

Opetussuunnitelma kansallisena ja paikallisena ohjausvälineenä

Erja Vitikka & Marjo Rissanen

SUOMALASEEN PERUSOPETUKSEN OPETUSSUUNNITELMATRADI-
TIOON on kuulunut noin kymmenen vuoden sykleinä toteutetut opetussuun-
nitelmauudistukset 1970-luvulta tähän päivään. Suomessa ei ole kansallista
opetussuunnitelmaa, jota sellaisenaan noudatettaisiin koko maassa. Opetus-
hallitus laatii perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet, joka on kansalli-
nen perusta paikallisten opetussuunnitelmien laatimiselle. Perusteiden avulla
pyritään varmistamaan kansallinen yhdenmukaisuus opetuksen suunnitte-
lussa ja toteutuksessa, mutta opetuksen järjestäjällä on runsaasti vapautta
tehdä paikallisia opetussuunnitelmallisia ratkaisuja. Paikallinen opetussuun-
nitelmatyö ja painotukset vaikuttavat siihen, millaiseksi opetussuunnitelma ja
sen toteuttaminen muodostuvat.

Tero Autio, Liisa Hakala & Tiina Kujala (toim.)

Siirtymiä ja ajan merkkejä koulutuksessa. Opetussuunnitelmatutkimuksen näkökulmia

Tampere: Tampere University Press 2019, 221–245.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-008-3>

Suomalaisen opetussuunnitelman uudistaminen

Suomalaiseen perusopetuksen opetussuunnitelmatraditioon on kuulunut noin kymmenen vuoden sykleinä toteutetut opetussuunnitelmauudistukset 1970-luvulta tähän päivään. Ensimmäinen opetussuunnitelma oli peruskoulun opetussuunnitelma vuonna 1970. Sen jälkeen opetussuunnitelmaa on uudistettu vuosina 1985, 1994, 2004 ja 2014. Johonkin yksittäiseen opetussuunnitelman osa-alueeseen kohdistuneita uudistuksia on tehty myös näiden suurempien uudistusten välissä. Tällaisia ovat vuoden 1999 Oppilaan arvioinnin perusteet sekä vuonna 2010 julkaistut Oppimisen ja koulunkäynnin tuen täydennykset opetussuunnitelmaan. Uudistamissykli näyttäytyy historiallisesti tarkasteltuna varsin säännönmukaisena, aikajanelle uudistukset asettuvat noin kymmenen vuoden välein toteutuvina.

Suomalaisen opetussuunnitelman uudistamiseen vaikuttavat aina vahvasti tutkimusten ja arviointien tulokset. Uudistusten välillä seurataan analyyseja ja arviointeja oppimistuloksista, kouluviihtyvyydestä, lasten ja nuorten hyvinvoinnista sekä arvomaailmasta. Opetussuunnitelmauudistusten välille on muodostunut useamman vuoden toimeenpanon ja seurannan jakso, jonka aikana tehtyjä oppimistulosten arviointeja ja opetuksen tilaa sekä oppimista koskevia tutkimustuloksia kootaan ja tarkastellaan. Omassa itsearviointiprosessissaan Opetushallitus seuraa opetussuunnitelmauudistusten toteutumista. Viimeisimpien uudistusten yhteydessä seurantaan on liittynyt palautteen kerääminen opetuksen järjestäjiltä, kehittämisverkostojen myötä toteutettava toimeenpanon tukeminen sekä paikallisten opetussuunnitelmien tarkastelu.

Suomessa koulutuksen arviointitehtävästä vastaa Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi), joka tuottaa tietoa muun muassa opetussuunnitelman perusteiden toimeenpanoprosessista sekä oppimistuloksista. Karvin tuottama arviointitieto on merkittävä osa koulutusjärjestelmämme laadunvarmistusta. Oppimistulosten arviointien avulla saadaan luotettavaa tietoa opetussuunnitelman perusteiden tavoitteiden saavuttamisesta, osaamisen tasosta eri oppiaineissa sekä koulutuksellisen tasa-arvon toteutumisesta (<https://karvi.fi/esi-ja-perusopetus/oppimistulosten-arviointit/>). Nämä kaikki kertovat osaltaan, miten opetussuunnitelman perusteet ovat toteuttaneet tehtävänsä.

Kansainväliset organisaatiot, kuten OECD ja Unesco, tekevät yhä enemmän erilaisia vertaisarviointeja, joilla on oma vaikutuksensa myös koulutuksen uudistamista koskevaan päätöksentekoon (Kallo & Saari-
nen 2010). Etenkin OECD:n PISA- sekä muut arviointiohjelmat (esim. TIMMS ja PIRLS), ovat muotoutuneet osaksi kansallista koulutuksen kehittämistä ja päätöksentekoa. Kansainväliset arvioinnit ovat myös vaikuttaneet eri maiden opetussuunnitelmien kansainväliseen vertailuun ja kehittämiseen (ks. esim. OECD), vaikkei esimerkiksi PISA:n tarkoituksena olekaan arvioida opetussuunnitelman toteutumista ja sisältöjen hallintaa (Rautopuro & Juuti 2018).

Suomalaisen opetussuunnitelmatraditioon on kuulunut vahvasti opetussuunnitelman laatimisprosessin arvostus, mikä korostui erityisesti vuoden 2014 uudistuksessa. Opetushallitus on paikallisen opetussuunnitelman laatimiseen liittyvässä ohjauksessaan korostanut kansallisen ja paikallisen valmisteluprosessin avoimuutta sekä ammattilaisten, oppilaiden, huoltajien ja yhteistyökumppaneiden osallistumisen merkitystä. Taustalla on ajatus siitä, että opetussuunnitelman valmisteluun osallistuminen mahdollistaa sen ymmärtämisen ja siihen sitoutumisen. Osallistamiseen kytkeytyy myös käsitys, että opettajien keskinäinen keskustelu, reflektointi sekä mahdollisuus kehittää työtään ovat koulun uudistamisen edellytys. Uudistusten tavoitteena on ollut myös opetuksen ja oppimisen muutos. Tähänkin on pyritty nimenomaan opetussuunnitelmaprosessiin liittyvän ohjauksen avulla: opetussuunnitelman laatimistyössä saadaan mahdollisuus pohtia koulun ja opettajayhteisön toimintatapoja, ja luoda muutosta yhdessä.

Suomalaisen opetussuunnitelman luonteesta

Opetussuunnitelmajärjestelmään sisältyvän ohjauksen luonne ja tapa ovat vaihdelleet suomalaisessa opetussuunnitelmatraditiossa kunkin ajan tarpeiden ja intressien mukaisesti. 1970-luvun peruskoulun opetussuunnitelma oli hyvin keskusjohtoinen; kansallinen opetussuunnitelma laadittiin komiteatyönä, sellaisenaan noudatettavaksi kaikissa peruskouluissa.

Vuoden 1985 opetussuunnitelman perusteet lievensivät valtion normiohjausta, kun opetuksen kehittämisvastuuta siirrettiin enemmän kunnille ja kouluille kuntakohtaisen opetussuunnitelman laatimisen myötä. Vuoden 1994 opetussuunnitelman perusteet jatkoivat hajautetun päätöksenteon linjaa antaen kouluille vapauden ja vastuun tehdä omat opetussuunnitelmansa. Vuoden 2004 opetussuunnitelmauudistuksessa palattiin jälleen keskusjohtoisempaan ohjaukseen (Salminen 2018). Tällä hetkellä vuoden 2014 opetussuunnitelmauudistuksen toimeenpanossa ollaan vaiheessa, jossa tarkastellaan toteutettua uudistusta ja sen onnistumista.

