmissä, sillä riippumatta siitä, miten yksityiskohtaisesti arviointitoimeksiannossa on määritelty arvioinnin tavoite ja tarkoitus, ei siinä yleensä oteta kantaa itse arviointiprosessin suorittamiseen. Lisäksi arviointiryhmän jäsenten on tiedostettava jokaisen tällaisen toimeksiannon takana olevat perustelut, perusteet sekä arvot.

Arviointiprosessin vaiheet ja niihin liittyvät kysymykset on hyvä käsitellä esitellyssä järjestyksessä, vaikka arviointiprosessin syklisen luonteen vuoksi näihin eri vaiheissa esitettyihin kysymyksiin yleensä joutuu palaamaan useammankin kerran samalla tarkentaen aikaisempia ratkaisuja. Samoin eri vaiheiden painotukset ja niihin kuluva aika vaihtelee eri tavoin arviointihankkeittain arvioitavan teeman ja aiheen myötä.

Arviointitehtävä

Yleensä jokaista arviointia tarkastellaan koulutuspoliittiseen tilanteeseen suhteutettuna. Arviointien teemat voivat vaihdella ajankohtaisista koulutuspoliittisista kehittämiskohteista (esim. työpaikalla tapahtuvan oppimisen uudistus) jatkuvan kehittämisen kohteena oleviin koulutusjärjestelmiin (esim. opetussuunnitelmajärjestelmän toimivuus) tai pedagogisiin käytänteisiin (esim. lukiopedagogiikka).

Arvioinnin alkuvaiheessa on hyvä perusteellisesti pohtia arviointitehtävän tarkoitusta. Tällä tavoin pohjustetaan arviointiryhmän yhteistä ymmärrystä ja saadaan perustelupohjaa tuleville, arviointiprosessin eri vaiheissa tehtäville päätöksille.

Arviointiryhmän on tiedostettava, että arvioinnissa valittu tarkastelutapa ja näkökulma on yleensä myös kannanotto tietynlaisen koulutuspolitiikan, -muodon, pedagogisen toimintatavan tai toimijaryhmän puolesta tai niitä vastaan. Samalla ne heijastavat arviointiryhmän joko tietoisesti tai tiedostamatta painottamaa arvottamisperustaa. Arvioijan on siksi hyvä ymmärtää, että täysin puolueetonta tai kantaottamatonta arviointia ei voi olla olemassakaan. Arvioija ei siis pelkästään ota vaan hänen myös odotetaan ottavan kantaa nimenomaan asiantuntemuksensa, ei taustaorganisaationsa arvojen, pohjalta.

Tämän vaiheen työnjaossa Koulutuksen arviointineuvoston sihteeristön vahvuus on koulutuspoliittisten dokumenttien analyysissä. Vastaavasti arviointiryhmän vahvuus perustuu sen asiantuntijajäsenten kokemukseen ja tietämykseen. Erityisesti tässä vaiheessa painottuu yhteinen pohdinta, jossa arviointiryhmän asiantuntijoiden osuus korostuu.

Yleisen tason arviointikysymykset

Tiukasti tavoitesuuntautuneessa arvioinnissa muotoillaan tarkoituksesta lähtien ne kysymykset, joihin halutaan vastauksia. Kysymyksiä muotoiltaessa käydään samalla arvokeskustelua, jossa määritetään ja rajataan arviointikysymykset niihin, jotka ovat tehtävän kannalta oleellisimpia ja joihin on mahdollista saada vastauksia. Vision muotoilussa

Vaiheet	Keskeiset kysymykset	Toiminta	Ensisijainen vastuu
1. Arviointitehtävä	Mikä on kyseisen arvioinnin tarkoitus ja tavoite?	Arviointitehtävän tutkiminen yhteiskunnallisen ja koulutuksen relevanssin suhteen ja tavoitteiden asettaminen	Arviointiryhmä
2. Yleisen tason arviointikysymykset	Mitkä ovat arvioinnin yleisen tason kysymykset?	Oleellisten näkökulmien, teemojen ja sisältöjen määrittely ja rajaaminen kansallista arviointia ohjavia keskeisiä periaatteita ja koulutuksen perusarvoja noudattaen ja ne tiedostaen	Arviointiryhmä
3. Arvottamisen periaatteet ja perusteet	Mitkä tulevat olemaan arvioinnin kriteerit ja millä perusteella?	Arvioinnin kriteereistä sopiminen ja vertailukohteen valinta kriteerien taustarvot tiedostaen	Arviointiryhmä
4. Arviointikysymysten operationalisointi	Millaisilla osakysymyksillä, miten muotoiltuina ja kenelle tai mille dokumentille kohdistettuna saadaan vastaus arvioinnin ylätason kysymyksiin?	Arvioinnin keskeisten teemojen saattaminen yksittäisiksi, konkreettisiksi kysymyksiksi. Tähän liittyvien periaatteiden ja tapojen selkokielistäminen	Sihteeristö / Arviointiryhmä
5. Aineiston hankinta ja käsittely	Miten aineistoja kerätään ja työstetään, jotta niillä voidaan vastata esitettyihin arviointikysymyksiin? Miten muut aineistot täydentävät varsinaisen arviointiaineiston kertomaa?	Arvioinnin kannalta keskeisen aineiston hankinta ja käsittely-. Pohdiskelu siitä, miten muut raportit ja muu aineisto liittyvät varsinaiseen arviointiaineistoon.	Sihteeristö / Arviointiryhmä
6. Arvottaminen	Millainen on arvioidun ilmiön tai asian tila? Mikä siinä on hyvää ja missä olisi kehittämistä?	Tulosten tulkitseminen ja niiden merkittävyyden arviointi aiemmin sovittujen kriteerien mukaisesti. Arvioidun ilmiön tai asian tilan tai tason hyvyyden ja/ tai toimivuuden määrittäminen.	Arviointiryhmä
7. Kehittämisen alueet ja kehittämissuosituks	Mitä kehitetään? Kuka kehittää ja miksi?	Kehittämissuosituksen valinta ja perustelemine	Arviointiryhmä
8. Arviointitulosten disseminaatio	Miten edistetään arvioinnin tulosten hyödyntämistä?	Arviointitulosten levittämisen suunnittelu kohderyhmille	Sihteeristö / Arviointiryhmä

Kuvio 1. Arviointityön yleinen prosessimalli



tähdätään siis arvioinnin mahdollisuuksien ja rajojen tiedostamiseen. Tässä vaiheessa on eksploikotava tietotarpeita – toisaalta arvioitavasta ilmiöstä ja toisaalta tavoitteesta käsin – ja vielä rajattava ja priorisoitava tietotarpeet käytettävissä olevat resurssit huomioiden.

Tällainen visionäärinen tehtäväorientaatio mahdollistaa jo arviointitehtävän alussa yhteisen mielikuvan tavoiteltavasta lopputuloksesta, tietyistä mahdollisista ja hyvin perustellusta skenaariosta. Samalla hahmotetaan ne keskeiset seikat, joihin arvioinnin kuluessa on otettava kantaa. Näin toimien voidaan tehokkaasti ohjata kaikkea tiedontuotantoa, kuten mm. loppuraporttia ja sen rakennetta sekä mahdollista järjestäjäkohtaista palautetta.

Tässä vaiheessa keskitytään erityisesti koulutukseen liittyviin perusarvoihin, lakiin, neuvoston suuntaviivoihin pohjautuviin arviointiperusteisiin sekä arvioinnin kohteena olevaan ilmiöön. Arviointiryhmän jäsenten on tuotettava tarpeellista materiaalia sekä arvioinnin kohteena olevasta ilmiöstä että koulukseen liittyvistä perusarvoista. Tässä vaiheessa tarvitaan myös mahdollisimman vapaata ajatuksellista assosiointia erilaisten näkökulmien hahmottamiseksi. Näiden erilaisten ryhmässä tuotettujen näkökulmien strukturoimisesta voisi sihteeristö osaltaan vastata. Keskeistä strukturoinnissa on arvojen ja ehdotusten linkittäminen toisiinsa arvioinnin läpinäkyvyyssperiaatteen toteuttamiseksi. Eri näkökulmien lopullinen painoarvo määrittyy kuitenkin arvioinnille aiemmin asetettujen tavoitteiden perusteella.

Arvottamisen periaatteet ja perusteet

Arvottamisella tarkoitetaan tässä artikkelissa sitä arviointiprosessin vaihetta, jossa selkeästi ilmaistuin perustein otetaan kantaa tulosten hyvyyteen ja toivottavuuteen. Arvottaminen on arvioinnin ydintä ja se vaihe, jossa arvioinnin ominaislaatu korostuu tutkimukselliseen lähestymistapaan verrattuna. Vaikka varsinainen arvottamistoiminta tapahtuu vasta arvioinnin loppuvaiheessa, on sitä pohjustettava jo alusta lähtien. Mikäli arvottamisen merkitystä ja olemusta ei tiedosteta heti arviointihankkeen alussa, voi seurata monenlaisia ongelmia viimeistään arvioinnin raportointivaiheessa.

Arvottamisen kannalta on oleellista, että valittuun näkökulmaan liittyvät arvot tuodaan esiin. Arvojen läpinäkyvyys on luotettavuuden näkökulmasta arviointien keskeinen vaatimus. Vaikka arviointi pohjautuu mahdollisimman objektiiviseen, tieteellisiin menetelmin kerättyyn tietoon, vaikuttavat kaikissa arviointiprosessin eri vaiheissa myös tilaajien tai arvioitsijoiden arvioitavaan ilmiöön tai asiaan liittyvät asenteet ja ennakkokäsitykset, jotka heijastavat erilaisia arvoja. Ne ovat mukana teeman valinnassa, arviointikysymysten muotoilussa, kohderyhmien ja vastaajaryhmien valinnassa, arvottamisen kriteerien valinnassa, raja-arvojen määrittelyssä sekä kehittämisehdotusten muotoilussa. Kun valitut perusarvot ja niiden perustelut näin tuodaan julki, voi jokainen arvioinnin hyödyntäjä saada hyvän käsityksen siitä, mitkä ovat kyseisen arvioinnin taustalla vaikuttaneet painotukset, perusteet ja asiat.

Kriteerien valinta on mitä suurimmassa määrin arvovalintaa. Objektiivisia kriteereitä ei ole, edes vakiintuneet kriteerit eivät ole sellaisia. Siksi on suhtauduttava kriittisesti myös normeiksi kehittyneisiin ratkaisuihin, jotta myös niiden muutoin vähemmälle huo-

miolle jäävät tausta-arvot tulisivat näkyviksi. Tarkoituksena ei ole arvioida arviointikohdeita vain vallitsevan suuntauksen kehyksissä, vaan astua askel tai pari pois päin, ottaa etäisyyttä ja katsoa kehityssuuntaa myös sieltä (Laine & Malinen 2008, 10). Sillä tavoin on mahdollista hahmottaa myös muita mahdollisia, mutta harvemmin sovellettuja kriteereitä. Koska kansalliset arvioinnit tehdään monipuolista kokemusta ja asiantuntemusta edustavien ryhmien avulla, tällaisella ryhmällä on kaikki edellytykset katsoa todellisuutta ja siten myös niihin liitettäviä kriteereitä eri näkökulmista.

Toiminnan kokonaisuutta voidaan arvottaa useasta näkökulmasta käyttämällä useita kriteerejä. Tällöin arviointikohde voi saada tietystä näkökulmasta erinomaisen ja toisesta näkökulmasta huonon arviointituloksen tai eri näkökulmat yhdistäen kokonaisuutena hyvän arviointituloksen. Lyytinen ja Nikkanen (2008, 35) varoittavat kuitenkin siitä, että kriteerien suuri määrä voi olla arviointikohteen kannalta tukahduttavaa tai kenties jopa tuhoavaa. Toisaalta myös arviointikohteen vangitseminen ahtailla kriteereillä ja toiminnan malliversioilla voi olla kehittämismotivaation kannalta kyseenalaista, varsinkaan jos ei tiedetä tai ymmärretä, mihin ne perustuvat tai mitä arvoja ne edustavat (emt.).

Mihin arvoihin kriteerien valinnassa pitäisi sitten nojata? Lähtökohtana voidaan pitää Laineen ja Malisen (2008, 13) näkemystä siitä, että autonominen arviointi voi perustua vain sen selvittämiseksi, kuinka määritetyt tavoitteet ovat toteutuneet koulutuksen käytännössä. Tämä tarkoittaa sitä, että koulutuksen tai arviointiteeman arvopohjaiset tavoitteet myös määräävät arvioinnin kriteerit.

Smith ja Glass (1987, 29–32) ovat esittäneet yleisimpiä kriteerejä tai arvoulottuvuuksia, joiden avulla voidaan määrittellä arvopäätöksiä. Niitä ovat vaikuttavuus, tehokkuus, oikeudenmukaisuus, hyväksyttävyyys ja esteettisyys. Tämä tarkoittaa sitä, että tietyn teeman tai järjestelmän arvioinnissa voidaan asettaa esim. seuraavia kysymyksiä: Kuinka hyvin tavoitteena ollut tavoite on saavutettu? Mikä on ollut resurssien käyttö suhteessa aikaansaannokseen? Miten tasaisesti hyöty tai vahinko jakautuu eri yhteiskunnan alueiden tai osapuolten kesken? Kuinka tyytyväisiä eri osapuolet ovat tilanteeseen? Kuinka eheä ja tasapainoinen toiminta tai järjestelmä on? Arviointikysymysten muotoilussa arvioinnin tarkoitus on ensisijainen, mutta tällaisia yleisiä arvoulottuvuuksia voidaan siinä käyttää apuna.

Arviointiryhmän on siis pohdittava, millaisten ilmiön ominaisuuksien suhteen se haluaa tarkastella ilmiön hyvyyttä tai toimivuutta ja ottaa kantaa niihin. Valitut keskeiset arviointikysymykset määrittävät jo melko pitkälle myös mahdollisia arvioinnin kriteerejä. Kriteerien valinnassa on myös huomioitava niihin sisältyvät rajoitukset ja mahdollisuudet. Priorisointia on pakko tehdä, koska kaikkea haluttua ei ehditä tai kyetä mittaamaan. Arviointihankkeen aikataulu ja rahoitus ja muut resurssit asettavat aineiston laajuudelle ja mukaan otettavien tahojen määrälle omat rajansa. Tämän vuoksi on tärkeää kyetä hahmottamaan arviointitehtävän kannalta ne oleelliset piirteet, joiden mittaaminen on tarpeen.

Kriteerien valinnan yhteydessä määritellään myös niiden käyttöä ja soveltamista. On päätettävä mikä on tulevien tulosten vertailukohde. Vertaillaanko niitä ko. ilmiölle asetettuihin tavoitteisiin, joihinkin yleisiin normeihin, joidenkin vertaisryhmien tilaan vai kenties arviointiryhmän itse määrittelemään ihannetilaa?



Arviointikysymysten operationalisointi sekä aineiston hankinta ja käsittely

Asetuksessa mainittujen käytettävyyssodotusten ja -vaatimusten täyttämiseksi arviointitoiminnalta ja sen kautta saatavalta tiedolta odotetaan hyvin paljon. Sen vuoksi myös arviointitoiminnassa on noudatettava tiettyjä periaatteita, jotta tuloksena syntyisi riittävän korkealuokkaista tietoa. Tästä seuraa, että kaikki sellainen toiminta, joka ei täytä näitä korkealuokkaisen tiedon tuottamisen vaatimuksia, ei myöskään voi tuottaa arviointitiedoksi kutsuttavaa materiaalia. Arvioinnin avulla tuotetun tiedon tulee olla systemaattisesti ja loogisesti rakentunutta. Siten sitä ei voi kerätä millä tavoin ja millä ajatuksella tahansa eivätkä myöskään siihen liittyvät perustelut voi perustua satunnaisesti muodostuneisiin mielipiteisiin tai käsityksiin.

Arviointitoiminnan muotoa ja sen kautta tuotetun tiedon vaatimuksia lähemmin tarkasteltaessa päädytään siihen, että ne muistuttavat hyvin läheisesti tieteelliselle toiminnalle ja tiedolle asetettuja periaatteita. Perustaltaan arviointitiedon tuottamisprosessi, toisin kuin käyttötarkoitus, ei siten voi myöskään erota tieteellisen tiedon tuottamistavoista. Jos tieteellinen lähestymistapa yleensä nähdään parhaana menetelmänä tuottaa luotettavaa ja perusteltua tietoa, on hyvä kysyä, miksi arviointitoiminnassa olisi syytä tyytyä tätä heikompaan tai epäluotettavampaan tiedon tuottamistapaan.

Vain noudattamalla selkeitä periaatteita ja toimintatapoja voidaan saavuttaa sellainen asema, jossa voidaan uskottavasti toimia paikallisen ja varsinkin valtakunnallisen koulutuspoliittisen päätöksenteon tai kehittämisen apuna. Tästä ei ole syytä tinkiä, sillä tällä tavoin tehty toiminta myös ylläpitää arvostuksensa niin tekijöidensä kuin osallistujiensa silmissä. Näiden syiden vuoksi arviointiprosessi ei voi, eikä saa poiketa tieteellisestä lähestymistavasta. Tieteellisyys arviointiprosessia ohjaavana periaatteena on keino täyttää lakien ja asetusten sekä kentän toimijoiden arvioinnille asettamat vaatimukset.

On muistettava, että kaikella kerätyllä tiedolla on oltava myös funktionsa. Arviointiprosessista saatavan tiedon osuvuus ja käyttökelpoisuus on sitä suurempi, mitä tarkemmin arvioinnin tarkoitus on määritelty ja mitä tiiviimmin tämä tarkoitus kyetään pitämään mielessä prosessin edetessä. Tiedonkeruun suunnitteluvaihe on arvioinnin keskeisimpiä vaiheita, jossa arvioinnin toivotun lopputuloksen on oltava selvästi mielessä. Vaarana on, että ilman selkeää tai pohdittua yhteistä näkemystä tiedonkeruussa voidaan harhautua tai innostua sellaisen toissijaisen tiedon keräämiseen, jota ei analysointi- ja tulkintavaiheessa kuitenkaan ehditä, pystytä tai edes haluta aiheeseen liittymättömänä hyödyntää. Tässä tehokkuuden korostaminen on sellainen arvovalinta, jota voidaan perustella rajallisilla resursseilla. Turha työ ja ajan käyttö ei voi olla kenenkään etu tai suotava tavoite.

Arvioinnin tiedonkeruun suunnitteluvaiheessa on tärkeää määritellä se keskeinen kohderyhmä, joka oleellisesti liittyy arvioitavaan aiheeseen. Kohderyhmälle tai -ryhmille on osattava tuottaa arvioinnin keskeisiin tavoitteisiin ja ideoihin liittyvät relevantit osakysymykset. Erityisen tärkeää on kyetä muuntamaan osakysymykset vastaajille ymmärrettävään muotoon ja tarkasti arvioitavaan aiheeseen liittyviksi. Näillä sinänsä yksinkertaisilla toimilla on arvioinnin myöhempien vaiheiden onnistumisen kannalta aivan ratkaiseva merkitys. Tässä vaiheessa hätäily tai epämääräisyys kostautuu väistämättä

myöhemmin, kun aineiston perusteella on kyettävä vastaamaan arviointiin liittyviin odotuksiin ja tavoitteisiin oikeilla johtopäätöksillä ja suosituksilla. Kysymysten on siis kohdistuttava juuri niihin osa-alueisiin, joista halutaan tehdä arvottavia johtopäätöksiä, ja niiden on oltava selkeästi ja yksiselitteisesti muotoiltuja. Samalla on kiinnitettävä huomiota näiden kysymysten tai niiden muodostamien teemasisältöjen keskinäiseen vertailtavuuteen. Kysymyksiä ja niiden muodostamia teemasisältöjä on voitava vertailla sekä sisäisesti että ulkoisesti ja niin teknisesti kuin sisällöllisesti. Näin varmistetaan, että myöhemmässä analyysivaiheessa on mahdollista suorittaa erilaisia, sekä sisältöjen että ryhmien välisiä, vertailuja.

Jo tiedonkeruun suunnitteluvaiheessa tehdään pitkälle meneviä ratkaisuja aineiston tulevasta käsittelytavasta. Aineiston hankinta- ja käsittelyvaihe, joka ajallisesti on pitkä prosessi, on luonteeltaan loogis-tekninen, ja se pystytään parhaiten toteuttamaan sihteeristön metodiikan asiantuntijoiden työnä. Tähän työvaiheeseen liittyviä periaatteita ja menettelytapoja on tärkeä selventää sekä arviointiryhmälle että raportoinnissa. Yleensä aineistot työstetään sihteeristössä sellaiseen muotoon, jolla esitettyihin arviointikysymyksiin voidaan järkevästi vastata. Samalla arviointiaineistoon voidaan liittää myös muita aineistoja (esim. erilaisia valmiita rekisteriaineistoja), joilla voidaan täydentää varsinaisen arviointiaineiston kertomaa.

Esitetyn periaatteen toteutumisen varmistamiseksi on myös perusteltua jakaa työ siten, että sihteeristöllä on kokonaisvastuu arvioinnin prosessista ja arviointiryhmällä taas vastuu sisällöllisestä asiantuntemuksesta. Tässä kohden arviointiprosessia arviointiryhmän panos jää yleensä vähäiseksi, mutta se voi myös olla suurempikin, jos arviointiryhmästä löytyy riittävää metodista asiantuntemusta.

Arvottaminen ja johtopäätösten teko

Arvottamisessa korostuu erityisesti arviointiryhmän asiantuntemus. Arviointiryhmän asiantuntijat osaavat kohdentaa huomion aiheen kannalta keskeisiin seikkoihin ja niiden tilan määrittelyyn. Näiden keskeisten painotusten kautta luodaan sellainen periaatteellinen tulkintakehikko, jonka kautta arviointiryhmän jäsenet tulevat ottamaan kantaa arviotavaan ilmiöön tai aiheeseen. Pelkkä tiedonkeruu ja siihen liittyvä aineisto tuloksineen ei yksistään ole vielä arviointia. Arviointiksi toiminta muuttuu, kun saatuja tuloksia tulkitaan ja niihin otetaan kantaa. Nimenomaan tässä tulkintavaiheessa arviointiryhmän sopimat kriteerit mahdollistavat arvottavat kannanotot ja antavat myös mahdollisuuden määrittää erilaiset tulosten hyvyyden tai toimivuuden tasot.

Onnistunut arvottaminen edellyttää selkeitä kriteerejä ja näihin liittyen esim. toiminnan hyvyyden eri tasojen määrittelyä. Arviointikriteerit on yleensä valittava jo ennen tiedonkeruun suunnittelua. Muuten kerätty tieto – olkoon vaikka kuinka mielenkiintoista teeman kannalta – ei välttämättä osu kriteereihin eikä näin ollen tue arvottamista. Kuitenkin myös aineiston keruun jälkeen on mahdollista luoda uusia, täydentäviä kriteereitä aikaisempien tueksi (ks. esim. Räisänen & Hietala 2009).

Arvottamisprosessin muoto riippuu yleensä sovelletusta arviointimallista. Tavallisesti arviointiryhmä luo keskustellen konsensuksen siitä, millainen on ihanteellinen ja mah-



dollinen todellisuus ko. teeman osalta. Tätä luotua konsensuskuvaa vasten analysoidaan tiedonhankinnan tulokset ja identifioidaan mahdolliset kehittämissuositukset sellaisiin arviointikohteisiin, joissa havaitaan merkittäviä eroja todetun tilanteen ja toivottavan todellisuuden välillä. Tällöin voidaan myös eksplisiittisesti määrittellä hyväksyttävyyden eri tasot. Näiden tasojen määrittelyssä voidaan päättää esimerkiksi se, millainen asiantila on hyvä ja tavoiteltava, millainen huono ja vältettävä ja mitkä ovat ne kriteerit ja niiden tasot, jotka näihin kussakin tilanteessa liittyvät.

On hyvä tiedostaa, että arviointi voi olla joko suhteellista tai absoluuttista. Suhteellisessa arvioinnissa ei määritellä toivottua tai haluttua tasoa vaan ajatellaan, että parhaiten arvioinnissa menestynyt on yksiselitteisesti paras. Tosin tämä ei suinkaan tarkoita, että paras olisi myös hyvä, sillä suhteellisessa arviointitavassa ei ole mitään kiinteitä rajoja, joita vasten tulosta voidaan verrata. Sen sijaan absoluuttisessa arvioinnissa määritellään myös hyvän eri tasot ja niihin liittyvät vaatimukset. Tällöin on mahdollista, että useampikin arviointikohde tai kaikki niistä kuuluvat hyväksi määriteltyyn ryhmään tai vastaavasti myös muihin ryhmiin. Suhteellisessa arvioinnissa korostuu absoluuttiseen verrattuna tietynlainen kilpailullinen piirre. Näin ollen myös arvottamisvaiheessa on syytä tiedostaa, millaista arviointityyppiä sovelletaan ja mitä seuraamuksia erilaisilla valinnoilla on.

Kehittämisen alueet ja suositukset

Kuten jo alussa todettiin, ne valinnat, jotka arviointiryhmä tietoisesti tai tiedostamattaan tekee jo arviointiprosessin alussa, määrittävät myös sen, minkä tahojen kehittämistyötä se haluaa tukea ja kenelle osoittaa käsityksensä arvioitavasta kohteesta. Mahdolliset kehittämisaalueet ja niihin liittyvät toimenpide-ehdotukset ovat siten väistämättä sidoksissa näihin alkuvaiheen valintoihin.

Keskeistä tämän vaiheen pohdinnoissa on terävöittää, millaista kehittämistä, kehitettävää toimintaa tai toimia keneltäkin arvioidulta toimijataholta tarvitaan, jotta arviointiryhmän määrittämä hyvä tai toimiva tilanne saavutetaan. Näitä kehittämisaalueita on hyvä hahmotella jo tulosten tulkinnan ja arvottamisen yhteydessä. Yleensä pelkkä kehittämisaalueiden identifiointi ei yksinään riitä vaan on myös kyettävä esittämään sellaisia konkreettisia ja perusteltuja kehittämistoimenpiteitä, joiden voi olettaa edistävän arvioitua toimintaa. Tämä on eräs kehittävän arvioinnin piirre, jota on korostettu Koulutuksen arviointineuvoston arvioinneissa. Kehittämissuosituksen valinta ja varsinkin niiden perusteleminen jää arvioinneissa helposti vähemmälle huomiolle. Tämä vaihe voi osoittautua arvioijalle yllättävän haastavaksi ja aikaa vieväksi.

Kehittämissuositukset, joissa arvioijat esittävät, mitä kenenkin tulisi tehdä havaitulle asialle, on perusteltava uskottavasti. Oleellista on myös kysyä, mitkä ovat ne perusteet, joilla kehittämiskohteet ja niihin liittyvät keinot valitaan, ja millä perusteella ehdotettujen toimenpiteiden voi olettaa vaikuttavan toivottuun suuntaan. Parasta olisi, mikäli ehdotettujen toimenpiteiden mahdollisia vaikutuksia voitaisiin perustella selvillä näytöillä tai muilla ehdotusta tukevilla tuloksilla. Esitettyjen toimenpiteiden valinta ei kuitenkaan saisi nojata asiantuntijan omiin henkilökohtaisiin näkemyksiin tai käsityksiin vaan enemmänkin tieteellisesti todennettuihin havaintoihin ja lainalaisuuksiin. Yleensäkin tämä on

vaihe, jossa arviointiryhmän asiantuntijuus joutuu ehkä kovimmalle koetukselle, koska tässä tiivistyy arviointihankkeen edellisten prosessivaiheiden oleellisin sisältö. Arviointiryhmä joutuu vastaamaan työnsä tässä vaiheessa muun muassa seuraaviin kysymyksiin: Keneltä ja miten arvioitavasta asiasta on saatu tietoa? Mitä arvioitavasta asiasta on havaittu? Miten ja millä perusteilla havaintoja on tehty? Kenen pitäisi kehittää arvioitua kohdetta, miksi ja mihin suuntaan? Näiden kysymysten lisäksi ryhmän on huolehdittava, että arviointi toteutetaan Koulutuksen arviointineuvoston edustamia kehittävän arvioinnin linjauksia ja periaatteita ilmentäen.

Disseminaatio

Arviointiprosessin edetessä on myös päätettävä arvioinnin tulosten tiedottamisesta ja levittämisestä. Oleellista on kyetä välittämään arviointitietoa arvioinnin kohteille ja arvioinnin kannalta tärkeille kohderyhmille osuvasti ja mahdollisimman tehokkaasti.

Ensisijaisesti valmis arviointiraportti luovutetaan työn toimeksiantajalle, opetus- ja kulttuuriministeriölle, jolloin raportista on välityttävä valtakunnallisesti merkittäviä havaintoja ja suosituksia ja niihin liittyvät perustelut. Toinen tiedotuksen kannalta keskeinen taho on koulutuksen ja opetuksen järjestäjät, joille jo arviointia koskevan asetuksen mukaan on välitettävä heitä koskevat tulokset ja joiden paikallista toimintaa on myös kyettävä tukemaan. Tällainen erityisesti järjestäjille suunnatun tiedotuksen suunnittelu ja toteutus tarkoittaa käytännössä järjestäjäkohtaista palautetta.

Arviointi ja koulutukseen liittyvät kysymykset herättävät usein myös tavallisten kansalaisten kiinnostusta. Arvioitavasta teemasta ja tuloksista riippuen on hyvä suunnitella arviointitulosten levittämistä myös yleisten tiedotusvälineiden kautta. Arviointitoiminnassa on kuitenkin muistettava, että arviointituloksia voidaan hyödyntää monenlaisissa yhteyksissä ja tarkoituksissa, joissa tulosten tulkinta on siirtynyt jatkokäyttäjälle ja siten vastuu sen todenperäisyydestä eri tavoin lukijalle tai kuulijalle.

Arviointitulosten levittäminen raporttien, palautteiden ja tiedotteiden muodossa on pääosin kuulunut sihteeristön tehtäviin. Toivottavaa on, että arviointiryhmän jäsenet omissa sidosryhmissä osallistuvat arviointitulosten jakamiseen arviointityön vaikuttavuuden lisäämiseksi.

Jatkossa järjestäjien kanssa käytävän systemaattisemman ja dialogisemman yhteydenpidon kannalta eräs mahdollisuus voisi olla järjestäjäkohtaisen sähköisen arviointitilin kehittäminen. Tälle tilille tallentuisivat kaikki järjestäjän eri arvioinneissa saamat tulokset ja tiedot, ja näin ne olisivat jatkuvasti järjestäjän saatavilla. Tili toimisi vastavuoroisesti myös yhteydenpitovälineenä koulutuksen arvioinnista vastaavan organisaation suuntaan eri arviointien yhteydessä. Näin yhteydenpito olisi enemmän rakenteellista vuorovaikutusta kuin satunnaista, jonkin tietyn arviointihankkeen yhteydessä tapahtuvaa monologista yhteydenottoa ja siihen reagoitua. Samalla koulutuksen arviointi integroituisi kiinteäksi osaksi järjestäjän toimintaa. On siis syytä punnita, kuinka tulevaa arviointitoiminnan vaikuttavuutta olisi kehitettävä, jotta se voisi entistä paremmin ja merkittävämmiin levittää arviointitietämystä, -osaamista ja -tuloksia niistä hyötyvien tahojen käyttöön.



Lopuksi

Artikkelissa esitetyn arviointiprosessijäsennyksen tarkoituksena on osoittaa niitä etuja, joita arviointihankkeen perustellulla prosessimallilla voidaan saavuttaa. Arviointi ja sen suorittaminen ei voi olla mielipide- tai asennekysymys, vaan toimintaa, joka suoritetaan selvästi perustelluin vaihein ja toimin. Vaikka kaikki arviointihankkeet ovat erilaisia, joudutaan kaikissa niissä käsittelemään perustaltaan samankaltaisia kysymyksiä. Kootusti esitettynä arviointihankkeen prosessimalli antaa ensinnäkin arviointiryhmälle selkeän kuvan arviointihankkeen eri vaiheista ja niissä käsiteltävistä kysymyksistä, toiseksi sillä voidaan sekä tehostaa että parantaa ja systematisoida arviointihankkeessa tehtävää työtä ja kolmanneksi perustella työnjaollisia kysymyksiä ja vastuita.

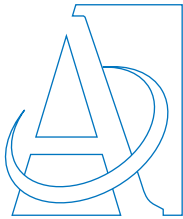
Lähteet

- Laine, T. & Malinen, A. 2008. Arvot ja toimintaperiaatteet arvioinnissa. Teoksessa E. Korkeakoski & H. Silvennoinen (toim.) Avaimia koulutuksen arvioinnin kehittämiseen. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 31. Jyväskylä, 11–24.
- Lyytinen, H. K. & Nikkanen, P. 2008. Arvottaminen on arvioinnin ydintä. Teoksessa E. Korkeakoski & H. Silvennoinen (toim.) Avaimia koulutuksen arvioinnin kehittämiseen. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 31. Jyväskylä, 26–46.
- Räisänen, A. & Hietala, R. 2009. Sovitellen. Sosiaaliset ja viestinnälliset valmiudet ammatillisessa peruskoulutuksessa. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 37. Jyväskylä.
- Smith, M. & Glass, G. 1987. Research and evaluation in the social sciences. New Jersey: Prentice Hall.
- Valtioneuvoston asetus koulutuksen arvioinnista (1061/2009). <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2009/20091061>.

OSA 3

Arvioinnin periaatteita ja suuntaa tulevaisuudelle





Kehittävä arviointi – tulevaisuuden ennakointia ja pyrkimystä yhteistyöhön

Tiivistelmä. *Suomalainen arviointijärjestelmä poikkeaa monen muun maan käytännöistä. Koulutuspoliittiseksi linjaukseksi on hyväksytty varsin laajasti kehittävän arvioinnin periaate. Se koskee kaikkia kouluasteita, ja on myös Koulutuksen arviointineuvoston toiminnan keskeinen lähtökohta. Kehittävän arvioinnin ytimenä on se, että arviointia tehdään ensisijaisesti kehittämistä varten, ei parannusjärjestykseen asettamiseksi. Tavoitteena on, että arvioinnin avulla tunnistetaan epäkohtia, mutta samalla saadaan aineksia niiden korjaamiseen.*

Kehittävän arvioinnin taustalla ovat kommunikatiivisen arvioinnin teoreettiset lähtökohdat. Hannele Niemen ja Stephen Kemmisin luoma kehittävän arvioinnin malli, jota kutsutaan kommunikatiiviseksi arvioinniksi, sisältää seuraavat kolme arvioinnin keskeistä tehtävää: (1) Arvioinnin tulee paljastaa – auttaa tunnistamaan – niitä käytäntöjä, jotka edistävät tai ehkäisevät oppimisen mahdollisuuksia. (2) Arviointi luo yhteistyötä: se saattaa eri tahoja toimimaan yhdessä uudistusten ja parannusten aikaansaamiseksi. (3) Arvioinnin avulla luodaan myös tulevaisuutta, eli arvioinnin tehtävä on auttaa katsomaan eteenpäin. Arviointi ei vain totea aikaisempia epäkohtia. Artikkelissa tarkastellaan ja kuvataan ensin kehittävän arvioinnin periaatteet ja teoreettiset lähtökohdat.

Sammandrag. *Det finländska utvärderingssystemet avviker från praxis i många andra länder. När de utbildningspolitiska linjerna dragits upp, har principen om utvecklande utvärdering godkänts i rätt omfattande grad. Den berör alla skolstadier och är även den centrala utgångspunkten för Rådet för utbildningsutvärderings verksamhet. Kärnan i utvecklande utvärdering är att man utvärderar i huvudsak för att utveckla och inte för att rangordna. Målet är att med hjälp av utvärdering identifiera olägenheter och att samtidigt få stoff för att rätta till dem.*

Bakom den utvecklande utvärderingen ligger den kommunikativa utvärderingens teoretiska utgångspunkter. I den modell av utvecklande utvärdering som Hannele Niemi och Stephen Kemmis har byggt upp och som kallas kommunikativ utvärdering ingår följande tre centrala uppgifter: (1) Utvärderingen ska avslöja – hjälpa till att identifiera – den praxis, som främjar eller förhindrar inlärning. (2) Utvärderingen skapar samarbete: den får olika instanser att tillsammans verka för förnyelse

och förbättring. (3) Med hjälp av utvärdering skapas också framtiden, dvs. utvärderingens uppgift är att hjälpa till att rikta blicken framåt. Utvärderingen konstaterar inte enbart tidigare olägenheter. I artikeln granskas och beskrivs inledningsvis principerna och de teoretiska utgångspunkterna för utvecklande utvärdering.

Kehittävä arviointi tavoitteena

Koulutuksen arviointineuvosto on linjannut arvioinnintoimintansa periaatteet jo neuvoston alkumetreiltä alkaen. Tämän juhlakirjan lopussa Koulutuksen arviointineuvosto esittää kymmenen periaatetta, jotka nähdään keskeiseksi arviointitoiminnalle myös tulevaisuudessa (s. 171). Yksi periaatteista on, että arviointi on kehittävää. Tämä periaate ilmaistaan myös uutta arviointikeskusta koskevassa laissa ja lain valmistelussa (OKM 2012, 26).

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (arviointikeskus) toimii koulutuksen ulkopuolisen arvioinnin riippumattomana asiantuntijaorganisaationa, joka tuottaa tietoa koulutuspoliittista päätöksentekoa ja koulutuksen kehittämistä varten.

Tässä artikkelissa määritetään kehittävän arvioinnin käsitettä. Artikkelissa kuvataan, mitä kehittävä arviointi tarkoittaa ja mitkä ovat sen teoreettiset perusteet. Kehittävä arviointi on tyypillinen suomalaisen arviointipolitiikan käsite, mutta sitä on ollut hankala kääntää esimerkiksi englanniksi. Kysymys ei ole vain teknisestä, sanatarkasta käännöksestä vaan arvioinnin ideologisesta pohjasta, joka eroaa monen muun maan arviointipolitiikasta. Käännöksenä on käytetty muun muassa ilmaisuja *enhancement-led evaluation*, *improvement-led evaluation*, *sustainable evaluation*, *communicative evaluation*, joihin kaikkiin sisältyy ajatus, että arvioinnin tulee johtaa koulutuksen ja oppimisen kehittämiseen ja parantamiseen. Monien maiden arviointipolitiikassa korostuvat standardit ja niiden saavuttamisen kontrollointi.