Suomessa ei siis 1980-luvun puolivälin jälkeen ole ollut kansallista opetussuunnitelmaa, jota sellaisenaan noudatettaisiin koko maassa, kuten oli vuoden 1970 opetussuunnitelmakomitean mietinnöt I ja II. Opetushallitus laatii opetussuunnitelman perusteet, joka on kansallinen perusta paikallisten opetussuunnitelmien laatimiselle. Opetuksen järjestäjät laativat omat paikalliset opetussuunnitelmansa kuntakohtaisina tai koulukohtaisina, usein kummallekin edellä mainitulle tasolle siten, että koulun opetussuunnitelma täsmentää kunnan opetussuunnitelmassa tehtyjä linjauksia.

Opetussuunnitelman perusteiden avulla pyritään varmistamaan kansallinen yhdenmukaisuus opetuksen suunnittelussa ja toteutuksessa, mutta opetuksen järjestäjällä on runsaasti vapautta tehdä paikallisia opetussuunnitelmallisia ratkaisuja. Tästä seuraa se, että opetussuunnitelmat ovat erilaisia eri kunnissa ja jopa kuntien sisällä eri kouluissa. Opetussuunnitelman perusteet eivät siis ole yhtä kuin paikallinen opetussuunnitelma, eivätkä paikalliset opetussuunnitelmat ole yksi ja sama asia. Tämä jää usein huomioimatta, esimerkiksi kun puhutaan ”uudesta opetussuunnitelmasta”. Opetussuunnitelma kaikilla tasoilla sisältää kuitenkin määrittelyä koulussa käsiteltävien tavoitteiden ja sisältöjen osalta. Tämän lisäksi opetussuunnitelmassa määritellään myös hallinnollisia ja pedagogisia opetuksen järjestämiseen ja toteuttamiseen liittyviä periaatteita.

On olennaista erottaa paitsi opetussuunnitelman erilaiset tasot, myös niihin sisältyvät erilaiset lähestymistavat opetussuunnitelmaan (ks. Wahlström & Sundberg 2017). Opetussuunnitelmaa voidaan tarkastella hallinnollisena ja jopa juridisena ohjausasiakirjana, jollaisena etenkin ope-

tussuunnitelman perusteet -normi on suomalaisessa traditiossa ymmärretty. Toisaalta etenkin koulutusjärjestelmän ylimmillä tasoilla opetussuunnitelma näyttäytyy eräänlaisena koulutSIDEOLOGIA ja tulevaisuuden ratkaisujen suuntaajana (Wahlström & Sundberg 2017). Opetussuunnitelmaa tarkastellaan usein myös prosessina, tai kehittämisohjelmana, jonka tarkoituksena ja tavoitteena on viedä läpi laajamittaista muutosta sekä sitouttaa opetussuunnitelman toteuttajat opetuksen uudistamiseen kunakin aikana. Koulun ja opettajien työssä opetussuunnitelma puolestaan on, tai sen pitäisi olla, konkreettinen ja käytännöllinen käsikirja, jonka mukaisesti opetus ja muu koulun toiminta toteutetaan.

Suomalaista opetussuunnitelmaa on teoreettisesti jäsennetty etenkin Bildung- ja curriculum-traditioiden (ks. esim. Autio 2006; Saari, Salmela & Vilkkilä 2017; Salminen 2018; Vitikka 2009) sekä opetussuunnitelmaideologioiden tai -orientaatioiden avulla (ks. esim. Rinne 1984; Salminen 2018).

Tarkasteltaessa opetussuunnitelmaa ohjausasiakirjana, nousee näkökulmaksi karkeampi jako sisällön ja muodon välillä. Tämä juontaa juurensa herbartilaisesta didaktiikasta, joka on jakautunut opetussuunnitelma- ja opetusmenetelmäoppiin (ks. Kansanen 1976). Tästä kahtiajaosta on lähtöisin perinne, jonka mukaan opetussuunnitelma määrittelee (ainoastaan) sen, mitä opetetaan, eli opetuksen sisällön. Opetussuunnitelmasta erillisinä on pidetty opetusmenetelmiä, jotka määrittelevät opetuksen keinot ja muodot eli sen, miten opetetaan. Näin ollen perinteisessä opetussuunnitelmateoriassa nämä on nähty toisilleen erillisinä lähtökohtina (Rinne 1984). Sisällön ja muodon painotukset opetussuunnitelmateoriassa vaihtelevat kuitenkin sen mukaan, millaisena prosessina opetus nähdään. Esimerkiksi herbart-zilleriläinen didaktinen suuntaus on pitänyt sisältöä ensisijaisena, ja progressiiviset suuntauokset puolestaan korostaneet toimintaa, eli muotoa opetussuunnitelman kokonaisuudessa (Kansanen 1976, 155). Näiden kahden dimension ei ole katsottu erillisinä kykenevän vastaamaan opetussuunnitelman kokonaisuuden kuvaamiseen (Kansanen 1976, 155–160; Rinne 1984, 87), vaan opetussuunnitelman tarkastelussa olennaista olisi päästä juuri näiden kahden ulottuvuuden välisten suhteiden kautta kokonaisuuden hahmottamiseen (ks. Scott 2008). Kun opetuk-

sen määritelmässä on keskeisenä elementtinä tiettyihin tavoitteisiin suuntautuva toiminta, riippuu sekä oppiaineksesta että toiminnan muodosta, miten tavoitteisiin pyritään. Tätä ilmentää 2014 opetussuunnitelman perusteet etenkin laaja-alaisen osaamisen tavoitealueiden osalta.

Suomalaisessa opetussuunnitelmassa ei ole määritelty suoranaisesti opetusmenetelmiä, sillä opettajalla on perinteisesti ollut vapaus päättää käyttämistään menetelmistä. Suomalaisessa koulutusjärjestelmässä on kuitenkin pyritty rakentamaan sekä koulun opetus- että kasvatustehtävää ohjaavaa opetussuunnitelmaa. Opetussuunnitelmaan sisältyy näin ollen opetuksen toteuttamiseen, opiskelun luonteeseen ja oppimisen arviointiin liittyviä elementtejä, jotka ilmaisevat pedagogiikan luonnetta ja muotoa. Pedagogiikan-käsite ymmärretään laajempana kuin didaktiikka, johon opetussuunnitelma teoreettisena käsitteenä kytkeytyy ehkä selkeämmin (ks. Kansanen 1976, 158). Pedagogiikka määritellään kasvatukseksi, jonka kohteena ovat laajemmat kasvatukseen, opetukseen ja oppimiseen liittyvät kysymykset ja ilmiöt.

Suomalainen opetussuunnitelmajärjestelmä

Perusopetuksen ohjausjärjestelmä on opetussuunnitelmia laajempi viitekehys, johon eri tason opetussuunnitelmien lisäksi sisältyvät myös lainsäädäntö sekä valtioneuvoston asetus perusopetuksen tavoitteista ja tuntijaosta. Niiden lisäksi koulutukselle ja opetukselle asetettujen tavoitteiden toteutumiseen vaikuttavat opettajankoulutus, oppimateriaalit sekä rahoitukseen liittyvät kysymykset. Tässä yhteydessä tarkasteluun nostetaan ensisijaisesti eri opetussuunnitelmat eri tasoilla sekä niiden laatimista ohjaavat säädökset.

Perusopetuslaki ja -asetus

Suomalaista perusopetusta ohjaavat olennaisesti myös opetussuunnitelmaa ylemmät säädökset, joita ovat perusopetuslaki (628/1998) ja -asetus (852/1998) sekä valtioneuvoston asetus perusopetuksen yleisistä tavoitteis-

ta ja tuntijaosta (422/2012). Voimassa oleva perusopetuslaki on vuodelta 1998, mutta sitä on uudistettu monelta osin viime vuosina. Perusopetuslaissa määritellään muun muassa opetuksen sisältö, työaika sekä arvioinnin ja oppimisen tukeen liittyvät periaatteet. Perusopetusasetus täsmentää lakia yksityiskohtaisemmin edellä mainittuja asioita (Perusopetuslaki 628/1998; Perusopetusasetus 852/1998).

Suomalainen peruskoulu haluttiin toteuttaa koko maassa mahdollisimman samankaltaisena, jotta se takaisi tasavertaiset koulutusmahdollisuudet jokaiselle oppilaalle asuinpaikasta riippumatta. Peruskoulun alkuvaiheessa 1970-luvulla Suomessa oli kansallinen opetussuunnitelma, jota noudatettiin sellaisenaan kaikissa kouluissa. Tuolloin peruskoulun toteuttamista säänneltiin opetuksen tavoitteiden ja sisältöjen lisäksi hyvin tarkoin myös opettajien kelpoisuuksien, oppimateriaalien ja koulupäivän raamienkin osalta. (Lankinen & Lahtinen 2018.) Myöhemmin kansallinen ohjaus on muotoutunut hajautetummaksi, kun opetussuunnitelmaa koskevat päätökset on annettu opetuksen järjestäjien (kuntien ja yksityisten opetuksen järjestäjien) vastuulle. 1990-luvun perusopetusta koskevan lainsäädännön periaatteiden mukaisesti kansalliset normit antavat opetuksen järjestäjille varsin paljon paikallista liikkumavaraa ja päätösvaltaa. Opetuksen järjestäjä päättää alueellaan tai oppilaitoksessaan opetussuunnitelmasta sekä opetuksen järjestämiseen ja toteuttamiseen liittyvistä muista linjauksista ja periaatteista opetussuunnitelman perusteiden pohjalta.

Perusopetuksen yleiset tavoitteet ja tuntijako

Valtioneuvosto päättää asetuksessaan perusopetuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista sekä opetukseen käytettävän ajan jakamisesta eri oppiaineiden opetukseen sekä oppilaan ohjaukseen (tuntijako). Tuo valtioneuvoston päätös on opetussuunnitelmauudistuksen alku, mikä on yksi järjestelmäämme ja perinteeseemme kuuluva piirre. Asetuksessa määrätään tuntijaon lisäksi myös perusopetuksen yleisistä tavoitteista. Viimeisin tavoite- ja tuntijakoasetus on vuodelta 2012, johon on vuonna 2018 tehty A1-kielen vuosiviikkotuntimäärää koskeva lisäys. (Valtioneuvoston asetus 422/2012.)

Valtioneuvoston asettamat tavoitteet ja tuntijako määrittävät opetussuunnitelmaa kaikilla tasoilla varsin paljon, ja toimivat tärkeinä tasa-arvoisuuden varmistajina Suomessa. Perusopetuksen yleiset tavoitteet määrittyvät sekä opetus- että kasvatustehtävän näkökulmista. Keskeisenä perusopetuksen tavoitteena on tukea oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuulliseen yhteiskunnan jäsenyyteen. Opetuksen ja kasvatuksen tulee myös vahvistaa oppilaiden kasvua tasapainoiksi ihmisiksi, joilla on terve itsetunto (Valtioneuvoston asetus 422/2012). Yleisiin tavoitteisiin sisältyvät myös määrittelyt tarpeellisista tiedoista ja taidoista. Tähän liittyen asetus korostaa opetuksen keskeisenä tavoitteena perustan luomista laajalle yleissivistykselle sekä maailmankuvan avartumiselle. Yleissivistyksen rakentamiseen tarvitaan sekä tiedonalakohtaisia tietoja ja taitoja, että tiedonaloja yhdistävää osaamista. Asetus nostaa esiin sekä lapsi- että yhteiskuntakeskeisyyttä ja korostaa yleissivistyksen laaja-alaisuutta.

Tuntijako määrittää valtakunnallisesti, kuinka monta vuosiviikkotuntia kuhunkin oppiaineeseen on käytettävä opetusaikaa lukuvuodessa. Vuosiviikkotunti on 38 oppituntia, eli käytännössä yksi vuosiviikkotunti tuntijaossa tarkoittaa yhtä oppituntia viikossa koko lukuvuoden ajan. Se, kuinka paljon tunteja eri oppiaineiden opetukseen sijoitetaan, vaikuttaa olennaisesti opetussuunnitelman perusteissa oppiaineille asetettaviin tavoitteisiin. Opetusaika määrittää tavoitteiden laajuutta.

Opetussuunnitelman perusteet

Opetussuunnitelman perusteet on normi ja asettaa kansallisesti yhtenäisen perustan paikallisille opetussuunnitelmille. Opetussuunnitelman perusteet laaditaan perusopetuslain ja -asetuksen sekä tavoitteet ja tuntijaon määrittävät valtioneuvoston asetuksen pohjalta. Opetussuunnitelman perusteet on Opetushallituksen antama kansallinen määräys, mikä tarkoittaa, että opetuksen järjestäjät eivät voi jättää sitä noudattamatta. Opetussuunnitelman perusteiden tehtävänä on edistää perusopetuksen yhtenäistä toteutumista eri puolella maata. Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden kannalta on olennaista, että paikalliset opetussuunnitelmat noudattava kansallisesti määriteltyjä perusteita. Opetussuunnitelman perusteissa

määritellään eri oppiaineiden tavoitteita ja sisältöjä, kodin ja koulun yhteistyön, oppimisen ja koulunkäynnin tuen sekä oppilashuollon keskeisiä periaatteita. Opetussuunnitelman perusteet sisältävät kansalliset linjaukset myös oppilaan oppimisen arvioinnista ja todistuksista.

Opetussuunnitelman perusteet määrittävät aina paitsi paikallisen opetussuunnitelman, myös opettajan toteuttaman kasvatus- ja opetustyön reunaehdot (Salminen 2018). Se, millä tavoin ja kuinka paljon opetussuunnitelman perusteet rajaavat tai mahdollistavat opettajan autonomista toimintaa, on vaihdellut eri aikoina laadituissa opetussuunnitelman perusteissa. Määrällisestä perspektiivistä tarkasteltuna, mitä yksityiskohtaisemmin eri osa-alueet opetussuunnitelman perusteissa on kuvattu, sitä vähemmän ne antavat paikallista ja opettajakohtaista vapautta. Olennaisinta on kiinnittää huomioita myös laadullisesti siihen, mihin opetussuunnitelman elementteihin – sisältöön vai muotoon – ohjaus on kohdistunut. Kiteyttäen voisi todeta, että vuoden 2014 opetussuunnitelman perusteet siirsivät kansallisen ohjauksen painopistettä opetuksen tavoitteista ja sisällöstä pedagogiseen ohjaukseen. Ohjausta pyrittiin siirtämään siitä, mitä opetetaan, enemmän siihen, miten pitäisi opettaa. (Salminen 2018; Vitikka, Krokfors & Rikabi 2016.)