Koulutuksen arviointineuvosto (2013) on määritellyt kehittävä arviointia seuraavasti:

Arvioinnilla on monia funktioita (esim. tiedon lisääminen, tilivelvollisuuden noudattaminen, kehittäminen), joilla kaikilla on oma perusteltu paikkansa erilaisissa arvioinneissa. Tärkeintä on, että oppiminen ymmärretään laaja-alaisesti sekä henkilöitä että organisaatioita koskevaksi prosessiksi. Kehittävyys läpäisee kaiken arviointitoiminnan oppilaista koulutuspolitiikkaan. Jotta arviointi voi olla kehittävää, siihen osallistuvien pitää toimia arviointiprosessin eri vaiheissa vastavuoroisesti. Kehittävä arviointi on mahdollista, kun arviointien sisältö, menetelmät ja ajoitus valitaan aina erikseen kohteen ja ydintehtävän mukaisesti.

Määritelmässä korostuu arvioinnin prosessiluonteisuus ja vastavuoroisuus. Tavoitteena on oppimisen ohjaaminen hyvin laaja-alaisesti ymmärrettynä henkilötasolta organisaatiotasolle. Tämä lähestyminen sisältää paljon enemmän kuin vain arviointitulosten tuottamisen. Tavoitteena on vaikuttavuus, johon tarvitaan usean tahon yhteistyötä.

Arvioinnin eri sukupolvet – arviointi neuvotteluksi

Arvioinnin historiasta voidaan erottaa ainakin neljä erilaista sukupolvea (Guba & Lincoln 1989). Oleellinen ero on siinä, miten arviointitietoa tuotetaan, kuka toimii arvioitsijana, mikä on arvioitsijan rooli ja miten arvioinnin kohteet osallistuvat arviointiin. Nämä sukupolvet eivät ole suinkaan mikään rauhallisen kehittymisen jatkumo, vaan voidaan ennemminkin puhua paradigmojen sodasta (Gage 1989); paradigmoilla on ollut suuria ideologisia ja metodologisia kiistoja. Ensimmäinen vaihe sijoittuu jo 1900-luvun alku- ja keskivaiheeseen ja pohjautuu psykometriikkaan, erityisesti älykkyys-, taipumus- ja kouluosaavutusmittauksiin. Seuraavassa vaiheessa, niin sanotussa toisen sukupolven arvioinnissa, vahvuuksia ja heikkouksia verrattiin tavoitteisiin. Vaiheen edustajana oli ennen kaikkea Tyler (1942). Tätä lähestymistapaa kutsutaan usein myös tavoitepohjaiseksi arvioinniksi.

Kolmanteen sukupolveen liittyy jo ohjelmien arviointi, eli arvioitavana ovat laajemmat kokonaisuudet, eivät vain oppilaiden ominaisuudet. Lähestymistapa on jo huomattavasti kuvailevampi ja metodologisesti monipuolisempi kuin kahdessa aikaisemmassa sukupolvessa. Tässä vaiheessa nousee myös arvioitsijan rooli keskeiseksi. Arvioitsija tekee päätelmiä ja toimii jossain määrin eräänlaisena tuomarina johtopäätöksiä tehdessään. Tämän kauden kansainvälisiä edustajia ovat 1960- ja 1970-luvuilla olleet mm. Scriven, Stake, Campbell ja Eisner (Guba & Lincoln 1989).

Neljännän sukupolven lähestymistapaa kutsutaan usein vastavuoroiseksi (responsive approach). Arviointi ei kohdistu enää vain tavoitteiden saavuttamiseen. Jo arviointia suunniteltaessa nostetaan esille eri tahojen ja kumppaneiden vaatimukset, huolenaiheet ja tärkeinä pitämät teemat. Arvioinneissa kuvastuu arvopluralismi: lähtökohdat ja toimintamuodot ovat paljon aiempaa avarampia eikä enää riitä tieto siitä, miten hyvin tavoitteet ovat täyttyneet. Tämän neljännän sukupolven kansainvälisiä edustajia ovat muun muassa Stake, Guba, Lincoln ja Patton (Guba & Lincoln 1989, 71–75).

Guba ja Lincoln (1989) korostavat, että edelliset arvioinnin sukupolvet sisälsivät lukuisia eettisiä ja poliittisia ongelmia, puutteita ja tuloksettomia päätelmiä. Ne leimasivat ja vahvistivat epäonnistumista ja olivat vahvan positivistisen pohjansa vuoksi usein varsin hyödyttömiä. Neljäs sukupolvi tavoittelee informatiivisempaa ja moninaisempaa otetta ja ottaa arvioinnissa huomioon lukuisia inhimillisiä, poliittisia, sosiaalisia, kulttuurisia sekä kontekstuaalisia tekijöitä. Neljäs sukupolvi yhdistää arvioitsijan ja osalliset vuorovaikutukseen, ja arvioiminen on heidän yhteinen tehtävänsä. Lähestymistapa eroaa radikaalisti aikaisemmista arvioinneista siinä, että se nostaa arvioinnin enemmänkin dynaamiseksi ja dialogiseksi neuvotteluksi (negotiation) kuin tuomaroinniksi. Se pohjautuu konstruktivistiseen tiedonkäsitykseen. Sisään rakennettuna tavoitteena on osallistujien voimaannuttaminen ja osallistaminen ja ennen kaikkea kehityksen ohjaaminen toivotavaan suuntaan arvioinnin pohjalta. Arvioinnin metodologiassa on tapahtunut suuri käänne ensimmäisen sukupolven hyvin positivistisesta, kvantitatiivisesta lähestymistavasta kvalitatiiviseen lähestymiseen ja erilaisiin metodologisiin yhdistelmiin (Greene ym. 1989; Greene 2009; Mark 2009).

Pyrkimys yhteistyöhön – kommunikatiivisen arvioinnin teoreettista taustaa

Suomalaisissa arviointikäytänteissä on näkyvissä kaikkien eri sukupolvien piirteitä, mutta kehittävässä arvioinnissa korostuvat neljännen vaiheen ominaisuudet. Koulutuksen arviointineuvoston arvioinnit ovat olleet laaja-alaisia, monien eri tiedonhankintamenetelmien yhdistelmiä. Niissä on pyritty kuulemaan jo valmisteluvaiheessa mahdollisimman monia tahoja, jotta arvioinnit osattaisiin suunnata tarkoituksenmukaisella tavalla. Arvioinnilla tavoitellaan vaikuttavuutta, ja siksi siihen tarvitaan mukaan useita eri toimijoita.

Tämän artikkelin kirjoittaja on ollut luomassa kommunikatiivisen arvioinnin eli yhteistyöhön pyrkivän arvioinnin käsitettä. Käsite luo teoreettista pohjaa kehittäville arvioinnille. Se on alun perin kehitetty Suomen Akatemian käynnistämässä Koulutuksen vaikuttavuuden tutkimusohjelmassa (1995–1998), jossa yhtenä tutkimushankkeena oli Opettajankoulutuksen vaikuttavuus (Niemi 1996, 1997, 2000). Tämän yhteydessä nousi esille, miten vaikea opettajankoulutuksen vaikuttavuutta on arvioida. Ilmiö on monikerroksinen, se koskettaa useita koulutusjärjestelmän tasoja aina esikoulusta aikuiskoulutukseen. Siihen kytkeytyy lukuisia pedagogisia, kulttuurisia ja rakenteellisia tekijöitä sekä myös opettajien omaan kasvuun ja kehitykseen liittyviä henkilökohtaisia ominaisuuksia.

Opettajankoulutuksen vaikuttavuuden projektin alkuvaiheessa keskeinen tehtävä olikin etsiä arvioinnille teoreettinen perusta, joka olisi laajemminkin sovellettavissa vaikuttavuuden arviointiin. Hannele Niemi ja Stephen Kemmis (Niemi & Kemmis 1999, 2012) kehittivät yhteistyönä kommunikatiivisen arvioinnin käsitteen. Vaikuttavuuden arviointi haluttiin liittää laajempaan teoreettiseen viitekehykseen, jossa ihmisen ja yhteisöjen toimintaa tarkastellaan kulttuurisessa ja yhteiskunnallisessa viitekehyksessä. Tässä artikkelissa käytetään opettajankoulutusta konkretisoivana esimerkkinä. Samaa ajattelumallia voidaan soveltaa myös muihin arvioinnin kohteisiin.

Kommunikatiivinen arviointi pohjautuu teoreettisiin perusteisiin, jotka nousevat Jürgen Habermasin (1987, 1996) kommunikatiivisen toiminnan määrittelyistä sekä tiedon intresseistä (Habermas 1972; Carr & Kemmis 1986). Sen mukaisesti ihminen on aktiivinen vaikuttaja ympäristössään, mutta hänen toimintaansa ja tulkintojaan säätelee se kulttuurinen viitekehys, joka luo ilmiöiden tulkintahorisontin. Samanaikaisesti kun hän uusintaa ympäröivää ja itse sisäistämäänsä kulttuuria omilla tulkinnoillaan, hänellä on mahdollisuus myös vaikuttaa omalla toiminnallaan muutokseen. Muutos kuitenkin edellyttää, että sosiaalisesti rakentunut todellisuus voidaan jäsentää uudelleen eli luoda uudenlainen tulkintahorisontti ja viitekehys, jonka varassa ilmiöitä tarkastellaan. Sosiaalisesti rakentuneen todellisuuden muutos edellyttää keskustelua ja dialogia. Sen mahdollistamiseksi tarvitaan osallistumista yhteiseen diskurssiin, mutta myös kompetensseja eli valmiuksia, joiden avulla keskustelu on mahdollista.

Opettajankoulutuksen vaikuttavuus -hankkeessa keskeisenä tehtävänä oli tutkia, miten opettajankoulutus vaikuttaa siihen kenttään, jossa vaikutusten pitäisi näkyä, eli kouluihin, opettajan työhön ja oppilaiden oppimiseen ja sitä kautta laajasti ottaen yhteiskuntaan. Opettajankoulutus on laaja yhteiskunnallinen instituutio. Sen suhde muihin yhteiskunnallisiin osajärjestelmiin nähtiin keskeiseksi siinä, miten koulutuksen vaikutuk-

set siirtyvät kentälle. Toisaalta myös opettajankoulutus sisältää lukuisia osajärjestelmiä erityisesti eri opettajaryhmien koulutuksessa.

Koska opettajankoulutus nähdään ihmisten sosiaalisesti määräytyneen todellisuuden instituutiona, haluttiin tutkimusprojektiin ottaa ne elämistä määrittävät tasot, jotka Habermasin teoriassa muodostavat ns. elämismaailman komponentit, eli tekijät, joiden valossa ihmisen toimintaa voidaan tarkastella. Näitä komponentteja ovat **yhteiskunta, kulttuuri ja yksilö**. Nämä tasot ovat keskeisiä rakenteellisia komponentteja kommunikatiivisen toiminnan teoriassa (Habermas 1987, 129–143; Kemmis 1998). Komponentit muovaavat tulkintahorisonttia, jonka varassa ihmiset tulkitsevat sitä, miten elämämme rakentuu ja miten se koetaan. Toisaalta tulkinnat osaltaan uusintavat ja saavat aikaan muutoksia elämismaailman tasoissa.

Yhteiskunta-tasolla tarkoitetaan sosiaalisia ryhmiä, joissa ihmiset ovat osallisina ja joissa jäsenyyttä säädellään normien kautta ja taataan siten ryhmän solidaarisuus. Laajin tällainen sosiaalinen ryhmä on yhteiskunta, mutta sellaisia voivat olla myös pienemmät yhteisöt, joihin kuulutaan ja joiden kanssa voidaan olla vuorovaikutuksessa. Esimerkkinä tästä voidaan ajatella sitä, että koulutuslaitokset ovat yhteydessä muihin paikallistason sosiaalisiin tai kulttuurisiin instituutioihin kuten kouluihin, vanhempiin sekä kulttuuri- ja sosiaalitoimeen.

Kulttuuri-taso merkitsee tiedon ja taidon varantoa, josta osallistujat ammentavat tulkintojaan kommunikaatiossa, kun he pyrkivät ymmärtämään jotain maailmasta.

Yksilö-tasolla tarkoitetaan kompetensseja eli valmiuksia, jotka tekevät henkilön kykeneväksi puhumaan ja toimimaan ja jotka asettavat hänet sellaiseen asemaan, että hän voi osallistua ymmärtämisen saavuttamisen prosessiin ja siten lujittaa omaa identiteettiään.

Kommunikatiivisen evaluaation periaatteisiin nojaava vaikuttavuuden arviointi lähtee siitä tausta-ajatuksesta, että koulutus, kuten tässä tapauksessa opettajien koulutus, on osa sosiaalisesti rakentunutta, eriytynyttä yhteiskuntaa. Kun halutaan vaikuttaa toiseen järjestelmään, tarvitaan yhteistä kieltä ja pyrkimystä yhteisymmärrykseen. Kullekin yhteisölle on muodostunut oma kulttuurinsa ja tulkintahorisonttinsa. Ilmiö kohdataan myös silloin, kun opettajankoulutus pyrkii vaikuttamaan opettajan työn kautta kouluhin ja oppilaiden oppimiseen ja sitä kautta myös laajemmin yhteiskuntaan. Tässä on sovitettava yhteen monien yhteiskunnan osajärjestelmien toimintaa. Se vaatii erityistä ponnistelua ja pyrkimystä yhteistyöhön.

Kommunikatiivisen evaluaation periaatteiden mukaan arviointitoiminnan tulee olla kehittävää ja lisätä yhteistyötä. Pitkän ja kompleksisen eriytymisprosessin jälkeen yhdessä keskusteleminen ja yhteistyön löytäminen ei ole itsestään selvää. Toisen osapuolen tai toisten tahojen eristyneisyys, etäisyys ja vaikeus löytää yhteistä kieltä ja kumppanuutta on ymmärrettävää, jos ilmiötä tarkastellaan yhteiskunnallisen eriytymis- ja rationalisointiprosessin valossa. Yhteiskunnan instituutiot ja järjestelmät ovat muodostuneet vuosisatoja kestäneessä prosessissa, jossa eri instituutioiden välille on syntynyt työnjakoa, mutta samalla ne ovat myös etääntyneet toisistaan. Toimintojen eriytyminen ja työnjaon syntyminen ovat luoneet yhteiskuntaan osasysteemejä, jotka hoitavat tiettyä tehtävää. Valistuksen aikaa pidetään usein jonkinlaisena taitekohtana, josta alkaa moderni aika ja yhteiskunnallisen elämän funktionaalistuminen.

Modernina aikana osasysteemejä alkaa syntyä yhä enemmän ja niihin muodostuu yhä selkeämmät roolit ja toimintamuodot. Habermasin mukaan eriytymisprosessin seurauksena systeemiin muodostuu myös useita osasysteemejä, joiden elämismaailma (lifeworld) alkaa olla yhä systeemikohtaisempi ja ahtaampi. Elämismaailma muodostaa kontekstin, johon kuuluvat kulttuuriset jäsennykset, holistiset tieto- ja tulkintavarastot, jotka tarjoavat valmiita tulkintoja todellisuuden osa-alueiden ja niiden välisten suhteiden luonteesta. Sitä voidaan luonnehtia myös eri osaryhmien jäsenten taustavakaumuksien kokonaisuudeksi (Habermas 1987, 125; Kemmis 1998). Yhteiskunnallisessa eriytymis- ja rationalisointiprosessissa toimintaa ei enää määrittele kokonaisuus eivätkä myöskään sen pohjalle rakentuva intuitio tai rituaalit, vaan tärkeiksi nousevat osasysteemin omat struktuurit ja niihin liittyvät uusintamisprosessit. Se merkitsee osasysteemin kulttuurin uusintamista, oman yhteisön arvojen sisäistämistä ja niihin integroitumista. Yksilöt kehittävät itselleen osasysteemiin soveltuvaan identiteettiä. Prosessi kuitenkin etenee, ja samalla osasysteemienkin oma elämismaailma alkaa eriytyä. Osakokonaisuudesta irtautuu yhä pienempiä ja kapeampia toimintasektoreita. Samanaikaisesti prosessi luo olosuhteet sille, että kukin instituutio ja järjestelmä alkaa elää omaa elämäänsä ja vieraantua kokonaisuudesta. Habermas näkee yhteiskunnallisessa eriytymisprosessissa kolme alapro sessia, jotka kietoutuvat toisiinsa monin säikein: (1) osasysteemien muodostuminen, (2) osasysteemien rationalisoituminen entistä pienemmiksi osiksi ja (3) systeemin ja sen elämismaailman etäännyminen toisistaan (Habermas 1987, 171–172).

Kommunikatiivisen arvioinnin käsitteessä korostuu dialogin ja vuorovaikutuksen tärkeys. Evaluaation tulisi auttaa tiedostamaan ja ymmärtämään, miten erilaiset koulutuksen vaikutukset syntyvät tai miksi niitä ei synny ja miten ne kytkeytyvät kulttuurisiin arvotaustoihin. Opettajankoulutusprojektissakin tavoitteena oli saada eri sidosryhmät, koulutuksen järjestäjät ja koulutukseen osallistujat mukaan arviointiin ja keskustelemaan, miten koulutusta voidaan kehittää. Lähtökohtana on, että arvioinnin tulisi olla avointa toimintaa, jossa kuullaan eri osapuolia ja saatetaan ne etsimään yhteisymmärrystä tai ainakin keskustelemaan koulutuksen kehittämisen perusteista.

Kommunikatiiviselle eli yhteistyöhön pyrkivälle arvioinnille oli projektissa asetettu kolme funktiota: **paljastaminen, ennakointi sekä pyrkimys kommunikaatioon ja vuorovaikutukseen**. Näistä ensimmäisellä ja viimeisellä funktiolla on selvä liittymä Habermasin teoriaan. Sen sijaan ennakointi ei nouse suoraan hänen teoriastaan. Se kytkeytyy kuitenkin hänen käsityksiinsä muuttuvasta horisontista ja kommunikatiivisesta tilasta eli siitä, miten muutosten yhteydessä joudutaan jäsentämään tulkinnat uudelleen. Se liittyy myös tiedonintresseihin, ja siihen tarvitsemme myös uudistavaa, emansipatorista tiedonintressiä. Näiden tulkintojen rakentamista varten tarvitaan myös dialogia yhteisössä, jossa uusia tilanteita ja ilmiöitä voidaan tematisoida. Tulevaisuuden ennakointi on muuttuvan horisontin jäsentämistä yhteisen keskustelun ja arviointitoiminnan kautta.

Kommunikatiivisen evaluaation keskeisiä funktioita voidaan kuvata seuraavasti (Niemi 1996, 21–26; Niemi 1997; Niemi & Kemmis 1999; Niemi & Kemmis 2012):

Paljastaminen (revelation). Paljastaminen merkitsee olemassa olevan kriittistä tarkastelua. Siinä osoitetaan, mitä on saavutettu, ja arvioidaan, mitä ei ole saavutettu. Perinteisesti vaikuttavuus on määritelty sen kautta, kuinka hyvin tavoitteet on saavutettu. Paljastaminen merkitsee myös arviota siitä, ovatko tavoitteet olleet relevantit,

missä määrin niitä pitäisi muuttaa ja minkälaisiin arvotaustoihin tavoitteet kiinnittyvät. Kriittinen asioiden tarkastelu tarkoittaa myös ristiriitaisuuksien esiin nostamista. Se on tärkeää varsinkin silloin, kun eri osapuolet arvioivat asioita eri lähtökohdista ja heidän odotuksensa ovat erilaiset. Kommunikatiivisen arvioinnin tehtävänä on saattaa erilaiset äänet kuuluviin. Silloin pyydetään vaikuttavuutta koskevaa palautetta eri tahoilta, muun muassa koulutuksen järjestäjiltä, hallinnolta, opettajilta sekä koulutuksen kohderyhmiltä eli oppilailta ja opiskelijoilta. On kuunneltava eri ääniä ja myös saatava käsitys tarpeista, ongelmista ja niistä odotuksista, jotka kohdistuvat kouluun ja opetukseen.

Ennakointi (anticipation). Tulevaisuuden ennakoimisen tehtävä on arvioinnissa erityisen tärkeä silloin, kun olosuhteet ovat muutoksessa. Tulevaisuuteen suuntautumisen tarkoittaa arvioinnissa sitä, että tulevaisuuden tarpeet yritetään saada näköpiiriin. Koulutusten tulisi ennakoida muutoksia ja myös vaikuttaa niihin aktiivisesti. Näin ollen vaikuttavuuden arvioinnissa ei mitata vain saavutettuja ominaisuuksia vaan arvioidaan lisäksi sitä, mitä pitäisi asettaa tavoitteeksi. Silloin yritetään etsiä kiintopisteitä osittain ennustamattomasta tulevaisuudesta. Tämän tulisi tapahtua ennen kaikkea dialogisena prosessina niiden tahojen kanssa, jotka ovat kosketuksissa kasvatukseen ja koulutukseen. Ennakointi tarkoittaa tulevaisuuteen katsomista. Vaikuttavuutta voidaan arvioida sen pohjalta, kuinka hyvin tavoitteet on saavutettu, mutta se on usein liian staattinen lähtökohta tilanteessa, jossa nopeat muutokset vaativat aktiivista reagoimista. Välttämättä ne tavoitteet, jotka koulutukselle on asetettu, eivät pidemmän päälle ole relevantteja tai riittäviä. Esimerkkeinä tällaisesta on mm. se, että vielä 1990-luvun alussa opettajankoulutuksen tavoitteissa eivät juurikaan näkyneet samana vuosikymmenenä esiin tulleet tieto- ja viestintäteknikan ja monikulttuurisuuden haasteet.

Opettajankoulutuksen projektissa pyrittiin saamaan tietoa siitä, miltä tulevaisuus eri sidosryhmien mielestä näyttää ja mitä paineita näkymät luovat kouluille ja opetukselle ja siten myös opettajankoulutukselle. Myös opettajien identiteetin muodostukseen liittyviä ongelmia voidaan pitää ennakoivana tietona. Kunkin ammatin kulttuurinen identiteetti muotoutuu pitkäaikaisen perinteen sekä nykytilanteesta nousevien ja tulevaisuutta ennakoivien paineiden yhteisvaikutuksesta. Yksittäisten opettajien kokemukset eivät kuvasta koko laajaa joukkoa, mutta ne antavat kuitenkin aineksia keskusteluun siitä, mihin teki-jöihin tulisi jatkossa kiinnittää huomiota opettajien koulutuksessa, jotta opettajilla olisi voimavaroja työnsä paineiden kohtaamiseen.

Pyrkimys kommunikaatioon ja yhteistyöhön (aiming for communication and partnership). Kommunikatiivisen evaluaation tehtävänä on saattaa osapuolia yhteistyöhön. Arviointiin kuuluu kriittinen paljastaminen, mutta samalla se kannustaa ponnistelemaan yhdessä muutoksen aikaansaamiseksi. Tavoitteena on se, että oppimista ja kasvua tukisivat mahdollisimman monet yhteiskunnalliset ja yksityiset voimat. Arviointiprojekteissa kommunikaatiota ja yhteistyötä voidaan edistää saattamalla eri tahojen äänet kuuluviin kyselyjen, haastattelujen sekä yhteistyöseminaarien kautta. Tätä yhteistyöhön tähtäävää toimintaa tarvitaan jo arviointia suunniteltaessa, arviointiprosessin aikana ja arviointituloksiin liittyvissä keskusteluissa ja toimenpiteissä.

Seuraavassa taulukossa esitetään yhteenveto keskeisistä kysymyksistä jäsentämällä projektin kolmitasoinen lähtökohta – yhteiskunta, kulttuuri ja yksilö – kommunikatiivisen arvioinnin funktioihin.

Taulukko 1. Kommunikatiivisen arvioinnin tehtävät eri vaikuttavuuden tasoilla

Koulutuksen vaikuttavuuden taso	Vaikuttavuuden funktiot		
	Paljastaminen	Ennakointi	Kommunikaatio ja vuorovaikutus
Yhteiskunta- ja yhteisötaso "suhde muihin instituutioihin ja yhteiskuntaan"	Miten rakenteelliset tekijät edistävät tai ehkäisevät koulutuksen vaikuttavuutta?	Miten koulutus voi olla vaikuttamassa tulevaisuuden yhteiskuntaan ja sen muutosten ohjaamiseen?	Miten yhteistyötä ja vuorovaikutusta voidaan lisätä koulutuksen ja eri instituutioiden ja toimijoiden välillä?
Kulttuuritaso "opettajien valmiudet"	Mitä valmiuksia ja osaamista koulutus on antanut, ja mitä uusia valmiuksia tarvitaan?	Mitkä ovat ne tulevaisuudessa tarvittavat valmiudet, jotka pitää ennakoida hyvissä ajoin?	Miltä valmiudet ja osaaminen näyttävät eri sidosryhmien näkökulmasta, ja mitä odotuksia kohdistuu koulutukseen?
Yksilötaso ja yksilön kokemukset "kasvuprosessit"	Mitkä ovat arvioinnin kohderyhmän (esimerkiksi opettajien, oppilaiden) omat kokemukset koulutusprosessien vaikuttavuudesta ja mitä he odottavat oman kasvunsa tueksi?	Missä kohderyhmä tulee tarvitsemaan erityistä tukea, ja mitä paineita on odotettavissa muutos- ja kehittymistrendien yhteydessä?	Miten kasvua ja valmiutta vuorovaikutukseen voidaan lisätä koulutuksen aikana tai myöhemmissä elämänvaiheissa?

Kehittävä arviointi globaalissa maailmassa

Koulutus ja oppiminen ovat nousseet poliittisiksi käsitteiksi kansainvälisessä keskustelussa, ja niillä on vahva yhteys talouteen. Kun eri maat tavoittelevat hyvinvointia, halutaan koulutuksen kehittämisen pohjaksi etsiä vahvaa näyttöä eli evidenssiä (OECD 2007; EU 2009). Tällöin nousevat esiin laajat kansainväliset data-aineistot, kuten OECD:n PISA-mittaukset ja TALIS-kyselyt sekä EuroStat-tilastot. Useat tutkijat (mm. Rizvi 2009; Schwandt 2009; Smith 2009) ovat kiinnittäneet vakavaa huomiota siihen, että nämä globaalit mittaukset saattavat ohjata kansallista koulutuksen kehittämistä liian suoraviivaisesti. Kansainväliset mittaukset ja niiden tulokset eivät useinkaan ole suoraan sovellettavissa kansallisiin konteksteihin. Levin-Rozalis ja muut (2009, 193) väittävät, että usein laajat globaalit mittaukset toimivat lähes ensimmäisen arviointisukupolven teknis-rationalistisen paradigman mukaisesti eivätkä nosta esiin niitä malleja, joissa korostuvat arvioinnin

voimaannuttavat tavoitteet (empowerment evaluation; Fetterman 1994; Mertens 2001), muutokseen pyrkiminen (transformative evaluation; Mertens 2001) tai monikulttuurinen ulottuvuus ja uskottavuus (multicultural validity; Kirkhart 1995).

Kriittiset äänet näkevät vakavan ristiriidan siinä, että konteksti ja ihmisen toimijuus peittyvät globaaleissa arvioinneissa. Vaarana on, että jotkut standardit, jotka tulevat valmiina ja ulkoisen paineen vaikutuksesta, alkavat säädellä kansallista koulutuspolitiikkaa, vaikka ne eivät tosiasiaassa soveltuisi kyseiseen kulttuuriin ja kontekstiin. Päivi Atjonen (2007, 140) on tuonut esille, että joissakin maissa laaditut opettajastandardit voivat Suomessa kaventaa opettajana toimimisen kenttää ja opettajuuden kuvaa. Samoin Hautamäki ja Kuusela (2005) korostavat, että oppilaiden oppimistulokset ovat hyvin monen inhimillisen tekijän yhteisvaikutusta. Mukana ovat arvot, asenteet, lahjakkuus, kotitausta sekä sosioekonomiset ja ekologiset tekijät (Atjonen 2007, 140).

Monissa maissa on määritelty kansalliset standardit opetukselle ja oppimiselle. Arvioinnin tehtävä on seurata ja kontrolloida, miten standardit on saavutettu. Englannissa ja Yhdysvalloissa standardien saavuttamista mitataan toistuvilla koulusaavutusmittauksilla (ns. high stake testing). Tämä käytäntö ohjaa lähes koko koulujärjestelmän sisältöä ja toimintaa. Opetussuunnitelmaksi muodostuu käytännössä se, mikä on testauksen kohteena. Monet tutkijat puhuvat siitä, että koulutus ja opetus kutistuvat radikaalisti vain mittauksen kohteena oleviin aineisiin ja testauksessa oleviin sisältöihin (mm. Berliner 2002; McCormick 2003).

Suomessa myös Opetusalan eettinen neuvottelukunta (2011) on kiinnittänyt huomiota arvioinnin päämääriin ja merkitykseen:

Suomi on osa laajaa kansainvälistä toimintakenttää koulutuksen alueella. Suomalaista koulutusta arvioidaan useiden erilaisten kansainvälisten mittausten välineillä kaikilla koulutuksen tasoilla. Tunnetuimpia ovat OECD:n PISA koulusaavutusmittaukset 15 -vuotiaiden koululaisten keskuudessa ja korkea-asteen ranking-tilastot, joissa yliopistoja verrataan maailmanlaajuisesti toisiinsa. Arviointituloksia luettaessa on tärkeää huomata, että useimmissa arvioinneissa on mitattu hyvin yhteismitattomia asioita ja niistä on koostettu yhdistetty vertailuluku. Tämän luvun informaatioarvo on hyvin vähäinen, ellei samalla voida saada tietoa, mistä asioista luku muodostuu. Samoin yksityiskohtaisetkin arviointiluvut ohjaavat näkemään vain mittaukseen valitut asiat eivätkä sitä kokonaisuutta, jossa yksittäiset oppilaitokset, opettajat ja oppijat toimivat. Kansainväliset arvoinnit houkuttelevat eri maita kilpailemaan paremmuusjärjestyksestä maailmanlaajuisilla koulutusmarkkinoilla. – Eettinen neuvottelukunta pitää hyvänä sitä, että arviointitietoa käytetään koulutuksen kehittämisen apuna, mutta samalla varoittaa siitä, että koulutus suunnataan vain kilpailussa menestymiseksi.

Eettinen neuvottelukunta (2011) korostaa, että laajatkin kansainväliset arvoinnit saattavat sisältää vain muutamia mitattavissa olevia ominaisuuksia. Jos koulutus suuntautuu vain niiden mukaan, se johtaa valintoihin, joissa hämärtyy yhteiskunnan ja yksilön kehityksen kannalta merkittäviä sivistystekijöitä. Koulutuksen tavoitteena tulee olla mahdollisimman hyvän kehitysympäristön tarjoaminen erilaisille oppijoille, ja silloin koulutuksessa tulee ottaa huomioon niin laajoja ja monipuolisia asioita, ettei niitä voida sisällyttää mihinkään kansainväliseen vertailumittaukseen. Lisäksi paikallisuus merkitsee sitä, että yleistä arviointitietoa pitää tarkastella ja suhteuttaa lähiyhteisön, oppilaitosten, opettajien ja oppilaiden todelliseen tilanteeseen.

Suomi on ollut mukana lukuisissa kansainvälisissä arvioinneissa, ja me tarvitsemme niiden antamaa tietoa osaksi kansallista kehittämistä. Uuden arviointikeskuksen lain valmistelussa esitetään seuraavaa (OKM 2012, 11):

Kansainvälisyyden merkitys koulutuksen arviointitoiminnassa kasvaa edelleen. Asetuksessa ehdotetaan nimenomaisesti säädettäväksi, että arviointikeskuksen tulisi osallistua kansainväliseen arviointitoimintaan ja kansainväliseen yhteistyöhön. Lisäksi arviointikeskus voisi asettaa kansainvälisistä ja kansallisista asiantuntijoista koostuvan kansainvälisen neuvottelukunnan, jonka tehtävänä olisi tukea arviointitoimintaa ja lisätä kansainvälistä yhteistyötä.

Suomalainen koulutusjärjestelmä tarvitsee useita tiedonlähteitä ja monimuotoista evidenssiä toiminnan kehittämiseksi ja uudistamiseksi. Merkittävintä on kuitenkin se tulkintahorisontti, jota vasten aineistoja tulkitaan. Siinä täytyy ottaa huomioon yhteiskunnan, kulttuurin ja ihmisen tarpeet.

Tulevaisuus rakentuu yhteistyöstä

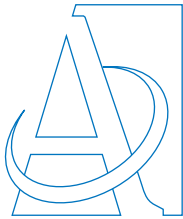
Kehittävään arviointiin kuuluvat sekä ulkoiset että sisäiset arvioinnit ja myös kansainväliset aineistot. Kommunikatiivisen arvioinnin paljastava tehtävä voidaan suorittaa hyvin erilaisin arviointivälinein, ja siinä voidaan hyödyntää myös kansainvälisistä arvioinneista saatavaa tietoa. Arviointiin liittyvä tulevaisuuden ennakoimisen tehtävä ja tulevaisuuteen katsominen tarkoittavat kuitenkin, että kansainvälisistä aineistoista saatuja tuloksia pitää tulkita ja asettaa kansalliseen ja paikalliseen kontekstiin. Tehtävänä on löytää, mitkä tekijät edistävät koulutuksen vaikuttavuutta ja oppimista ja toisaalta mitkä estävät kehitystä. Arviointien vaikuttavuus edellyttää yhteistyötä eri toimijoiden välillä. Kommunikatiivisen arvioinnin kolmas tekijä eli pyrkimys yhteistyöhön kuuluu sekä kansallisiin että kansainvälisiin arviointeihin. Dialogisuus koskee arviointien suunnittelua, toteutusta, tulosten tulkintaa ja niiden pohjalta tehtävää kehittämistyötä. Tässä uusi arviointikeskus voi olla sekä kansallinen että kansainvälinen arviointiosaaminen edelläkävijä.

Lähteet

- Atjonen, P. 2007. Hyvä, paha arviointi. Jyväskylä: Tammi.
- Berliner, D. 2002. Educational research: The hardest science of all. *Educational Researcher* 31 (8), 18–20.
- Campbell, D. T. 1969. Reforms as experiments'. *American Psychologist* 24, 409–429.
- Carr, W. & Kemmis, S. 1986. *Becoming critical*. Philadelphia: Falmer Press.
- Eisner, E. W. 1975. *The perceptive eye: Toward the formulation of educational evaluation*. Stanford: Stanford University.
- EU. 2009. European Commission. Call for proposals EAC/26/2009: Evidence-based policy and practice. Accessed 23 November 2009. http://ec.europa.eu/education/programmes/calls/2609/index_en.html.
- Fetterman, D. M. 1994. Empowerment evaluation. *Evaluation Practice* 15 (1), 1–15.
- Gage, N. 1989. The paradigm wars and their aftermath: A 'historical' sketch of research and teaching since 1989. *Educational Researcher* 18 (7), 4–10.

- Greene, J. C. 2009. Meaningfully engaging with difference through mixed methods educational evaluation. Teoksessa K. E. Ryan & J. B. Cousins (toim.) *The SAGE international handbook of educational evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage, 232–340.
- Greene, J. C., Caracelli, V. J. & Graham, W. F. 1989. Toward a conceptual framework for mixed-method evaluation designs. *Educational Evaluation and Policy Analysis* 11, 255–274.
- Guba, E. G. & Lincoln, Y. S. 1989. *Fourth generation evaluation*. Newbury Park, CA: Sage.
- Habermas, J. 1972. *Knowledge and human interests*. Boston: Beacon Press.
- Habermas, J. 1987. *The theory of communicative action. Volume 2. Lifeworld and system: A critique of functionalist reason*. Translated by T. McCarthy. Boston, Massachusetts: Beacon Press.
- Habermas, J. 1996. *Between facts and norms. Contributions to a discourse theory of law and democracy*. Translated by William Rehg. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Hautamäki, J. & Kuusela, J. 2005. Mitataan oppilaita, mutta päätellään koulusta. Teoksessa H. K. Lyytinen & A. Räsänen (toim.) *Kehittämissuuntaa arvioinnista. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja* 6, 229–241.
- Koulutuksen arviointineuvosto. 2013. Kohti hyvää koulutuksen arvioinnin tulevaisuutta. Teoksessa G. Knubb-Manninen, H. Niemi & V. Pietiläinen (toim.) *Kansallinen arviointi kohti tulevaisuutta. Koulutuksen arviointineuvoston 10-vuotisjuhla-julkaisu. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja* 63.
- Kemmis, S. 1998. System and lifeworld, and the conditions of learning in late modernity. *Curriculum Studies* 6 (3), 269–305.
- Kirkhart, K. 1995. Seeking multicultural validity: A Postcard from the Road. *Evaluation Practice* 16, 1–12.
- Levin-Rozalis, M., Rosenstain, B. & Cousins, J. B. 2009. A precarious balance: Educational evaluation capacity building in a globalized society. Teoksessa K. E. Ryan & J. B. Cousins (toim.) *The SAGE International handbook of educational evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage, 191–212.
- Mark, M. M. 2009. Evaluation, method choices, and pathways to consequences: Trying to make sense of how evaluation can contribute to sensemaking. Teoksessa K. E. Ryan & J. B. Cousins (toim.) *The SAGE International handbook of educational evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage, 55–73.
- McCormick, R. 2003. Reliable evidence for policy making in complex settings. Paper presented to the EMINENT IV Conference, Geneva, 9–10 October 2003.
- Mertens, M. D. 2001. Inclusivity and transformation: Evaluation in 2010. *American Journal of Evaluation* 22, 367–374.
- Niemi, H. 1996. Effectiveness of teacher education – A theoretical framework of communicative evaluation and the design of a Finnish research project. Teoksessa H. Niemi & K. Tirri (toim.) *Effectiveness of teacher education. New challenges and approaches to evaluation. Reports from the Department of Teacher Education in Tampere University. Research series A* 6, 11–32.
- Niemi, H. 1997. Effectiveness of teacher education – A theoretical framework and a design of the evaluation project. *Papers from the 21st Annual Conference of the Association for Teacher Education in Europe held at the University of Strathclyde, Glasgow, September 1996*, 321–338.
- Niemi, H. 2000. Opettajankoulutuksen vaikuttavuus. Teoksessa R. Raivola, P. Valtonen & M. Vuorensyrjä (toim.) *Vaikuttavuutta koulutukseen. Suomen Akatemian Koulutuksen vaikuttavuusohjelman tutkimuksia. Suomen Akatemian julkaisuja* 2/00, 169–195.
- Niemi, H. & Kemmis, S. 1999. Communicative evaluation: Evaluation at the crossroads. *Lifelong Learning in Europe* 1, 55–64.
- Niemi, H. & Kemmis, S. 2012. Communicative evaluation for Improvement in education. Teoksessa J. Harford, B. Hudson & H. Niemi (toim.) *Quality assurance and teacher education: International challenges and expectations*. Oxford: Peter Lang, 53–82.
- OECD. 2007. *Evidence in education: Linking research and policy*. Paris: OECD. http://www.oecd.org/document/56/0,3746,en_2649_35845581_38796344_1_1_1_1,00.html (accessed 23 November 2009).
- OKM. 2012. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen perustaminen. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:19.
- Opetusalan eettinen neuvottelukunta 2011. Arviointi kehittämisen välineeksi. Opetusalan eettisen neuvottelukunnan kannanotto 10.11.2011. http://www.oaj.fi/OAJ/faces/oracle/web-center/portalapp/pagehierarchy/Page42.jspx?_afLoop=7424316716643970&_afWindowMode=0&_afWindowId=14dejigee0_77#%40%3F_afrWindowId%3D14dejigee0_77%26_afrLoop%3D7424316716643970%26_afrWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3D14dejigee0_97.
- Patton, M. Q. 1999. Enhancing the quality and credibility of qualitative analysis. *Health Services Research* 34 (5), 1189–1208.