Vuoden 2014 opetussuunnitelman perusteiden uudistaminen

Vuosien 2012–2016 aikana toteutetun perusopetuksen opetussuunnitelmauudistuksen keskeisinä tavoitteina oli vahvistaa oppilaan aktiivisuutta, lisätä opiskelun merkityksellisyyttä ja mahdollistaa onnistumisen kokemuksia jokaiselle oppilaalle. Sisällöllisen ohjauksen näkökulmasta Vuoden 2014 opetussuunnitelman perusteet määrittelevät tavoitteet ja sisältöalueet oppiaineille sekä kaikkia oppiaineita koskevalle laaja-alaiselle osaamiselle. Kansallisen ja paikallisen määrittelyn ja opetussuunnitelmallisen ohjauksen eroa konkretisoivat vuosiluokkakokonaisuudet, jotka muodostuvat tuntijakoasetuksen määrittämien nivelkohtien välille. Tuntijaon pohjalta opetussuunnitelman perusteissa oppiaineiden tavoitteet ja sisältöalueet määritellään vuosiluokkakokonaisuuksille 1–2, 3–6 ja 7–9. Samalla perusteet edellyttävät, että oppiaineiden tavoitteet ja sisällöt mää-

ritellään perusteita täsmentäen jokaiselle vuosiluokalle paikallisessa opetussuunnitelmassa (Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014).

Vastaava periaate on ollut myös aikaisemmissa vuoden 2004 opetussuunnitelman perusteissa ja paikallisissa opetussuunnitelmissa. Tämä periaate kulminoii suomalaisen opetussuunnitelmajärjestelmään liittyvän paikallisen päätöksenteon liikkumavapauden: opetettavat ja opiskeltavat tavoitteet ja sisällöt eivät ole kansallisesti asetettu yksityiskohtaisina kullekin vuosiluokalle, vaan laajempina, useampia vuosiluokkia koskevina tavoitteina. Paikallinen opetussuunnitelmatyö mahdollistaa kunta- ja koulukohtaisen tavoitteenasettamisen ja sisältöjen valinnan, mikä antaa huomattavasti vapautta ottaa huomioon erilaisia tarpeita ja painotuksia. Kansainvälisesti tarkasteltuna järjestelmä on hyvin pitkälle hajautettu, jollaisesta monissa maissa ollaan varsin kaukana. Näin pitkälle hajautettu järjestelmä asettaa koulutuksellisen tasa-arvoisuuden toteutumislle omat haasteensa.

Opetussuunnitelman perusteet sisältävät em. lisäksi monipuolista pedagogista ohjausta koulujen toimintakulttuurin kehittämiseen, oppimisen arviointiin, oppimisympäristöjen ja työtapojen käyttöön sekä oppimisen tukeen. Aikaisempiin perusteisiin nähden vuoden 2014 perusteiden painopiste on selkeästi enemmän oppimisen ja koulutyön toteuttamisen ohjaamisessa tiedollisen määrittelyn sijaan. Uudistuksesta tiedotettaessa nostettiin usein esiin siirtymä mitä opetetaan -näkökulmasta siihen, miten opetetaan ja opitaan (ks. myös Kivioja, Soini, Pietarinen & Pyhältö 2018). Tämä on opetussuunnitelman ohjaavuudessa aikaisemmista opetussuunnitelmista poikkeava lähestymistapa, joka ei ole ollut tyypillinen suomalaisessa opetussuunnitelmatraditiossa. Koulun toimintakulttuurin muutoksen kannalta on perusteltua, että valtionhallinnon taholta on ohjattu myös koulupedagogiikkaa, mutta tutkijat ovat nostaneet asian esiin myös varoittavana signaalina opettajien autonomiaan puuttumisesta (Kivioja ym. 2018).

Syksyllä 2012 käynnistynyttä opetussuunnitelmauudistusta edelsi Perusopetus 2020 -työ, joka kohdistui perusopetuksen yleisten valtakunnallisten tavoitteiden ja tuntijaon tarkasteluun. Työ käynnistettiin keväällä 2009, ja sen tuloksena syntynyt raportti uudistamishdotuksista julkais-

tiin kesäkuussa 2010 (Perusopetus 2020, yleiset valtakunnalliset tavoitteet ja tuntijako 2010). Raportin ehdotusten mukaista uudistamista ei käynnistetty, mutta useita piirteitä Perusopetus 2020 -raportissa esitetyistä linjauksista on näkyvissä opetussuunnitelman perusteiden uudistuksessa. Etenkin vuoden 2014 perusteisiin uutena osa-alueena tuotujen laaja-alaisen osaamisen tavoitteiden tausta-ajattelua ja tietoperustaa on löydettyvisä Perusopetus 2020 -raportista. Perusteiden laatimisen pohjaksi koottiin kaiken kaikkiaan vahva tietoperusta analysoimalla opetuksen nykytilaa etenkin oppimistulosten arviointien sekä kouluviihtyvyyteen ja hyvinvointiin liittyvien tutkimusten perusteella. (Ks. esim. Hirvonen 2012; Kämppi ym. 2012; Kärnä, Hakonen & Kuusela 2012; Lappalainen 2011; Niemi & Metsämuuronen 2010.) Lisäksi taustalla oli eri tiedonalojen kehityksen tarkastelut sekä oppimisen, työelämän ja yhteiskunnan tulevaisuutta koskevia analyysejä.

Opetussuunnitelman perusteet valmisteltiin laajassa yhteistyössä opetuksen järjestäjien, koulujen, opettajankoulutuksen ja tutkimuksen sekä muiden keskeisten sidosryhmien kanssa. Perusteita valmisteli yhteensä 36 työryhmää, joihin osallistui noin 300 asiantuntijaa eri puolilta Suomea. Perusteiden valmistelua ohjasi ohjausryhmä, jossa oli edustettuina 16 keskeistä sidosryhmää: opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Suomen kuntaliitto, Opetus- ja sivistystoimen asiantuntijat OPSIA ry, Suomen Vanhempainliitto, Suomen Kustannusyhdistys ry, Elinkeinoelämän Keskusliitto EK, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, Romaniasia-in neuvottelukunta, Saamelaiskäräjät, Etnisten suhteiden neuvottelukunta, Opetusalan ammattijärjestö OAJ, Finlands svenska lärarförbund FSL, Suomen Rehtorit ry ja Suomen harjoittelukoulujen rehtorit ry.

Kansallisten perusteiden valmistelu pyrittiin pitämään mahdollisimman avoimena paitsi opetuksen järjestäjille ja kouluille, myös kaikille kansalaisille. Perusteluonnokset olivat sekä opetuksen järjestäjien että kaikkien asiasta kiinnostuneiden kommentoitavina marraskuussa 2012 ja huhtikuussa 2014. Eri vaiheiden perusteluonnokset sekä luonnoksista saadut palautteet olivat nähtävissä Opetushallituksen verkkosivuilla koko valmisteluprosessin ajan. Opetussuunnitelman perusteista pyydettiin

myös viralliset lausunnot valmistelun loppuvaiheissa lokakuussa 2014. Avoimen valmisteluprosessin tarkoituksena oli mahdollistaa keskustelu tulevista opetussuunnitelmalinjauksista, esitellä tehtäviä linjauksia ja sitoittaa eri toimijat niihin.

Paikallinen opetussuunnitelma

Opetuksen järjestäjällä on vastuu paikallisen opetussuunnitelman laadinnasta ja kehittämisestä. Paikallisissa opetussuunnitelmissa täydennetään ja painotetaan perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa määritellyjä tavoitteita ja sisältöjä, toimintaa ohjaavia linjauksia sekä muita opetuksen järjestämiseen kuuluvia asioita. Opetussuunnitelmatyössä on otettava huomioon niin oppilaiden tarpeet ja paikalliset erityispiirteet kuin itsearvioinnin ja kehittämistyön tuloksetkin. Perusopetuslain 47a § velvoittaa opetuksen järjestäjiä huolehtimaan myös siitä, että oppilaat pääsevät osallistumaan opetussuunnitelman valmisteluun. Samoin huoltajien osallisuus opetussuunnitelmaprosessissa on olennaista. Yhteistyö koulun ulkopuolisten toimijoiden ja kunnan muiden hallintokuntien kanssa on keskeistä esimerkiksi oppilashuoltoa, oppilaiden turvallisuutta ja hyvinvointia koskevien asioiden pohdinnassa. (Perusopetuslaki 628/1998; Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004, 8–9; Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014, 9–11.)

Paikallinen opetussuunnitelma voidaan laatia seutukunnallisena, kuntakohtaisena, koulukohtaisena tai näiden yhdistelminä. Opetuksen järjestäjän päätöksen mukaisesti paikalliset opetussuunnitelmat rakentuvat usein siten, että niissä on sekä kunta- että koulukohtainen osa. Kuntakohtaisessa osassa määritellään kaikkia kouluja koskevat asiat, joita ovat esimerkiksi tuntijako, arvot, oppimiskäsitys, oppimisen arviointi ja oppimisen ja koulunkäynnin tuki. Koulukohtaisissa osissa voi olla esimerkiksi erilaisia koulun toimintakulttuuriin tai valinnaisuuteen liittyviä painotuksia. Opetuksen järjestäjän on myös mahdollista päättää, että paikallisesti tehdään pelkästään kuntakohtainen opetussuunnitelma, jota kaikki koulut noudattavat. (Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014, 10.)

Opetussuunnitelmaprosessin eteneminen paikallisella tasolla on monivaiheinen: Opetuksen järjestäjä nimeää opetussuunnitelmaprosessista vastaavan henkilön tai työryhmän, jonka tehtävin kuuluu muun muassa prosessin vaiheiden ja aikataulun suunnittelu; opettajien, oppilaiden, huoltajien ja muiden tahojen osallistaminen sekä mahdollinen yhteistyö muiden opetuksen järjestäjien kanssa. OPS2016-prosessin aikana monet opetuksen järjestäjät ovat sopineet seutukunnallisesta yhteistyöstä ja opetussuunnitelmalinjauksista. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (Karvi) tekemän raportin (2019) mukaan seutukunnallisia opetussuunnitelmia on 14 prosentilla kyselyyn vastanneista (N 264) opetuksen järjestäjistä. Kuntakohtainen opetussuunnitelma on yli puolella (54 %) ja koulukohtainen opetussuunnitelma on 18 prosentilla vastaajista. (Saarinen ym. 2019, 78.) Seutukunnallisia opetussuunnitelmia onkin tehty esimerkiksi Tampereen, Joensuun, Kainuun ja Etelä-Pohjanmaan alueilla.

Paikallinen opetussuunnitelma on keskeinen asiakirja sekä valtakunnallisten tavoitteiden että paikallisesti tärkeinä pidettyjen pedagogisten painotusten ilmentämisessä. Paikallisessa opetussuunnitelmassa oppiainneiden tavoitteet, sisällöt ja laaja-alaisen osaamisen kuvaukset määritellään vuosiluokittain. Suomalainen koulutusjärjestelmä perustuu luottamukseen: paikallisella tasolla tiedetään, millaiset oppimisen edellytykset ja pedagogiset ratkaisut parhaiten edistävät oppilaan ja koko organisaation oppimista. Niin ikään pidetään tärkeänä, että opettajat voivat osallistua paikalliseen opetussuunnitelmatyöhön. Osallistuminen mahdollistaa opettajien näkemysten huomioon ottamisen koulun toimintakulttuurin kehittämisessä ja myös sitouttaa uuden opetussuunnitelman käyttöön. Tämä toimintaperiaate konkretisoi opetussuunnitelmajärjestelmään liittyvää paikallista autonomiaa, ja siten opetuksen järjestäjillä onkin suuri vastuu niin opetussuunnitelman laatimisesta kuin sen arvioinnista ja kehittämistäkin. Opetussuunnitelmaprosessin onnistumisen kannalta on merkityksellistä, miten uudistusta johdetaan, ja miten edistetään vuorovaikutusta sekä yhteisten merkitysten muodostamista. Opetuksen järjestäjä vastaa siitä, että opetussuunnitelmaprosessi etenee jouhevasti ja on valmis ajallaan. Samoin opetuksen järjestäjän on turvattava opetussuunnitelmaan kirjattujen tavoitteiden toteutumisen mahdollisuudet koulun

arjessa. (Kivioja ym. 2018, 311; Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014, 10; Salminen 2018, 70–73.)

Opetussuunnitelmatyötä tehdään intensiivisesti useita vuosia. Se vaatii hyvää ja innostavaa johtamista, myönteisen ja keskusteleavan ilmapiirin luomista sekä yhteisiin tavoitteisiin sitoutumista ja kokonaisuuden hallintaa prosessista vastaavilta ja siihen osallistuvilta henkilöiltä. Jotta paikallinen opetussuunnitelmatyö on sujuvaa, opetuksen järjestäjän on huolehdittava myös siitä, että opettajilla on riittävästi tietoa opetussuunnitelmauudistuksesta. Vuoden 2014 Perusopetuksen opetuksen opetussuunnitelman perusteisiin liittyvässä paikallisessa opetussuunnitelmatyössä voitiin käyttää sähköistä alustaa ensimmäistä kertaa opetussuunnitelmahistoriassa. Monet opetuksen järjestäjät hyödynsivät Opetushallituksen julkaisemaa perusteiden verkkoversiota, ePerusteita, mutta muitakin sähköisiä alustoja käytettiin. Sähköinen opetussuunnitelma mahdollistaa sen, että opettajat voivat helposti hakea opetussuunnitelmasta kulloinkin tarvittavaa tietoa. (Ks. Opetushallitus; Salminen 2018, 49.)

Paikallisen työn tueksi Opetushallitus julkaisi opetussuunnitelman aikataulua selventävän tiekartan lukuvuosille 2012–2016 ja järjesti vuosina 2014–2016 useita koulutustilaisuuksia eri puolilla Suomea sekä suomeksi että ruotsiksi. Koulutuksissa käsiteltiin oppiaineiden tavoitteiden vuosiluokkakohtaista määrittelyä, oppimisen arviointia, opetuksen eheyttämistä ja ePerusteiden käyttämistä paikallisen opetussuunnitelman laatimisessa. Valtioneuvoston asetus perusopetuksen tavoitteista ja tuntijaosta (422/2012) käynnisti opetussuunnitelmaprosessin paikallisella tasolla. Tuolloin viritettiin esi- ja perusopetuksen uudistamiseen kohdentuvat keskustelut ja kartoitettiin mahdollisia yhteistyökumppaneita. Opetuksen järjestäjät saivat myös kommentoitavakseen perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden yleisiä linjauksia. Vuoden 2013 aikana pohdittiin varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen sekä toisen asteen koulutuksen yhteistyön ja kasvatuksellisen jatkumon edellytysten luomista. Myös esiopetuksen opetussuunnitelman perusteluonnokset tulivat kommentoitavaksi. Opetuksen järjestäjät arvioivat myös opetussuunnitelmaprosessin taloudellisia vaikutuksia seuraavan vuoden talousarvion suunnittelussa.

Keväällä 2014 tarkennettiin opetussuunnitelmaprosessin etenemisen aikataulua ja käynnistettiin paikallisia OPS-koulutuksia. Jotkut opetuksen järjestäjät aloittivat jo oppilaiden ja huoltajien kanssa arvokeskustelut. Opetussuunnitelmaprosessin työntäyteisimmät ajat elettiin vuosina 2015–2016, kun työryhmät valmistelivat tuotoksiaan paikallista päätöksentekoa varten (ks. Opetushallitus). Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014, 1–2). Paikallinen opetussuunnitelmaprosessi eteni päätösvaiheeseen keväällä 2016, ja elokuussa voitiin uusi opetussuunnitelma ottaa käyttöön vuosiluokilla 1–6 kokonaisuudessaan. Opetussuunnitelman perusteiden lukujen 1–12 mukainen opetus voitiin aloittaa myös vuosiluokilla 7–9 lukuun ottamatta oppimisen arviointia ja valinnaisia aineita koskevia lukuja.