- Rizvi, F. 2009. Globalization and policy research in education. Teoksessa K. E. Ryan & J.B. Cousins (toim.) The SAGE international handbook of educational evaluation. Thousand Oaks, CA: Sage, 1–18.
- Schwandt, T. A. 2009. Globalizing influences on the western evaluation imaginary. Teoksessa K. E. Ryan & J. B. Cousins (toim.) The SAGE international handbook of educational evaluation. Thousand Oaks, CA: Sage, 19–36.
- Scriven, M. 1967. The methodology of evaluation. AERA Monograph Series in Curriculum Evaluation. No. 1. Chicago, IL: Rand, McNally.
- Smith, N. L. 2009. Fundamental evaluation issues in a global society. Teoksessa K. E. Ryan & J. B. Cousins (toim.) The SAGE International Handbook of Educational Evaluation. Thousand Oaks, CA: Sage, 37–51.
- Stake, R. (toim.) 1975. Evaluating the arts in education: A responsive approach. Columbus, OH: Charles E. Merrill Publishing.
- Tyler, R. W. 1942. General statement of evaluation. *The Journal of Educational Research* 35 (7), 492–501.



Arvioinnin eettiset periaatteet

Tiivistelmä. Artikkelissa tarkastellaan arvioinnin eettistä perustaa sekä esitellään kahta eettistä periaatteistoa: (1) autonomian kunnioittaminen, vahingon välttäminen, hyvän tekeminen, oikeudenmukaisuus ja uskollisuus sekä (2) systemaattinen tarkastelu, pätevyys, tinkimättömyys/rehellisyys, toisten ihmisten kunnioittaminen ja julkisen hyvinvoinnin edistämismvastuu. Arviointiprosessin eri vaiheisiin liittyviä eettisiä dilemmoja kuvataan myös kehittävän arvioinnin kannalta.

Sammandrag. I artikeln granskas utvärderingens etiska grund och två grupper av etiska principer: (1) högaktande av autonomi, undvikande av skada, att göra goda saker, rättvisa och lojalitet samt (2) systematisk granskning, kompetens, kompromisslöshet/ärlighet, högaktande av andra människor och ansvar för att främja offentlig välfärd. Etiska dilemman i anslutning till olika skeden i utvärderingsprocessen beskrivs också med avseende på utvecklande utvärdering.

Saako arvioinnissa koottua tietoa käyttää muihin kuin alun perin kerrottuihin tarkoituksiin? Voiko kiusallisia tuloksia kaunistella tai vaieta niistä tyystin? Onko arvioijalla aina valta päättää, mitä ja milloin tehdään ja raportoidaan? Entä jos poliitikko poimii vain omiin tarkoituseriinsä soveltuvia arviointituloksia? Onko arvioitavaksi pakko suostua? Tuleeko monien osapuolten kuulemisesta vain vaivaa ja kiistoja? Jokaiseen edellä provokatiivisesti esittämäni esimerkkikysymykseen voidaan vastata kyllä tai ei, ne kaikki voivat periaatteessa kertoa sekä hyvästä että huonosta toiminnasta. Artikkelini pyrkii herkistämään käsitykselle, ettei arviointi ole neutraali, tekninen aineistonhankinta- ja -raportointiprojekti.

Arvioinnin eettinen peruskehys

Käsitteellisesti *arviointi* tarkoittaa *arvon* määrittämistä. Ilman arvoarvostelmaa ei ole kyse arvioinnista, vaikka siinä tuotettaisiin tukku kiinnostavaa tietoa, joka olisi kerätty moitteettomin menetelmin. Toisaalta *arvot* ("hyvä" tai "paha") ja normit ("oikein" tai "väärin") ovat *etiikan* ydinelementtejä ja johtavat arvoarvostelmiin (Atjonen 2007b, 13–14, 19–20). Jos lähtökohtana on pyrkiminen hyvään, koulutuksenkin arvioinnin tulisi Paasiota (2006, 99) siteeraten tähdätä ihmisten hyvinvoinnin edistämiseen; esimerkiksi toiminnan lainmukaisuus ja palvelutuotannon tehokkuus eivät riitä. Arvojen näkökulmasta arviointi voidaan määritellä inhimilliseksi toiminnaksi, jossa kyetään *yhdistämään arvot tosiasioihin luotettavalla tavalla* (ks. Pietiläinen & Korkeakoski 2012, 282–283).

Arvioinnin *historiallinen kehitys* on karkeasti ottaen kuvattavissa muutoksena 1960-luvun kvantitatiivisesta mittaamisesta ja kokeellisista vaikuttavuusasetelmista kohti 1980-luvun kvalitatiivisia ymmärtämisen, osallistamisen ja neuvottelemisen käytänteitä. Uusliberalismin vauhdittamana sekä evidence-based-liikkeen ja "No child left behind"-ohjelman hengessä on viime vuosikymmenenä oltu kääntymässä takaisin strukturoitujen arviointikäytäntöjen suuntaan. (Alkin 2004; Simons ym. 2003; Vedung 2010.) Tieteellisen, kvantitatiivisen arviointiajanjakson aikana oltiin erityisen kiinnostuneita vaikkapa puolueettomuuden sekä pätevyyden turvaamisesta. Dialoginen tai valtauttava arviointi on halunnut kunnioittaa moniäänisyyden ja läpinäkyvyyden periaatteita (Bloom 2010; Widdershove ym. 2009). Paradigmaerot ovat siis herkästä kysymään, mikä on legitimiä, läpinäkyvää, uskottavaa, vastavuoroista, rehellistä tai oikeudenmukaista – ja kenen kannalta.

Arvioinnin laajeneminen yhä useammille elämänaloille on tuttu ilmiö OECD-maissa (Santiago 2013). Kun arviointi tulee aiempaa useammille tutuksi, saattaa alan koulutus vauhdittua, arviointimenetelmät monimuotoistua ja epäluuloja hälvetä. Toisaalta tuloksena voi olla turhaa ja mekaanista arviointia, jonka vuoksi Vedung (2010, 263) kutsuu nykyarviointia suorastaan liiketoiminnaksi ja Virtanen (2005, 64) arviointiteollisuudeksi. Silloin eettisesti kestävien periaatteiden noudattaminen voi vaarantua: esimerkiksi toimeksiantojen kilpailuttamisen ja kiireen takia tehdään monomaattisia rutiiniarviointeja tai halvat arviointikustannukset menevät osaamisen edelle. Kun arviointi kietoutuu osaksi laajenevia hallinnan doktriineja (esim. tilaaja-tuottaja-malli, näyttöjen vaatiminen, suoritusmäärien laskeminen), voidaan sekä näkyvää että piiloista arviointivaltaa käyttää eettisesti kyseenalaisella tavalla (Linnakylä & Atjonen 2008, 55–56; Vedung 2010, 263–264).

Edellä lyhyesti tehty käsitteellinen ja historiallinen taustoitus herättää huomaamaan, että arviointiarki on helposti täynnä keskenään *ristiriitaisia odotuksia*: arviointiajatuksen ensimmäisestä ääneen lausumisesta tulosten toimeenpanon finaalivehiseen saakka eri osapuolilla voi olla perustellusti eriäviä käsityksiä siitä, mikä olisi "hyvää" ja "oikein". Osa dilemmoista ratkeaa inhimillisen kanssakäymisen kirjoittamattomilla arkisäännöillä, esimerkiksi rehellisyyden kunnioittamisella ja sillä, että ratkaisut muistetaan perustella kaikille osapuolille. Monimutkaistuvat arviointitehtävät ovat johtaneet tarpeeseen laatia myös kirjallisia ohjeita kiistatilanteiden varalle.

Eettisten ohjeiden tarvetta taustoittavia teorioita

Asiaan tarkemmin perehtymättömät ihmiset tai hyvin rutinoituneet arvioijat voivat otaksua, että (terveillä aikuisilla) ihmisillä on lajityypillisesti siinä määrin samanlainen oikeudentaju, että he pystyvät ratkaisemaan eettisiä kysymyksiä varsin yhdenmukaisesti. Heidän kannaltaan eettisten ohjeiden kirjaaminen tuntuu jopa yksilön autonomian kaventamiselta ja kollektiiviselta epäluottamukselta. Tosiasiallisesti *ihmisten kyky tunnistaa eettisiä kysymyksiä vaihtelee* suuresti, tutkittiinpa melkein mitä ammattiryhmää tahansa. Koska eettinen konflikti koetaan helposti kiusalliseksi, se nimetään mieluummin poliittiseksi ongelmaksi, filosofiseksi näkemyseroksi tai metodologiseksi kiistaksi.

Satoja informantteja käsittävien tutkimusten (Green ym. 2007; Morris 2008a; Morris & Jacobs 2000) mukaan arvioijat eivät tunnistaneet heille esitettyjä arviointitapauksia eettisiksi, ja toisaalta arviointiongelmien tarjottiin hyvin erilaisia, jopa vastakkaisia ratkaisuja. Kohdeorganisaatioiden ulkoiset ja sisäiset sekä kokeneet ja kokemattomat arvioijat herkistyivät hyvin eri tavoin eettisille ongelmille. Osa arvioijista ei suostunut arvioitavien hyvän nimissä kompromisseihin, mutta osa teki ratkaisuja pyrkien turvaamaan vain oman selustansa. (Desautels & Jacob 2012; Morris 2008b; Morris & Jacob 2000). Arvioitavien tasapuolinen kohtelu näyttäisi siis vaativan yhteisiä pelisääntöjä.

Eettisten toimintaohjeiden taustalta voidaan löytää teorioita, jotka auttavat ymmärtämään, millaisten uskomusten tai kriteerien varassa samankin arvioinnin eettisyyttä tai epäeettisyyttä voi puolustaa. Newman ja Brown (1996, 23–36) ehdottavat hyvyyden ja oikeellisuuden määrittämiseen viittä kriteeriä, jotka kuvaavat samalla viittä suurta eettistä teoriasuuntaa: *seuraukset, velvollisuudet, oikeudet, sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja huolenpito*. Mikään arviointiprosessi ei edusta puhtaasti jotain tyyppiä, mutta eri hankkeiden painotukset voivat selvästi vaihdella tähän tapaan:

Seurauseettisesti hyvää on sellainen arviointi, josta seuraa mahdollisimman paljon hyvää mahdollisimman monelle; tämä edellyttää esimerkiksi arvioija–arvioitava-vuorovaikutuksen avoimuutta ja mahdollisimman monien osapuolten kuulemista. Velvollisuuseettiseen ajatteluun perustuvat arvioinnit saavat oikeutuksensa tyyppillisimmin niin sanotusta kultaisesta säännöstä: ”Kohtele toisia niin kuin toivoisit itseäsi kohdeltavan.” Yksilön oikeuksien huomioinnin kannalta arviointi on hyvä, jos ihmisten oikeuksia, yksityisyyttä ja luottamuksellisuutta on kunnioitettu; siksi ketään ei voi pakottaa arviotavaksi, ja häneltä pitää pyytää jopa kirjallinen suostumus. Joskus arvioinnin hyvyys punnitaan kysymällä, edistääkö se sosiaalista oikeudenmukaisuutta ja valaiseeko se kasvatus- ja koulutusikäntöjen epäkohtia; silloin arvioinnin keskeiseksi arvoksi kiteytyy totuudellisuus. Arvioinnin tehtäväksi voidaan perustellusti lukea myös huolenpito: on oikein arvioida niin, että tavalla tai toisella vähäväkiset saavat äänensä kuuluville ja voimaantuvat, jolloin esimerkiksi perinnäinen objektiivisuuden vaatimus joutuu uudelleen tulkittavaksi.

Säännöistä periaatteisiin eettisten dilemموjen ratkaisemisessa

Edellä kuvatun kaltaiset eettiset teoriat jäävät kuitenkin liian yleisiksi ollakseen hyödyksi arviointiarjessa. Ohjeita sanallistettaessa joudutaan hakemaan sopivaa yksityiskohtaisuuden astetta. Olen tähän asti käyttänyt tekstissäni ohjeet-sanaa, mutta täsmennän tarkastelua Newmanin ja Brownin (1996, 23) erottelulla *sääntöihin, koodeihin, standardeihin ja periaatteisiin*: Säännöt ovat spesifejä väitteitä, mitä tehdä tai jättää tekemättä; esimerkiksi koulun järjestyssäännöt ottavat tarkasti kantaa siihen, millainen käyttäytyminen on oikein ja hyvää. Koodit ovat tyypillisesti ammattijärjestöjen omaksumia sääntökokoelmia, joita on laadittu ammatteihin, joissa vuorovaikutussuhde on lähtökohtaisesti asymmetrinen; näin on vaikkapa juristien, journalistien, lääkäreiden, opettajien, pappien ja poliisien työssä. Tältä kannalta katsoen myös arvioijilla on vallankäyttäjinä tarpeen olla eettiset koodit. Standardit ovat koodien kaltaisia, mutta ne ilmaisevat ihanteita; sellaisia on kirjoitettu myös arviointia varten, kuten kuvailen seuraavassa luvussa hieman tarkemmin.

Periaatteet ovat yleisyydessään lähimpänä edellä kuvaamiani eettisiä teorioita. Ne tarjoavat sääntöjä ja koodeja laajempia ohjeita tilanteisiin, joissa säännöt ovat ristiriitaisia tai toimimattomia. Ne eivät ehkä anna yksiselitteisiä vastauksia eettisesti haasteellisiin kysymyksiin, mutta herkistävät harkitsemaan konkreettisten arviointitapauksien eri puolia ja avartavat näkökulmaa. Esimerkiksi Desautelsin ja Jacobin (2012) sekä Morrisin (2008a) tutkimuksissa johonkin eettiseen arviointiperiaatteistoon perehtyneet arvioijat pystyivät analysoimaan annettuja arviointitapauksia muita monipuolisemmin. Periaatteiden tietty avoimuus erilaisille arvoille, preferensseille ja tulkinnoille parantaa niiden käytettävyyttä, joskin ne voivat samasta syystä johtaa eri arvioijien käsissä erilaisiin käytännön tulkintoihin.

Periaatteita tarvitaan niin sanotuissa *dilemmoissa* eli tilanteissa, joiden ratkaisemiseksi on olemassa vähintään kaksi vaihtoehtoa, joista kumpikaan ei ole yksiselitteisesti hyvä tai oikein. Arvioinneissa pyritään tietysti toimimaan suunnitelmallisesti niin, ettei dilemموja syntyisi tarpeettomasti. Toisaalta eetikot sanovat, että dilemموjen rohkea kohtaaminen auttaa kehittämään eettistä sensitiivisyyttä ja harjaantumaan niiden ratkaisemisessa. Jos eettisiä periaatteitaan ei joudu kyseenalaistamaan, ne unohtuvat (Campbell 2000; Colnerud 2006). Yleensä on pahinta sulkea silmänsä dilemmalta ja toivoa sen ratkeavan itseksensä. Morris (2008a, 4) erottelee *eettiset ja monitahoiset dilemموt*. Eettisessä dilemmassa kaksi periaatetta joutuu törmäyskurssille: esimerkiksi taloudellisista väärinkäytöksistä tietoa saanut arvioija joutuu punnitsemaan luottamus- ja rehellisyysperiaatteita. Monitahodilemموt (mixed dilemma) aiheutuvat ulkoisista tekijöistä. Jos joku sidosryhmien edustaja haluaa muuttaa arviointiraporttia itselleen edullisemmaksi, syntyy konflikti tinkimättömyys-periaatteen ja poliittisen vaikuttamisen välille. Kiteytetysti eettisessä dilemmassa arvioija joutuu miettimään, *mitä* pitäisi tehdä, mutta monitahodilemمو haastaa pohtimaan, *miten* pitäisi tehdä.

Kaksi arviointieettistä ohjeistoa erityistarkastelussa

Arviointia koskevia eettisiä periaatteita, koodeja tai standardeja on julkaistu lukuisasti. Varsin monilla kansallisilla arviointiyhdistyksillä (esim. Kanadassa, Saksassa, Ranskassa, Isossa-Britanniassa, Australiassa) on eettiset periaatteet. Käsittelen jatkossa kahta hyvänä pitämäni jäsentelyä:

- Newman ja Brown (1996) ovat soveltaneet omiin empiirisiin tutkimuksiinsa Kitchenieriltä peräisin olevia arviointieettisiä periaatteita, joita olen eritellyt aiemmissa julkaisuissani (Atjonen 2007a; Atjonen 2007b, 36–49). Niiden mukaan arvioinnissa tulisi *kunnioittaa autonomiaa, välttää vahinkoa, tehdä hyvää, olla oikeudenmukainen ja pysyä uskollisena*.
- Amerikan arviointiyhdistyksen (AEA) arviointia ohjaavat periaatteet ovat varsin kattavat ja paljon käytetyt (Morris 2008a; King & Stevah 2013). Ne edellyttävät arvioijalta *systemaattista tarkastelua, pätevyyttä, tinkimättömyyttä/rehellisyyttä, ihmisten kunnioittamista sekä yleisen/julkisen hyvän edistämistä*.

Periaatteistot ovat relevantteja myös Suomessa. Suomen arviointiyhdistys otti aikaisemmin kantaa maassamme toteutettavien arviointien keskeisiin arvoihin (ks. Atjonen 2007b, 50), mutta sen nykyisillä internetsivuilla (SAY 2013) niitä ei enää ole. Tältä osin maassamme eletään tyhjiössä, ellei oteta huomioon tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohjeita, joilla on useita yhtymäkohtia seuraavaksi käsittelemiini periaatteisiin (TENK 2009 ja 2012).

Amerikkalaisen arviointiyhdistyksen julkaisemat arviointia ohjaavat periaatteet ovat yksityiskohtaiset (tekstin pituus on 1492 sanaa). Olen tiivistänyt niiden viiden teeman yhteensä 24 ohjetta taulukkoon 1. Esimerkiksi Morrisin (2008a) teoksen kuusi arviointidilemmaa on analysoitu valaisevasti niiden avulla, koska ohjeisiin sisältyy melko konkreettisia neuvoja hankalien tilanteiden varalle.

Yhtäältä arvioija tarvitsee *autonomiaa* suhteessaan eri sidosryhmiin, jotka voivat olla odotuksineen ja keskinäisine näkemyseroineen kuormittavia (Upreti ym. 2010, 502). Toisaalta arvioitavilla on tietty kiistaton itsemääräämisoikeus; koulutusohjelmaa tai oppilaitosta ei voi arvioinnissa kohdella ”miten tahansa” tai pakottaa arvioitavaksi (Newman & Brown 1996, 38–40; Atjonen 2007b, 37–40). Autonomian periaate kiinnittää siis laajasti huomion siihen, mikä on AEA:n periaatteissa nimetty toisten ihmisten kunnioittamiseksi.

Hyvän tekeminen ja vahingon välttäminen ovat tavallaan saman periaatteen eri tulkulmia. Arvioinnilla voi olla sekä hyviä että haitallisia seuraamuksia, suoraan ja välillisesti, tahattomasti ja tarkoituksellisesti. (Newman & Brown 1996, 41–47; Atjonen 2007b, 41–44.) Opetus- ja kasvatusalalla kielteiset sivuvaikutukset ovat ensisijaisesti henkisiä: tulee stressiä menestymispaineista, häpeää huonoudesta tai neuvottomuutta toimintojen uusimisvaatimuksista. Arvioinnin ”nykyaalloissa” (Vedung 2010) seuraukset voivat olla aineellisia: tulorahan pidättämistä, oppilaitoksen lakkauttamista tai kehittämisohjelman keskeyttämistä. Hyvän tekeminen liittyy AEA:n periaatteissa erityisesti systemaattiseen tarkasteluun ja arvioijan pätevyyteen, mutta myös ihmisten kunnioittamiseen.

Taulukko 1. Amerikan arviointiyhdistys (AEA): Arviointia ohjaavat periaatteet (Atjosen tekemä tiivistelmä lähteestä AEA 2004; myös King & Stevah 2013, 392–396)

Ohjaava periaate	Periaatteen tiivistys
Systemaattinen tarkastelu	Arvioija toteuttaa arvioinnin systemaattisesti ja aineistoon perustuvasti: tarkkuus ja uskottavuus, menetelmien hallinta, vahvuudet ja heikkoudet, menetelmien vaikutusten selostaminen eri osapuolille
Pätevyys	Arvioija tarjoaa osapuolille pätevää palvelua: koulutus ja kyvyt, kulttuurinen kompetenssi, pätevyysrajojen ylittäminen, asiantuntemuksen jatkuva kehittäminen
Tinkimättömyys ja rehellisyys	Arvioija toimii itse rehellisesti ja tinkimättömästi ja pyrkii varmistamaan koko arviointiprosessin rehellisyyttä ja tinkimättömyyttä: rehellinen neuvottelu, intressikonfliktien ennakointi, muutoksien kirjaaminen, aineiston vääristelemätön käyttö, vikaraiteille päättämisen reflektointi
Toisten ihmisten kunnioittaminen	Arvioija kunnioittaa osallistujien, asiakkaiden ja muiden arviointiosapuolten turvallisuutta, arvokkuutta ja itsearvostusta: kontekstin tuntemus, ammattietiikan noudattaminen, vahinkojen minimoiminen, kriittisten havaintojen hienotunteinen käsittely, sosiaalinen oikeudenmukaisuus, kulttuuristen erojen relevantti ymmärtäminen
Yhteistä ja julkista hyvinvointia koskeva vastuu	Arvioija tuo esille ja ottaa huomioon yleisten ja julkisten intressien ja arvojen moninaisuuden, joka voi olla yhteydessä arviointiin: kaikkien osapuolten huomiointi, laajakantoiset vaikutukset, tulosten julkisuus, eri osapuolten tarpeiden huomiointi, julkisen hyvän ensisijaistaminen etenkin julkisrahoitteisissa arvioinneissa

Oikeudenmukaisuus koskee AEA:n periaatteista etenkin julkisen tai yleisen edun toteutumista: onko veronmaksajien varat käytetty oikein tai onko jokin kielteinen arviointitulos julkistettava, vaikka seuraukset olisivat poliittiselle eliitille kiusalliset? Oikeudenmukaisuus tarkoittaa, että arvioitavaa kohdellaan ansionsa mukaan. Siksi arvioijan pitää käyttää ilmiöön sopivia menetelmiä, kerätä ja tulkita tietoa kulttuuriset seikat huomioiden huolellisesti sekä julkistaa rehellisesti arviointitulokset kaikille sidosryhmille. Mahdollisia intressikiistoja tulee käsitellä tahdikkaasti ja tasapuolisesti. (Atjonen 2007a, 44–47; Newman & Brown 1996, 46–49; Schwandt 2007, 401–402.)

Uskollisuus (fidelity) tarkoittaa lupauksien pitämistä, lojaaliutta ja rehellisyyttä. Ne joutuvat koetteille etenkin konflikteissa: kenelle arvioija on uskollinen? Arvioija ei saa hylätä perusteettomasti asiakastaan, ja hänen pitää pystyä vastaamaan jopa implisiittisiin odotuksiin. (Newman & Brown 1996, 49–50; Atjonen 2007b, 47–49.) Kyse on siis arvioijan velvollisuuksista, jotka koskevat arvioinnissa syntyviä vuorovaikutussuhteita ja ristiriitojen sietokykyä. Uskollisuus-periaate ei ole absoluuttinen, eli esimerkiksi lupaus tehdä jokin asia arvioinnissa väärin ei ole sitova. Uskollisuus turvaa AEA:n periaatteista etenkin ihmisten oikeuksien kunnioittamista ja tinkimättömyyttä/rehellisyyttä.

Lopuksi teen muutamia huomioita *arviointieettisistä standardeista*, jotka siis Newmanin ja Brownin mukaan ovat ihanteita kuvaavina yksityiskohtaisempia kuin koodit ja periaatteet. Ohjelma-arvioinnin standardi (JCSEE 2013; myös King & Stevah 2013, 388–391) käsittää 30 lausumaa (688 sanaa), jotka koskevat arvioinnin hyödyllisyyttä, toteutettavuutta, sopivuutta, täsmällisyyttä ja tulosvastuullisuutta. Lausumiin mahtuu sekä

yksityiskohtaisia että yleisluonteisia ideaaleja: esimerkiksi ”Arvioinneissa tulee käyttää teknisesti päteviä asetelmia ja analyyseja, jotka ovat sopivia arvioinnin tavoitteisiin nähden” tai ”Arvioinnin tulee edistää sen vastuullista ja soveltavaa hyödyntämistä ja suojella sitä ei-toivotuilta negatiivisilta seurauksilta ja väärinkäytöltä”. Vain sopivuus-teemassa on luonteeltaan selvästi eettisiä ihanteita, sillä niissä otetaan kantaa yksilöiden kunnioittamiseen, oikeudenmukaisuuteen, läpinäkyvyyteen ja intressikonflikteihin.

Kriittisiä tulkintoja arviointieettisistä ohjeista

Edellä kuvattu ohjekokonaisuus – 30 standardia ja 24 eettistä periaatetta – muodostaa hengästyttävän *luettelon*, jonka kattava noudattaminen on mahdotonta; siinä valottuu siis yksi eettisten periaatteistojen heikkous. Arviointikentän lohkoutuminen ”millimetriosuamiseen” näkyy Virtasen (2004, 17) mukaan juuri arviointistandardien kehityksessä. Niiden motiiviksi hän tyypistää *pelon*, jota on kolmea lajia: pelko 1) arvioinnin moraaliseen huonoudesta tai epäeettisyydestä (ml. subjektiivisuus ja toimeenpanon virheet), 2) poliittisesti epäeettisestä tiedon levittämisestä tai tiedottamisen sivuuttamisesta ja 3) kulttuurisesta imperialismista (evaluointia koskevan tietotaidon siirtäminen kulttuurista toiseen).

Eettiset periaatteet eivät tarjoa helppoa maastokarttaa. Kun periaatteita ei ole priorisoitu valmiiksi, arvioija joutuu itse harkitsemaan *ristiriitaisten periaatteiden tärkeysjärjestystä* (Atjonen 2007a). Joskus arviointi epäonnistuu juuri siksi, että on juututtu etsimään yhtä oikeaa vaihtoehtoa. Vaikka arvioija arvostaisi eettisiä periaatteita sinänsä, ei ole mitään takeita sitoutumisesta niiden noudattamiseen. Arviointityöhön ryhtyvät ihmiset joutuvat vertaamaan ammatillisia tai yhteisöllisiä eettisiä koodeja henkilökohtaisiin eettisiin näkemyksiinsä ja arvoihinsa, joihin he ovat juurtuneet oman kasvatuksensa ja elämäkokemuksensa ansiosta. Itsereflektointivaatimus ei ole silloin vähäisin etenkin kulttuurisen kompetenssin osalta, jotta välttyttäisiin pitämästä joitakin asioita itsestään selvinä.

Etenkin 2000-luvulla on alettu Virtasen (2004, 85) mukaan puhua *eettisen partikularismin* eli tilannekohtaisen joustamisen haitoista. Ihannesäännöt ovat metodologiasidonnaisia, niihin liittyy symbolisia ja taloudellisia intressejä, ja preskriptiiviset käskyt (”pitää tehdä näiden ohjeiden mukaan”) auttavat harvoin ristiriidoissa. Toisaalta ohjeiden kritisoiminen ei tarkoita etiikan väheksyntää, koska arvioinneissa esiintyy vastuuttomuutta. Virtanen arvelee, että ellei suoranaista patologista valehtelua ole, niin ainakin ilmenee konfabuloitua (muistiaukkojen arveluttavaa täyttämistä), kun arvioitavista ilmiöistä ei tiedetä tarpeeksi.

Ihannesäännöt ovat Virtasen (2004, 20, 22) mielestä pahimmillaan vain irrallisia sanoja ja lauseita sekä luetteloita hyvistä käytänteistä. Niistä voi ounastella tiettyä *portinvartijan tehtävää*: symbolista valtaa käytetään suhteessa alalle tuleviin noviiseihin viestimällä ”noudata näitä, alistu näihin, niin pääset sisälle”, arvostelee Virtanen. Esimerkiksi Forster (2012) on Virtasta optimistisempi ajatellessaan, että eettiset koodit antavat vertailukohdan subjektiivisille pohdinnoille ja nostavat tietoisuuden tasoa.

Arviointiprosessien eettisiä kipupisteitä

Morris (2008a, 16–20) on esittänyt tutkimuksiansa perusteella, mitkä ovat eettisten dilemموjen ilmenemisen kannalta kriittisiä ohjelma-arvioinnin vaiheita. Vaihe-erittelyä voi soveltaa myös tila- tai teema-arviointeihin. Koska Koulutuksen arviointineuvosto on noudattanut kehittävän arvioinnin periaatteita, kommentoin eettisiä kysymyksiä myös sen kannalta. Hannele Niemen analysoimien paljastamisen, ennakoinnin ja kommunikoinnin periaatteiden (ks. artikkeli tässä kirjassa) lisäksi viittaa monitahoisuuteen, prosessikeisyyteen, kontekstisidonnaisuuteen, monimenetelmäisyyteen ja hyödynnettävyyteen (ks. Atjonen & Manninen 2012). Sidon vaihe-erittelyä myös edellä esittelemiini eettisiin periaatteisiin.

Alkuvaiheen suunnittelusta aineistojen kokoamiseen

Arvioinnin *alkuvaiheessa* voidaan joidenkin osapuolten kuuleminen sivuuttaa, kun toiveet saattavat olla ristiriitaiset esimerkiksi kunkin tahon oman intressin takia. Arvioinnin viimekätinen tarkoitus tai tyyppi (esim. tarkastellaanko prosesseja, tavoitteiden saavuttamista vai vaikuttavuutta) saattaa jäädä täsmentämättä. Klassinen arviointiajattelu on lähtenyt siitä, että tavoitteilla on arvioinneissa ratkaiseva merkitys, mutta käytäntö on osoittanut, että ennakoimattomat sivuvaikutukset voivat olla jopa hedelmällisempiä. Sitä epäeettiseksi voi muodostua arviointi, joka menetelmällisesti sulkee silmänsä muilta kuin tavoitteiksi asetetuilta tuloksilta tai vaikutuksilta. (Stame 2010, 373, 376–377, 380.)

Kettusen (2009, 118) mukaan liian usein päätetään keskittyä esimerkiksi koulutusohjelman tai projektin henkilöstöön ja sivuutetaan sen edunsaajien tai kuluttajien kokemukset. Kehittävän arvioinnin kannalta on tärkeää tunnistaa eri osapuolet ja osallistaa heitä, jotta arviointikohteen tulevaisuuden suuntaviivojen rakentamista varten saadaan mahdollisimman paljon hyödyllistä palautetta. Tavoitearvioinnin kannattajat muistuttavat usein, että kehittävässä arvioinnissa on sisäisen validiteetin uhkatekijöitä. Eettisistä periaatteista nousevat näin keskiöön etenkin autonomian kunnioittaminen ja työskentelyn systemaattisuus.

Arvioinnin *toteutustavan suunnittelun vaiheessa* voi nousta esiin erilaisia näkemyksiä siitä, mikä olisi sopiva arviointimenetelmä (Morris 2008a, 18–19). Jokin avainosapuoli saattaa kieltäytyä hyväksymästä esimerkiksi haastatteluja tuomien ne liian konsensushenkiseksi. Arvioija voi pitää hankkeessa aiemmin käytettyjä kyselylomakkeita psykometrisiltä ominaisuuksiltaan heikkoina, mutta vertailutietojen saaminen voi kiehtoa varsinkin silloin, kun aiemmat tulokset (esim. saman interventio-ohjelman toimeenpano toisilla paikkakunnilla) ovat olleet suotuisia. Mukaan tulee metodologian lisäksi siis myös poliittisia, kulttuurisia ja taloudellisia vaikuttimia. Erityisesti tämäntyyppiset kysymykset voivat Morrisin (2008a, 2) mukaan jäädä tunnistamatta eettisiksi, niitä pidetään ”vain metodisina”.

Prosessien valottaminen on kehittävässä arvioinnissa tärkeää, jotta voidaan meneillä oikein ja hyvin. Tällöin päädytään yleensä monimenetelmäiseen tiedonkeruuseen, josta voidaan saada hedelmällisesti erilaisia, jopa ristiriitaisia näkemyksiä hyvästä tu-

levaisuuden suunnasta. Poikkileikkaustyyppinen päättöarviointi tai kapea tulos- ja vaikuttavuusarviointi – etenkin yksinomaisina menetelminä – sotivat kehittävyden ideaa vastaan siksi, että arviointitieto tulisi saada toiminnan kannalta ajoissa käyttöön, ei vasta esimerkiksi määräaikaisen koulutusprojektin lopussa. Tämänkaltaiset eettiset dilemmat koettelevat tavallisesti hyvän tekemisen ja oikeudenmukaisuuden sekä pätevyyden kunnioittamisen eettisiä periaatteita.

Aineiston kokoamisen vaiheen eettisesti ongelmalliset tilanteet ovat kahdentyyppisiä: joko informanttien oikeuksia tai arvokkuutta vaarannetaan (esim. anonymiteetin menettäminen) tai arvioija saa dataa kerätessään tietoja laittomista, epäeettisistä tai vaarallisista menettelyistä (Morris 2008a, 18–19). Tällöin rikotaan helposti etenkin ihmisten kunnioittamisen ja uskollisuuden periaatteita. Informanttien suojeleminen on eettisesti erityisen velvoittavaa, jos arviointi kohdistuu tavalla tai toisella vähäväkisiin ihmisiin (esim. laitoksissa olevat, maahanmuuttajat, päihteiden käyttäjät, koulutuksen keskeyttäneet) tai se koskee vaikkapa uskonnollista tai poliittista suuntautumista. Arkaluonteisten tietojen saaminen (esim. lasten hyväksikäyttö) venyttää uskollisuutta ja tiedottamisvelvollisuutta moneen suuntaan (ml. lastensuojelu).

Tapausperustaisessa kehittävässä arvioinnissa anonymiteetti tulisi turvata, jotta kriittiset mielipiteet eivät jäisi piiloon; laajemmin ajatellen kaikki keskeiset laadullisen tutkimuksen eettiset näkökohdat nousevat pohdittaviksi (Miller ym. 2012). Arvioija saattaa kysyä, miten hän voi tunnistaa arvioinnin oleelliset osapuolet ja riittävätkö voimavarat heidän kuulemiseensa (esim. haastattelut). Joskus agendalle avautuu kiperiä kulttuurisia eroja: arvioija ei ole perehtynyt arviointikohteelle ominaiseen työ- ja elämämaailmaan eikä siksi ole osannut koota sitä oikeudenmukaisesti kuvaavaa aineistoa.

Kohti tulkintaa ja raportointia sekä tulosten hyödyntämistä

Aineiston analysointi ja tulkinta ovat tietysti alttiita eettisille dilemmoille, kun arvioija yrittää saada ”järkeä” joskus hyvin moniääniseen aineistoon. Kehittävässä arvioinnissa olisi tärkeää, ettei arvioija omisi tulkintaa vain itselleen, koska sidosryhmien osallistamisen ja vastavuoroisuuden tulisi sisältyä kaikkiin arviointivaiheisiin. Tulevaisuutta koskevia suosituksia tehtäessä arvioijan arvojen kirkastaminen on oleellista. Eettinen herkkyyks koskee myös olosuhdetuntemusta, koska kontekstistaan irrotetut hyvät käytänteet jäävät ponnnettomiksi.

Tuloksista viestiminen on yksi tavallisimmista eettisten dilemموjen ilmenemisvaiheista; tällöin punnitaan etenkin vahingon välttämisen sekä yhteisen hyvän edistämisen periaatteita. Ensisijainen asiakas voi painostaa kirjoittamaan tuloksia itselleen edullisiksi, tai syntyy kiistaa, mitä tulokset tarkoittavat käytännössä. Luottamuksellisuus voi vaarantua varsinkin pienissä aineistoissa tai yhteisöissä, kun halutaan tietää, kuka on sanonut jotain kriittistä. Dilemma voi olla luonteeltaan eettinen, kun mietitään esimerkiksi ongelmallisen virkkeen muotoilemista kaikkia tyydyttäväksi, mutta siitä voi kehkeytyä monitahodilemma, jos vaaditaan kriittisen kohdan poistamista kokonaan. (Morris 2008a, 19–20.)