Paikallisten opetussuunnitelmien hyväksymisestä päättää opetuksen järjestäjä, joka yleensä on kunta. Opetusta voivat järjestää myös valtio tai asiaankuuluvan luvan saaneet yksityiset yhteisöt tai säätiöt. Opetuksen järjestäjällä on toimielin, joka päättää opetukseen ja koulutukseen liittyvistä lakien, asetusten ja opetussuunnitelman perusteiden määrittämisestä asioista. Kunnassa opetusta koskevista asioista päättää poliittisesti valittu lautakunta, joka voi nimitykseltään olla esimerkiksi sivistys- tai opetuslautakunta. Kunnan päätöksen mukaisesti yksittäisten koulujen toimintaa voi ohjata lisäksi johtokunta, jossa on myös oppilaiden huoltajien edustus. Vuoden 2014 perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaan opetuksen järjestäjän on huolehdittava siitä, että oppilailla on mahdollisuus ilmaista mielipiteensä kouluunsa liittyvistä ja oppilaita yhteisesti koskettavista asioista. Se voi toteutua esimerkiksi oppilaskunta- tai nuorisovaltuustotoiminnan myötävaikutuksella tai muulla sopivalla tavalla. Kun paikallisesti linjataan opetussuunnitelman keskeisiä tavoitteita, päätöksenteko edellyttää myös yhteistyötä huoltajien kanssa ja heidän kuulemistaan. (Perusopetus 2020, yleiset valtakunnalliset tavoitteet ja tuntijako 2010, 19.)

Opetushenkilöstön täydennyskoulutus opetussuunnitelmaprosessin tukena

Jo 1990-luvun opetussuunnitelmauudistuksen aikaan koulut osallistui-
vat vahvasti opetussuunnitelmatyöhön. Samoin on ollut 2000-luvulla-
kin. Vuoden 2004 opetussuunnitelmauudistukseen valmistauduttiin
valtakunnallisesti siten, että tuolloin toiminut Opetusalan koulutuskes-
kus, Opeko, järjesti opetushenkilöstölle Opetushallituksen rahoittamia
OPS-prosessinohjaajakoulutuksia (3 ov). Opetussuunnitelman käyttöö-
non jälkeen Opetushallitus kutsui paikallisia opetussuunnitelmaproses-
sin ohjaajia *Jotta tuli ei sammuisi* -seminaariin. Tavoitteena oli kannustaa
opetuksen järjestäjiä pitämään yllä opetussuunnitelmaprosessia myös ope-
tussuunnitelman käyttöönoton jälkeen. Koulutettaville korostettiin
ajatusta opetussuunnitelmasta elävänä asiakirjana, jota voidaan päivittää,
kun käytännön opetustyössä havaitaan olevan siihen tarvetta.

Jotta tuli ei sammuisi -ajatuksen eteenpäin viemiseksi Opetusalan kou-
lutuskeskus järjesti Opetushallituksen rahoittamana vuosina 2008–2009
Alueellisten OPS-prosessinohjaajien kouluttajakoulutuksen (8 op) ja val-
mentajakoulutuksen (10 op). Edellä mainittujen koulutusten tavoitteena
oli antaa osallistujille valmiuksia tukea ja ohjata opetussuunnitelman
perusteiden ja paikallisen opetussuunnitelman toteutumista ja seurantaa
niin kouluissa kuin kunnissa. Niin ikään koulutettavia ohjattiin poh-
timaan opetussuunnitelmien jatkuvan kehittämisen merkitystä ja sen
edellyttämiä rakenteita. Samalla mallinnettiin monenlaisia, myös koulun
arjessa toimivia työskentelymenetelmiä, kuten yhteistoiminnallista oppi-
mista, kokemuksellista ja kollegiaalista työskentelyä sekä hyvien käytäntö-
jen yhteistä reflektointia ja jakamista.

OPS2016-prosessin aikana opettajien ja rehtoreiden täydennyskou-
lutuksesta huolehti yliopistojen harjoittelukoulujen eNorssi-verkosto,
joka toimi paikallisen opetussuunnitelmatyön tukena syksystä 2013 al-
kaen yhteistyössä Opetushallituksen ja Aluehallintovirastojen kanssa.
Eri puolilla Suomea järjestettiin alueellisia työpajoja opetussuunnitel-
maprosessin avuksi vuosina 2013–2015. Koulutusten tavoitteena on ope-
tussuunnitelmaosaamisen edistäminen, paikallisen prosessin johtamisen
ja koordinoinnin tukeminen, erilaisten työtapojen ja yhdessä tekemisen

edistäminen sekä valtakunnallisen ja paikallisen opetussuunnitelmatyön yhteyden vahvistaminen. (<http://www.enorssi.fi/ops-ja-oppilaan-tuki/opetussuunnitelmatyo>.)

Esimerkki pienen uusmaalaisen kunnan opetussuunnitelmatyöstä

Opetushallituksen *Jotta tuli ei sammuisi* -seminaari sytytti kahden uusmaalaisen opetussuunnitelmaprosessin ohjaajan mieleen ajatuksen opetussuunnitelman arviointi- ja kehittämistyöryhmästä, joka toimisi säännöllisesti, muulloinkin kuin vain kiihkeissä uudistusvaiheissa. Niinpä pieneen uusmaalaiseen kuntaan perustettiin vuonna 2007 työryhmä, johon kuuluivat sivistysjohtajan lisäksi kaikkien koulujen rehtorit ja jokaisesta koulusta myös opettajien edustaja, yhteensä kymmenkunta henkilöä. Ryhmän vetäjänä toimi OPS-prosessinohjaaja-rehtori. Yli kymmenen vuoden ajan tämä OPS-arviointityöryhmä on kokoontunut säännöllisesti, noin kerran kuukaudessa. Opetussuunnitelman päivityksiä varten on kulloinkin koottu 3–4 hengen asiantuntijaryhmä, joka on tehnyt tarvittavat sisällölliset muutokset opetussuunnitelmaan. Muutosesitykset on käsitelty OPS-arviointityöryhmässä ennen sivistyslautakuntaan hyväksyttäväksi menoa. Kaikki kunnan opettajat ovat osallistuneet opetussuunnitelmatyöhön. OPS-arviointityöryhmä on systemaattisesti suunnitellut ja koordinoitunut prosesseja myös suurten opetussuunnitelmauudistusten välissä, kun perusteet ovat muuttuneet, esimerkiksi oppimisen ja koulun käynnin tukeen ja oppilashuoltoon liittyvien lukujen osalta.

Kun opetus- ja kulttuuriministeriö julkaisi vuonna 2010 perusopetuksen laatukriteerit, kunnan OPS-arviointiryhmä ryhtyi työstämään perusopetuksen laatukäsikirjaa ja laadunarviointimenetelmää. Perusopetuksen laadunkehittämiseen kunta sai myös valtionavustusta ja osallistui seudulliseen yhteistyöhön. Laadun kehittämisen tuloksena syntyi CAF-pohjainen perusopetuksen laatukäsikirja, joka kattaa yhdeksän arviointialuetta: johtajuus, strategiat ja toiminnan suunnittelu, henkilöstö, sidosryhmät ja resurssit, prosessit, asiakastulokset, henkilöstötulokset, yhteiskunnalliset tulokset ja keski- suorituskäytökset. (Perusopetuksen laatukriteerit

2010.) Arviointityöryhmän nimi muutettiin OPS-laaturyöryhmäksi, sillä se huolehtii myös perusopetuksen laadunarviointimenetelmän kehittamisestä ja päivittämisestä. Koska opetuksen laadun kehittämisen perustana ovat opetuksen järjestäjälle ja koululle asetetut opetussuunnitelmaa ja opetusta koskevat vaatimukset, kunnassa pidettiin luontevana, että opetussuunnitelman kehittämisestä vastaavan työryhmän toimintaan sisältyy myös perusopetuksen laadun kehittämisen organisointi.