Kehittävässä arvioinnissa käytettävyydestä juontuu erityinen viestimisen velvoite. Hyvä viestintä edellyttäisi useita pieniä palauteyhteen vetoja tiiliskiviloppuraportin sijasta. Kun kaikki toimijat eivät lämpene kirjallisille raporteille, ajoittaiset suulliset kuulemiset ja keskustelut voisivat olla vaikuttavampia, vaikka vastavuoroisuus sitoo paljon henkilövoimavaroja. Mitä useampia osapuolia arvioinnissa on mukana, sitä enemmän voi tulla käsiteltäväksi keskenään ristiriitaisia tai vallitsevia valta-asetelmia horjuttavia tulkintoja (Abma 2000). Kompromissien taiteilu voi olla eettinen pikavoitto, mutta liiaksi tasoitellut kannanotot vaipuvat unohduksiin.

Arviointieettisten ohjeiden mukaan myös *tulosten hyödyntäminen* kuuluu jollakin tavoin arvioijan vastuulle, vaikka hänen vaikutusmahdollisuutensa ovat varsinkin mää- räaikaisissa toimeksiannoissa vähäiset. Arviointitiedon käyttöön vaikuttaa sen relevanssi (ajankohtaisuus, tärkeys, kantavuus), uskottavuus ja saatavuus. Silti vaikkapa relevanssi ja uskottavuus riippuvat paljon tiedon käyttäjien ennakoasenteista ja arvostuksista. Tässä vaiheessa voi tulla monenlaisia eettisiä ongelmia: tuloksista vaietaan tai niitä vähätellään, kinastellaan raportin tai datan omistamisesta, käytetään tuloksia arvioijan tai jonkin toisen osapuolen vahingoksi, levitetään tarkoituksellisesti valikoituja tuloksia, tuetaan yksipuolisesti omia tarkoituksia sekä tulkitaan tuloksia väärin (Morris 2008a, 20–21).

Ylivoimaisesti tyypillisin hyödyntämisongelma on kuitenkin se, että tulokset jäävät käyttämättä. Contandriopoulos ja Brousselle (2010, 64–65, 70–71) ovat pohtineet polarisaation ja kustannusten suhdetta: Polarisaation jyrkkyys eli arviointiosapuolten juurtuminen omiin näkökulmiinsa ennakoivat tulosten huonoa hyödyntämistä. Toisaalta kustannusten tasaamista tavoiteltaessa tuloksia käytetään vain niin kauan kuin niistä on enemmän hyötyä kuin kustannuksia. Tutkijoiden mukaan polarisaatio–kustannus- yhdistelmä ennustaa tulosten käyttöä merkittävämmän kuin arvioijan henkilökohtaiset taidot tai valittu arviointimalli.

Kehittävä arviointi pyrkii kokonaisuutena ottaen vähentämään juuri hyödyntämis- vajetta muistuttamalla, että käyttöaspektia tulee ajatella koko arviointiprosessin ajan, arviointitehtävän muotoilusta raportointiin saakka. Etenkin Patton (2011, 13–15) lähtee siitä, ettei ole oikein tehdä arviointeja vain muodon vuoksi. Informanttien työllistäminen turhilla tiedonkeruilla on kantilaisen etiikan kannalta ihmisen käyttämistä välineenä ja rikkoo niin autonomian kuin ihmisten kunnioittamisen periaatteita. Toisaalta nykyään on varsinkin välittömän ja rahassa mitattavan hyödyn hakeminen jopa ylikorostunut. Ne, jotka odottavat tulosten tulevan suoraan hyödyksi vaikkapa koulutuspoliittisessa päätök- senteossa, ohittavat näkemyksen, että tulokset voivat vaikuttaa merkittävämmällä tavalla asiasta käytävään keskusteluun kuin päätöksentekoon.

Päätteeksi

Periaatteista ja standardeista voi esittää koonnin (taulukko 2), jonka kaksi ensimmäistä saraketta ovat Newmanin ja Brownin rinnastuksia. Kolmas sarake on oma tulkintani kunkin periaatteen kannalta ensisijaisiksi katsomistani standardeista, vaikka oikeastaan kaikkia standardeja tarvitaan jokaisen periaatteen turvaamisessa. Yhdistelmätaulukko

antaa mielestäni hyvän pohjan miettiä, millaisia periaatteita suomalaisessa kansallisessa kehittävässä arvioinnissa voitaisiin eksplisiittisesti ja yhteistyössä eri arviointitahojen kanssa työstää.

Taulukko 2. Arviointiohjeiden sisällöllinen kattavuus

Arviointieettinen periaate: Newman & Brown 1996	Arviointia ohjaava periaate: AEA 2004	Ohjelma-arvioinnin standardi: JCSEE 2013
Autonomia	Toisten ihmisten kunnioittaminen	Sopivuus
Hyvän tekeminen	Systemaattinen tarkastelu Toisten ihmisten kunnioittaminen	Täsmällisyys
Vahingon välttäminen	Systemaattinen tarkastelu Pätevyys	Hyödyllisyys Toteutettavuus
Oikeudenmukaisuus	Yhteistä ja julkista hyvinvointia koskeva vastuu	Sopivuus Tulosvastuullisuus
Uskollisuus	Tinkimättömyys ja rehellisyys	Täsmällisyys

Arviointi on hyvin praktista työtä ripeästi moninaistuvissa konteksteissa, eivätkä arvioitavat nykyilmiot ole ennustettavia, säännöllisiä tai toistuvia. Arvioinnin nopea määrällinen lisääntyminen virittää ainakin periaatteellisen epäilyn, että eettisten ja monitahoisten dilemموjen määrä voi lisääntyä ja vastuun rajat hapertua vauhdissa. Eettisiä dilemmoja typistetään hanakasti juridisiksi kysymyksiksi, vaikka kasvatus- ja opetusalan arvioinneissa koetut kohtuullisuuden, reiluuden tai inhimillisyyden loukkaukset eivät ensisijaisesti edellytä lakipykälien kaltaisia järeitä ratkaisuvälineitä.

Monikerroksisen todellisuuden vuoksi ohjelma-, tila- tai teema-arviointien pitävä kehystäminen eettisin periaatein ei ole helppoa – ja ehkä juuri siksi sitä pitää rohkeasti tehdä. Arviointi on aina moraalista siksi, että arvot ovat läsnä, mutta arviointia voidaan tehdä moraalisesti ilman eettisiä koodeja. Virtanen (2004, 25) viittaa Caputoon sanoen, että pahimmillaan etiikka on periaatteita ilman vastuuta, kun tarvittaisiin vastuuta ilman periaatteita. Ensi näkemältä erikoinen väite muistuttaa periaatteiden tietystä ulkokohtaisuudesta.

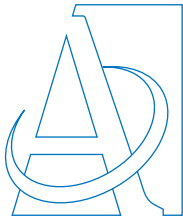
Eettisiä ohjeita voidaan ajatella kollektiivisiksi arvoiksi, ja tässäkin artikkelissa referoitujen tutkimuksien mukaan ne voivat ryhdittää ja oikeudenmukaistaa arviointia. Eettisiä koodeja on totuttu pitämään profession tunnuspiirteenä, ja siksi niitä on kirjoitettu myös arvioijia varten (Jacob & Boisvert 2010). Niiden laatijat ovat tehneet ohjeet koettuun tarpeeseen ymmärtäen, etteivät ne yksin voi estää väärinkäytöksiä ja suojella arvioinnin kohteita ja tilaajia ”puoskaroinnilta”. Periaatteet antavat jonkinlaisen mitan tilanteessa, jolloin arviointivastuun kantamista joudutaan punnitsemaan inhimillisen hyvinvoinnin turvaamiseksi.

Olen pitänyt artikkelissani tietoisesti sivussa arvioijan henkilökohtaista panosta kysymättä, millaisia tietotaitoja hänellä tulisi olla, millaisiin rooliristiriitoihin hän voi yksilönä joutua, millainen eettinen kunnianhimo hänellä olisi suotuisinta olla. Esimerkiksi AEA:n eettiset ohjeet on kirjoitettu virkkeiksi, joissa arvioijat-sana on subjektina. Yksilökeskisytyteen tulisi ottaa etäisyyttä ja Vatajan (2005, 123–124) tavoin kiteyttää, että arvioinnin tavoite on juurruttaa työyhteisöihin evaluatiivista kulttuuria. Siinä kysytään myös arvioinnin ”kohteilta” muutostahtoa ja oppivaa asennetta. Arvioija ei tee yksinään eettisesti kestävä arviointia, se syntyy sosiaalisessa prosessissa, johon eri osapuolet osallistuvat vastavuoroisesti.

Lähteet

- Abma, T. 2000. Stakeholder conflict: a case study. *Evaluation and Program Planning* 23 (2), 199–210.
- AEA 2004. American evaluation association guiding principles for evaluators. <http://www.eval.org/p/cm/ld/fid=51>. (Luettu 13.5.2013.)
- Alkin, M. 2004. *Evaluation roots*. London: Sage.
- Atjonen, P. 2007a. Eettinen näkökulma arviointiin: Miten ja kenen hyvää etsitään? *Didacta Varia* 12 (2), 31–41.
- Atjonen, P. 2007b. Hyvä, paha arviointi. Helsinki: Tammi.
- Atjonen, P. & Manninen, J. 2012. Kehittävän arvioinnin periaatteiden toteutuminen oppilaanohjauksen kansallisessa kehittämishankkeessa. Teoksessa P. Atjonen (toim.) *Oppiminen ajassa – kasvatustulevaisuuteen*. Suomen kasvatustieteellinen seura. *Kasvatusalan tutkimuksia* 61, 355–369.
- Bloom, M. 2010. Client-centered evaluation: Ethics for 21st century practitioners. *Journal of Social Work Values and Ethics* 7 (1), 1–7.
- Campbell, E. 2000. Professional ethics in teaching: Towards the development of a code of practice. *Cambridge Journal of Education* 30 (2), 203–221.
- Colnerud, G. 2006. Teacher ethics as a research problem: Syntheses achieved and new issues. *Teachers and Teaching: Theory and practice* 12 (3), 365–385.
- Contandriopoulos, D. & Brousselle, A. 2010. Evaluation models and evaluation use. *Evaluation* 18 (1), 61–77.
- Desautels, G. & Jacob, S. 2012. The ethical sensitivity of evaluators: A qualitative study using a vignette design. *Evaluation* 18 (4), 437–450.
- Forster, D. 2012. Codes of ethics in Australian education: Towards a national perspective. *Australian Journal of Teacher Education* 37 (9), 1–17.
- Green, S., Johnson, R., Kim, D. & Pope, N. 2007. Ethics in classroom assessment practices: Issues and attitudes. *Teaching and Teacher Education* 23 (7), 999–1011.
- Jacob, S. & Boisvert, Y. 2010. To be or not to be a profession. Pros, cons and challenges for evaluation. *Evaluation* 16 (4), 349–369.
- JCSEE 2013. Program evaluation standard statements. Joint committee on standards for educational evaluation. <http://www.jcsee.org/program-evaluation-standards/program-evaluation-standards-statements>. (Luettu 13.5.2013.)
- Kettunen, P. 2009. Sosiaalipalveluiden arviointitutkimus. *Hallinnon tutkimus* 28 (5), 117–119.
- King, J. & Stevah, L. 2013. *Interactive evaluation practice*. Los Angeles: Sage.
- Linnakylä, P. & Atjonen, P. 2008. Arvioinnin eettisyys. Teoksessa E. Korkeakoski & H. Silvennoinen (toim.) *Avaimia koulutuksen arvioinnin kehittämiseen*. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 31, 47–63.
- Miller, T., Birch, M., Mauthner, M. & Jessop, J. (toim.) 2012. *Ethics in qualitative research*. London: Sage.
- Morris, M. 2008a. Ethics and evaluation. Teoksessa M. Morris (toim.) *Evaluation ethics for best practice. Cases and commentaries*, 1–29. New York: Guilford.
- Morris, M. (toim.) 2008b. *Evaluation ethics for best practice. Cases and commentaries*. New York: Guilford.
- Morris, M. & Jacobs, L. 2000. You got a problem with that? Exploring evaluators’ disagreements about ethics. *Evaluation Review* 24 (4), 384–406.

- Newman, D. & Brown, R. 1996. Applied ethics for program evaluation. London: Sage.
- Paasio, P. 2006. Yleinen ja erityinen viitekehys arvioinnista. *Hallinnon tutkimus* 25 (3), 92–107.
- Patton, M. 2011. Developmental evaluation. New York: Guilford.
- Pietiläinen, V. & Korkeakoski, E. 2012. Arvovalintojen oikeutus ja läpinäkyvyys kansallisessa koulutuksen arvioinnissa. *Kasvatus* 43 (2), 279–290.
- Santiago, P. 2013. Trends in evaluation and assessment. In *Synergies for better learning. An international perspective on evaluation and assessment*. OECD, 35–56.
- SAY. 2013. Suomen arviointiyhdistys. <http://www.sayfes.fi/etusivu/>. (Luettu 1.8.2013.)
- Schwandt, T. 2007. Expanding the conversation on evaluation ethics. *Evaluation and Program Planning* 30 (4), 400–403.
- Simons, H., Kushner, S., Jones, K. & James, D. 2003. From evidence-based practice to practice-based evidence: The idea of situated generalisation. *Research Papers in Education* 18 (4), 347–364.
- Stame, N. 2010. What doesn't work? Three failures, many answers. *Evaluation* 16 (4), 371–387.
- TENK. 2009. Humanistisen, yhteiskuntatieteellisen ja käyttäytymistieteellisen tutkimuksen eettiset periaatteet ja ehdotus eettisen ennakoarvioinnin järjestämiseksi. <http://www.tenk.fi/sites/tenk.fi/files/eettisetperiaatteet.pdf>. (Luettu 1.8.2013.)
- TENK. 2012. Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa. http://www.tenk.fi/sites/tenk.fi/files/HTK_ohje_2012.pdf. (Luettu 1.8.2013.)
- Upreti, G., Liaupsin, C. & Koonce, D. 2010. Stakeholder utility: Perspectives on school-wide data for measurement, feedback, and evaluation. *Education and Treatment of Children* 33 (4), 497–511.
- Vataja, K. 2005. Arvioijan monet roolit ja mahdollisuudet arviointiprosessin hyödyntämisessä. *Hallinnon tutkimus* 24 (3), 123–130.
- Vedung, E. 2010. Four waves of evaluation diffusion. *Evaluation* 16 (3), 263–277.
- Virtanen, P. 2004. The rise and fall of evaluation standards. *Hallinnon tutkimus* 23 (2), 16–29.
- Virtanen, P. 2005. Neljännen sukupolven evaluaation jälkeinen arviointitutkimus? *Hallinnon tutkimus* 24 (1), 62–76.
- Widdershove, G., Abma, T. & Molewijk, B. 2009. Empirical ethics as dialogical practice. *Bioethics* 23 (4), 236–248.



Luottamus ja arvioinnin vaikuttavuus – näkökulmia arviointijärjestelmän riippumattomuuteen

Tiivistelmä. Koulutuksen arviointi on arvosidonnaista toimintaa. Instituutioiden tai henkilöiden suorituksia tai prosesseja verrataan ennalta määriteltyihin kriteereihin. Kriteerit edustavat arvosidonnaisia valintoja. Ne voidaan johtaa lainsäädännöstä, koulutuspoliittisista linjauksista, opetussuunnitelmasta ja pedagogiikan kehittämistavoitteista, mutta ne ovat aina viime kädessä kannanottoja siihen, mitä pidetään ”hyvänä” ja tavoiteltavana.

Arvioinnin riippumattomuus tarkoittaa sitä, että arvioinnin tulokseen ja kriteerien tulkintaan ei vaikuta se, kuka arvioinnin tekee. Riippumattomuuden varmistamiseksi arvioitsijan on huolehdittava, että kriteerit on määritelty mahdollisimman avoimiksi ja yhteistyössä eri intressiryhmien kanssa. Useimmiten on huolehdittava myös oppilaiden ja opiskelijoiden kuulemisesta. Kriteerit ovat konsensus useinkin melko ristiriitaisista intressiryhmien tavoitteista. Arvioinnin tekijällä ei saa olla omaa intressiä arviointituloksissa, mikäli niiden uskottavuus ja vaikuttavuus halutaan varmistaa. Jo epäily arvioinnin riippumattomuudesta vie perustan tulosten uskottavuudelta. Siksi arviointijärjestelmän on voitava toimia itsenäisenä, mikä absoluuttisessa mielessä ei ole mahdollista. Arvioinnin organisoimisessa, resursoimisessa ja kansallisessa ohjauksessa on joka tapauksessa varmistettava, että arvioinnit voidaan tehdä ja tulokset julkistaa mahdollisimman riippumattomasti. Tämä edellyttää arviointitiedon hankinnassa ja analysoimisessa tieteelliselle tutkimukselle ominaisia menettelytapoja ja eettisiä perusteita. Siksi myös arviointihenkilöstön asiantuntemukselle on asetettava korkeita vaatimuksia.

Sammandrag. Utvärdering av utbildning är värdebunden verksamhet. Institutioners eller personers prestationer eller processer jämförs med kriterier definierade på förhand. Kriterierna representerar värdebundna val. De kan härledas från lagstiftning, utbildningspolitisk linjedragning, läroplan och pedagogikens utvecklingsmål, men de är alltid i sista hand ställningstaganden till vad som anses ”bra” och eftersträvanvärt.

Oavhängig utvärdering innebär att det inte inverkar på vare sig resultatet av utvärderingen eller tolkningen av kriterierna vem som utför utvärderingarna. För att säkerställa oavhängighet bör

utvärderaren se till att kriterierna definieras så öppet som möjligt och i samarbete med olika intressegrupper. Ofta bör även elever och studeranden höras. Kriterierna utgör en konsensus av de ofta ganska motstridiga mål som olika intressegrupper har. Utvärderaren får inte ha egna intressen av utvärderingsresultatet, om man vill säkerställa trovärdighet och slagkraft. Redan en misstanke om att utvärderingen inte är oberoende raserar grunden för resultatens trovärdighet. Därför måste utvärderingssystemet kunna fungera oavhängigt, vilket emellertid absolut sett inte är möjligt. När utvärderingen organiseras, tilldelas resurser och styrs nationellt måste det i varje fall säkerställas att utvärderingarna kan genomföras och resultaten offentliggöras så oberoende som möjligt. Detta förutsätter att utvärderingsinformationen insamlas och analyseras på sådant sätt och på en sådan etisk grund som är kännetecknande för vetenskaplig forskning. Därför måste man ställa höga krav även på utvärderingspersonalens sakkunskap.

Arviointi ei ole – tai ainakaan sen ei pitäisi olla – itsetarkoituksellista toimintaa. Sen tulee palvella päämääriä, jotka ovat tiedostettuja ja eettisesti perusteltuja. Esimerkit monista muista maista kertovat, millaisia kielteisiä vaikutuksia saattaa syntyä, jos arvioinnin tarkoitus hämärtyy tai se muuttuu yksipuolisen poliittiseksi (ks. Adonis 2012).

Suomalaisessa koulutuksen arvioinnissa painotetaan, että arvioinnin on kehitettävä koulutusta. Lainsäädäntö korostaa erityisesti opettajien työn ja pedagogisten käytänteiden kehittämisen tukea (Perusopetuslaki 1998; Asetus koulutuksen arvioinnista 2009). Tässä julkaisussa Hannele Niemi analysoi kehitettävän arvioinnin teoreettisia perusteita ja käytänteitä. Päivi Atjonen puolestaan analysoi arvioinnin eettisiä perusteita. Eettisyys ja tasavertaisuuteen perustuva vuorovaikutus arvioitavien ja arvioitsijoiden välillä ovat ehdottomia edellytyksiä sille, että arviointi voi ylipäättänsä olla kehitettävää. Eettisesti keskeinen arviointi nojaa riippumattomaan arviointitiedon tuottamiseen. Tässä artikkelissani keskityn tarkastelemaan sitä, millä edellytyksillä arviointi voi olla riippumatonta ja miten se voi tukea koulutuksen kehittämistä eri tasoilla.

Arvosidonnaisuus, poliittisuus ja valta

Arviointi on aina sidoksissa arvoihin. Arvioinnissa arviointitieto suhteutetaan aina joihinkin kriteereihin. Arvioitsija ottaa kantaa siihen, kuinka hyvin arvioitava kohde on kyseiset kriteerit saavuttanut. Se, miten arviointikriteerit on määritelty ja millaisen informaation perusteella arviointi tehdään, on harkinnanvaraista ja siten arvosidonnaista. (Lyytinen & Nikkanen 2008.)

Arvioinnin kriteerit voivat perustua lainsäädäntöön, jolloin ne nojaavat poliittiseen harkintaan ja päätöksentekoon, mutta yhtä lailla arviointi voi perustua esimerkiksi asiantuntijaryhmän harkintaan. Tästä seuraa keskeinen kysymys siitä, voiko arviointi koskaan olla riippumatonta. Kysymykseen vastaaminen edellyttää, että erotetaan toisistaan arviointitiedon tuottaminen (arviointijärjestelmä) ja tiedon perusteella tehtävät johtopäätökset ja suositukset (arviointipäätelmät).

Arviointiin liittyy aina myös valta. Olennaista on kysyä, perustuuko arvioinnin vallankäyttö toimijoiden tasavertaisuuteen vai hierarkkiseen riippuvuuteen. Arvioitsija määrittää yksilön tai instituution toiminnan ja tulosten arvon joko suhteessa annettuihin kriteereihin (tavoitearviointi) tai muiden toimintaan (suhteellinen arviointi). Arvioitsijan

ja arvioinnin kohteen käsitykset ”oikeasta” toiminnasta tai ”hyvästä” tuloksesta voivat olla hyvinkin erilaisia. Arviointi antaa arvioitsijalle vallan määrittää ”hyvän” ja ”oikean” usein arvioitavan näkemyksistä riippumatta. Eettisesti kestävä kehittävä arviointi ei kuitenkaan voi tarkoittaa sitä, että riippumattomuuden nimissä kieltäydytään kuulemasta arvioitavia. Riippumattomuus viittaa tällöin ennen kaikkea arviointimenettelyjen riippumattomuuteen sen jälkeen, kun yhdessä on löydetty arvioinnin tarkoitus ja on sovittu käytettävistä menetelmistä (Atjonen 2007; Cuba & Lincoln 1994).

Vallankäyttö liittyy arviointiin myös siinä mielessä, että arvioinnilla pyritään vaikuttamaan arvioitavan toimintaan. Arviointi kertoo, avoimesti tai piilotetusti, esimerkiksi oppilaalle, millaiseen oppimiseen hänen halutaan panostavan, tai oppilaitokselle, miten sen toiminnan odotetaan muuttuvan. Jotta arvioinnilla voidaan saavuttaa tavoiteltuja muutoksia ihmisten ja instituutioiden toiminnassa, on arviointiprosessin ja sen tulosten oltava uskottavia ja merkityksellisiä arvioitavien silmissä. Arviointijärjestelmän riippumattomuus on uskottavuuden välttämätön edellytys. Haluttua muutosvaikutusta ei voida saavuttaa, jos arvioitavat eivät pidä tuloksia totena.

Luotettavan ja eettisesti hyväksyttävän arvioinnin tulee olla avointa ja riippumatonta arvioitsijan omista intresseistä ja arvostuksista. Arviointikriteerien määrittely ei voi kuitenkaan koskaan olla riippumatonta siinä mielessä, että arviointikriteerit ovat valintojen tulosta ja edustavat aina jonkun valtaa käyttävän toimijan, esimerkiksi poliitikkojen, opetushallinnon tai asiantuntijaryhmän, arvovalintoja ja tulkintoja. Mutta näiden kriteerien valinnassa on mahdollista ja välttämätöntä kuulla arvioitavien näkemyksiä, mikäli prosessin halutaan olevan uskottava ja vaikuttava. Kehittävä arviointi on perusolemukseltaan keskustelevaa ja vuorovaikutteista (Atjonen 2007; Cuba & Lincoln 1994). Arvioinnin käytännön toteutukselle ja tiedonkeruulle sen sijaan pitää asettaa tiukat riippumattomuuden vaatimukset, jotta siitä saatu tieto hyödyttää toiminnan kehittämistä. Arviointitiedon tuottamisessa on kyse laatuksenteoreettisista, jotka ovat keskeisiltä osin yhdenmukaisia tieteellisen tutkimuksen riippumattomuusvaatimusten kanssa.

Riippumattomuus abstraktiona ja reaali maailman toimintana

Edellä esitetyn perusteella on selvää, että absoluuttisessa mielessä riippumatonta arviointia ei liene mahdollista eikä järkevää toteuttaa. Arvioinnin kohteen, kriteerien ja arviointimenetelmien valinta on aina vääjäämättä riippuvaista esimerkiksi rahoittajien intresseistä. Yhtä lailla voidaan kyseenalaistaa myös tieteellisen tutkimuksen absoluuttinen riippumattomuus. Tutkijan oma, yliopiston, Suomen akatemian, Tekesin, EU:n ynnä muiden intressit määräävät, mihin aiheisiin tutkimusrahoitusta saa ja sitä kautta, mistä teemoista uutta tietoa syntyy. Yhtä lailla tällöin tehdään valintoja siitä, mitkä tutkimusaiheet jäävät pimentoon. (Leimu 2004.)

Täydellisen riippumattomuuden vaatimus johtaa helposti siihen, että toiminta eristyy todellisen maailman ongelmista ja sen tiedontarpeista. Tutkimuksesta poiketen arvioinnille sen eri tasoilla voitaneen asettaa vahva hyötyvaatimus. Arvioinnin tulee tuottaa tietoa, joka hyödyttää esimerkiksi koulujärjestelmän kehittämistä, vahvistaa opettajien ammattitaitoa tai edistää oppimistuloksia koululuokassa.

Riippumattomuus on keskeinen päämäärä, jota kohden arviointiprosessin suunnittelussa ja toteutuksessa on pyrittävä. Mikäli arvioinnin kohteet eivät luota siihen, että arvioinnin tuottama tieto on puolueetonta ja tasapuolista, he helposti kyseenalaistavat koko arvioinnin merkityksen ja mielekkyyden. Mikäli arviointivälineet, esimerkiksi haastattelijoiden toiminta, koetaan puolueelliseksi tai epäluotettavaksi, raportoidut tulokset on helppo torjua. Tällöin arviointi ei myöskään vaikuta toivotulla tavalla toiminnan kehittämisessä, mikä lähtökohtaisesti on kaikkien erilaisten arviointihankkeiden tavoite. Pikemminkin käy niin, että arviointi tällöin vain vahvistaa pitäytymistä entisissä käytänteissä ja etäännyttää arvioitavia tavoitellusta muutoksesta. Arviointi ei tällöin kykene vahvistamaan myöskään arvioitavien valmiutta tarkastella kriittisesti omaa toimintaansa, mikä on yksi keskeisiä kehittävän arvioinnin tarkoituksia. (Ursin & Välijärvi 2010.)

Arvioinnin riippumattomuudessa on kyse myös mielikuvista ja uskomuksista. Vaikka arviointi tehtäisiin kuinka ammattitaitoisesti ja laadukkaasti, mutta sen tarkoituksellisuus ja toteuttajien puolueettomuudesta vallitsee epäilyksiä, tuloksilla ei juuri ole käyttöarvoa. Erityisesti arvioitaville epämieluisat tulokset on helppo tällöin kyseenalaistaa ja jättää vaille huomiota, vaikka ne kertoisivat todenmukaisesti vallitsevasta tilanteesta tai toiminnan tuloksellisuudesta. (Linnakylä & Välijärvi 2005.)

Jotta arviointi tuntuisi hyvältä ja luotettavalta oman toiminnan kehittämisen välineeltä, on erittäin tärkeää luoda arviointihankkeiden ympärille luottamuksellinen ilmapiiri. Valta-ulottuvuus pitää pyrkiä tietoisesti häivyttämään taka-alalle, ja sen sijaan tulee painottaa, että arvioinnissa on pyrkimyksenä koota tietoa nimenomaan arkipäivän toimintojen kehittämiseen.

Epäily arvioinnin riippumattomuudesta ja tasapuolisuudesta syntyy helposti silloinkin, kun mitään todellista aihetta tähän ei ole. Saatetaan pelätä arvioinnin tulosten vaikuttavan kielteisesti oppilaitoksen maineeseen tai epäillä arvioinnin tarkoituksellisuutta. Tällä saattaa olla vaikutuksia myös siihen, miten pyydettyä informaatiota annetaan ja kuinka luotettavana sitä arvioinnin tarpeisiin voidaan pitää. Tähän voidaan vaikuttaa arviointien huolellisella valmistelulla ja tiedottamisella, jolloin tulee pyrkiä varmistamaan arvioitavien osallisuus prosessiin. Riittävä ennakkoinformointi on siksi välttämätöntä. Samoin tärkeää on arvioinnin kohteena olevien mahdollisuus vaikuttaa hankkeen toteutukseen, arviointikysymysten määrittelyyn ja käytettävien menettelytapojen valintaan. (Linnakylä & Välijärvi 2005.)

Päämääränä riippumaton arviointi

Riippumattomuus on siis keskeinen arviointijärjestelmän päämäärä ja sen vaikuttavuuden edellytys, vaikka absoluuttisessa mielessä tätä päämäärää ei voidakaan saavuttaa. Arviointijärjestelmää voidaan kuitenkin kehittää monin tavoin tämän päämäärän suunnassa. Tällöin riippumattomuutta tulee tarkastella useilla eri tasoilla lähtien arvioinnin organisoinnista ja päättyen arvioitavien osallistamiseen ja arvioinneista tehtäviin johtopäätöksiin.

Arviointijärjestelmän organisointi

Perusta koulutuksen riippumattomalle arvioinnille luodaan toiminnan organisoinnissa kansallisella tasolla. Tämä on ollut keskeinen – ja kiistelty – kysymys myös Suomessa koko sen runsaan vuosikymmenen ajan, jolloin koulutuksen arviointia on Suomessa järjestetty. Koulutuksen arvioinnissa on kyse ennen kaikkea siitä, kuinka riippumattomasti arviointi voidaan järjestää. Jos syntyy epäily esimerkiksi siitä, että opetussuunnitelmauudistuksen vaikutusten arviointi on uudistajien ohjailtavissa, tämä todennäköisesti romuttaa luottamuksen arviointien tuloksiin jo ennen hankkeen käynnistymistä.

Koulutuksen arviointi on järjestetty eri maissa eri tavoin. Usein arvioinnin järjestämistä viitoittaa poliittisesti värittyneet pyrkimykset kontrolloida ja ohjata oppilaitosten ja opettajien toimintaa tiettyyn suuntaan. Tähän liittyy usein myös pyrkimys käyttää julkisuutta keinona vahvistaa näitä pyrkimyksiä. Esimerkiksi tulosten julkistaminen oppilaitosten tasolla on tällöin arkipäivää. Arvioinnin riippumattomuus ei tällöin ole keskeinen tavoite, vaan koulujen arviointi on keino saada yksittäiset oppilaitokset toimimaan poliittisesti määräytyneiden uudistustavoitteiden suunnassa. Arvioinnin tehtävä on tällöin kontrolli ja ohjaus, ei oppilaitosten omaehtoinen kehittyminen. (Adonis 2012; Välijärvi 2012.)

Kun arvioinnin ensisijaiseksi päämääräksi asetetaan oppilaitosten ja opettajiston omaehtoisen kehitystyön tukeminen, arviointijärjestelmän riippumattomuus korostuu. Jotta arviointi olisi uskottavaa ja vaikuttavaa, siitä saatavan tiedon tulee olla mahdollisimman luotettavaa ja riippumatonta hankkeen toteuttajien intresseistä. Tällaisessa arviointikulttuurissa oppilaitosten toiminnan ja tulosten arviointi tulee tietoisesti etäännyttää opetushallinnosta ja oppilaitosten kehittämisestä vastuussa olevista tahoista. (Patton 2011; Välijärvi 2012.)

Toisaalta arviointien vaikuttavuuden lisäämiseksi vuorovaikutuksen juuri edellä mainittujen tahojen kanssa on oltava tiivistä. Kyse on kuitenkin tällöin ensisijassa tasavertaisten toimijoiden yhteistyöstä, ei toisiinsa hierarkkisessa suhteessa olevien yksiköiden työn ohjailusta (Cuba & Lincoln 1994). On tärkeää, että esimerkiksi opetushallinnon, koulutuksen järjestäjien ja opettajien intressit ja tavoitteet tulevat arviointihankkeissa kuulluiksi. Arviointiorganisaation tulee ottaa näiden näkemykset huomioon, mutta viime kädessä sovittaa ne omaan arviointimissioonsa.

Edellisestä seuraa, että koulutuksen arviointi on tarkoituksenmukaista järjestää riittävän itsenäisesti toimivana organisaationa. Sillä voi toki olla kiinteitä yhteistyösuhteita muihin riippumattomaan tiedontuotantoon tähtääviin toimijoihin kuten korkeakouluihin. Tämä on perusteltua mm. järkevän resurssien käytön ja asiantuntijuuden kehittymisen kannalta. (Lyytinen & Nikkanen 2008.) Organisaation riippumattomuutta tukee käytössä oleva monipuolinen ja korkeatasoinen asiantuntemus ja arvioitsijat, joilla on osamista ja auktoriteettia torjua liian voimakkaat ja yksipuoliset vaikuttamispyrkimykset.

Toiminnan resursointi on keskeinen riippumattomuuden kriteeri. Näennäisesti itsenäinen arviointiorganisaatio ei voi saavuttaa riittävästi riippumattomuutta ja uskottavuutta, jos sen rahoitus on lyhytkestoista ja perustuu yksittäisiin hankepäätöksiin. Riippumattomuuden takaamiseksi pysyvä ja ennustettavissa oleva toiminnan perusrahoitus on välttämätöntä.

Optimistisesti voisi arvioida, että suomalainen koulutuksen arviointijärjestelmä on organisoitumassa aiempaa itsenäisemmäksi ja voimavaroiltaan vahvemmaksi kokonaisuudeksi. Erityisesti oppimistulosten kansallisen arvioinnin sijoittuminen uuden organisaation suojiin antaa aiheen odottaa, että toiminnasta tulee entistä laadukkaampaa, dynaamisempaa ja pitkäjänteisempää. Edellytykset tulosten ja niiden syntyyn vaikuttavien seikkojen ymmärtämiseksi paranevat, samoin kansainvälisten ja kansallisten arviointien koordinaatio. Keskeinen uuden arviointiyksikön työkalu on kansallinen arviointisuunnitelma, joka tulee laatia riittävän pitkäkestoiseksi ja perustella sisällöllisesti hyvin.

Uudessa arviointijärjestelmässä voidaan aiempaa paremmin analysoida koulutusjärjestelmän eri tasojen välistä dynamiikkaa. Oppilas- ja opiskelijavirtoja koskeva ymmärrys on olennaisen tärkeää, kun pyritään vaikuttamaan esimerkiksi keskeyttämisiin, opiskeluaikoihin ja ohjausjärjestelmiin. Kehittämisen pohjaksi tarvitaan kuitenkin mittavia seuranta-aineistoja ja erilaisten tietorekisterien yhdistelyä, mikä nykyisen koulutuksen arviointia ja tutkimusta ohjaavan lainsäädännön ja resursoinnin puitteissa on lähes mahdotonta.

Koulutuksen arvioinnin sisällöllinen uudistuminen ja sen edellytyksenä oleva riittävä itsenäisyys saavutetaan kuitenkin vain siten, että toiminnalle luodaan vahva resurssiperusta. Tällä pitää voida mahdollistaa riittävän pitkäjänteiset hankkeet ja varmistaa korkeatasoinen asiantuntijuus niiden suunnitteluun ja toteutukseen. Olennaista on myös varmistaa ja vahvistaa nykyisten organisaatioiden verkostoyhteistyötä muun muassa yliopistojen kanssa. Uuden organisaation kehittämisessä haastavaa varmasti on myös se, miten konkretisoituu potentiaalinen lisäarvo, joka syntyy kolmen aiemmin erillään toimineen arviointiorganisaation yhteen saattamisesta.

Arviointihankkeiden valmistelu

Operationaalisella tasolla riippumattomuuden turva on asiantunteva, avoin ja osallistava arviointihankkeiden suunnittelu. Tähän liittyy läheisesti myös tehokas viestintä. Arviointihankkeen tarkoitus, toteutustapa ja tulosten käyttö pitää kertoa selkeästi erityisesti niille, joihin arviointi kohdistuu ja joilta odotetaan panosta arvioinnin toteutuksessa.

Arvioinnilla tulee aina olla tiedostettu ja julkilausuttu tarkoitus, eli on oltava vastaus kysymykseen, mitä varten tietoa kerätään. Hankkeen ei tule työllistää arvioinnin kohteita perusteettomasti. Esimerkiksi kun rehtoria pyydetään toimittamaan dokumentteja tai opettajia täyttämään kyselylomakkeita, arvioitsijalla on oltava selkeä käsitys ja suunnitelma siitä, mihin tarkoitukseen ja miten pyydettyjä tietoja käytetään. Erityisesti tulee välttää tilanteita, joissa arvioitavat pelkäävät tiedonkeruun vaarantavan mainettaan tai hyvinvointiaan. Epäilyys tarkoituseristä heikentää vastausten ja sitä myötä kerättävän arviointitiedon luotettavuutta – silloin ei ehkä kerrota, miten asiat todellisuudessa ovat, vaan miten niiden oletettavasti pitäisi olla, jotta oppilaitoksen maine ei vaarannu. Arvioitsijan on myös tarkoin etukäteen selvitetävä mahdolliset riskit, joita hankkeeseen tässä suhteessa sisältyy. Tällöin joudutaan pohtimaan esimerkiksi arvioinnin tulosten julkisuutta.

Arvioitavien osallistaminen jo hankkeen alkuvaiheessa on keskeinen velvoite. Heillä tulee olla edustus arviointihanketta valmistelevalle ryhmälle, jossa hankkeen tavoitteita ja toteutusta yhdessä pohditaan ja työstetään. Arvioinnin tulosten vaikuttavuus riippuu olennaisesti siitä, kuinka omalta asia arvioitavien mielestä tuntuu ja kuinka luotettavana he pitävät arviointiprosessia.