Uuden perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukainen opetussuunnitelmaprosessi alkoi keväällä 2014, kun kunnan opettajat pohtivat yhdessä Veso-koulutuksessa tulevaisuudessa tarvittavia taitoja ja opetussuunnitelman arvopohjan paikallisia painotuksia. ”Vastuullisen toiminnan kautta itsenäiseen ajatteluun kasvaminen” oli aiemman opetussuunnitelmaprosessin myötä syntynyt paikallisen arvopohjan kiteytys. Konstruktivistisen oppimiskäsityksen hengessä se toimi uuden opetussuunnitelman arvopohjan rakennusaineena ja täydentyi ihmisenä kasvamiseen, yhteisöllisyyteen ja luovuuteen liittyvillä painotuksilla.

Käytännössä kuntakohtainen opetussuunnitelmatyö järjestettiin siten, että OPS-laaturyöryhmä vastasi muun muassa opetussuunnitelman arvopohjaa, koulun toimintakulttuuria, oppimisen ja hyvinvoinnin edistämistä, oppimisen arviointia, oppimisen ja koulunkäynnin tukea sekä oppilashuoltoa koskevista paikallisesti päätettävien asioiden sisällöstä. Luokan- ja aineenopettajista koostuvien ryhmien tehtävänä oli pohtia ja kirjata oppiaineita koskevat tavoitteet, sisällöt ja arviointi eri vuosiluokille jaoteltuina. Huoltajat ja oppilaat osallistuivat niin ikään opetussuunnitelmaprosessiin: kunnan koulujen yhteistä arvopohjaa pohdittiin vanhempainilloissa yhteistoiminnallisten menetelmien avulla. Huoltajien ja opettajien ajatukset keskeisistä paikallisista arvopainotuksista osoittautuvat hyvin samankaltaisiksi. Oppilaat keskustelivat tulevaisuuden taidoista ja koulun arvoista oppilaskuntien ohjaavien opettajien johdolla. Oppilaat nostivat yhdessä tekemisen ja olemisen, niin ettei ketään kiusata, tärkeimmäksi asiaksi.

Opetussuunnitelmatyön alkuvaiheessa tehtiin myös seutukunnallista yhteistyötä naapurikuntien kanssa: opetussuunnitelmaprosessin ohjaajat kokoontuivat keskustelemaan muun muassa tuntijaosta, monialaisten

oppimiskokonaisuuksien toteuttamistavoista, käsiyöoppiaineen opetussuunnitelmasta, valinnaisuudesta perusopetuksessa ja oppimisen arvioinnista. Seutukunnallisesta yhteistyöstä huolimatta kunnat tekivät omat opetussuunnitelmansa. Osaltaan siihen vaikutti kuntien erilainen tuntijako: joissakin kunnissa käytettiin valtioneuvoston asetuksen mukaista minimituntimäärää, kun toisissa oli resursoitu enemmän vuosiviikkotunteja opetukseen.

Paikallisella tasolla päästiin opetussuunnitelman uudistustyössä sujuvasti alkuun, sillä käytössä oli hyvä toimintamalli jo vuosien 2003–2004 opetussuunnitelmaprosessista. Työn onnistumisen mahdollistajana oli koko kunnan opetushenkilöstön aktiivinen ja innostunut osallistuminen pitkään prosessiin. Kunta resursoi paikallisen opetussuunnitelmatyön hyvin. Lähtökohtana oli, että työryhmät pystyivät käyttämään opetussuunnitelmatyöhön kokonaisia työpäiviä, jolloin oppitunteja hoitivat sijaiset. Keskimäärin yhden ainekohtaisen opetussuunnitelman tekemiseen käytettiin kaksi työpäivää ja niiden lisäksi myös kuntakohtaisia Veso-päiviä vuosina 2015–2016. Vesoissa keskusteltiin yhteisesti myös tulevaisuuden taidoista, arvopohjasta, oppimiskäsityksestä ja -ympäristöistä, oppimisen ja kasvun tuesta, kuten muistakin Opetussuunnitelman perusteiden lukujen 1–12 sisällöistä. Prosessin ajan ja sen jälkeenkin on keskeinen kysymys ollut, *miten* opetus ja oppiminen muuttuvat.

Opetussuunnitelman sähköisenä verkkoympäristönä päätettiin käyttää Pedanet-alustaa. Samoin sovittiin sisältöjen julkaisujärjestyksestä: paikallisesti päätettävät asiat laitettiin lukujen alkuun, jotta ne on helppo löytää tarvittaessa. Opetussuunnitelman perustetekstit ovat niin ikään luettavissa asianomaisesta kohdasta. Kokonaisuutena katsoen paikallinen opetussuunnitelmaprosessi sujui hyvin: Vesoissa kunnan opettajat pääsivät tutustumaan toistensa kouluihin ja niiden erilaisiin oppimisympäristöihin. Koulutuspäivien aikana myös mallinnettiin erilaisia yhteistoiminnallisia opetusmenetelmiä. Oppiainekohtaiset ja muutkin työryhmät saivat itse suunnitella työnsä etenemisen. Sijaisjärjestelyiden vuoksi työryhmien kokoontumisaikoja toki täytyi koordinoita. Pääsääntöisesti opettajat pitivät hyvänä sitä, että paikalliseen opetussuunnitelmaprosessiin osallistu-

malla opetussuunnitelman perusteet tulevat tutuiksi ja samalla voi vaikuttaa myös omaan työhönsä.

Pohdintaa vuosien 2012–2016 opetussuunnitelmauudistuksesta

Tätä artikkelia kirjoitettaessa opetussuunnitelmien uudistamisen kansallinen sykli on vaiheessa, jossa toimeenpannaan ja seurataan edellisen uudistuksen toteutumista. Opetushallitus on tehnyt opetussuunnitelmauudistuksen seurannan itsearvioinnin. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) toteuttaa parhaillaan esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmauudistuksen arviointia vuosina 2016–2020. Sen tehtävä on tuottaa tietoa opetuksen ohjausjärjestelmän toimivuudesta, vaikuttavuudesta ja opetussuunnitelman tavoitteiden saavuttamista edistävistä ja estävistä tekijöistä.

Opetussuunnitelma-arvioinnin ensimmäisen osahankkeen tulosten mukaan koulutuksen valtakunnallinen ja paikallinen ohjausjärjestelmä tukee esi- ja perusopetuksen toteuttamista, ja tuntijako tukee oppiaineiden ja vuosiluokkakohtaisten tavoitteiden saavuttamista. Tuntijaon ei kuitenkaan ole nähty edistävän riittävästi laaja-alaisen osaamisen tavoitteiden toteutumista tai opetuksen kehittämistä. Paikallisen opetussuunnitelman valmistelu- ja käyttöönottoprosessin onnistumiseen vaikuttavat kehittämismyönteinen ilmapiiri, osallistuminen ja eri toimijoiden välinen yhteistyö. (Saarinen ym. 2019, 3–4.)