Arviointihankkeen valmistelussa nousee helposti esiin ristiriitaisia pyrkimyksiä ja odotuksia. On tärkeää kuulla eri intressitahojen näkemykset. Näiden yhteensovittaminen ja riittävän tasapainoisen konsensuksen löytäminen edellyttävät asiantuntevaa ja yksittäisten tahojen intresseistä riippumatonta toteutusorganisaatiota.

Arviointien tiedonhankinnan toteutus

Arviointia varten tapahtuvalle tiedonhankinnalle voidaan asettaa samoja kriteerejä kuin tieteelliselle tutkimukselle. Jotta tiedonkeruu olisi niin luotettavaa ja yleistettävää, että sen pohjalta voi arvioida ilmiötä, siinä on noudatettava tutkimukselle ominaista otantaa, mittarien laadintaa ja toteutuksen yhdenmukaisuutta koskevia menettelytapoja. Tutkijakokemus on hyödyllistä laadukkaaseen aineistoon pyrittäessä. Tämä takaa parhaiten myös riippumattomuuden esimerkiksi silloin, kun arvioinnin kohteet haluaisivat saada esiin tietyn tyyppisiä tuloksia eivätkä niinkään tavoittele tasapuolista kokonaiskuvaa arvioinnin kohteesta.

Olenaisia kysymyksiä aineiston laadun varmistamisessa on esimerkiksi se, valitaan-ko otokseen tasapuolisesti, mieluiten satunnaismenetelmiä käyttäen, erityyppisiä oppilaitoksia, opettajia ja oppilaita tai opiskelijoita. Tulee myös varmistaa, että tutkimukseen valituista riittävän suuri osa todella ilmoittaa kysytyt tiedot. Jos vastausprosentti jää alhaiseksi, mikä on varsin tyypillistä esimerkiksi opettajiin kohdistuvissa tiedonkeruissa, vaarana on vastausjakauman vinoutuminen suosimaan esimerkiksi erityisen kielteisiä tai myönteisiä arvioita. Nykyisin suosittu nettikyselyt houkuttelevat valitsemaan suuria vastaajajoukkoja, joista saadaan pienelläkin vastausprosentilla suuri vastaajien lukumäärä. Aineiston edustavuuteen on syytä kuitenkin suhtautua kriittisesti, koska nettikyselyn vastaajajoukko voi olla hyvinkin valikoitunut monen eri tekijän suhteen. Tämän itsevalikoitumisen vaikutusten analysoiminen on hyvin hankalaa, jos vastaamatta jättäneistä ei ole käytettävissä mitään taustatietoja.

Huolellinen hankesuunnittelu ja arvioitavien sitouttaminen hankkeeseen auttavat välttämään kerättävän aineiston puutteita. Arvioinnin toteuttajalla on myös velvoite toimittaa tiedon tuottamiseen osallistuneille palaute arvioinnin tuloksista. Kehittävän arvioinnin periaatteiden mukaisesti arvioinnin kohteina olleet ovat parhaita asiantuntijoita käyttämään arvioinnin tuloksia oman toimintansa kehittämiseen. Avoimuus ja vuorovaikutteisuus lisäävät myös arviointiprosessin riippumattomuutta pienentämällä riskiä, että jokin yksittäinen intressi vääristäisi tuloksia.

Arvioitavien osallistaminen

On monestakin syystä tärkeää, että arvioitavat osallistuvat aktiivisesti arvioinnin suunnitteluun ja toteutukseen. Se, että arviointiprosessi tuntuu omalta, lisää tulosten uskottavuutta ja auttaa soveltamaan niitä oppilaitoksen käytänteiden uudistamiseen. Laadukaskin arviointi, jossa arvioinnin kohteet kokevat olevansa pelkästään tiedon tuottajia ja toimivansa vain muiden määrittämien tavoitteiden saavuttamiseksi, jää väijäämättä kehitysvaikeutensa vähäiseksi. (Bloom 2010.)

Toisaalta osallisuus ei tarkoita sitä, että arvioinnin kohteena olevat instituutiot tai henkilöt määrittävät arvioinnin kulkua, sisältöä ja toteutusta. Arvioinnin tulee myös tässä suhteessa olla riippumaton yksipuolisista vaikutuspyrkimyksistä. Arviointihankkeiden huolellinen suunnittelu ja erityisesti arviointitehtävän riittävän selkeä määrittely ovat arviointiprosessin johdonmukaisuuden ja uskottavuuden kannalta erityisen tärkeitä. Arvioitsijan tehtävänä on sovittaa yhteen mahdolliset ristiriidat, joita arvioinnin kohteena olevilla ja muilla intressiryhmillä voi olla arviointitehtävän tulkinnoista ja toteuttamisen tavoista. Kun yhteinen ymmärrys tarkoituksesta on löydetty, prosessin tulee edetä intresseistä riippumatta ja luotettavaan ja yleistettävään arviointitietoon pyrkien. (Rinne ym. 2011.)

Arvioitavien ja muiden intressiryhmien osallisuus korostuu jälleen tulosten tulkinnassa ja niiden suhteuttamisessa sovittuihin kriteereihin. Myös tällöin arvioinnin toteuttajan asiantuntemuksen tulee viime kädessä ohjata tulkintoja ja johtopäätöksiä. Tämä ei sulje pois myös muiden osallisten kuulemista ja heidän näkemystensä huomioon ottamista. Riippumattomuus kuitenkin edellyttää sitä, että raportoitavat arvioinnin tulokset ja niistä tehtävät johtopäätökset muotoutuvat vapaana näistä näkemyksistä ja ehdotuksista. Viime kädessä arvioinnin toteuttajalla pitää olla itsenäisyys – ja myös riittävä asiantuntemus – koota arviointitiedon pohjalta tehdyt havainnot tasapainoiseksi, kattavaksi ja toimintoja kehittäväksi kokonaisuudeksi.

Tulosten arvottaminen ja tulkinta

Arvioinnin perustehtävä on arvottaa toimintaa ja sen tuloksia. Arvioinnin laadun keskeisiä vaatimuksia on se, kuinka johdonmukaisesti arvottaminen perustuu etukäteen sovittuihin kriteereihin. Toinen keskeinen vaatimus on, että arvottaminen perustuu hankkeessa kerättyyn informaatioon eikä esimerkiksi mielipiteisiin tai ennakkokäsityksiin. Kolmas vaatimus on, että kerättyä informaatiota käytetään tasapuolisesti ja kattavasti luotettavan kokonaiskuvan rakentamiseksi. Informaatiota ei saa käyttää valikoiden vain esimerkiksi joidenkin ennakkokäsitysten tukemiseen. Arviointiprosessissa pitää myös hyväksyä odotustenvastaiset tulokset. Usein arviointi käynnistetään jonkin havaitun ongelman selvittämiseksi, jolloin siihen usein liittyy vahvoja ennakkokäsityksiä ongelman syistä. Nämä käsitykset eivät kuitenkaan saa ohjata arviointia, vaan sen tulee olla avoin kaikille erilaisille vastauksille. Johtopäätösten tulee perustua kerättyyn arviointiaineistoon.

Ennen tulosten julkistamista on tärkeää antaa arvioinnin kohteina oleville tilaisuus kommentoida aineistoa, tuloksia ja erityisesti niiden pohjalta tehtyjä päätelmiä toimin-

nan laadusta ja tuloksista. Koulutuksen arvioinneissa erityisen tärkeää on taata oppilaille ja opiskelijoille mahdollisuus sanoa sanansa sekä arviointitietoa koottaessa että johtopäätöksiä ja kehittämisehdotuksia tehtäessä. Arvioitsijan on myös muutettava johtopäätöksiään, mikäli niiden voidaan osoittaa perustuvan virheisiin tai arviointiaineiston yksipuoliseen tulkintaan. Viime kädessä kuitenkin arvioitsija itsenäisesti raportoi oikeiksi katsomansa tulokset ja johtopäätökset julkisuuteen.

Avoimuus ja vuorovaikutus riippumattomuuden varmistajana

Arvioinnin tuloksia raportoitaessa on tärkeää tarjota mahdollisuuksia erilaisille tulkinnoille ja kannanotoille. Yksi keskeinen koulutuksen arvioinnin tehtävä on herättää keskustelua tärkeitä koulutuksen kysymyksistä ja niiden kehittämistarpeista. Keskustelu voi nostaa esiin hyvinkin erilaisia näkemyksiä ja myös tulkintoja saman arviointiaineiston pohjalta.

Riippumaton arvioinnin pohjalta tehty tulkinta asioiden tilasta on tässä keskustelussa vain ”yksi totuus”. Sen tulee kuitenkin olla ”paras mahdollinen” totuus, johon arvioitsijat voivat arviointitehtävän, kootun aineiston ja siihen pohjautuvien analyysien ja johtopäätösten valossa päätyä. Tässä mielessä arviointiprosessille voidaan asettaa lähes samat laatukriteerit kuin mille tahansa tieteelliselle tutkimukselle, jossa viime kädessä tavoitteena on tosiasiatiedon tuottaminen. Arvoperustaisena toimintana arvioinnissa kuitenkin korostuu tulkinnallisuus ja avoimuus erilaisille päätelmille.

Arvioinnin kontekstissa keskustelu on keskeinen menetelmä, jolla uutta tietoa synnytetään ja erilaisia ”totuuksia” verrataan. Arvioinnin tehtävänä on synnyttää keskustelua siitä, miten tulosten pohjalta koulutusta tulisi kehittää – silläkin uhalla, että keskustelu usein kyseenalaistaa arvioinnin tuloksia ja joskus myös arvioitsijan asiantuntemuksen. Kuitenkin vasta keskustelusta arviointiin tulee kehitystä eteenpäin vievä dynaaminen elementti. Keskustelussa koetellaan usein ristiriitaisiakin päätelmiä, ja lopulta sen tuloksena syntyy yleensä konsensus, joka johtaa esimerkiksi opetussuunnitelman, organisoinnin tai pedagogiikan uudistamiseen. Riippumaton arviointi toimii tällöin keskustelun keskeisenä sytykkeenä ja aineksena, ja toisaalta keskustelu testaa arvioitsijoiden asiantuntemuksen ja arviointiprosessin laadun.

Arvioinnin asiantuntemuksen kehittäminen

Koulutuksen arvioinnissa liikutaan usein poliittisesti herkillä alueilla. Arvioinnin kohteena olevista asioista vallitsee hyvinkin erilaisia käsityksiä, ja niihin halutaan muutoksia monista eri syistä.

Arvioinnin erottaa tutkimuksesta lähinnä se, että arvioitsijan tulee ottaa selkeästi kantaa asioiden tilaan ja muutostarpeisiin arviointiaineiston pohjalta. Tutkijan valmiuksien lisäksi arvioitsijalta edellytetään myös koulutuksen ilmiöiden yhteiskunnallisen kontekstin ymmärtämistä ja valmiutta luovia omine näkemyksineen hyvinkin ristiriitaisen yhteiskunnallisen keskustelun aallokossa oman asiantuntemuksensa perustalla. Arvioin-

nin riippumattomuus edellyttää näin ollen paitsi riittävää organisatorista ja taloudellista itsenäisyyttä, myös arviointihenkilöstöltä vahvaa tutkimuksellista ja kokemuksellista asiantuntemusta.

Arvioinnin asiantuntijakoulutuksen ja arviointiprosessien kehittämiseen tähtäävän tutkimuksen vähäisyys on keskeinen riski sille, kuinka riippumaton ja vahva kehitystä eteenpäin vievä voima arviointi voi koulutuksen kentällä olla tulevaisuudessa. Esimerkit maailmalta osoittavat, että arviointi muodostuu helposti poliittisen voimienmittelyn käsikassaraksi, jota kukin intressitaho käyttää omiin tarkoituksiinsa. Arvioinnin kehittävä funktio jää tällöin täysin taka-alalle ja arvioinnin tuloksia käytetään koulujen, opettajien ja oppilaiden tiukkaan kontrolliin ja ohjailuun. Riippuen eri toimijoiden omista intresseistä nämä vaikutuspyrkimykset voivat olla keskenään ristiriitaisia ja vaihtua nopeasti poliittisten virtausten mukaan.

Arvioinnin riippumattomuuden takaamisessa keskeistä on siis korkeatasoinen ja itsenäisesti toimiva henkilöstö. Heillä pitää olla valmiutta heittäytyä yhteiskunnalliseen keskusteluun yhtä lailla yksittäisten oppilaitosten, opettajien ja oppilaiden kanssa kuin myös poliittisten päättäjien ja opetushallinnon kanssa. Tähän luodaan edellytykset hallinnollisilla ja resurssihin liittyvillä ratkaisuilla, mutta viime kädessä koulutuksen arvioinnin riippumattomuus ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus nojaavat siihen, kuinka asiantuntevaa, innovatiivista ja dynaamista henkilöstö on ja kuinka se suunnittelee ja toteuttaa arviointihankkeita.

Lopuksi

Koulutuksen arvioinnin tulee olla päämäärätietoista. Rajalliset voimavarat on suunnattava toimintoihin, jotka palvelevat parhaalla mahdollisella tavalla koulutuksen jatkuvaa uudistumista, pedagogiikan kehittymistä ja viime kädessä lasten ja nuorten kasvua osaaviksi, aktiivisiksi ja tasapainoisiksi yhteiskunnan jäseniksi. Vaikuttava koulutuksen arviointi tulee järjestää niin, että se on arvioinnin kohteiden ja kaikkien kansalaisten näkökulmasta uskottavaa ja tasapuolista. Järjestelmän riippumattomuus ja toiminnan itsenäisyys ovat uskottavuuden välttämättömiä edellytyksiä.

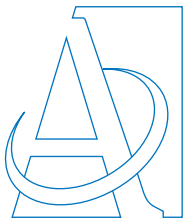
Riippumattomuus ei toteudu pelkästään järjestämällä koulutuksen arviointi erillään muista organisaatioista. Arviointijärjestelmällä pitää olla riittävät voimavarat ja valta päättää niistä tehtävänsä puitteissa. Riippumattomuuden tärkeä edellytys on myös korkeatasoinen ja riittävän pysyvä asiantuntemus, johon nojaten koulutuksen arviointi voi saavuttaa riittävän arvostuksen ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden. Asiantuntijuuden jatkuva kehittyminen edellyttää paitsi verkottumista muihin organisaatioihin myös pa nostuksia arviointikoulutukseen.

Suomalainen koulutuksen arviointi on mielenkiintoisessa kehitysvaiheessa. Haja-naisten ja määrältään vähäisten voimavarojen kokoaminen on hyvin perusteltua. Tämä ei kuitenkaan automaattisesti tee arviointia laadukkaammaksi ja vaikuttavammaksi. Nyt on aika kohdistaa huomio suomalaisen arviointimission kirkastamiseen ja uusien toimintamallien kehittämiseen. Tällöin yhteistyö ja muiden organisaatioiden asiantuntemuksen hyödyntäminen korostuvat entisestään. Vahvistuvien ja entistä vuorovaikutteisempien

verkostojen avulla suomalainen kehittävän arvioinnin ideologialle rakentuva järjestelmä voi hyvin toimia suunnannäyttäjänä globaalille neljännen ja vaikka viidennen polven (Cuba & Lincoln) arvioinnille.

Lähteet

- Adonis, A. 2012. Education, education, education. Reforming England's schools. London: Biteback.
- Asetus koulutuksen arvioinnista. Asetus 1061/2009. Helsinki.
- Atjonen, P. 2007. Hyvä, paha arviointi. Helsinki: Tammi.
- Bloom, M. 2010. Client-centered evaluation: Ethics for 21st century practioners. *Journal of Social Work Values and Ethics* 7 (1), 1–7.
- Cuba, E. & Lincoln, Y. 1994. Fourth generation evaluation. Beverly Hills, CA: Sage.
- Leimu, K. 2004. IEA-tutkimusyhteistyön taustasta ja luonteesta. Teoksessa K. Leimu (toim.) *Kansainväliset IEA-tutkimukset Suomi-kuvaa luomassa*. Jyväskylän yliopisto: Koulutuksen tutkimuslaitos, 27–42.
- Linnakylä, P. & Välijärvi, J. 2005. Arvon mekin ansaitsemme. *Kansainvälinen arviointi suomalaisen koulun kehittämiseksi*. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Lyytinen, H. & Nikkanen, P. 2008. Arvottaminen on arvioinnin ydintä. Teoksessa E. Korkeakoski & H. Silvennoinen (toim.) *Avaimia koulutuksen arvioinnin kehittämiseen*. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja (31), 25–46.
- Patton, M. 2011. *Developmental evaluation*. New York: Guilford.
- Perusopetuslaki. Laki 628/1998. Helsinki.
- Rinne, R., Simola, H., Mäkinen-Streng, M., Silmäri-Salo, S. & Varjo, J. 2011. Arvioinnin arvo. *Suomalaisen perusopetuksen laadunarviointi rehtorien ja opettajien kokemana*. Suomen kasvatustieteellinen seura. *Kasvatusalan tutkimuksia* 56.
- Ursin, J. & Välijärvi, J. 2010. Kansainväliset vertailevat oppimistulosarvioinnit perus- ja korkea-asteella. *Hallinnon tutkimus* 29 (4), 303–316.
- Välijärvi, J. 2012. Suomalainen arviointitodellisuus kansainvälisessä vertailussa. Teoksessa J. Kivirauma, A. Jauhiainen, P. Seppänen & T. Kannisto (toim.) *Koulutuksen yhteiskunnallinen ymmärrys*. Suomen kasvatustieteellinen seura. *Kasvatusalan tutkimuksia* 59, 171–200.



Skolutveckling som mångprofessionellt samarbete – policybaserad utvärdering, praxis och pedagogisk forskning

Sammandrag. *Artikeln beskriver hur övergången från en modell av staten som upprätthållare till en modell av staten som uppdragsgivare av tjänster inramar en ny utvärderings- och skolutvecklingskultur i Finland. Tolkningen är att skolutvecklingsarbetet i Finland rör sig mot en post-marknadsmässig, hållbarhetsorienterad och kunskapsbaserad modell. Tesen är att Finland tar steg mot en ny förening mellan policyinformerad utvärderingsverksamhet och vetenskapsbaserad kunskapsproduktion. Bägge syftar till att understödja ett professionellt skolpedagogiskt utvecklingsarbete. Rätt genomförda kan de erbjuda fungerande grund för ett utvecklat, systematiskt och pedagogiskt professionellt praktiskt skolutvecklingsarbete som inbjuder vetenskapen, praktikerna och policyarbetet till nya umgängesformer. Artikeln baserar sig på en allmänpedagogisk, s.k. icke-affirmativ teori om bildning och fostran, skola och samhälle som pedagogikteoretisk grund för utvärderingsforskning och pedagogiskt ledarskap.*

Tiivistelmä. *Artikkeli kuvaa sitä miten siirtyminen sellaisesta mallista, jossa valtio on palveluiden ylläpitäjänä malliin, jossa valtio on palveluiden teettäjänä antaa kehukset uudelle arviointi- ja koulunkehittämiskulttuurille Suomessa. Tulkintana on että suomalainen koulunkehittämistyö kulkee kohti post-markkinahenkistä, kestävyysuuntautunutta ja tietoperusteista mallia. Väitteenä on että Suomi on menossa kohti uutta policyinformoitua arviointitoiminnan ja tieteeseen pohjautuvan tiedontuotannon yhdistelmää. Molempien tavoitteena on ammattimaisen koulupedagogisen kehittämistyön tukeminen. Oikein toteutettuina ne voivat tarjota toimivan perustan kehittyneelle, systemaattiselle ja pedagogiselle ammattimaiselle käytännön koulunkehittämistyölle, joka kutsuu tieteen, praktikot ja policytyön uusiin vuorovaikutusmuotoihin. Artikkeli perustuu yleispedagogiseen, ns. ei-affirmatiiviseen teoriaan sivistyksestä ja kasvatuksesta, koulusta ja yhteiskunnasta arviointitutkimuksen ja pedagogisen johtajuuden kasvatusteoreettisena pohjana.*

Inledning

I Finland utvecklas för närvarande nya former för styrning av skolans verksamhet. Ett kännetecknande drag är att *statens* styrningskapacitet och -funktioner förändrats. Det innebär att det statliga *sättet att leda och utveckla* skolan tar steg mot nya kombinationer av top-down- och bottom-up-strategier. Förändringarna leder till nya samarbetsmönster i relation till den statliga förvaltningen på regional nivå, och till ledning och administration på kommunal och skolnivå, men också i relation till övernationella organ av olika slag (EU, OECD). I den vertikalt pågående dynamiken kan huvudsakligen urskiljas dels en ideologisk och ekonomisk-politisk, dels en administrativ-organisatorisk och ytterligare en vetenskaplig-professionell dimension. Vid sidan av den *vertikala dynamiken* förekommer en växande horisontell eller *komparativ dynamik* mellan företrädare på respektive handlingsnivå och -fält. Den nya styrningsmodellen handlar om att tydligare utnyttja s.k. mjuka metoder vid sidan av s.k. hårda metoder – en förstärkning av s.k. *soft governance* med bestämd top-down-betonning, som emanerar ur en starkare policystrategisk intresseorientering som är formulerad på politisk nivå.

Den nya styrningsmodellen har möjligen partiellt vuxit fram som ett slags ställningstagande till en liberalistisk föreställning om marknaden som ett autopoietiskt (självreglerande) och effektivt system gällande både att svara på medborgares behov och tjänsternas organisationsform och finansiering. Som bekant har Finlands linje bl.a. bestått i att inte offentligt rangordna skolor. Under de senaste 20 åren har en administrativ och juridisk avreglering utgjort ett styrande intresse när funktioner inom den statliga och kommunala förvaltningen grundrenoverats gällande både struktur och förvaltningskultur.

Relationerna mellan den samhälleliga, ideologiska policyformuleringsarenan, den pedagogiska administrationen och ledningen på olika nivåer samt det pedagogiska arbetet inom skolan är således under omförhandling. Ett centralt element i ett slags monitorerande mikro- och makroledarskap består av insamling och behandling av data och utvärderingsinformation. Utvärderingen får flera, parallella, funktioner, bl.a. en extern kontrollfunktion, grund för resursering, som underlag för självutvärdering och planering, och som kvalitetssäkring i ett avnämarperspektiv (Uljens 2009b). Under en längre tid har det varit fråga om att en ny *mentalitet* för ledarskap och styrning, en ny "governmentality", vuxit fram.

De internationella kunskapsmätningarna (PISA, TIMMS) och dessas upprätthållare (OECD) har spelat en viktig roll i sammanhanget (se t.ex. Hopmann, Brinek & Retzl 2007). Det är fråga om en dynamik mellan aktör och organisation som rör professionellas roll och identitet, genom att den inbjuder till att skapa och upprätthålla handlingsutrymme för professionella under nya villkor (Dean 1999). Marknadssamhällets uppfattning av statens och individens uppgift och ansvar skapar nya villkor för självkonstruktion på individ- och organisationsnivå där både elevens och lärarens ansvarighet betonats. En teknisk-instrumentell syn på kunskap, bildning och pedagogiskt arbete tenderar att följa med – då mål och innehåll är givna kvarstår enbart en effektivitetsproblematik som en utmaning för praktikerna. Skolkulturen som följer i kunskapsmätningarnas kölvatten, fixeringen vid några ämnen och poängtalen i dessa, reducerar bildningsdiskussionen så att många viktiga fostransmål försvinner ur synfältet, även om de frågorna varit föremål

för intensiv debatt då lagen och läroplanens allmänna del formulerades och godkändes 2012. Kommer medmänsklig uppmärksamhet, kreativitet, initiativrikedom, reflektivitet, samhällelig handlingsberedskap, intresse för hållbara lösningar, och kommunikativ förmåga att mätas?

Avregleringen och decentraliseringen av de ramar som reglerar och stipulerar villkoren för pedagogiskt handlande, t.ex. läroplan och skollagstiftning, har följaktligen på många håll kompenseras med dels en ökad professionella autonomi och höjd *utbildningsnivå*, men också genom en ökad *övervakning* av verksamhetens process och resultat. Paradoxalt nog har frågor om rättvisa vuxit sig starkare i takt med att skollagstiftningen utvecklats. Tyngdpunkten har flyttats från en tidigare mera detaljerat reglerad verksamhet till en övervakning av hur paragrafer efterföljs. T.ex. betraktas skolrektorerna idag ha ett ”övergripande ansvar” för elevernas säkerhet i skolan och har därmed dömts i domstol då en elev förolyckats i skolan. En ny form av *juridifiering* av utbildningspraxisen sker (Schaffar 2013). Både i länder med en mera detaljerad lagstiftning och i länder med mera generella formuleringar övervakas och granskas skolvärlden på juridiska grunder i högre grad än tidigare.

Frågan är ytterst om de pågående skeendena är uttryck för en avvikelse från en långvarig utbildningspolitisk konsensustradition som byggt på ett relativt outtalat, nationellt kontrakt mellan politiken, utbildningsadministrationen och pedagogiken? Kännetecknande för Finland har nämligen varit ett slags pedagogiskt kontrakt, som har reflekterat ett något starkare politiskt förtroende för och professionell *tillit* till utbildningssektorn och universitetet än i flera andra västeuropeiska länder (Uljen & Nyman 2013). Kort sagt: den politiska styrningen av den finländska skolan har varit jämförelsevis mild bl.a. genom den pragmatiska *politiska konsensustradition* som präglar finländsk politik överlag. Detta *politiska förtroende* för dels utbildningsadministrationen, dels skolvärlden och universitetet, har under lång tid medverkat till att skapa utrymme för en tydlig vetenskapsbaserad, eller akademisk, professionell handlingsfrihet. Den professionella autonomi har tydligast tagit sig uttryck dels i en autonom och stabil, tjänstemannabaserad utbildningsadministration på statlig och kommunal nivå, dels i lärarutbildningens akademiska autonomi alltsedan den första professurens inrättande år 1852, men också i växande en utökad handlingsfrihet på skolnivå från och med 1980-talet. Den akademiska autonomi innebär t.ex. att universitetet i Finland fortfarande ansvarar för lärarbehörigheten.

I gengäld har förtroendet och friheten förutsatt administrationens, lärarkårens och universitetens *lojalitet* gentemot statsmakten, men också gentemot hemmet och den enskilda eleven. Kontraktet har byggt på föreställda ömsesidiga, positiva effekter mellan en kunskapscentrerad skolundervisning, en politiskt driven utbildningsjämlighet, social rättvisa och välfärd samt ekonomiska framsteg. Ett aktivt och deltagande medborgarskap är ett långvarigt utbildningsideal, även om den finländska skolan också har präglats av en ämnes- och kunskapscentrerad undervisnings- och utvärderingstradition.

Teoretiska utgångspunkter

Artikeln syftar till dels beskriva den pågående utvecklingen i Finland ur ett pedagogik-teoretiskt perspektiv, dels att bidra till pedagogisk teori om skolans ledarskap. Syftet är därför att i det följande granska i vilka avseenden och i vilken utsträckning Finlands utbildningsadministration (government) och dess processer (governance) eventuellt präglas av en pågående brytning eller kursändring? Mot en principiell bakgrund kan man hantera hur utbildningsevalueringen, som en del av ett pedagogiskt ledarskap på olika nivåer, principiellt erhållit nya funktioner.

En begreppslig kunskapsbildning vi i hög utsträckning umgått med för att hantera olika handlingsnivåer inom utbildningssektorn, har varit dels didaktik, dels läroplansteori. Det läroplansteoretiska perspektivet anses traditionellt inkludera en politisk dimension, en administrativ dimension och en praxisdimension och har genererat värdefull kunskap. För att tala med Ulf P. Lundgren har vi identifierat arten av de samverkande vertikala mekanismerna som en politisk *formuleringsarena* och en pragmatisk *realiseringsarena* (Lundgren 1989). De av Hopmann (2003) beskrivna läroplansmekanismerna *initiering*, *implementering* och *institutionalisering* är snarlika. Det förefaller finnas möjligheter att vidga perspektivet i olika riktningar, vilket också skett under senare år (Pacheco 2012). T.ex. har en övernationell dimension tillkommit, men teoriutvecklingen har agerat utifrån en nationalstatlig referensram. Den utbildningssideologiska kartan är också omritad, en pedagogikteoretisk fördjupning av ledarskap anses utbrett vara motiverad, en kulturell och historiskt medvetenhet är av nöden och ny policy för samhällsstyrning har etablerat sig. Övergången till en ny förvaltningskultur där den offentliga sektorn tagit intryck av den privata sektorns verksamhetskultur har således visat på att traditionella tankemönster om offentlig förvaltning modifierats medan inflytandet från teori om de privata organisationerna kommit att få större betydelse. Den offentliga förvaltningen har förnyats (new public management).

Föreliggande analys är teoretiskt förankrad i *kritiskt och bildningsteoretiskt orienterad skol- och allmänpedagogik* (Benner 1991; Uljens 1997, 1998; Schaffar 2009; Wolff 2011). Positionen utgår från att teori om skolans ledarskap kan beskrivas på tre nivåer: en samhällelig, en organisatorisk och en mellanmännisklig nivå. Nivåerna griper in i varandra.

Den form av kritisk allmän- och skolpedagogisk teori som är aktuell reflekterar bl.a. en *icke-hierarkisk* uppfattning om relationen mellan pedagogik, politik, kultur och ekonomi (Benner 1991; Uljens 1998). Det innebär att utbildning och pedagogiskt arbete i en demokrati uppfattas så att den pedagogiska praktiken inte ensidigt kan, ens principiellt, under- eller överordnas t.ex. politiken, kulturen eller arbetslivets intressen. I stället utgår positionen från att en s.k. deliberativ, förhandlingsorienterad, demokrati förutsätter ett kritiskt, men inte ensidigt normerande, bildningsbegrepp. I en sådan bildningstradition har hemmet ofta givits en mera socialiserande roll och skolan en traditionsproblematiserande roll, vilket tidigt initierades i Finland genom J.V. Snellmans Hegel- och Herder-inspirerade pedagogikteori (Snellman 1894, se Uljens 2007); en tradition som idag dock måste ses i kosmopolitisk, eller postnationalistisk, belysning (Uljens 2002; Roth & Gur-Ze'ev 2007).

Den anslutande s.k. *samhälleliga determinationsprincipen* (se t.ex. Benner 1991, Uljens 1998) påminner om att överföring av samhällsintressen i skolverksamhet (t.ex.

politikens styrning av utbildning) medieras av det pedagogiska handlandet på olika nivåer. Om detta pedagogiska handlande tillåts att relativt självständigt förmedla mellan politik eller t.ex. tradition och elevens värld, så kan eleven erbjudas möjlighet och utrymme att utveckla en personlig hållning och livsåskådning. En ensidigt socialiserande, normativ pedagogik kan då undvikas. I stället ses elevens beredskap till samhällsbidragande, -reformerande och -transformerande verksamhet som ett avgörande bildnings- och medborgarskapsideal i ett demokratiskt samhälle av västerländskt snitt, där kopplingen mellan personlig, nationell (etnisk) och statlig tillhörighet dock är under omförhandling. Ett sådant pedagogiskt handlande konfirmerar alltså inte existerande samhällsintressen med pedagogiska medel utan problematiserar (och förutsätts problematisera) dessa samhälleliga intressen tillsammans med eleven, så att denne kan skapa sig ett personligt förhållningssätt, identifiera sig, samt besluta om identitets- och traditionsupprätthållande och -överskridande verksamhet. Därför är den moderna europeiska, bildningsteoretiska traditionen i grunden ett slags kritisk pedagogik (Masschelein 2004).

Vidare omfattar positionen en *erkännandeteoretisk socialfilosofi* med inspiration av bl.a. Axel Honneth som är uppmärksamma på undervisning som *uppfordran (erbjudan, inbjudan) till självverksamhet* (Benner 1991; Uljens 1998). Synen baserar sig på en ursprungligen fichteanskt inspirerad subjektfilosofi där individen genom egen verksamhet (Bildsamkeit) kan överskrida det rådande, men där detta sker i ett relationistiskt och kulturhistoriskt sammanhang och där pedagogiken som *uppfordrande* handlande vilar på en erkännandefilosofisk grund. Därmed undviker teorin att ge en radikal idealistisk subjektfilosofi och en relationistisk (intersubjektivistisk) socialfilosofi företräde framom varandra (Kivelä 2004; Uljens 2009a). Den kritiska skoldidaktiken minner om att det pedagogiska handlandet verkar i relation till bestämda kulturhistoriskt framvuxna ramfaktorer, men uppmärksammar tydligt den konkreta bildningsprocessen på det pedagogiska mötets nivå som ett moraliskt möte mellan lärare och elev i en politisk och historisk kontext. Positionen är därmed värdebunden men inte normativ i traditionell mening så att framtida samhällsideal eller en samtida samhällsform utgör en normativ referenspunkt. En teori om pedagogiskt ledarskap kan därför inte utvecklas utan en medveten teori om undervisning och fostran eller utan en teori om skolan som samhällelig institution.

I den kritiska, icke-affirmativa teorin identifieras pedagogisk planering, handling och utvärdering som relaterade skeden på olika nivåer, så att det politiska ansvaret för både planering och utvärdering av den allmänbildande skolan är fördelat på en kollektiv politisk och administrativ systemnivå, medan det yttersta moraliska ansvaret identifieras som en mellanmännisklig relation. Det bör i samma andetag noteras att vi på *alla* nivåer av utbildningssystemet identifierar enskilda individer som både moraliska och politiska subjekt, vilka på olika sätt fyller sina professionella roller och uppdrag. Det pedagogikteoretiska begrepp som redogjorts för har implikationer för hur det pedagogiska handlandet ses. Både pedagogiskt ledarskap och undervisning ses därför som tolkande aktiviteter, vilka medierar mellan olika intressen, kunskapskällor och erfarenheter, men där detta medierande inte handlar om naiv eller teknisk förmedling på rationell grund utan bygger på ett upplyst och moraliskt-politiskt ställningstagande och handlande (Uljens & Sundqvist 2013).

Vi kan således urskilja både en *planerings-*, *realiserings-* och *evalueringsdimension* som opererar på olika nivåer, d.v.s. på både en formulerings- och en realiseringsarena (jfr Lundgren, 1983). De samverkar dels horisontellt *inom* samma handlingsnivå och dels *mellan* handlingsnivåer. Vissa former av sådan verksamhet har under senare år kommit att ses som mångprofessionell samverkan i lärmiljöer (professional learning communities) som arbetar på olika sätt mot gemensamma mål på ett reflektivt och erfarenhetsdelande sätt (jfr. Stoll & Louis 2007; Kemmis 2011).

Verksamhetsdynamiken på samma handlingsnivå kan t.ex. bestå av att jämföra policy och utvärderingsmodeller mellan länder. Men motsvarande horisontell dynamik kan givetvis också förverkligas på individ-, skol- och kommunnivå. Poängen är inte att på efterapande sätt överta modeller som på annat håll visat sig framgångsrika utan att utifrån egna förutsättningar utveckla handlingsmönster som är välförankrade i den egna organisationens kunskaper och ambitioner. Det handlar inte om att efterapa ett "best practice" utan att skapa ett "next practice" (Scherp 2003). En sådan arbetsmodell är således problemidentifierande och utgår från och utvecklar existerande inre motivation för uppdraget. Syftet är att nå fram till ett ständigt pågående reformarbete snarare att fokusera på en punktinsats. Verksamhetsmodellen bygger på att undervisningen ses i kontextuellt perspektiv där planering och utvärdering som en helhet och där olika nivåer arbetar på ett koherent och målmedvetet sätt tillsammans. Ett bottom-up tänkande erkänns således vilket betyder att de medverkande blir de huvudsakliga aktörerna i utvecklingsarbetet, vilka understöds av facilitatorer på olika sätt. Ett centralt drag är att synliggöra medverkandes erfarenheter för varandra så att likheter och differenser kan göras till föremål för reflektion och senare bearbetning. Arbetsmodellen uppvisar uppenbara likheter med bl.a. den fenomenografiska didaktikens och livsvärlds fenomenologins grundprinciper. Horisontella och vertikala nätverkskonstruktioner mellan olika professionella anses därför grundläggande.

De facto bygger det stora finlandssvenska skolutvecklingsprojektet *Toppkompetens* som inleddes 3 oktober 2012 i Tammerfors, på bl.a. ovannämnda principer för skolutveckling (Utbildningsstyrelsen 2012; Karlsson 2012a, 2012b; Uljens 2012b; Smeds-Nylund 2012; Nyman & Vesterback 2012; Nykvist 2013). Likartade ansatser har utvecklats även på annat håll (jfr. Scherp 2003; Robinson et al. 2008; Timperley 2011; Hattie 2009; Fullan 2013).

Dialogen sker också, och parallellt, mellan olika nivåer t.ex. så att utvärderingsresultat, policy eller lagstiftning på en övergripande, transnationell nivå kan förväntas utöva inflytande på en lokal nivå, direkt och indirekt, avsiktligt eller inte. Samtidigt är inte aktörer på formellt lägre nivåer reducerade till objekt för påverkan, utan består av moraliska, politiska och rationella subjekt som betraktas som ansvariga och som agerar utifrån olika lojaliteter och intressen. Inte heller kan man bortse från att olika miljöer verkar under varierande yttre förutsättningar, vilka utövar en systematisk påverkan på handlandet (Uljens 1997; Clayton 1998; Frontini 2009; Ball, Maguire & Braun 2011). Den icke-affirmativa teorin är därför systemisk men inte normativ.

Positionen synliggör således att relationen mellan, å ena sidan, den nationella och transnationella styrningen i form av t.ex. läroplaner, finansiering, beslut om timfördelning, utvärdering, och, å andra sidan, det pedagogiska verkstadsgolvet i den enskilda

kommunen, skolan och klassrummet, förmedlas via en rad aktörer inom ett administrativt lednings-, styrnings- och utvärderingssystem, vilket här inkluderas i begreppet *pedagogiskt ledarskap*.

Parallella och vertikala politiska och administrativa besluts- och verkställighetsordningar

Figur 1 beskriver därför relationen mellan ledarskap, undervisning och studieverksamhet samt inlärning. I figuren upprätthålls en begreppslig distinktion mellan undervisning och pedagogiskt ledarskap så att de inte tillåts uppgå eller inordnas i varandra. Inom bägge verksamheter arbetar professionella med frågor om bildningens mål, innehåll, metoder (inkl. socialformer) och medier men på olika sätt och med olika klienter. Det pedagogiska ledarskap som utövas av administrationen är pedagogiskt i dubbel bemärkelse. Dels skapar administrationen förutsättningar för skolarbetet, dels skapas lärandetillfällen för professionell utveckling även inom administrationen. Modellen påminner vidare om att t.ex. den kommunala bildningsdirektören eller skolchefen agerar ledare i det lokala utbildningssystemet och medierar mellan lokala politiska krafter, övrig administration, hemmen samt skolorna som enheter. Rektorer leder lärare och skolmiljön som helhet. På nationell och transnationell nivå kan motsvarande ledarskap identifieras. Nivåerna bildar i sina funktionssätt snarare nätverk än hierarkier, även om mandat och beslutskompetens tydligt reglerar samverkan (Hallinger & Heck, 2010).

Ovan sagda innebär att vi kan identifiera en *politisk* intentions- och beslutsordning på både en regional, nationell och transnationell nivå. Men vi kan också identifiera en parallell *administrativ-institutionell* ordning som opererar på allt från skolnivå till transnationell nivå. Relationen mellan den politiska och organisatorisk-institutionella ordningen ses här som icke-hierarkisk. Att den i västerländska demokratier i grunden är icke-hierarkisk bevisas av att lagen reglerar det politiska livet, men politiken har samtidigt en lagstiftande roll. I övrigt tillåter en icke-hierarkisk tolkning en granskning av just i vilken grad och på vilket sätt den ena dimensionen reglerar den andra.

Förutom att den övernationella nivån har gjort sitt inträde på scenen är det skäl att notera de metaprofessionella grupper som för egen del strävar efter inflytande, makt och status över och genom de relationssystem som ovan beskrivits (Abbott 1988). Under senare år har olika t.ex. olika lobbingsgrupper och sk. think tanks etablerats i strategiska syften i syfte att påverka det offentliga samtalet.

Bernsteins (2000) begrepp "rekontextualisering" uttrycker den ömsesidiga relationen dels mellan politik och administration, dels mellan aktiviteter på olika nivåer, dels mellan planerande, genomförande och utvärderande insatser.

En av poängerna med figur 1 är att påminna om att pedagogiken och didaktiken ofta har negligerat den offentliga förvaltningens och organisationsteorins bidrag till att förstå skolan som organisation. Men också det omvända gäller. Både ledarskaps- och organisationsteori, liksom forskning inom offentlig förvaltning (t.ex. nyinstitutionalistisk teori), har under senare tid intresserat sig för utbildningssektorns nya styrningsmekanismer, men bägge saknar av tradition kapacitet och begrepp att granska skolans verksamhet



Figur 1. Det pedagogiska handlandets olika nivåer där handlandet på respektive nivå uttrycker medierande, moralisk-politiskt ställningstagande och rationell kritisk-hermeneutisk praxis

pedagogikteoretiskt och förblir därför relativt verksamhetsokänsliga. Det pedagogiska ledarskapets särdrag drunknar i allmän förvaltnings- och organisationsteori.

Figur 1 avser också att demonstrera att pedagogiskt handlande och ledarskap ses som en upplyst (d.v.s. förnuftsbaserad), ansvars- och ställningstagande (d.v.s. moralisk-politisk), kritisk-hermeneutisk, interventionsorienterad praxis som opererar mellan olika epistemiska rationaliteter och värdesfärer (etik och politik) (Uljens 2009b, 2013; Uljens & Sundqvist 2013). Pedagogerna kan således beskrivas som intressedrivna aktörer som likt kritiska hermeneutiker står i kontakt med och förmedlar mellan politiska, ekonomiska, formella och kulturella intressen och olika livsvärldar. Förmedlingen är emellertid inte tekniskt-rationell utan moralisk-politisk i form av en kulturhistorisk verksamhet i en politisk-ekonomisk ordning - både i sin uttolkning och reconceptualisering (initiativ och handling). På mellanmännisklig nivå påminner teorin om tillitens betydelse på existentiell (Nordström-Lytz 2013) och hur en tillitsfull verksamhetskultur kan etableras och upprätthållas.

Slutligen vill Figur 1 visa att påverkan mellan de hierarkiska nivåerna är beroende av hur aktörerna tolkar intentioner och villkor på övriga nivåer, men också att relationerna

medieras både direkt och indirekt. Sålunda kan t.ex. de nationella myndigheterna realisera politiska beslut på olika sätt, men också verka för att en mera övergripande policy eller administrativ nivå förmedlar önskade budskap och signaler till underliggande nivåer.

Utbildning i sitt kulturhistoriska sammanhang

En ytterligare utgångspunkt vid förståelsen av pedagogisk utvärdering sammanhänger med antagandet om utbildning som ett mångfacetterat *kulturhistoriskt* fenomen (Uljets & Nyman 2013). Hur skolan leds med hjälp av utvärdering uttrycker svar på värdefrågor och hur sociala, kulturella, ekonomiska praktiker (diskurser) kring makt av olika slag uttolkas. Praktikerna kan ses som uttryck för en levd kultur och tid, men också som medvetet kulturupprätthållande och därmed sammanhangsskapande verksamhet. Genom dessa funktioner som skolan har är dess relation till *staten*, och därmed till den enskilda individen, avgörande – även i en s.k. postnationalistisk, kosmopolitisk, era. Därför är det skäl att nedan notera några konceptioner av staten, utan vilka skolans verksamhet och utvärderingens roll i denna är svår att förstå (se tabell 1). Relationen stat-skola är viktig också därför att ett och samma utvärderingsresultat, t.ex. elevernas inlärningsresultat, ofta används i olika syften och på olika nivåer.

Det offentliga Finland har genomgått olika skeden som tagit sig olika uttryck i skolans värld. För närvarande befinner vi oss i ett skede där det kritiska tonläget i ökande grad riktas mot den marknadsliberala ideologi som styr samhällsutvecklingen sedan de dramatiska händelserna i Europa efter 1989. Det att förändringar i skolideologi och -policy så tydligt går hand i hand med större samhälleliga förändringar visar tydligt på skolans kulturkonstituerande och kulturtransformativa roll och betydelse.

Tabell 1. Sex perioder (A-F) i Finlands utveckling (1808–2012), (jfr Uljets & Nyman 2013)

A.	Finland som östra rikshalvan i Sverige (–1808)	–1808
B.	Finland som storfurstendöme i Ryssland (1809–1917)	1809–1917
C.	Den självständiga nationsstaten (1917–1945)	1917–1945
D.	Den socialdemokratiska välfärdsstaten (1945–1990)	1945–1990
E.	Den socialliberala marknadsstaten (1991–)	1991–

Verksamhetens kontextualitet pekar mot det meningsfulla handlandets temporala dimension, det historiska. Varje samtid bär därför med sig lager av lämningar som på olika sätt utövar ett inflytande. Man kan således urskilja ett individhistoriskt, ett institutionshistoriskt och ett kultur-, idé-, samhälls- och policyhistoriskt perspektiv på frågan om skolans verksamhet och dess utveckling och ledning.

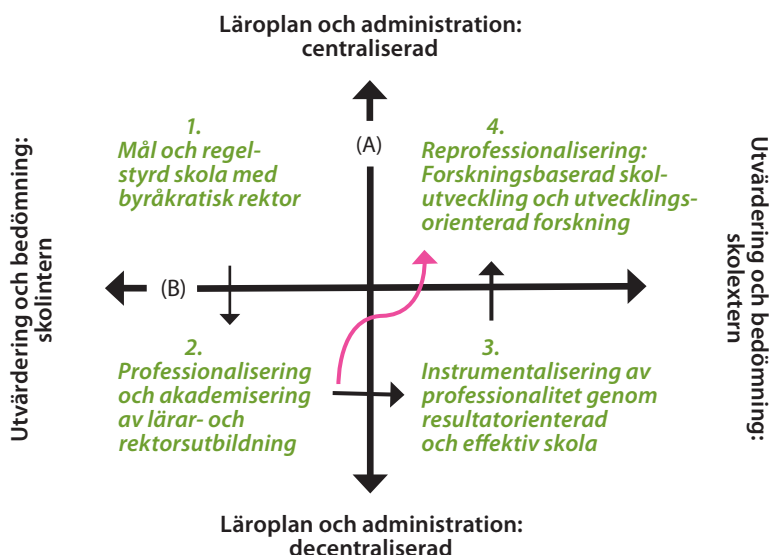
Argumentationen ovan har strävat att visa att det är fruktbart att förena ett princip-teoretiskt resonemang om bildning och fostran med en kulturhistoriskt sett kritisk konceptualisering av skolan som institution, dess roll och uppgift i sin tid.

Fyra positioner under fyra decennier – en empirisk rekonstruktion

Mot bakgrund av den skoldidaktiska teorin och den s.k. icke-affirmativa pedagogiken är det nu möjligt att pedagogiskt analysera den roll *utvärdering* har haft under dels tidigare, dels nu rådande historiska, politiska och administrativa utvecklingslinjer.

Med hjälp av nedanstående modell (figur 2) är avsikten att visa hur det pedagogiska ledarskapet, d.v.s. administration, styrning och utveckling av skolans verksamhet på olika nivåer, genomgått och genomgår olika skeenden (se närmare Uljens & Nyman 2013; Uljens, Möller, Ärlestig & Fredriksen 2013).

Modellen är en empirisk rekonstruktion av utbildningspolicymässigt relevanta skeenden i närhistorien. Modellen är uppbyggd kring antagandet om att utbildningsplanering och -evaluering är centrala kategorier för att bl.a. förstå hur skolor leds och utvecklas. Både planering och utvärdering pågår parallellt på olika nivåer – från övernationell nivå till klassrumsnivå (jfr Uljens 1997). Tolkningen utgår emellertid inte från planering och evaluering i ett ensidigt rationalistiskt paradigm, där pedagogiskt handlande per definition inleds med en uttalad ambition eller intention och därefter omsätts i handling. Både vardagserfarenheten och teoretisk och empirisk forskning har visat på brister i sådan rationalistisk teori.



Figur 2. Positioner och förändringar i finländsk styrning av skolan genom planering och utvärdering 1972- (Uljens & Nyman, 2013, s. 39)

Dimension (A) uttrycker hur *tyngdpunkten* i utbildningsplanering med varierande betoning kan läggas mellan central och lokal nivå. Det kan också uttryckas som en variation mellan planeringsansvar på en mera verksamhetsextern och en mera verksamhetsnära nivå. Ju mera lokal och verksamhetsnära, desto större är inflytandet på klassrums- och skolnivå.

Dimension (B) visar i sin tur hur ansvaret för *utvärdering* kan röra sig från att vara verksamhetsnära, och huvudsakligen skötas av den enskilda läraren, till att vara mera verksamhetsavlägsen, t.ex. organiserad på nationell eller transnationell nivå. Analysmodellen erbjuder oss därmed grovt taget fyra positioner (1–4). Vid analysen av utvecklingen i Finland (1972–2012) kan en tydlig rörelse mellan dessa positioner identifieras.

Vi kan nu se figur 2 i relation till statsmodellerna i tabell 1. Förenklat sagt uttrycker fält 1 och 2 ett *nationellt välfärdsstatsparadigm*, medan fält 3 och 4 uttrycker dimensioner av ett *globalt och socialliberalt marknadsstatsparadigm*.

Position 1 uttrycker den moderna autonoma statens styrning med hjälp av lag, läroplan och rationell tjänstemannabyråkrati inom en administration präglad av ett starkt myndighetsbegrepp, där en nationell metaberättelse är det ytterst sammanhållande. Position 2 uttrycker en växande tilltro till lokal demokrati och lokalt läroplansarbete, en dekonstruktion av regelstaten, en tillit till ökad professionalism hos en lärarkår som antas agera lojalt och utan knorr mot statsmakten. Även här finns ett längre och kortare tidsperspektiv: tilliten till professionalitet kommer i Finland tidigt till uttryck genom akademiseringen av lärarutbildningen 1852, under storfurstendömet. Ändå är det utvecklingen på 1980- och 90-talen som står i förgrunden.

Den huvudsakliga förändringen, från position 1 till 2, inom den nationella välfärdsstatsmodellen innebar bl.a. en förstärkt professionalisering av lärarkåren och rektorerna på vetenskapslogiska grunder. Denna professionaliseringstrend, särskilt hos lärarkåren, kan ses som en kompensatorisk rörelse i relation till en allmän höjning av utbildningsnivån, en gradvis utökad specialisering och differentiering av utbildningssektorn överlag och en tydligare decentralisering av läroplansarbetet och ökad lärarautonomi.

Övergången från position 1 till 2 inom välfärdsstatsparadigmet belyser hur utvecklingen i Finland kännetecknats av och upprätthållit en *tillitspräglad* orientering gentemot skolvärlden från både hemmets och statsmaktens sida. Samtidigt har skolkulturen i sig varit *lojal* mot uppdragsgivaren och *kunskapscentrerad* i sin orientering, vilket även kommer till uttryck i den ämnesdidaktiska tjänstestrukturen vid den finländska lärarutbildningen. Sakundervisning står i centrum. Inom position 1 har tilliten fokuserat ett administrativt regelsystem där rektors uppgift blev förvaltarens (byråkratens, administratörens). Ledarskap som förvaltande ”management” betonades. Övergången till position 2 sammanfaller med ett aktivare pedagogiskt ledarskapsarbete, vilket bl.a. möjliggjordes av den stegvisa decentraliseringen av läroplansarbetet. Men i likhet med position 1 stipulerades rektors uppgifter tydligt.

Tillit gestaltades nu i allt högre grad i termer av *pedagogisk professionalitet* rörande ansvar och mandat kring formuleringar av mål och visioner på lokal nivå (Uljens, Möller, Ärlestig & Fredriksen 2013). Rektorsarbetet professionaliserades också genom att en behörighetsgivande utbildning inleddes. Studiehelheten kan avläggas vid universitet men även vid Utbildningsstyrelsen.

Förutom att påpeka det slag av professionell tillit som dessa skeden kännetecknas av är poängen här att visa på det enkla faktum att skolsystemet inkluderar yrken som uttrycker *olika* slag av professionssträvanden eller yrkeskonceptioner. Professionsteoretiskt handlar en skiljelinje om huruvida yrket är uppdragsgivarcentrerat eller klientcentrerat. En annan, anslutande, skiljelinje är i vilken grad yrket eller professionen är vetenskapligt grundat.

Tillämpar man dessa enkla kriterier kan vi se att lärarprofessionen balanserar mellan *uppdragsgivar- och klientperspektivet*. Läraren skall verka utifrån den enskilda elevens behov men tillika utöva ett tjänstemanna agerande och bedöma elevens prestationer. Rektor och skoldirektör å sin sida följer klarare *uppdragsgivarperspektivet*, vilket innebär att bl.a. politiska, ekonomiska och laglighetsperspektiv utövar ett starkare inflytande hos dessa. En allmän tendens är att ju mera klientcentrerat yrket eller professionen är, desto starkare är det förankrat i en autonom vetenskapstradition (jfr jurist, läkare, präst, psykolog). Därför är det inte överraskande att decentraliseringen av läroplansarbetet, vilket betonar skolans och lärarens autonomi, också leder ett steg närmare klienterna, d.v.s. den enskilda skolan och eleverna. En starkare klientorientering gick således hand i hand med en förstärkning av den akademiska professionaliteten genom examensreformen 1979. Utvecklingen i Finland är ett särskilt bra exempel på detta. Rektorsarbetet står däremot ett steg närmare uppdragsgivar- och arbetsgivarperspektivet. Därför är det inte heller överraskande att rektorsbehörighet fortfarande kan erhållas genom att avlägga en *administrativ* examen vid Utbildningsstyrelsen för där verkande tjänstemän.

Beträffande *utvärdering* visar modellen på att ansvaret för elevbedömningen i position 1 och 2 huvudsakligen är en angelägenhet för lärarna. Dess funktion är uttryckligen en mätning av *elevernas* ambitions- och prestationsnivå. Ett implicit antagande är att undervisningen riktar sig på likartat sätt till alla, vilket stärks av en stark klassundervisningstradition. Variation i elevprestationerna ses inom position 1 som huvudsakligen orsakad av varierande individuella eller sociokulturella förutsättningar hos *eleverna*, men undervisningsverksamhet antas gynna alla lika, bl.a. genom att lärarna antogs vara kapabla att differentiera inlärningsunderlättande åtaganden. Tidig nativistiskt baserad och intelligensorienterad, inlärningspsykologisk forskning hade för sin del starkt föreställningen om att orsakerna till variationen i elevprestationer huvudsakligen uppfattades som inomindividuella hos eleverna. Det inomindividuella förklaringsmönstret stärktes senare av den kognitivistiska inriktningen på inlärningsstrategier och den tidiga specialpedagogiken i Finland. D.v.s. eftersom modellen grovt taget gick ut på att läraren undervisar alla lika, beror olikheter i prestation på inomindividuella elevskillnader. Empiriska studier bekräftar observationen: inlärningsresultat kan endast i ringa utsträckning förklaras med variation i lärares undervisningssätt.

Ytterligare kan noteras att den starka kollektiva styrningen av enhetsskolan byggde på föreställningen om att utbildning var en demokratisk rättighet som skulle tillkomma alla på likartat sätt. Detta var särskilt viktigt eftersom olikheter i elevernas sociokulturella kapital hade visat sig starkt påverka skolframgång och -inlärnning. Följande ett rättviseparadigm skulle alltså ingen drabbas av vilka specifika sociokulturella stjärnor individen var född under. Således kännetecknas position 1 av ett likvärdighetsparadigm där eleverna tillmättes samma värde och samma rätt att nå ett acceptabelt minimieresultat

kunskapsmässigt. Lärarnas differentierande pedagogiska åtgärder skulle kompensera och parera variation i elevförutsättningar. Positiv diskriminering accepterades därmed, d.v.s. att särskilt stöda elever med särskilda behov. Enhetsskolan kan således ses som ett svar på olikhetsgenererande förutsättningar.

En växande demokratisk och social rättvis- och jämlikhetsorientering efter 1945 kom att rikta uppmärksamheten på elevernas varierande sociala och kulturella kapital, varmed den individualistiska förklaringsmodellen från tidigare differential- och egenskapspsykologi kompletterades. Denna forskning synliggjorde att ett differentierat skolsystem var segregering och funktionellt kontraproduktivt ur ett arbetslivsperspektiv, då en betydande nationell begåvningsreserv ansågs gå förlorad i ett socialt konserverande utbildningssystem. Genom ett mera inkluderande utbildningssystem förenades således ekonomiska nyttoperspektiv med politiska demokrati- och jämställdhetssträvanden.

Synen på vad som utvärderades i elevbedömningen kom från och med 1960-talet att kompletteras av ett socialt och kulturellt korrektiv: det inomindividuella begåvnings- och motivationsbegreppet var otillräckligt. Uppmärksamheten på det sociala och kulturella arvets betydelse för variation i elevprestationer fick emellertid huvudsakligen utslag på system- och policynivå och inom den pedagogiska utvärderingsforskningen. Bland annat avvecklades nivågrupperingen av eleverna då det visade sig att den var socialt segregering – en oproportionerligt stor andel elever med gynnsam social bakgrund valde fördjupade inriktningar. På skolnivå skedde emellertid inga förändringar: eleverna fick fortsättningsvis sina individuella vitsord oavsett hur mycket den kulturella bakgrunden påverkade resultatet för den enskilda. Den på systemnivå vunna insikten tillämpades således aldrig på individnivå. Det gemensamma för det individcentrerade begåvningsparadigmet och den sociokulturella referensramen var att bägge placerade förklaringsfokus på pedagogiskt opåverkbara faktorer inom eller utanför eleven. Övergången till position 2, som lyfte fram det pedagogiska handlandets professionalitet, uttryckte däremot ett intresse att tydligare tackla elevbehoven med pedagogiska medel.

Övergången till den högra sidan av modellen, rörelsen från position 2 till 3, beskrivs som en relativ förändring av utvärderingens funktion inom utbildningen. Lärarnas ansvar och roll i elevbedömningen kvarstod men utvärderingen förändras principiellt sett genom intresset att betrakta elevresultaten som indikatorer eller uttryck för kvaliteten på *pedagogiska insatser*. Fokus på resultaten som kopplade till eleverna kvarstod – men ändrade karaktär. En ökad individuell valfrihet, liksom den konstruktivistiska och fenomenologiska inlärningspsykologins uppfattning om eleven som aktiv i och ansvarig för inlärningsprocessen, har också lett till att elevens eget *ansvar* för sin egen framgång betonats. Både för lärarnas och elevernas del har den individuella friheten och det därmed förbundna ansvaret för framgång betonats.

Mer allmänt uttrycker rörelsen från position 2 till 3 en internationell, performativ utbildningspolitisk trend, som efter 1989 lett till att en nyliberalt inriktad politik genomförts i stora delar av världen och inom många samhällssektorer. Den nyliberala policyn har kännetecknats av privatisering, effektivisering och att ett ekonomiskt tänkande tillmätts stor betydelse. Med Jessops (2002) terminologi kunde man tala om en övergång från en "keynesiansk nationell välfärdsstatsmodell" till en "postnationell regim baserad på arbetslivets effektivitet".

Det mest grundläggande är att statens roll, i olika grad för olika delar av utbildnings-systemet i olika länder, förändrats från att vara *upprätthållare* av verksamhet mot en roll som *uppdragsgivare*. Modellen följer i stort Milton Friedmans idé om att grundläggande funktioner som utbildning nog bör finansieras med offentliga medel men inte genomföras eller upprätthållas av staten, utan av privata aktörer. Det betyder att en syn på medborgaren som kund utvecklats och att nya former av upphandlingsprocedurer och kvalitetsgranskning inrättats – en ny administration har ersatt en gammal. Överensstämmelsen mellan uppdragsgivarens (kundens) önskemål och aktörens prestation övervakas genom granskning av prestationens kvalitet (t.ex. elevernas resultat). I sin renodlade form bygger policyn dessvärre på en misstänksamhetens, snarare än tilltrons, logik: *uppdragsgivaren* litar inte på utföraren då denne antas vara intresserad att organisera arbetet så att egna fördelar bevakas, medan *utföraren* i sin tur inte kan lita på uppdragsgivaren som p.g.a. sakens natur antas vara intresserad av att nå maximal effekt och kvalitet med lägsta möjliga insats. Mätning av elevresultat får därmed en ny funktion: den tenderar att bli evidens för framgångsrik pedagogik.

I Finland har modellen förverkligats utbrett på flera av statens och kommunens ansvars- och verksamhetsområden, t.ex. polis, domstol, vård och kommunikation. Inom utbildningssektorn är det emellertid enbart högskolesektorn som klart övergått till den nya policyn genom resultatbaserad finansiering av verksamheten (jfr den nya universitetslagstiftningen 2010). Ett av de mest dramatiska skiftena i Europa för allmänbildande utbildning har genomförts i Sverige.

Orsaken till att modellen i Figur 1 ovan lyfter fram förändring i utvärderingens roll är att den klart uttrycker en förändring av lärarens status i relation till elevbedömningen. Lärarprofessionens tjänstemannastatus i Finland är förbunden med lärarens utövande av offentlig makt, vilket uppdraget att betygsätta elevernas prestationer är uttryck för. Då utvärdering av elevresultat tidigare setts som en värdering av *elevens* prestationer, aktivitet och förmåga, uttrycker förändringen från position 2 till 3 att elevresultaten i ökande grad kommit att betraktas som indikatorer på den enskilda *lärarens* och *skolans* pedagogiska insats och kvalitet ("value added intervention"). Särskilt OECD:s PISA-mätningar uttrycker denna syn klarast genom att länder rangordnas.

Synen på elevens inlärningsresultat som indikator på pedagogiska insatser uttrycker, särskilt i den form skolvärlden ofta fått ta del av resultaten, en slags kausalism mellan undervisningsinsatser och inlärningsresultat. En teoretisk bestämning av relationen mellan undervisning och inlärning är emellertid komplex, då frågan ytterst faller tillbaka på hur vi filosofiskt positionerar oss kring bl.a. subjektfilosofi, medvetandefilosofi, handlingsteori och moralfilosofi. Men också enklare effektstudier, som vill fastslå den pedagogiska insatsens relativa roll för förändring i elevens kunnande, förutsätter omsorgsfulla analyser. Kort sagt, man kan inte empiriskt *mäta* undervisningens kvalitet med inlärningsresultat utan att inkludera noggranna analyser av omkringliggande empiriska faktorer, vilka påverkar elevernas prestationer starkare än själva undervisningen. Därför uttrycker den nya kulturen kring utvärderingsresultat tydligt en ny styrningspolicy eller -kultur.

I Finland har de nationella utbildningsmyndigheterna emellertid klart tagit avstånd från att rangordna skolor offentligt, även om utvärderingsresultaten är offentliga, varför

de också kan publiceras av media. Finland har inte heller gått in för att privatisera allmänbildande skolor i form av aktiebolag och tillåta dem att göra ekonomisk vinst.

I New Public Managementparadigmet har massmedierna tilldelats en viktig roll eftersom det är genom det publika synliggörandet av skolresultaten på basen av vilka kunderna förväntas fatta informerade beslut om t.ex. skolval. Den publika proceduren med att mäta och offentliggöra skolornas resultat utnyttjar logiken kring en "skammens pedagogik" (Staunaes 2011), genom vilken den enskilda skolan, genom en "naming, blaming and shaming" procedur, indirekt påverkas. Då ett sensationsorienterat journalistiskt klimat kan underhållas med lämplig information från myndigheter är mekanismen värd att notera. Det affektiva elementet, eller egentligen vårt behov av socialt erkännande för identitetsformandets och självvärdets skull, sätts systematiskt på spel i denna logik – scenen kan konstrueras så att skolor med goda resultat åtnjuter ett högre socialt anseende, oavsett om de uppnåtts genom pedagogiska insatser eller inte.

Uttryckt med Foucaults begrepp om makt handlar politik om styrning av subjektets självstyrning. I en sådan tolkning består politisk styrning av att villkoren för verksamheten ställs så att handlingsalternativ som avviker från given policy framställer aktörerna som ointresserade av att utveckla sin verksamhet (Foucault 1991). Det innebär inte att subjektet ses som en passiv recipient. Etik, i denna konception, innebär därför en fokusering på subjektets sätt att anpassa sina insatser och förhållningssätt så att förväntade resultat kan uppnås med större sannolikhet än tidigare. En inriktning som idag studerar organisationens verksamhet samt sätt att hantera förändrade villkor kallas "adaptive leadership", där det strategiska ledarskapet betonas (Heifetz & Laurie 2001).

Oavsett indikatorer kännetecknas paradigmet som beskrivs i position 3 av att skolan ses som ansvarig och redovisningsskyldig (accountability) i olika riktningar: gentemot uppdragsgivare gällande läroplaner och inlärningsresultat, gentemot en generation föräldrar med tydliga förväntningar på skolan, gentemot administrationen gällande effektiv resursanvändning och, inte minst, gentemot elever vars omdömen i ökande utsträckning tillmäts betydelse i ett skolutvecklingsperspektiv.

Övergången till det nyliberalt influerade paradigmet är förenat med en ny art av redovisningsskyldighet som flyttar tyngdpunkten från intention till resultat, från avsikt till konsekvens, från planering till evaluering, och där ansvaret flyttas från uppdragsgivare till utförare. En ny form av evidensorienterad kultur där rådande policy på makronivå uttrycker intention medan skolornas verksamhet i växande grad ses som medel för att förverkliga policy medan elevernas inlärning betraktas som resultat av processen. Elevresultat ses dock inte som resultat av policyformulerande institutioners insatser utan i ökande grad som resultat av det arbete som görs på verkstadsgolvet för att förverkliga policyn ifråga. Därmed förankras evalueringsintressen i den policy som formuleras av beställarna (uppdragsgivarna), medan aktörerna (utförarna) bestående av det pedagogiska ledarskapet, administrationen och lärarna i ökande grad uppfattas som verkställare eller utförare av policy.

Den hittills dominerande *vetenskapliga evidenskulturen*, som ju också uttryckligen arbetar med empiriska resultat (evidens) som underlag för pedagogiskt tänkande och handlande, söker emellertid huvudsakligen *vetenskapliga* förklaringar till skeenden och erbjuder därmed vetenskapligt utbildade, professionella lärare instrument för fördjupad

förståelse av skolans verksamhet. Utvärdering är i den traditionen en helhetsbetonad och teoretiskt förankrad analys där resultaten tydligare ses i relation till verksamhetsnära och -förankrade intentioner. Skolans redovisningsskyldighet handlar inom den rationaliteten om att *inför offentligheten* klargöra bildningsmål och också om att argumentera för relevanta och motiverade handlingsstrategier vilka syftar till utveckling av verksamheten.

	<i>"Forsknings- och vetenskapligt baserad"</i>	<i>"Evidens- och policybaserad"</i>
<i>Redovisnings-skyldighet</i>	Handlandets avsikter, grunder och mening	Hur metod leder till resultat
<i>Utvärderings-logik</i>	Utvärdering baserad på tilltro	Utvärdering baserad på misstro
<i>Rekommendation</i>	Utveckling	Korrektion

Figur 3. Två evidenstraditioner i utbildningssammanhang och hur de skiljer sig

I enlighet med en teoretisk konception där undervisning inte består i att den växande uteslutande formas med utifrån kommande medel (determinism), eller att den växande i sitt lärande enbart utvecklar något som redan givits (nativism) och som understöds, utan där undervisning är en uppfordran till självverksamhet, blir ansvarsfrågan fördelad. Pedagogens insatser betraktas då som *nödvändiga* i syfte att inbjuda den växande till självöverskridande verksamhet, men inte *tillräckliga* på ett uttömmande sätt. Framgångsrikt lärande i skolan är beroende av bägge samt övriga villkor som ges.

Särskilt i länder med en lägre akademisk nivå på lärarutbildningen och en starkare privatskoltradition (t.ex. England) har den evidens- och policybaserade kulturen tydligare slagit igenom. Så icke i Finland. Med lokalisering av lärarutbildning vid universitet sedan 160 år jämte andra bestämda omständigheter (Uljens & Nyman 2013) har Finland inte, åtminstone hittills, valt den vägen.

Rörelsen mot en evidensorienterad utvärderingskultur är inget isolerat finländskt fenomen. Det är fråga om en allmänt omfattad styrningsmekanism inom EU kallad Open Method of Coordination (OMC). Dess särdrag är ett s.k. mjukt styrsystem (soft governance), d.v.s. styrning *utan* direkta sanktioner: policy formuleras, indikatorer utarbetas, evaluering genomförs och kommuniceras till aktörer som kan "välja" hur de hanterar uppkommen situation. Sanktionerna är emellertid tydliga även om de är indirekta: verksamheter där man gör sådana val som inte faller inom ramen för eller avser att fullfölja existerande policy drabbas indirekt, eftersom utvecklingsansträngningar ofta är förenade med finansieringssystemet – rätta saker belönas. En slags "best practice"-logik följer i kölvattnet.

Konklusioner: Mot en policybaserad utvecklingskultur i Finland?

Ovan skisserades hur övergången från ”välfärdsstaten” till ”marknadsstaten” kommit till uttryck i form av en förnyad utvärderingskultur. Emellertid har det visat sig att tveksamheten kring det slag av konkurrensorienterad, evidensbaserad utbildningspolicy, som Finland alltså valt att *inte* svälja med hull och hår (se Uljens et al. 2013; Steiner-Khamsi 2004), växer sig allt starkare, också bland dess pådrivare.

Också inom andra samhällssektorer där samma policy tillämpats har tilltron till marknadens självreglerande och automatiskt kvalitetsgenererande funktion kommit att ifrågasättas. Särskilt den globala finansiella kraschen 2008 visade att marknaden saknade interna kontrollinstrument som kunde hindra utvecklingen mot en global ekonomisk kris. Parallellt har den kinesiska ekonomiska politiken starkt utmanat föreställningen om det funktionella och kloka i en kvartalsekonomisk, d.v.s. kortsiktig, syn på effektivitet och vinst. Det har också visat sig att omfattningen av den nya byråkratin är betungande när det gäller anbudsförfaranden, en kontinuerligt kontrollerande mentalitet tycks ha demoraliserande effekter. Inbesparingarna tycks vara mera förbundna med teknologiska framsteg och allmänt högre krav på produktivitet, vilket medför stigande siffror kring arbetsförmögenhet och olust i arbetet. Idén att göra vinst på sektorer som vård och utbildning, särskilt när vinsterna landar i skatteparadis världen över, upplevs allt mera stötande i den offentliga debatten. Skolvärlden uppvisar alltfler tecken på frustration, vilket resulterar i krav på större rättigheter att ingripa vid social oro. Rektorer uppger att skoltrivsel bland både lärare och elever är en högtprioriterad fråga.

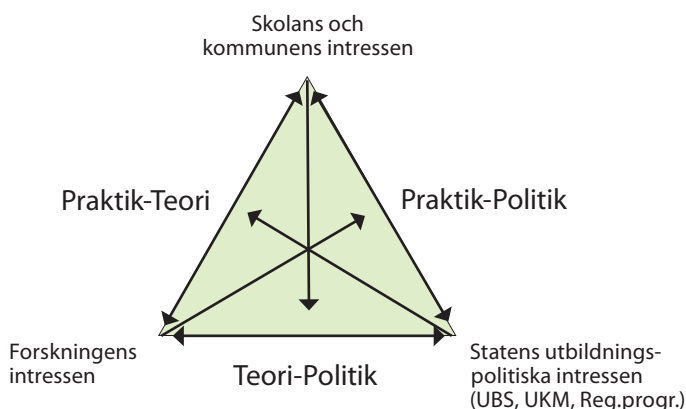
Bedömningen synes vara att den konkurrensorienterade policyns eftersträlvade effekter verkar utebli medan kontraproduktiva konsekvenser infinner sig. T.ex. Henri Levin vid *National Center for the Study of Privatization in Education* visar att t.ex. friskolorna i Sverige inte leder till bättre resultat än statliga skolor, givet att man tar hänsyn till elevernas bakgrund (Levin 2013), (<http://www.ncspe.org>). Diane Ravitch som ingick som stark aktör i Bush administrationen i syfte att gynna en accountabilityorienterad syn på skolarbetet tar i dag kraftigt avstånd från åskådningen (Ravitch, 2010). Däremot visar utvecklingen att spridningen mellan skolorna ökar. En likartad tendens förekommer i Finland. Om spridningen mellan skolorna ökar samtidigt som nivån sjunker är det förståeligt att en osäkerhet kring denna policy har uppstått. Samtidigt är resultaten en bekräftelse på att den linje Finland valt i dessa frågor är balanserad. Också i övrigt har differenserna mellan sociala grupper ökat i många länder. Löneskillnaderna har ökat dramatiskt. Egendomskoncentrationen har varit stor under bara några årtionden. Skattesatserna har reducerats samtidigt som lånebördan privat, kommunalt och nationellt har ökat dramatiskt. Det är inte tydligt att utvecklingen av välfärdssamhället har lett till ökad kvalitet genom konkurrens, men nog att den lett till ökad utslagning.

Elevernas avhopp från utbildning oroar uppenbart den politiska ledningen. All empirisk evidens visar dessutom på hur stora samhällskostnaderna blir för studieavbrott och hur mycket som står att vinna genom mera jämnt fördelade tillgångar och förmåner (Wilkinson & Pickett 2009). Konsekvenserna av bostadsmarknadskrisen, eller den s.k. subprime-kraschen, i USA och överhettningen på bostadsmarknaden i stora delar av Eu-

ropa som hölls igång med lånade medel, hanterades inte heller av marknaden själv, utan räkningen hamnade på skattebetalarnas bord. I tillägg visar den kinesiska ekonomin att stor tillväxt är möjlig i en ekonomi som i mycket begränsad omfattning tillämpar den ekonomiska liberalismens principer. Tilltron till marknadens självsanerande- och reglerande mekanismer har således drabbats.

Förstärkningen av en *politisk* strategisk ledning, framom en ekonomistisk sådan, kan i flera länder tolkas som en kritik av den marknadsliberala policy som utvecklats efter 1989. Men en starkare policystrategisk styrning kan också ses som ett nytt skede av den liberala marknadsstatens sätt att fungera. Övergången från position 3 till 4 illustrerar ovanstående: det pågår en förstärkning av kultur- och undervisningsministeriets policyformulerande roll, samtidigt som ett tydligare målrelaterat effektivitets- och produktivitetstänkande utbreder sig genom att utveckla utvärderingsverksamheten. Ministeriet har också offentligt uttryckt intresse att utveckla kommunernas mellanliggande roll i finansieringen av grundläggande utbildning.

Relationerna mellan staten, kommunerna och skolorna samt universiteten är således under förhandling (se figur 4).



Figur 4. Vid övergången från en marknadsekonomisk till en policystrategisk styrning av skolans verksamhet och dess utveckling omförhandlas relationen mellan stat, kommunens skola och universiteten (Uljens & Nyman 2013; Uljens & Sundqvist 2013)

Då den statliga styrningen tidigare fokuserade på planering av verksamheten och ett offentligt regelsystem (position 1), har tilltagande fokus riktats mot ett resultatstänkande (position 4) som förverkligas genom både process- och resultatmonitorerande uppföljningsmekanismer.

I figur 1 indikerar övergången från position 3 till position 4 en pågående kursändring som benämns som en *reprofessionalisering av lärar- och rektorskåren*. Det är naturligtvis fråga om ett mångfacetterat fenomen men uttrycker bl.a. *recentralisering* av skolans styrning, vilket innebär att en nationellt organiserad, statlig, strategisk styrning förstärks,

ytterst i enlighet med regeringsprogrammet. Det är inte fråga om en återgång till den tidigare starka administrativa, välfärdsstatliga modellen (position 1). I stället ser vi en statsmodell som fortsättningsvis, och t.o.m. förstärkt, fungerar i enlighet med principerna för den liberala marknadsstaten, men med starkare fokus på strategisk, och mera långsiktig, policybaserad styrning i ett top-down-perspektiv.

Kommunala utvecklingsplaner och utvärdering

I det tidigare paradigmet utgjorde läroplanen på nationell nivå ett centralt styrelement vid sidan av timfördelning, resursering och lagstiftning. I den nuvarande modellen har staten stegvis stärkt greppet om läroplansarbetet. I tillägg till läroplansarbetet som nationellt styrinstrument har också regeringsprogrammets betydelse samt olika metoder för s.k. soft governance införts, varpå den s.k. kommunala utvecklingsplanen som gott exempel (Undervisnings- och kulturministeriet 2011).

Den nationella utvecklingsplanen baserar sig på statsminister Katainens regeringsprogram, som tar sikte på att finländarna skall vara världens kunnigaste folk år 2020, med olika mått mätt. För det andra betonas utbildningsmässig jämlikhet. Programmet präglas av en oro för ökad differentiering, bl.a. skillnader som beror på region, kön och socioekonomisk bakgrund, vilka fortsättningsvis skall motverkas. Att utbildningsgången och genomströmningen, inklusive skolavbrott och utbildningsval, är könsbunden och fortsättningsvis är förenade med det kulturella arvet ses inte som önskvärt. För det tredje uppmärksammas ekonomisk effektivitet. Även om utbildningens instrumentella roll för arbetslivet betonas, betraktas ändå också bildning som ett självändamål.

Det nationella regeringsprogrammet i Finland reflekterar emellertid tydligt ambitionerna inom EU. 2011 beslöt EU-kommissionen t.ex. att uppställa som mål att minska andelen skolavbrott från dryga 14 % till under 10 %, ett mål som Finland i och för sig redan uppnått (http://ec.europa.eu/education/school-education/doc/earlycom_en.pdf) varför målet nationellt ställs på 8 %. Arbetsmodellen exemplifierar att varje medlemsland uppställer nationella mål som korresponderar med och är kongruenta med Europeiska rådets strategi för ekonomi och sysselsättning (Europa 2020-strategin från våren 2013). I den strategin formuleras målsättningar för sysselsättning, forskning, klimat, utbildning och delaktighet.

Det nya tänkandet kring kommunala skolutvecklingsplaner som lanserats av Utbildningsstyrelsen 2013 utgår från att nationella tyngdpunktsområden för utveckling fastställs, vilket kortfattat beskrevs ovan (Pitkälä, 2013). Syftet med utvecklingsplanerna uppges vara att stöda kommunerna i att identifiera hur nationella målsättningar baserade på regeringsprogrammet kan knytas samman med sådana utvecklingsobjekt som framspringer ur lokala behov, kring vilka ett utvecklingsarbete därefter kan inledas. De *kommunala* arbets- och utvecklingsplanerna utgör således explicit instrument för att förverkliga den *nationella* utvecklingsplanen för utbildning. Utvecklingsplanerna är fokuserade på fyra delområden – elevernas inläring, personalens kunnande, hållbart välbefinnande och ledarskap, vilket presenterats av Utbildningsstyrelsen i februari 2013. De kommunala utvecklingsplanerna kan ses som ett slags soft governance-styrsystem där nationella myn-

digheter erbjuder kommunernas skolväsen ett enhetligt arbetsinstrument. Styrningen består av det nationellt enhetliga systemet men också av att de nationella myndigheterna av olika skäl kan prioritera vissa delområden inom nämnda dimensioner samt direkt och indirekt allokera resurser på dessa. I praktiken förutsätter utvecklingsplanerna olika slag av utvärderande moment som grund för medeltilldelningen. Idén om kommunala utvecklingsplaner kan ses som ett styr- och aktivitetssystem av soft governance-typ där tid, rum, sociala praktiker, teknologier, traditioner, relationer och positioner kan betraktas ur ett diskursivt systemperspektiv (Fairclough 2003).

Det har också betonats att utvecklingsplanernas syfte är att för den kommunala beslutsordningen, d.v.s. kommunpolitiker, visa på betydelsen av utbildningsfrågor. Kännetecknande för denna nyordning och aktuella policyn är att den nationella nivån behåller initiativet och den politiska styrningen. Samtidigt blir frågan om hur den kommunala mellanförvaltningen skall fungera i framtiden kontinuerligt diskuterad.

Den nationella officiella retoriken och linjedragningarna kring utvärderingen ligger i linje med det ovsagda. Jämlikhet anges fortfarande som ett motiv till att genomföra utvärderingar, men produktivitet och ekonomisk effektivitet ses som lika centrala (Undervisnings- och kulturministeriet 2012). Dessutom betonas utvärderingens betydelse för välfärden, arbetskraften och konkurrenskraften. Rådet för utbildningsutvärdering och Högskolornas utvärderingsråd är de operativa organ som för närvarande genomför utvärderingarna för ministeriets räkning. Det är dock viktigt att notera att dessa i princip är inrättade som oberoende organ (förordning 1061/2009), men likväl opererar på basen av en utvärderingsplan som är uppgjord gemensamt med ministeriet. Utbildningsstyrelsen genomför fortfarande nationella utvärderingar av elevernas inlärningsresultat. För närvarande föreligger ett lagförslag om att inrätta ett nytt samlat nationellt organ eller centrum för utbildningsutvärdering.

Den statliga mellanförvaltningen

I Finland är den kommunala självstyrelsen relativt stark i relation till statsmakten, även om den inte kan jämföras med en tradition av delstater. Nyordningen innebär att allt flera lagstadgade uppgifter överförs på kommunerna. Lagstiftningen kring kommunala uppgifter har de facto varit ett starkt statligt styrinstrument i kommunal verksamhet. Kommunernas politiska autonomi har därmed begränsats och de har kommit att framstå som exekutiva organ som följer statligt beslutsfattande.

I tillägg regleras den kommunala skolverksamheten av en statlig förvaltning på regional nivå. Den statliga mellanförvaltningen realiserar huvudsakligen via regionalförvaltningsverken och näringslivs-, trafik- och miljöcentralerna. Regionalförvaltningsverken har nyligen, genom ny lagstiftning 2009 (869/2009), stigit tydligare fram som regionala statliga organ för utbildning, bl.a. med uppgifter kring övervakning av rättssäkerhet, fortbildning och utvärdering. Utvärderingen gäller särskilt i vilken grad grundservice är tillgänglig. I praktiken utövar Regionförvaltningsverken en statlig kontroll av kommunernas lagenliga skyldighet att erbjuda service. Föga överraskande föreslår således Kommunförbundet i sitt remissvar kring det föreslagna nya nationella utvärderingscentret för

utbildning, att även regionalförvaltningsverkens utvärderingar skall överföras till nämnda center. Kommunförbundet betonar också i en skrivelse att utbildningsanordnarna, d.v.s. kommunerna, själva skall behålla det nuvarande ansvaret för lokal utvärdering (Kommunförbundet 2012). Det återstår att se hur de slutliga formuleringarna lyder, men tendensen till en klarare styrning av skolväsendets verksamhet från statligt håll är synlig, vilket tolkas som en pågående omförhandling av relationen mellan statsmakten och kommunerna.

Finansieringen av kommunernas utbildningsverksamhet följer i huvudsak tidigare modeller för enhetspris per elev, men en ökad uppmärksamhet gällande växande skillnader mellan skolor kan noteras. Kommunernas arbetslöshetsgrad, andelen invandrare och utbildningsnivån beaktas idag vid tilldelning av resurser. Detta kan tolkas som medvetna, kompensatoriska åtgärder i syfte att hantera regional och skolvis variation i frågor som är av betydelse för elevernas skolframgång.

Pedagogiskt ledarskap och skolutveckling mellan policy och vetenskap

Den finländska nationella utbildningsförvaltningen präglas av ett tätt och förtroendefullt samarbete med den pedagogiska forskningsvärlden och så har det varit en lång tid. Finland hör till de länder som inrättat ett särskilt pedagogiskt forskningsinstitut samt en utvärderingsorganisation som kan erbjuda stöd för den nationella skolstyrningen. Överlag håller sig Finland med ett system av sektorforskningsinstitut, vilka är underordnande policyintressen.

Denna forskningsbaserade samverkan har nyligen stärkts genom ett bredare sammansatt nationellt dialogforum, som förenar universiteten och den nationella utbildningsadministrationen kring utbildning. Forumet, tillsatt av Utbildningsstyrelsen 2011, är inget beslutande organ utan ett diskussionsforum med syfte att förmedla information mellan förvaltning och universitet samt begrunda hur utbildningsanordnare kunde förse med underlag för sin verksamhet och hur den professionella fortbildningen för personal inom undervisningssektorn kunde utvecklas.

Arbetsfördelningen mellan sektorforskningsinstitut och universitet har varit att bägge förser aktörer med evidensbaserat besluts- och handlingsunderlag, antingen i form av utvärderingar eller i form av mera oberoende forskning.

Den pågående omorganiseringen av utbildningsutvärdering i Finland kan vara uttryck för en starkare evidensbaserad skolutvecklingskultur. Det nationella utvärderingsorganet har tilldelats större autonomi jämfört med t.ex. Utbildningsstyrelsens utvärderingsverksamhet, men mindre än universiteten. En avgörande fråga är emellertid om och på vilket sätt övergripande utvärderingar kan läggas till grund för lokalt utvecklingsarbete. Modellen är dock att ett nationellt utvärderingsorgan skall producera besluts- och planeringsunderlag för olika aktörer.

Universitetens relation till skolvärlden är således också under utveckling. De fyra positionerna (1–4) i analysmodellen i figur 2 korrelerar med olika typer av forskningsmetodiska paradigmer. Vi har rört oss från ett positivistiskt, kvantitativt paradigmer som domi-

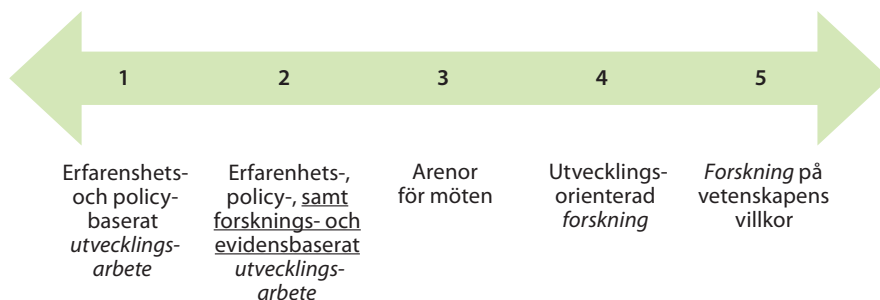
nerade under 60- och 70-talen, och som svarade väl mot både den tidens vetenskapsideal och den nationella utbildningsförvaltningens behov av uppföljande forskning. I anslutning till decentraliseringen under 80- och 90-talen byttes det nomotetiska idealet ut mot det ideografiska, som genom sin kvalitativa orientering fokuserade på rika beskrivningar av individuella erfarenheter och kontextuella beskrivningar (position 2). Detta svarade bättre mot ett kunskapsbehov på lokal och situationell nivå. Mångfalden, som förbigåtts i den kvantitativa traditionen, uppfattades som nydanande och korresponderade med ett ökat lokalt, professionellt ansvar för utvecklings- och läroplansarbete. Genom övergången till idén om den liberala marknadsstaten och synen på produktivitet som möjligt att mäta genom inlärningsresultat har ett nytt intresse för kvantitativa kartläggningar ökat. Kunskapsproduktion av detta slag svarar bättre mot det informationsbehov som skolstyrning utanför skolan som handlingskontext har (position 3).

Genom övergången till det 4:e paradigmet, den kombinerade policy- och kunskapsbaserade skolutvecklingsansatsen, finns ett behov av en ny art av vetenskapligt producerat vetande som kan bilda underlag för planering och handling. Det nya skolutvecklingsparadigmet leder till nya förväntningar på universiteten. Dels handlar det om att producera vetenskaplig kunskap för en oberoende analys av utbildningssystemet på nationell och internationell nivå, dels om att ta fram kunskap som är användbar för det lokala skolutvecklingsarbetet. Det sistnämnda behovet motsvaras av *interventionsorienterad forskning* i olika schatteringar.

Idag finns inga uttömmande svar på hur policybaserad utvärderingsinformation och vetenskapligt baserad kunskapsproduktion kan förenas. Ett av problemen är att den policybaserade utvärderingstraditionen oftast är kvantitativ och genomförs av skolexterna aktörer i ett policybaserat top-down-perspektiv, medan en interventionsorienterad och vetenskaplig kunskapsproduktion kan vara kontextuell och praxisnära, men lika gärna teoribaserad. Därmed är den tydligare professionsbärande och arbetar med ett bottom-up-perspektiv som betonar praktikerns professionalism, lojalitet, tillit och autonomi. Då den förra är uppdragsgivarcentrerad är den senare klient- eller elevcentrerad.

Mot en ny skolutvecklingstradition

I vilket avseende kan vi nu tala om en ny vetenskaplig utvärderingstradition? Figur 5 vill visa på hur praktiskt utvecklingsarbete traditionellt varit baserat på professionella aktörers personliga erfarenhet och policydokument (1). Det utvecklingsarbetet har under senare tid rört sig mera mot ett evidensorienterat sätt att förhålla sig till förändringar i verksamhetskulturen eller dess resultat (2). Den traditionella universitetsforskningen har å sin sida traditionellt fungerat inom det som kan kallas ett "observatörsparadigm", där forskaren på avstånd begrundar pågående skeden för att begripa dem och synliggöra dem för involverade (3). Idealet har varit den oberoende, objektiva, forskningen. Under senare år har vetenskapsidealet modifierats så att den unika, ideografiska beskrivningen i enlighet med det fenomenologiska, hermeneutiska och etnografiska vetenskapsidealet accepterats. Nu håller paradigmet på att utvidgas på bredare front mot en interventionsorienterad hållning (Rönnerman & Salo, 2012). Modellen nedan avser att visa på att vi



Figur 5. Hur praktiskt utvecklingsarbete kan vidga sin referensram från en erfarenhets-, policy- och utvärderingsbaserad tradition (1–2) mot en forskningsorienterad modell (3) och hur forskning kan inriktas mot utvecklingsarbete (4) och koordineras med praktiskt utvecklingsarbete (3)

i Finland parallellt utvecklar både den pedagogiska forskningens vetenskapsideal mot intervenerande synsätt och en traditionell konception av utvecklingsarbete som baserar sig på professionell erfarenhet och utvärderingsresultat.

Det är möjligt att den hittills rådande arbetsfördelningen mellan sektorforskningsinstitutet och universiteten kvarstår, så att de förra erbjuder policybaserad kunskapsproduktion för systemnivån medan universiteten även i fortsättningen ansvarar för en professionsorienterad kunskapsproduktion för aktörsnivån. Det faller sig naturligt att tänka så då universiteten ansvarar för professionsförberedande utbildning och skolutvecklande forskning.

Då vi idag talar om informations-, kunskaps- och evidensbaserat ledarskap samt skolutveckling, kan vi således fortsättningsvis åberopa a) den personligt utvecklade erfarenheten som den akademiskt utbildade pedagogen besitter (beprövad erfarenhet), och i tillägg till detta, b) policydriven och -observant utvärderingsverksamhet som följer upp pågående processer, vilket kan betraktas som ett slags formativ utvärdering, och slutligen c) vetenskaplig kunskap producerad inom ramen för olika vetenskapliga paradig, där en interventionsorienterad forskning som förverkligas i samråd mellan universitet och praktiker erbjuder nya möjligheter. I förlängningen förutsätter detta en nyorientering gällande synen på den vetenskapliga lärarprofessionaliteten inom den akademiska lärarutbildningen i Finland.

Till slut

Artikeln syfte har varit att visa att Finlands utbildningspolitik, trots variationer i de senaste fyra decenniernas utveckling, har präglats av en konsensustradition som ger sig till uttryck bland annat genom föreställda ömsesidiga, positiva effekter av en tydlig kunskapscentrering, en politisk driven utbildningsjämlighet, social rättvisa och välfärd, deltagande medborgarskap och ekonomiska framsteg. Finlands modell har varit och är fortsättningsvis att förena jämställdhet med en hög ambitionsnivå.

En konsensus över partigränserna rörande utbildningspolitiska intressen har medfört att politiken i i Finland i enbart begränsad utsträckning utnyttjat skolan som en arena för politisk kamp. Det betyder inte att en politisk kamp om skolan är främmande i Finland, vilket var tydligt vid t.ex. grundskolans införande, men den har varit betydligt försiktigare än på annat håll.

Finland har emellertid inte stått oberört av horisontella rörelser mellan länder som kommit till uttryck i form av olika policylånande strategier. Företeelsen som sådan är inte ny. Finland har under hela sin moderna historia från 1600-talet och framåt arbetat med att utveckla sitt skolsystem i internationell belysning, vilket de tidigaste läroplanerna utarbetade av Comenius är exempel på (Uljens 2002).

För Finlands del består det nya närmast i, för det första, att den policyorienterade styrning som idag förstärks och vars målsättningar inte längre enbart ligger i nationella händer är uttryck för en starkare top-down-orienterad politisk styrning. Inflytandet från arbetet med och i Europeiska unionen exemplifierar detta, liksom inflytandet från det av OECD organiserade PISA-programmet samt övriga transnationella organisationer.

För det andra har Finland framgångsrikt lyckats undvika råare former av ett marknadsinspirerat redovisningsskyldighetstänkande. I stället har skolan hittills tillåtit fortsätta att arbeta under likartade stjärntecken som varit rådande under den välfärdsorienterade utbildningspolicyn där den vetenskapligt baserade professionaliteten värderats. Detta visar på en fortsatt stor nationell integritet och omdömesgillhet och står i direkt samband med att utvärderingsinformation inte utnyttjats för en offentlig rangordning av skolorna.

För det tredje har Finland, kanske för första gången under sin moderna historia, kommit att framstå som modell och referenspunkt i utbildningsfrågor i ett globalt perspektiv. Särskilt i ett nordiskt perspektiv har Finlands inflytande varit anmärkningsvärt, inte minst på lärarutbildningens område.

Det återstår att se om vår finländska tradition, som präglats av en hög grad av tillit till pedagogiskt professionell expertis och därmed förbunden frihet, överlever eller om den nya policyorienterade styrningsfilosofin fokuserad på prestation, excellens och effektivitet kommer att få oönskade, kontraproduktiva konsekvenser, vilket skett på många håll. Kommer den finländska skolans aktörer, lärare och rektorer att i fortsättningen uppvisa samma lojalitet och höga ambitionsnivå, om en starkare styrning som ifrågasätter deras professionella autonomi träder in på scenen? Det är nämligen värt att notera, att den nivellering och sänkning av kunskapsnivån som kritikerna av grundskolan befarade vid dess införande har kommit på skam. Grundskolan som system var inget hinder för att nå de bästa resultaten i världen. Å andra sidan är det, som vi sett, inte heller en garanti för att så sker.

En sannolik utveckling är att det skede som Finland nu genomlever, ett skede som pekar mot en ny förening mellan information genererad av policyinformerad utvärderingsverksamhet (tietoperustainen) och vetenskapsbaserad (tiedeperustainen) kunskapsproduktion, som bägge syftar till att understödja ett professionellt skolpedagogiskt utvecklingsarbete, kan komma att erbjuda en fungerande balans för ett mera systematiskt och pedagogiskt professionellt, praktiskt skolutvecklingsarbete. Det förutsätter emellertid stor uppmärksamhet i frågor om vilken typ av utvärderingsinformation som utarbetas och sprids. Tidigare erfarenheter visar att risken är uppenbar att utvärdering av skolon-

dervisningen kan komma att begränsas till ett fåtal ämnen och att mera allmänna, men grundläggande, fostransmål hamnar i bakgrunden (jfr. Ravitch 2010). Även om de nya läroplansgrunderna och timplanen betonar konst- och färdighetsämnen, gymnastik och samhällskunskap, finns en risk att skolutvecklingen avsnävas till ett fokus på några få kärnämnen som modersmål och matematik. Då utvärderingsinformationen är offentlig finns en risk för att skolorna kan, i likhet med andra länder, offentligt rangordnas, vilket visat sig kontraproduktivt vid skolutveckling (Fullan 2013).

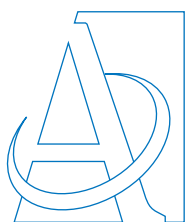
Hanteras frågan klokt kan vi däremot med tillförsikt se fram mot en verksamhetskultur där lärare, rektors och skoldirektors och andra pedagogiska ledares individuella och kollegiala professionsutveckling sammanvävs med skolornas kvalitativa pedagogiska utveckling, vilket kan ske i samarbete med universiteten. En sådan modell bevarar idén om läraren som relativt autonom yrkesutövare som utvecklar sitt arbete genom att utnyttja en mångfald av kunskapskällor (hemmen, kulturen, forskning, utvärdering, beprövad erfarenhet, läroplan och policy). I förlängningen innebär det också en omorganisering av grund- och fortbildning av lärares och rektors arbete (Uljen 2012a) och etablerandet av nya nätverksbaserade arenor för erfarenhetsutbyte. Modellen bygger på ett medvetet pedagogiskt ledarskap av skolans verksamhet, ett ledarskap både inom och utanför skolan, som utgår från det bildningsuppdraget skolan tillskrivits.

Referenser

- Abbot, A. 1988. *The system of professions. An essay on the division of expert labor*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Ball, S., Maguire, M. & Braun, A. 2011. *How schools do policy: Policy enactments in secondary schools*. London: Routledge.
- Benner, D. 1991. *Allgemeine Pädagogik*. Weinheim: Juventa.
- Bernstein, B. 2000. *Pedagogy, symbolic control and identity*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Clayton, T. 1998. Beyond mystification: Reconnecting World-systems theory for comparative education. *Comparative Education Review* 42 (4), 479–496.
- Dean, M. 1999. *Governmentality. Power and rule in modern society*. London: Sage.
- Europa 2020-strategin. 2013. *Finlands nationella handlingsprogram*. Finansministeriets publikationer 10b/2013.
- Fairclough, N. 2003. *Analysing discourse. Textual analysis for social research*. London: Routledge.
- Foucault, M. 1991. Governmentality. Teoksessa G. Burcell, C. Gordon & P. Miller (toim.) *The Foucault effect: Studies in governmentality*. Hempel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 87–104.
- Frontini, S. 2009. Global influences and national peculiarities in education and training: the Finnish case. Teoksessa H. B. Holmarsdóttir & M. O'Dowd (toim.), *Nordic voices. Teaching and researching comparative and international education in the Nordic Countries*. Rotterdam: Sense Publishers, 25–38.
- Fullan, M. 2013. *Great to excellent: launching the next stage of Ontario's education reform*. http://www.edu.gov.on.ca/eng/document/reports/FullanReport_EN_07.pdf
- Hallinger, P. & Heck, R. H. 2010. Collaborative leadership and school improvement: Understanding the impact on school capacity and student learning. *School Leadership & Management: Formerly School Organisation* 30 (2), 95–110.
- Hattie, J. 2009. *Visible learning. A synthesis of 800 meta-analyses relating to achievement*. London and New York: Routledge.
- Heifetz, R. & Laurie, D. 2001. The work of leadership. *Harvard Business Review* 75, 124–134.
- Hopmann, S. 2003. On the evaluation of curriculum reforms. *Journal of Curriculum Studies* (35) 4, 459–478.

- Hopmann, S. T., Brinek, G. & Retzl, M. (toim.) 2007. PISA zufolge PISA - PISA recording to PISA. Hält PISA, was es verspricht? – Does PISA keep, what it promises? Vienna: LIT-Verlag.
- Jessop, R. 2002. The future of the capitalist state. Cambridge: Polity Press.
- Karlsson, B. 2012a. Om att utveckla den finlandssvenska skolan. Föreläsning vid Pedagogiska fakulteten vid Åbo akademi. 24.2.2012.
- Karlsson, B. 2012b. Toppkompetens genom professionellt samarbete. Projektbeskrivning version 3.1. Finlandssvenskt skoldirektörseminarium. Kick-off av Toppkompetens projektet. Tammerfors, 3.10.2012.
- Kemmis, S. 2011. Pedagogy, praxis and practice-based higher education. Seminarium vid Pedagogiska fakulteten, Åbo Akademi i Vasa. 23.11.2011.
- Kivelä, A. 2004. Subjektifilosofiasta pedagogisen toiminnan teoriaan. Oulun yliopisto: Kasvatustieteen tiedekunta.
- Kommunförbundet 2012. Lausunto opetus- ja kulttuuriministeriölle 11.9.2012, dro 2466/90/2012, Tuula Haatainen, Anneli Kangasvieri, Maisa Lovio. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen perustaminen.
- Levin, H. 2013. Evaluating consequences of educational privatization. Ideas and consequences of market principles in education: The Swedish case in an international perspective. Presented at The Royal Swedish Academy of Sciences, Stockholm, March 11–12, 2013.
- Lundgren, U. P. 1989. Att organisera omvärlden. Stockholm: Utbildningsförlaget.
- Masschelein, J. 2004. How to conceive of critical educational theory? *Journal of Philosophy of Education* 38 (3), 351–366.
- Nordström-Lytz, R. 2013. Att möta den andra. Det pedagogiska uppdraget i ljuset av Martin Bubers dialogfilosofi. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-12-2926-8>
- Nykvist, A. 2013. Toppkompetens i skolvärlden ska ge bättre skolor. Meddelanden från Åbo akademi nr 5/2013. 15.3.2013. http://web.abo.fi/meddelanden/studier_o_undervisning/2013_05_skolor.sht.
- Nyman, C. & Vesterback, D. 2012. Finlandssvenska skoldirektörers uppfattningar om sitt arbete. Finlandssvenskt skoldirektörseminarium. Kick-off av Toppkompetens projektet. Tammerfors, 3.10.2012.
- Pacheco, J. A. 2012. Curriculum studies: What is the field today? *Journal of the American Association for the Advancement of Curriculum Studies* 8, 2012.
- Pitkälä, A. 2013. Millaista kehitystä nyt tarvitaan? <http://www.oph.fi/kuntakesu>.
- Ravitch, D. 2010. Why I Changed My Mind About School Reform: Federal testing has narrowed education and charter schools have failed to live up to their promise. *Wall Street Journal* 2010. <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052748704869304575109443305343962>.
- Robinson, V. M., Lloyd, C. A. & Rowe, K. 2008. The impact on leadership on students outcomes: An analysis of the different effects of leadership types. *Educational Administration Quarterly* 44 (5), 635–674.
- Roth, K. & Gur-Ze'ev, I. 2007. Education in the era of globalization. Dordrecht: Springer.
- Rönnerman, K. & Salo, P. 2012. 'Collaborative and action research' within education. *Nordic Studies in Education* 32 (1), 1–16.
- Schaffar, B. 2009. Allgemeine Pädagogik im Zwiespalt. Würzburg: Ergon.
- Schaffar, B. 2013. Disciplinary punishment as a juridical, ethical and educational problem in school - An analysis of different (professional) experiences, attitudes and practices. Vasa: Åbo Akademi. Unpublished research plan.
- Scherp, H-Å. 2003. Lärares och skolledares förståelse av skolutvecklingsprocessen. *Karlstad: Karlstad University Studies* 2003:27.
- Smeds-Nylund, A.-S. 2012. Finlandssvenska skoldirektörers prioriteringar av utvecklingsbehov. Finlandssvenskt skoldirektörseminarium. Kick-off av Toppkompetens projektet. Tammerfors, 3.10.2012.
- Snellman, J. V. 1894. Föreläsningar i pedagogik (1861). *Samlade skrifter, Band X*. Helsingfors: Otava, 193–309.
- Staunaes, D. 2011. Governing the potentials of life itself? Interrogating the promises in affective educational leadership. *Journal of Educational Administration and history* 43 (3), 227–247.
- Steiner-Khamsi, G. 2004. The global politics of educational borrowing and lending. New York and London: Teachers College Press.
- Stoll, L. & Louis, K. S. 2007. Professional learning communities: Divergence, depth and dilemmas. London and New York: Open university Press/McGraw-Hill.
- Timperley, H. 2011. Knowledge and the leadership of learning. *Leadership and Policy in Schools* 10 (2), 145–170.

- Uljens, M. 1997. School didactics and learning. Hove, East Sussex: Psychology Press.
- Uljens, M. 1998. Allmän pedagogik. Lund: Studentlitteratur.
- Uljens, M. 2002. The idea of a universal theory of education – an impossible but necessary project? *Journal of Philosophy of Education* 36 (3), 353–375.
- Uljens, M. 2007. J.V. Snellman ja pedagogisen paradoksin ratkaisu. *Kasvatus* 38 (1), 7–16.
- Uljens, M. 2009a. Allmän pedagogik som kritisk pedagogik. Teoksessa A. Kivelä & A. Sutinen (toim.), *Teoria ja traditio*. Turku: Kasvatustieteiden Seura. *Kasvatusalan tutkimuksia* 42, 153–178.
- Uljens, M. 2009b. PISA, pedagogik och politik. Vasa: Pedagogiska fakulteten, Åbo Akademi.
- Uljens, M. 2012a. Mot ett förnyat skolutvecklingsarbete i Svenskfinland. *Vasabladet* 29.1.2012.
- Uljens, M. 2012b. Principer och arbetsformer för kommun- och skolbaserat pedagogiskt utvecklings- och forskningsarbete som stöd för pedagogisk praxis. Finlandssvenskt skoldirektörseminarium. Kick-off av Toppkompetens projektet. Tammerfors, 3.10.2012.
- Uljens, M. 2013. Educational leadership for school development as shared and distributed critical-constructive activity – Towards new collaborations between policymaking, governance, practice and research in Finland. European Policynetwork for School Leadership. http://www.schoolleadership.eu/sites/default/files/michael_uljens-distributed_leadership15102013.pdf.
- Uljens, M., Möller, J., Årlestig, H. & Fredriksen, L. F. 2013. The professionalization of Nordic school leadership. Teoksessa L. Moos (toim.) *Transnational influences on values and practices in Nordic educational leadership: Is there a Nordic model?* Dordrecht: Springer, 133–148.
- Uljens, M. & Nyman, C. 2013. Educational leadership in Finland or building a nation with Bildung. Teoksessa L. Moos (toim.) *Transnational influences on values and practices in Nordic educational leadership: Is there a Nordic Model?* Dordrecht: Springer, 31–48.
- Uljens, M. & Sundqvist, R. 2013. Research, policy and practice – Where is educational leadership for school development in Finland heading? Paper presented at ECER Istanbul, Turkey, 10–13.9.2013.
- Undervisnings- och kulturministeriet. 2011. Utbildning och forskning 2011–2016. Utvecklingsplan. http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/linjaukset_ohjelmat_ja_hankkeet/?lang=sv.
- Undervisnings- och kulturministeriet. 2012. Koulutuksen arviointisuunnitelma vuosille 2012–2015. Publikationer 2012:14. <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2012/liitteet/okm14.pdf?lang=fi>. (Tillgänglig juni 2013).
- Utbildningsstyrelsen 2012. Toppkompetens. http://www.oph.fi/lagesoversikt/den_grundlaggande_utbildningen/toppkompetens
- Wilkinson, R. & Pickett, K. 2009. *The spirit level: Why more equal societies almost always do better*. London: Allen Lane.
- Wolff, L-A. 2011. *Nature and sustainability*. Saarbrücken: LAP Lambert.



Kohti hyvää koulutuksen arvioinnin tulevaisuutta

Koulutuksen arviointineuvoston näkökohtia tulevan arviointikeskuksen toimintaperiaatteiksi

Koulutuksen arviointineuvoston 10-vuotisjuhla-julkaisun tavoitteena on virittää keskustelua, jonka tuloksena voisi syntyä yhteinen kansallinen visio hyvästä koulutuksen arvioinnista tulevaisuudessa. Suomen koulutus tarvitsee yhteisen vision, joka on ankkuroitu suomalaiseen kulttuuriin, mutta joka ottaa huomioon globaalin kehityksen. Siten päästään määrätietoiseen kehittämiseen.

Koulutuksen arviointineuvosto on halunnut kokemuksensa ja nykyisen arviointitoiminnan pohjalta esittää ensimmäisen puheenvuoron hyvän arvioinnin vision sisällöstä ja koonnut ehdotuksia arviointitoiminnan keskeisiksi periaatteiksi.

Toimintaperiaatteiden laadinnan lähtökohtana on pidetty kansallisen arvioinnin lakisääteisiä tehtäviä. Hallituksen esityksen (HE 117/2013) mukaisesti Kansallinen koulutuksen arviointikeskus toimii koulutuksen ulkopuolisen arvioinnin riippumattomana asiantuntijaorganisaationa, joka tuottaa tietoa koulutuspoliittista päätöksentekoa ja koulutuksen kehittämistä varten. Arviointikeskus toimii opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla. Säädöksen 2 §:n mukaan arviointikeskuksen tehtävänä on

- 1) tehdä koulutukseen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen toimintaan liittyviä arviointeja

- 2) tehdä perusopetuslain (628/1998) 14 §:ssä ja lukiolain (629/1998) 10 §:ssä määriteltyjen tuntijaon ja opetussuunnitelman perusteiden tavoitteiden saavuttamista koskevia kansallisia arviointeja sekä arvioida, miten hyvin on saavutettu tavoitteita, jotka esitetään ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) 13 §:n mukaisesti opetussuunnitelman perusteissa ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain (631/1998) 13 §:n mukaisesti tutkinnon perusteissa sekä taiteen perusopetuksesta annetun lain (633/1998) 5 §:n mukaisesti opetussuunnitelman perusteissa
- 3) tukea opetuksen ja koulutuksen järjestäjiä sekä korkeakouluja arviointia ja laadunhallintaa koskevissa asioissa
- 4) kehittää koulutuksen arviointia
- 5) hoitaa Ahvenanmaan maakunnassa suoritetuista ammattikorkeakoulututkinnoista annetussa tasavallan presidentin asetuksessa (548/2005) sille säädetty tehtävät sekä
- 6) huolehtia muista tehtävistä, jotka säädetään tai määrätään sen tehtäväksi.

Lisäksi säädetään, että arviointikeskus voi myös ottaa vastaan muita arviointiin liittyviä toimeksiantoja kotimaisilta ja ulkomaisilta toimijoilta.

Arviointia kannattelevat periaatteet ja niiden konkreettiset ilmentymät

Koulutuksen arviointineuvoston mukaan seuraavat kymmenen periaatetta ansaitsevat erityistä huomiota kehitettäessä arviointitoimintaa jatkossa. Periaatteiden alle on koottu ajatuksia siitä, mitä nämä yleisellä tasolla olevat periaatteet konkreettisesti voisivat tarkoittaa ja mitä tulevaisuuden mahdollisuuksia ja kehittämishaasteita niihin voisi liittyä.

1. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus tuo lisäarvoa arviointitoimintaan

Maassa oleva monitahoinen arviointiasiantuntemus kootaan yhteen niin, että koulutusjatkumo esiopetuksesta korkeakouluihin ja aikuiskoulutukseen voidaan nähdä selkeästi ja sitä kehitetään tietoperustaisesti. Integraation ansiosta kansallista arviointiasiantuntemusta voidaan kartuttaa pitkäjänteisesti myös kansainvälisesti.

- Arviointijatkumoiden luominen edellyttää, että kaikkien arviointikeskukseen siirtyvien organisaatioiden vahvuuksia hyödynnetään ja että toimintakäytäntöjä ollaan valmiita kehittämään ja uudistamaan.
- Onnistunut arviointiorganisaatioiden yhdistäminen edellyttää yhteisen vision luomista kansallisen tehtävän pohjalta.

- Henkilöstöltä vaaditaan monenlaista sisältö- ja menetelmäasiantuntemusta sekä joustavuutta, jotta he voivat toimia erityyppisissä arvioinneissa ja koulutussektori-rajaja ylittävissä arviointitehtävissä.
- Arviointineuvoston toiminnassa ja jäseniä valittaessa on tärkeää varmistaa, että henkilöstö tuntee koulutuskentän ja arvioinnin menettelytavat laajalti.
- Arviointikeskuksen riittävä resursointi on perusedellytys sille, että keskus voi toimia aidosti arviointia kehittävänä ja johtavana asiantuntijayksikkönä ja saavuttaa sille kuuluvan arvostuksen. Myös maksupalvelutoimintaa tarvitaan, mutta se ei saa vaarantaa päätehtäviä.

2. Riippumattomuus lisää arviointien vaikuttavuutta

Arviointien toteuttamisen, uskottavuuden ja tulosten kehittävän hyödyntämisen kannalta on oleellista, että tuleva keskus on riittävän riippumaton arviointikohteiden ja -tehtävien valinnassa sekä arviointien tekemisessä ja hallinnoimisessa. Se edistää tärkeiden tulosten paljastumista, valaisee heikkoja mutta merkittäviä kehittämissignaaleja ja lisää moniarvoista, tuloksellista vuoropuhelua kehittämistarpeista arviointiprosessin osallisten kesken.

- Arviointikeskuksen suhteet opetushallintoon, koulutuspoliittiseen päätöksentekoon, opetuksen ja koulutuksen järjestäjien toimintaan sekä muihin sidosryhmiin tulee olla selkeästi määritelty – siten voidaan varmistaa toiminnan riippumattomuus.
- Jotta eri sidosryhmiä koskevat tehtävät voidaan toteuttaa uskottavasti, arviointikeskuksen tulee olla myös taloudellisesti riippumaton.
- Jonkin ilmiön tai kohteen ottaminen arvioitavaksi korostaa sinällään sen arvoa ja tärkeyttä eli on arvovalinta. On tärkeää, että tuleva keskus voi käyttää tätä mahdollisuutta riittävän itsenäisesti.

3. Kehittävä arviointi rakentaa tulevaisuutta

Arvioinnilla on monia funktioita (esim. tiedon lisääminen, tilivelvollisuuden noudattaminen, kehittäminen), joilla kaikilla on oma perusteltu paikkansa erilaisissa arvioinneissa. Tärkeintä on, että oppiminen ymmärretään laaja-alaisesti sekä henkilöitä että organisaatioita koskevaksi prosessiksi. Kehittävyys läpäisee kaiken arviointitoiminnan oppilaista koulutuspolitiikkaan. Jotta arviointi voi olla kehittävää, siihen osallistuvien pitää toimia arviointiprosessin eri vaiheissa vastavuoroisesti. Kehittävä arviointi on mahdollista, kun arviointien sisältö, menetelmät ja ajoitus valitaan aina erikseen kohteen ja ydintehtävän mukaisesti.

- Kehittävä näkökulma ei ole vain yksi menetelmä, vaan periaatteellinen lähtökohta, joka pitää sisällään laajan metodivalikoiman. Kehittävä arviointi voidaan ymmärtää laaja-alaisesti niin, että se viittaa järjestelmätasoiseen kehittämiseen, joka voi vaikuttaa suorasti tai epäsuorasti yksittäisiin organisaatioihin. Arviointi voi siis kohdistua suoraan kehittämisprosesseihin tai tuoda sellaisia tuloksia, joiden avulla toimintaa voidaan kehittää.
- Arviointimenetelmien hyödyntämisessä on tarkoituksenmukaista korostaa tapauskohtaisia tarpeita ja hyödyntää kvalitatiivista, kvantitatiivista tai niitä yhdistävää (mixed-methods) metodiikkaa kuhunkin tarpeeseen sopivalla tavalla.
- Osallistavuutta voidaan lisätä siten, että arviointiin osallistuvien oppiminen ja yhteistoiminta (assessment as learning) otetaan huomioon jo arviointien suunnitteluvaiheessa.
- Myös tutkittavalle organisaatiolle arvioinnin jälkeen annettavaa palautetta tulee kehittää paikalliset tarpeet huomioon ottavaan ja järjestelmälliseen suuntaan.

4. Suunnitelmallisuus ja systeemisyys parantavat arviointien laatua

Arviointikeskuksella on keskeinen rooli arviointisuunnitelman laatimisessa. Arviointisuunnitelman laadinnassa kuullaan monia tahoja, ja suunnitelma tehdään riittävän kauaskantoiseksi. Siten arvioinnit ja niiden keskinäiset yhteydet ovat hyvissä ajoin ope- tuksen ja koulutuksen järjestäjien tiedossa. Suunnitelmassa otetaan huomioon aiemmin tehdyt arvioinnit ja niissä ilmenneet jatkoselvitystarpeet ja varaudutaan myös siihen, että arviointiin voidaan myöhemmin lisätä ajankohtaisia kysymyksiä. Arviointitieto kar- tuttaa ja täydentää koko koulutusjärjestelmän kokonaiskuvaa tavalla, jossa yksittäisillä arvioinneilla on selkeä, joko aiempia tietoja täydentävä tai kyseenalaistava paikkansa. Elinikäisen oppimisen tavoite tunnustetaan näin myös arviointikäytänteillä.

- Less is more -periaatteen korostaminen on tärkeää. Arviointien kohteina ovat kas- vatuksen ja koulutuksen ydinprosessit ja -tulokset, mikä vähentää kokonaisuutena muuta kansallista tiedonkeruuta. Maltillisuus ja kriittisyys turvaavat arviointipro- sessien osuvuuden.
- Seurannat (follow-up) ovat arviointien kehittävyiden kannalta tärkeitä. Arviointi- keskuksessa määritellään ydinteemat, joita arvioidaan säännönmukaisin väliajoin. Nämä ns. ”ankkuriteemat” voidaan liittää kansalliseen arviointisuunnitelmaan jo hyvissä ajoin, koska niiden ajallinen arviointisykli on tiedossa. Vaikka poikkileik- kausarviointit eivät anna tietoa muutoksista, niitäkin tarvitaan.
- Jokainen arviointi sisältää esiselvitysvaiheen, jossa kartoitetaan arvioinnin liitty- mäkohdat, karkeat rajaukset ja toteutukseen liittyvät riskit. Jokaisessa arviointi-

hankkeessa on syytä analysoida huolellisesti jo olemassa oleva tutkimus-, tilasto-, arviointi- tai selvitystieto (knowledge base) uusien tiedonkeruiden perustelemiseksi ja ankkuroimiseksi.

5. Monitahoisuus ja osallistaminen edistävät kehittävää vastavuoroisuutta

Arviointien riippumattomuuden ja ulkopuolisuuden (perinteisen "objektiivisuuden") rinnalle tarvitaan menettelyjä, joiden avulla huomioidaan arviointi-ilmiöiden kompleksisuus ja koulutustodellisuuden moniäänisyys. Totuudellisuus yhtenä arvona tarkoittaa arvioitaviin kohdistuvan huolenpidon (care) ja voimaannuttamisen (empowerment) pitämistä esillä. Osallistaminen otetaan huomioon arviointien suunnittelussa, toteuttamisessa ja tulkinnaissa.

- Se, että eri osapuolet ovat mukana arvioinnin eri vaiheissa, on tärkeää sekä arvioinnin hyödynnettävyyden että luottamukseen perustuvan arviointikulttuurin turvaamiseksi. Osallistavuuden avulla voidaan säilyttää tarkempi tuntuma kohdeilmiöihin kentätasolla, mikä parantaa tulosten käyttökelpoisuutta.
- Tulevan arviointikeskuksen neuvostolla ja sen tukipalveluilla on välttämätöntä olla riittävästi voimavaroja arvioinnin kohdeilmiöiden tunnistamiseen ja vuorovaikutukseen erilaisten sidos- tai intressiryhmien kanssa (esim. opettajat, koulut, oppilaitokset, huoltajat, vapaaehtoistyötahot, kansalaisjärjestöt, työ- ja elinkeinoelämä, paikallis- ja aluehallinto, tutkijat ja tutkimusyhteisöt).
- Arviointitiedon keruussa on oltava mahdollisuus tunnistaa ja huomioida usein marginaaliin jääviä osallistujia ja eri koulutussektoreiden erilaisuutta.

6. Yhteistyöverkoston lujittaminen lisää arviointien osuvuutta

Yhteistyö ja verkostoituminen ovat avaimia hyvään kansalliseen arviointiin. Se lähtee keskuksen sisäisestä vahvasta tahdosta rakentaa parasta yhteistä hyvää, mutta edellyttää myös keskuksen ulkopuolisten arviointitahojen luottamuksen ja kumppanuuden saavuttamista.

- Arviointikeskukselle on tarpeen luoda selvä visio ja toteuttamissuunnitelma siitä, miten se hankkii ja ylläpitää arviointiasiantuntemuksen verkostoaan, millainen asiantuntijaverkosto tarvitaan, millaisia sopimuksia eri osapuolten välille tehdään ja miten asiantuntijaverkosta ylläpidetään ja hyödynnetään.
- Kansallisesti tärkeiden kumppanuuksien tunnistaminen ja yhteistyökäytäntöjen luominen ovat avainasemassa; tällaisia ovat esimerkiksi Koulutuksen tutkimuslaitos, Ylioppilastutkintolautakunta, Helsingin yliopiston Koulutuksen arviointikeskus ja, yliopistot.

- Arvioinnin käsitteen määrittely suhteessa sen lähikäsitteisiin ja vastaavaan toimintaan on välttämätöntä, jotta eri organisaatioiden arviointiyhteistyö selkiytyy ja resurssit kohdentuvat niille varattuun tarkoitukseen.
- On luotava edellytykset sille, että keskuksen ulkopuoliset tutkijat ja koulutuskentän toimijat pitävät arviointiryhmiin osallistumista tärkeänä ja motivoivana. Arviointiryhmän jäsenten ja erityisesti puheenjohtajan työpanoksen ja kriteerien on oltava kaikille osapuolille selviä jo ennen arvioitsijasopimuksien tekemistä, jolloin keskuksen henkilöstö voi keskittyä arviointiprosessien tehokkaaseen tukeen.

7. Kansallisen arvioinnin ydinteemat luovat suunnan kansainväliselle yhteistyölle

Arviointikeskuksen ensisijaisena tehtävänä on palvella kansallista koulutuksen kehittämistä ja tukea paikallista arviointia. Jotkin arviointiohjelman sisällöistä ja kohteista ovat lähtökohtaisesti kansainvälisiä, tai ne kiinnittyvät kansainvälisiin sopimuksiin ja tähänastisiin hyviin käytänteisiin, joiden ylläpitäminen ja kehittäminen on perusteltua. Kansainvälisyys on huomioitava eri kouluasteiden arvioinneissa.

- On olennaista, että arviointitoiminnasta tunnistetaan ja valitaan tietoisesti ne ydinisällöt, joiden ympärille kansainvälisyyttä rakennetaan.
- Arviointikeskuksen roolin tulee olla selkeä suhteessa kansainvälisiin vertailututkimuksiin, arviointeihin ja järjestöihin (esim. PISA – Programme for International Student Assessment, TIMSS – Trends in International Mathematics and Science Study, ENQA – European Association for Quality Assurance in Higher Education).
- Erityyppiset arvoinnit edellyttävät erilaista aktiivisuutta kansainvälisessä yhteistyössä.
- Kansainvälisyys voi tarkoittaa keskukselta myös aloitteiden tekemistä kansainväliseen arviointiin, ulkomaisten asiantuntijoiden rekrytointia arviointiverkoston, kansainvälisen tiedon (tutkimukset, tilastot, selvitykset) entistä parempaa hyödyntämistä kansallisten tulosten tulkinnessa, hyvien käytänteiden oppimista muista maista, oman arviointiasiantuntemuksen tarjoamista muille maille ja riippumattonta partneriutta arviointiasiaa edistävien organisaatioiden kanssa.

8. Oikeudenmukaisuus ja läpinäkyvyys ovat arvioinnin kivijalka

Arviointi perustuu arvioijien ammattitaitoiseen ja monialaiseen työskentelyyn, eri koulutusasteiden tarkoituksenmukaiseen ja tasa-arvoiseen kohteluun sekä arviointikohteiden

ja -ilmiöiden vahvuuksien ja kehittämistarpeiden selkeään kuvaamiseen. Arviointiperiaatteet ja -kriteerit ovat harkittuja ja julkisia.

- Oikeudenmukaisuuden perustulkinta on se, että oikeuksien ja velvollisuuksien määrittelyssä huomioidaan lähtökohtien erilaisuus. Oikeudenmukaisuus ei siis aina tarkoita "samaa kaikille ja samaa kaikilta" -periaatetta, vaan siihen sisältyy heikomman tukemisen periaate. Tämä tulkinta edellyttää valppautta erilaisia arvioinnin kohderyhmiä kohtaan.
- Perusteellisuus ja eri tahojen osallistaminen ovat tärkeitä arviointisuunnitelman laadinnassa. On olennaista, että arviointineuvosto osaa linjauksissaan tunnistaa tarpeiden ennakointiin liittyvät intressiristiriidat ja tarpeiden pirstaleisuuden.
- On huolehdittava, etteivät esimerkiksi pelkästään volyymiltaan merkittävät koulutussektorit tule suoraviivaisesti yliedustetuiksi arviointiohjelmassa pitkällä tai keskipitkällä aikavälillä.
- Kaikkien koulutusasteiden sisäisiä ja niiden välisiä teema-arviointeja tarvitaan. Lisäksi keskus voi erikoistua joissakin arviointitoiminnoissa.
- On välttämätöntä, että jokaisessa arvioinnissa on esitetty selkeät ja läpinäkyvät kriteerit, joiden perusteella arvottavat päätelmät on tehty. Arviointikriteereitä voidaan asettaa joustavasti myös arviointiprosessin aikana.

9. Arviointeja hyödynnetään päätöksenteossa ja pedagogisessa kehittämisessä

Arviointien tarkoituksena on syventää pedagogisten prosessien ja niiden johtamisen ymmärtämistä. Arviointeja hyödynnetään koulutuspoliittisessa päätöksenteossa, hallinnossa sekä paikallisten toimintojen kehittämisessä.

- Hallinnollisesti painottuneiden teemojen tai kehystekijöiden arvioinneilla (ns. järjestelmäarvioinneilla) on perusteltu sijansa arviointikokonaisuudessa. Soveltuvien osin niitä on tärkeää arvioida myös suhteessa pedagogisiin käytänteisiin ja oppimistuloksiin.
- Oppilaiden ja opiskelijoiden oppimisen ja osaamisen kehittymisen tuki (laajasti eri tavoitealueita, ei vain kognitiivista puolta tarkoittavana terminä) on kaikkien koulutuksellisten järjestelmien viimekätinen päämäärä.



10. Merkitykselliseen arviointiin tarvitaan rohkeutta

Kehittävä arviointiote merkitsee tarttumista myös vaikeisiin aiheisiin, ja niistä voidaan toisinaan saada ote vain ennakkoluulottomin kuvaus- ja interventiomenetelmin.

- Uudella organisaatiolla on edellytykset tarttua uusien arviointikäytäntöjen etsimiseen, kehittämiseen ja kokeilemiseen. Osaava ja avarakatseinen johto, neuvosto ja henkilöstö ovat tällöin avainasemassa.
- Näyttöön perustuva arviointi on tärkeää, mutta sen lisäksi tarvitaan myös kokemuksellista tietoa arvioinnin eri kohderyhmiltä.
- Arviointi on sananmukaisesti "arvon antamista", eikä koulutus ole lähtökohtaisesti arvovapaata. Arvioinneissa tehtävät arvovalinnat on ilmaistava selkeästi, jotta ne ovat myös arvioinnin ulkopuolisten tahojen nähtävissä.

LIITE: Koulutuksen arviointineuvoston jäsenet ja pääsihteerit 2003–2013

Koulutuksen arviointineuvoston jäsenet

2003–2008

Professori Päivi Atjonen
Kasvatustieteen laitos, Joensuun yliopisto

Professor Sven-Erik Hansén
Pedagogiska fakulteten, Åbo Akademi

Professori Jarkko Hautamäki
Koulutuksen arviointikeskus, Helsingin yliopisto

Professori Kauko Hämäläinen (pj.)
Koulutus- ja kehittämiskeskus Palmenia, Helsingin yliopisto

Työnjohtaja Pirkko Kalttonen
Veitsiluodon tehdas, Stora Enso

Opetus- ja kulttuuriyksikön johtaja Anneli Kangasvieri
Suomen Kuntaliitto

Puheenjohtaja Kati Kokkonen
Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto SAKKI ry

Professori Erno Lehtinen (vpj.)
Kasvatustieteiden tiedekunta, Turun yliopisto

Professori Vesa Mustonen
Matemaattisten tieteiden laitos, Oulun yliopisto

Opetustoimenjohtaja Kirsti Mäensivu
Hämeenlinna

Johtaja Hannu Salminen
Jyväskylän koulutuskuntayhtymä

Rehtori Juha Sihvonen
Valkeakoski-opisto

Johtaja Liisa Souri
Opetusalan ammattijärjestö OAJ

2008–2011

Opetusneuvos Irmeli Halinen
Opetushallitus

Asiantuntija Mirja Hannula
Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Puheenjohtaja Niklas Huotari 2008–2009
Suomen Lukiolaisten liitto

Professori Kauko Hämäläinen
Koulutus- ja kehittämiskeskus Palmenia (pj.)

Professori Kyösti Kurtakko
Kasvatustieteiden tiedekunta, Lapin yliopisto

Koulutuspoliittinen asiantuntija Petri Lempinen
Toimihenkilökeskusjärjestö STTK

Erityisasiantuntija Maisa Lovio
Suomen Kuntaliitto

Kehittämispäällikkö Olli Luukkainen
Opettajien Ammattijärjestö OAJ

Toiminnanjohtaja Tuija Metso
Suomen Vanhempainliitto

Opetustoimenjohtaja Kirsti Mäensivu
Hämeenlinnan kaupunki

VD Jan Nybom
Aktiebolaget Utbildning Sydväst

Sivistystoimenjohtaja Juha Sihvonen
Valkeakosken kaupunki

Kuntayhtymän johtaja Sampo Suihko
Espoon seudun koulutuskuntayhtymä Omnia

Puheenjohtaja Teppo Säkkinen 2009–2011
Suomen Lukiolaisten liitto

Professori Päivi Tynjälä
Koulutuksen tutkimuslaitos, Jyväskylän yliopisto

2011–

Professori Hannele Niemi (pj.)
Käyttäytymistieteiden laitos, Helsingin yliopisto

Professori Päivi Atjonen 2011–2012
Kasvatustieteen laitos, Joensuun yliopisto

Asiantuntija Mirja Hannula
Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Sivistysjohtaja Peter Johnson
Kokkolan kaupunki

Yleissivistävän koulutuksen johtaja Jorma Kauppinen
Opetushallitus

Erityisasiantuntija Sirkku Kupiainen 2012–
Koulutuksen arviointikeskus, Helsingin yliopisto

Erityisasiantuntija Lauri Kurvonen
Opetusalan Ammattijärjestö OAJ

Kehittämispäällikkö Markku Liljeström
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Erityisasiantuntija Maisa Lovio
Suomen Kuntaliitto

Edunvalvonta-asiantuntija Jussi Pekka Rode
Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto SAKKI ry

Sivistystoimenjohtaja Sampo Suihko
Espoon kaupunki

Forskningsledare Renata Svedlin
Tillämpad pedagogik, Åbo Akademi

Koulutuspäällikkö Erkki Takatalo
Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulu

Professori Päivi Tynjälä
Koulutuksen tutkimuslaitos, Jyväskylän yliopisto

Koulutuksen arviointineuvoston pääsihteerit

Pääsihteeri Heikki K. Lyytinen	2003–2010
Pääsihteeri Pasi Reinikainen	2010–2013
vt. Pääsihteeri Ville Pietiläinen	2013–

Kirjoittajat

Päivi Atjonen
Professori
Filosofinen tiedekunta
Itä-Suomen yliopisto
paivi.atjonen@uef.fi

Jani Goman
Pääsunnittelija
Koulutuksen arviointineuvoston sihteeristö
Jyväskylän yliopisto
jani.goman@jyu.fi

Sven-Erik Hansén
Professor
Pedagogiska fakulteten
Åbo Akademi
Shansen@abo.fi

Risto Hietala
Erikoissuunnittelija
Koulutuksen arviointineuvoston sihteeristö
Jyväskylän yliopisto
risto.hietala@jyu.fi

Kauko Hämäläinen
Johtaja, professori
Koulutus- ja kehittämiskeskus Palmenia
kauko.hamalainen@helsinki.fi

Päivi Kamppi
Pääsunnittelija
Koulutuksen arviointineuvoston sihteeristö
Jyväskylän yliopisto
paivi.kamppi@jyu.fi

Gunnel Knubb-Manninen
Chefsplanerare
Sekretariatet vid Rådet för utbildnings-
utvärdering
Jyväskylä universitet
gunnel.knubb-manninen@jyu.fi

Heikki K. Lyytinen
Emeritus pääsihteeri
Koulutuksen arviointineuvoston sihteeristö
Jyväskylän yliopisto
Project leader / EU Twinning in Egypt
hekalyyt@gmail.com

Hannele Niemi
Professori
Käyttätymistieteellinen tiedekunta
Helsingin yliopisto
hannele.niemi@helsinki.fi

Ville Pietiläinen
Vt. pääsihteeri
Koulutuksen arviointineuvoston sihteeristö
Jyväskylän yliopisto
ville.pietilainen@jyu.fi

Heikki Silvennoinen
Professori
Kasvatustieteiden laitos
Turun yliopisto
heikki.silvennoinen@utu.fi

Ann-Sofie Smeds-Nylund
Chefsplanerare
Sekretariatet vid Rådet för utbildnings-
utvärdering
Jyväskylä universitet
ann-sofie.smeds-nylund@jyu.fi

Päivi Tynjälä
Professori
Koulutuksen tutkimuslaitos
Jyväskylän yliopisto
paivi.tynjala@jyu.fi

Michael Uljens
Professor
Pedagogiska fakulteten
Åbo Akademi
michael.uljens@abo.fi

Jouni Välijärvi
Professori
Koulutuksen tutkimuslaitoksen johtaja
Jyväskylän yliopisto
jouni.valjarvi@jyu.fi

KOULUTUKSEN ARVIOINTINEUVOSTON JULKAISUJA

- 1:2004 **Koulutuksen arvioinnin uusi suunta.** Arviointiohjelma 2004–2007. 55 s. 10 e. Myös verkkoversio.
- 2:2004 **Utbildningsutvärderingens nya inriktning.** Utvärderingsprogram för perioden 2004–2007. 57 s. 10 e. Myös verkkoversio.
- 3:2005 **New Directions in Educational Evaluation.** Evaluation Programme 2004–2007. 64 s. 10 e. Myös verkkoversio.
- 4:2005 Ståhle, B.: **Toisen asteen koulu Pohjoismaissa.** Toisen asteen koulujen pohjoismainen vertailu ”Pohjoismainen ISUSS-raportti”. 143 s. 20 e. Myös verkkoversio.
- 5:2005 Räisänen, A.: **EFQM-arviointimalli ammatillisen koulutuksen järjestäjien arvioinnin tukena.** 72 s. 20 e.
- 6:2005 Lyytinen, H.K. & Räisänen, A. (toim.): **Kehittämissuuntaa arvioinnista.** 246 s. 25 e.
- 7:2005 Rönholm, H. & Räisänen, A. (toim.): **Arviointi tukee kehittymistä – miten arvioinnin kehittymistä tuetaan?** Koulutuksen järjestäjien tukeminen arviointiin liittyvissä asioissa. 37 s. 15 e. Myös verkkoversio.
- 8:2005 Korkeakoski, E. (toim.): **Koulutuksen perusturva ja oppimisen tuki perusopetuksessa.** Osaraportti 1: Arviointiraportti. 61 s. 12 e. Myös verkkoversio.
- 9:2005 Korkeakoski, E.: **Koulutuksen perusturva ja oppimisen tuki perusopetuksessa.** Osaraportti 2: Tausta ja tulokset. 156 s. 21 e. Myös verkkoversio.
- 10:2005 Korkeakoski, E. (toim.): **Koulutuksen perusturva ja oppimisen tuki perusopetuksessa.** Osaraportti 3: Syventävät artikkelit. 131 s. 20 e. Myös verkkoversio.
- 11:2005 Mehtäläinen, J.: **Erityisopetuksen tarve lukiokoulutuksessa.** 100 s. 17 e. Myös verkkoversio.
- 12:2005 Knubb-Manninen, G. (red.): **Grundtryggheten och behovet av stöd i skolan.** 60 s. 12 e. Myös verkkoversio.
- 13:2005 Rönholm, H. & Räisänen, A. (red.): **Utvärdering stödjer utvecklingen – hur kan utvärderingens utveckling stödjas?** Stöd till utbildningsanordnarna i frågor som gäller utvärdering. 42 s. 15 e. Myös verkkoversio.
- 14:2006 Räisänen, A. & Rönholm, H.: **Itsearviointi koulu yhteisöä kehittäväksi.** EFQM-arviointimalli yleissivistävässä koulutuksessa. 79 s. 20 e.
- 15:2006 Raivola, R., Heikkinen, A., Kauppi, A., Nuotio, P., Oulasvirta, L., Rinne, R., Kamppi, P. & Silvennoinen, H.: **Aikuisten opiskelumahdollisuudet ja järjestäjäverkko toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa.** 219 s. 24 e. Myös verkkoversio.
- 16:2006 Vaherva, T., Malinen, A., Moisio, A., Raivola, R., Salo, P., Kantasalmi, K., Kamppi, P. & Silvennoinen, H.: **Vapaan sivistystyön oppilaitosrakenne ja palvelukyky.** 207 s. 24 e. Myös verkkoversio.
- 17:2006 Knubb-Manninen, G. (red.): **Vuxenutbildningsfältet.** Utvärdering av fritt bildningsarbete och yrkesinriktad vuxenutbildning. 79 s. 16 e. Myös verkkoversio.
- 18:2006 Silvennoinen, H. (toim.): **Koulutuksen arviointi verkostoituu.** 86 s. 16 e. Myös verkkoversio.
- 19:2006 Räisänen, A. & Silvennoinen, H.: **Virtaa vertaisten verkosta.** Ammatillisten erikoisoppilaitosten laadunhallinta. 59 s. 12 e.
- 20:2006 Tynjälä, P., Räisänen, A., Määttä, V., Pesonen, K., Kauppi, A., Lempinen, P., Ede, R., Altonen, M. & Hietala, R.: **Työpaikalla tapahtuva oppiminen ammatillisessa peruskoulutuksessa.** Arviointiraportti. 254 s. 30 e. Myös verkkoversio.
- 21:2006 Räisänen, A. (toim.): **Työpaikalla tapahtuva oppiminen ammatillisessa peruskoulutuksessa.** Tiivistelmä. 39 s. 15 e. Myös verkkoversio.
- 22:2006 Räisänen, A. (red.): **Inlärnning på arbetsplatsen inom grundläggande yrkesutbildning.** Sammandrag. 37 s. 15 e. Myös verkkoversio.
- 23:2007 Mäensivu, K., Mäenpää, H., Määttä, M., Volanen, M.V., Knubb-Manninen, G. & Mehtäläinen, J. & Räisänen, A.: **Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen yhteistyö opetuksen järjestämisessä.** 156 s. 25 e. Myös verkkoversio.
- 24:2007 Räisänen, A. & Hietala, R. (toim.): **ESR-rahoitus ja työssäoppimisen järjestäminen.** Arviointiraportti. 109 s. 20 e. Myös verkkoversio.

- 25:2007 Vaherva, T., Malinen, A., Moisio, A., Raivola, R., Salo, P., Kuusipalo, P., Silvennoinen, H. & Vaahtera, K.: **Vapaan sivistystyön vaikuttavuus ja suuntaviivaopinnot**. 189 s. 23 e. Myös verkkoversio.
- 26:2007 Raivola, R., Heikkinen, A., Kauppi, A., Nuotio, P., Oulasvirta, L., Rinne, R., Knubb-Manninen, G., Silvennoinen, H. & Vaahtera, K.: **Aikuisten näyttötutkintojärjestelmän toimivuus**. 323 s. 30 e. Myös verkkoversio.
- 27:2007 Räisänen, A. & Hietala, R. (toim.): **Yhteisiin pöytiin**. Ammatillisen koulutuksen aluekehitysvaikutukset. Arviointiraportti. 319 s. 30 e. Myös verkkoversio.
- 28:2007 Räisänen, A. (toim.): **Yhteisiin pöytiin**. Ammatillisen koulutuksen aluekehitysvaikutukset. Tiivistelmä. 36 s. 15 e. Myös verkkoversio.
- 29:2007 Räisänen, A. (red.): **Till gemensamma bord**. Yrkesutbildningens regionaleffekter. Sammandrag. 36 s. 15 e. Myös verkkoversio.
- 30:2008 Atjonen, P., Halinen, I., Hämäläinen, S., Korkeakoski, E., Knubb-Manninen, G., Kupari, P., Mehtäläinen, J., Risku A-M., Salonen, M. & Wikman, T.: **Tavoitteista vuorovaikutukseen**. Perusopetuksen pedagogiikan arviointi. 288 s. 30 e. Myös verkkoversio.
- 31:2008 Korkeakoski, E. & Silvennoinen, H. (toim.): **Avaimia koulutuksen arvioinnin kehittämiseen**. 229 s. 28 e.
- 32:2008 Korkeakoski, E. **Tavoitteista vuorovaikutukseen**. Perusopetuksen pedagogiikan arvioinnin tulosten tiivistelmä ja kehittämisohdotukset. 67 s. 19 e. Myös verkkoversio.
- 33:2008 Knubb-Manninen, G. (red.) **Från mål till interaktion**. Skolpedagogiken i Svenskfinland och övriga Finland. 62 s. 17 e. Myös verkkoversio.
- 34:2008 Räisänen, A. **Koulutuksen järjestäjän opas**. Koulutuksen järjestäjä ja kansallinen arviointi. 28 s. 18 e. Myös verkkoversio.
- 35:2009 Mahlamäki-Kultanen, S., Byholm, K., Kärppä, J., Orelma, A., Vaso, J., Kamppi, P., Knubb-Manninen, G. & Silvennoinen, H. **Työelämän kehittämis- ja palvelutehtävän toimivuus ja vaikuttavuus**.
- 36:2009 Knubb-Manninen, G. **Den nationella utvärderingens metodik**. 47 s. 19 e. Myös verkkoversio.
- 37:2009 Räisänen, A. & Hietala, R. (toim.) **Sovitellen**. Sosiaaliset ja viestinnälliset valmiudet ammatillisessa peruskoulutuksessa. 303 s. 30 e. Myös verkkoversio.
- 38:2009 Räisänen, A. **Sovitellen**. Sosiaaliset ja viestinnälliset valmiudet ammatillisessa peruskoulutuksessa. Tiivistelmä. 55 s. 19 e. Myös verkkoversio.
- 39:2009 Räisänen, A. **Sociala och kommunikativa färdigheter i den grundläggande yrkesutbildningen**. Sammandrag. 60 s. 19 e. Myös verkkoversio.
- 40:2009 Välijärvi, J., Huotari, N., Iivonen, P., Kulp, M., Lehtonen, T., Rönholm, H., Knubb-Manninen, G., Mehtäläinen, J. & Ohranen, S. **Lukiopedagogiikka**. 125 s. 24 e. Myös verkkoversio.
- 41:2009 Välijärvi, J., Huotari, N., Iivonen, P., Kulp, M., Lehtonen, T., Rönholm, H., Knubb-Manninen, G., Mehtäläinen, J. & Ohranen, S. **Pedagogiken i gymnasiet**. 39 s. 17 e. Myös verkkoversio.
- 42:2009 Poikela, E., Granö, M., Keurulainen, H., Kuusipalo, P., Silvennoinen, P., Jokinen, J., Knubb-Manninen, G. & Silvennoinen, H. **Vapaan sivistystyön opetushenkilöstön kelpoisuus, osaaminen ja työolot**. 146 s. 25 e. Myös verkkoversio.
- 43:2009 Poikela, E., Granö, M., Keurulainen, H., Kuusipalo, P., Silvennoinen, P., Knubb-Manninen, G. & Silvennoinen, H. **Kompetens och arbetsförhållanden inom fria bildningen i Svenskfinland och övriga Finland**. 44 s. 18 e. Även nätversion.
- 44:2010 Anttila, P., Kukkonen, P., Lempinen, P., Nordman-Byskata, C., Pesonen, K., Tuomainen, S., Hietala, R. & Räisänen, A. **Työssäoppimisen arvioinnin seuranta**. 63 s. 20 e. Myös verkkoversio.
- 45:2010 Anttila, P., Kukkonen, P., Lempinen, P., Nordman-Byskata, C., Pesonen, K., Tuomainen, S., Hietala, R. & Räisänen, A. **Näyttöä on!** Ammattiosaamisen näyttöjen toteutuminen käytännössä. 180 s. 27 e. Myös verkkoversio.
- 46:2010 Anttila, P., Kukkonen, P., Lempinen, P., Nordman-Byskata, C., Pesonen, K., Tuomainen, S., Hietala, R. & Räisänen, A. **Näyttöä on!** Ammattiosaamisen näyttöjen toteutuminen käytännössä. Tiivistelmä. 37 s. 18 e. Myös verkkoversio.
- 47:2010 Anttila, P., Kukkonen, P., Lempinen, P., Nordman-Byskata, C., Pesonen, K., Tuomainen, S., Hietala, R. & Räisänen, A. **Dokumenterat om yrkesprov**. Gemomförande av yrkesprov i praktiken. Sammandrag. 37 s. 18 e. Även nätversion.

- 48:2010 Anttila, P., Kukkonen, P., Lempinen, P., Nordman-Byskata, C., Pesonen, K., Tuomainen, S., Hietala, R. & Räisänen, A. **We have evidence!** How vocational skills demonstrations have been implemented in practice. Summary. 40 s. 18 e. Available also on the Internet.
- 49:2010 Kotamäki, S., Niemi, M., Sirkiä, H., Virnes, E., Räisänen, A. & Hietala, R. **Hyvää voittoa.** Opiskelijahuollon toteutuminen, sen käytännöt ja kehittäminen toisen asteen ammatillisessa peruskoulutuksessa. 217 s. 28 e. Myös verkkoversio.
- 50:2010 Korkeakoski, E. & Tynjälä, P. (toim.) **Hyötyä ja vaikuttavuutta arvioinnista.** 203 s. 29 e.
- 51:2010 Kotamäki, S., Niemi, M., Sirkiä, H., Virnes, E., Räisänen, A. & Hietala, R. **Hyvää voittoa.** Opiskelijahuollon toteutuminen, sen käytännöt ja kehittäminen toisen asteen ammatillisessa peruskoulutuksessa. Tiivistelmäraportti. 37 s. 18 e. Myös verkkoversio.
- 52:2010 Sulonen, K., Heilä-Ylikallio, R., Junntila, N., Kola-Torvinen, P., Laine, T., Ropo, E., Suortamo, M., Knubb-Manninen, G. & Korkeakoski, E. **Esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmajärjestelmän toimivuus.** 206 s. 28 e. Myös verkkoversio.
- 53:2010 Korkeakoski, E. & Siekinen, T. (toim.) **Esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmajärjestelmän toimivuus.** Puheenvuoroja sekä arviointi- ja tutkimustuloksia. 75 s. 19 e. Myös verkkoversio.
- 54:2011 Kotamäki, S., Niemi, M., Sirkiä, H., Virnes, E., Räisänen, A. & Hietala, R. **Må bra.** Studerandevård – praxis och utveckling inom grundläggande yrkesutbildning på andra stadiet. Rapportsammandrag. 42 s. 18 e. Även nätversion.
- 55:2011 Turunen, H., Herajärvi, S., Kupiainen, S., Pirkkalainen, L., Syyrakki, S., Virtanen, V., Öhman, T., Knubb-Manninen, G., Mehtäläinen, J. & Ohranen, S. **Lukiokoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden ja tuntijaon toimivuuden arviointi.** 145 s. 25 e. Myös verkkoversio.
- 56:2011 Tynjälä, P., Kukkonen, P., Poikela, E., Rask, I., Salvi, H., Sirkiä, H., Knubb-Manninen, G., Hietala, R. & Reinikainen, P. **Ammatillinen koulutus kansallisten arviointien näkökulmasta.** Synteesi arvioinneista 2006–2010. 84 s. 32 e. Myös verkkoversio.
- 57:2012 Tiainen, H., Heikkinen, M., Kontunen, K., Lavaste, A.-E., Nysten, L., Seilo, M.L., Välitälo, C. & Korkeakoski, E. **Taiteen perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteiden ja pedagogiikan toimivuus.** 118 s. 34 e. Myös verkkoversio.
- 58:2012 Markkanen, M., Lang, T., Lillas, A., Lovio, M., Manninen, J., Takatalo, E., Kamppi, P., Knubb-Manninen, G. & Pietiläinen, V. **Kansalaisopistojen oppilaitos- ja ylläpitäjärakenteen arviointi.** Osaraportti 1: Laatu- ja kehittämisavustukset ja ylläpitämisluvut. 61 s. Vain verkkoversio.
- 59:2012 Hautamäki, J., Säkkinen, T., Tenhunen, M.-L., Ursin, J., Vuorinen, J., Kamppi, P. & Knubb-Manninen, G. **Lukion tuottamat jatkokoulutusvalmiudet korkeakoulutuksen näkökulmasta.** 154 s. 37 e. Myös verkkoversio.
- 60:2012 Markkanen, M., Lang, T., Lillas, A., Lovio, M., Manninen, J., Takatalo, E., Kamppi, P., Pietiläinen, V. & Smeds-Nylund, A.-S. **Kansalaisopistojen oppilaitos- ja ylläpitäjärakenteen arviointi.** Osaraportti 2: Rakenteellisten muutosten, lakiuudistusten ja oman toiminnan arviointivelvoitteen toteutuminen. 85 s. 32 e. Myös verkkoversio.
- 61:2012 Hujala, E., Backlund-Smulter, T., Koivisto, P., Parkkinen, H., Sarakorpi, H., Suortti, O., Niemelä, T., Kuronen, I., Knubb-Manninen, G., Smeds-Nylund, A.-S., Hietala, R. & Korkeakoski, E. **Esiopetuksen laatu.** 115 s. 34 e. Myös verkkoversio.
- 62:2013 Svedlin, R., Engelholm, M.-L., Karlberg-Granlund, G., Kupiainen, S., Sundqvist, R., Wallén, B., Hietala, R. & Smeds-Nylund, A.-S. **Syntesutvärdering av den svenska utbildningen i Finland.** Kvalitet och jämlikhet. 146 s. 37 e. Även nätversion.
- 63:2013 Knubb-Manninen, G., Niemi, H. & Pietiläinen, V. (toim.) **Kansallinen arviointi kohti tulevaisuutta.** Koulutuksen arviointineuvoston 10-vuotisjuhlajulkaisu. 183 s. 39 e. Myös verkkoversio.

Tilaukset ja tiedustelut:
 Koulutuksen arviointisihteeristö
 PL 35
 40014 Jyväskylän yliopisto
 puh. 040 805 4276
 ktl-asiakaspalvelu@jyu.fi
 www.edev.fi

Osa julkaisuista on saatavissa myös verkosta: www.edev.fi/portal/julkaisu



Koulutuksen
arviointineuvosto

Kansallisen arvioinnin ollessa taitekohdassa Koulutuksen arviointineuvoston juhla-julkaisussa tarkastellaan menneiden vuosien toimintaa ja pohditaan arviointitoiminnan tulevaisuuden haasteita. Halutaan mm. kiinnittää huomiota niihin arvioinnin ja arviointijärjestelmän ongelmakohtiin, joiden ratkaisemiseksi tarvitaan avointa keskustelua ja konsensuksen löytämistä. Teos tuo esille myös hyväksi koettuja käytänteitä. Lisäksi julkaisussa esitellään suomalaiseseen kulttuuriin soveltuvia arvioinnin periaatteita ja toimintatapoja. Artikkelit ovat luonteeltaan hyvin erilaisia, ne vaihtelevat teorialähtöisistä analyyseistä pohdiskeleviin puheenvuoroihin ja tarjoavat sekä arvokasta kokemusta että tieteellistä tietoa. Näin ne nostavat esille monipuolisesti tärkeitä näkökulmia kansallisen arvioinnin kehittämisen tueksi.