Opetushallituksen itsearviointiin liittyvään seurantaprosessiin on kuulunut kyselyin ja paikallisten opetussuunnitelmien läpikäynnin avulla tehty uudistuksen onnistumisen tarkastelu. Seurannan tuloksena on havaittu, että paikalliset opetussuunnitelmalliset ratkaisut etenkin oppiaineiden tavoitteiden ja sisältöjen määrittelyssä sekä arvioinnin linjauksissa ovat muodostuneet erilaisiksi eri kunnissa. Paikallinen opetussuunnitelmatyö ja painotukset vaikuttavat väistämättä siihen, millaiseksi opetussuunnitelma muodostuu, ja paikalliseen päätöksentekoon on kansallisessa ohjauksessa myös kannustettu. Kun kyseessä on ollut koulujen toiminta-

kulttuurin ja pedagogiikan muutoksen tähtäävä uudistus, on paikallisilla omaleimaisilla ratkaisuilla väistämättä suuri merkitys. Koska paikalliset opetussuunnitelman laatimisen prosessit ovat erilaisia, ovat myös niistä syntyneet tuotokset, eli kirjoitetut opetussuunnitelmat erilaisia ratkaisuiltaan ja tyyliältään. Toimintakulttuurin uudistamiseen pyrkivässä muutoksessa on opetussuunnitelman laatimisprosessilla suuri merkitys, ja prosessien aikana on koko maassa tehty valtava määrä merkittävää työtä. Opetussuunnitelmauudistusta tutkivan Koululla on väliä -tutkimushankkeen tulokset kuitenkin nostavat perusopetuksen opetussuunnitelmauudistuksen keskeisimmäksi säätelijäksi onnistuneen opetussuunnitelman perusteasiakirjan (Kivioja ym. 2018). Sillä, että paikallista opetussuunnitelmatyötä ohjaava kansallinen perusteasiakirja on koherentti ja ymmärrettävä, on merkitystä koko uudistuksen vaikuttavuuden kannalta (Pieta-rinen, Pyhäntö & Soini 2017).

Opettajien autonomian vähentyminen on huolta nostattanut suuntauksia eri maissa (Erss 2018). Tähän liittyen korostetaan yksityiskohtaista opetussuunnitelmaa ja testaamiseen perustuvaa toimintakulttuuria opettajien ammatillisuuden kaventajina ja jopa ammatin arvostuksen heikentäjinä. Opetussuunnitelman ohjaavuutta on tärkeää tarkastella autonomian lisäksi koulujen ja opettajien toimintaedellytysten näkökulmasta. Opetussuunnitelman antama autonomia ei välttämättä lisää opettajien edellytyksiä toimia ja toteuttaa työtään (Salminen 2018, 19). Tämä liittyy ennen kaikkea opetussuunnitelmatekstin selkeyteen, mutta myös opetussuunnitelmallisten ratkaisujen avaamiseen, taustoittamiseen ja opettajien ohjaamiseen opetussuunnitelman toteuttamisessa. On myös tutkimuksia, joiden tuloksissa on todettu, että koulut ja opettajat toivovat opetussuunnitelman perusteilta selkeää ohjausta opetuksensa tueksi (Atjonen ym. 2008; Salminen 2018; Sulonen ym. 2010).

Pohdittavaksi kysymykseksi on noussut, kuinka paljon kuntien ja koulujen opetussuunnitelmat voivat eriytyä vaarantamatta koulutuksellista tasa-arvoisuutta. Kansallisen kehittämisen näkökulmasta tämän hetken ja tulevaisuuden haasteena on löytää tasapaino koko maassa yhtenäisten ja paikallisesti tehtävien ratkaisuiden välille. Kysymys opetussuunnitelman ohjaavuudesta ei ole joko kansallinen tai paikallinen, vaan kansallisen ja

paikallisen päätöksenteon välillä on liikuttava molempiin suuntiin. Tämä tarkoittaa, että nykyistä selkeämmin olisi ratkaistava, miltä osin opetus-suunnitelmaan sisältyvät asiat on ohjattava kansalliselta tasolta siten, että ne varmistavat perusopetuksen riittävän yhtenäisyyden. Toisaalta on annettava selkeä päätösvalta opetuksen järjestäjille paikallisesti määriteltävissä asioissa. Tässä tullaan jossakin määrin aiemmin esiteltyyn opetus-suunnitelman sisällölliseen ja pedagogiseen ulottuvuuteen. Saattaa olla tarkoituksenmukaista ohjata kansallisesti nykyistä yksiselitteisemmin esimerkiksi opetuksen tavoitteiden ja sisältöjen sekä arvioinnin määrittelyä, jottei niiden osalta kuntien väliset erot kasvaisi niin suuriksi, että perusopetuksen yhtenäisyys vaarantuu. Sen sijaan oppimisympäristöjen ja työtapojen valintaa, käyttöä ja kehittämistä ohjaavat tavoitteet ja toimet on tarkoituksenmukaisinta suunnitella paikallisesti. Siten voidaan parhaiten tukea ja edistää myös opettajien ammatillista kehittymistä ja mahdollisuuksia paikallisista lähtökohdista rakentuviin toimintatapoihin.

Lähteet

- Atjonen, P., Halinen, I., Hämäläinen, S., Korkeakoski, E., Knubb-Manninen, G., Kupari, P., Mehtäläinen, J., Risku, A-M., Salonen, M. & Wikman, T. 2008. Tavoitteista vuorovaikutukseen: perusopetuksen pedagogiikan arviointi. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 30. Jyväskylä: Gummerus.
- Autio, T. 2006. Subjectivity, curriculum and society: between and beyond German didactic and Anglo-American curriculum studies. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates (LEA).
- Erss, M. 2018. 'Complete freedom to choose within limits' – teachers' views of curricular autonomy, agency and control in Estonia, Finland and Germany. *The Curriculum Journal* 29 (2), 238–256.
- Hirvonen, K. 2012. Onko laskutaito laskussa? Matematiikan oppimistulokset perusopetuksen päättövaiheessa 2011. Koulutuksen seurantaraportit 2012:4. Helsinki: Opetushallitus.
- Kallo, J. & Saarinen, T. 2010. Vertailevan ja kansainvälisen koulutustutkimuksen historialliset ja nykyiset haasteet. *Kasvatus* 4, 311–315.
- Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi). <https://karvi.fi/esi-ja-perusopetus/oppimistulosten-arvioinnit/>. Luettu 31.10.2019.
- Kansanen, P. 1976. Näkökohtia opetussuunnitelman asemasta opetuksen käsitteistössä. *Kasvatus* 3, 155–161.
- Kivioja, A., Soini, T., Pietarinen, J. & Pyhältö, K. 2018. Mikä on keskeistä hyvässä opetussuunnitelmaprosessissa? *Kasvatus* 49 (4), 310–325.
- Kämppi, K., Välimaa, R., Ojala, K., Tynjälä, J., Haapasalo, I., Villberg, J. & Kannas, L. 2012. Koulukokemusten kansainvälistä vertailua 2010 sekä muutokset Suomessa ja Pohjoismaissa 1994–2010. WHO-Koululaistutkimus (HBSC-Study). Koulutuksen seurantaraportit 2012: 8. Opetushallitus.
- Kärnä, P., Hakonen, R. & Kuusela, J. 2012. Luonnontieteellinen osaaminen perusopetuksen 9. luokalla 2011. Koulutuksen seurantaraportit 2012:2. Helsinki: Opetushallitus.
- Lankinen, T. & Lahtinen, M. 2018. Koulutuksen lainsäädäntö käytännössä. 10. uudistettu painos. Helsinki: Tietosanoma.
- Lappalainen, H.-P. 2011. Sen edestään löytää – äidinkielen ja kirjallisuuden oppimistulokset perusopetuksen päättövaiheessa 2010. Koulutuksen seurantaraportit 2011:2. Helsinki: Opetushallitus.

- Niemi, E. & Metsämuuronen, J. (toim.) 2010. Miten matematiikan taidot kehittyvät? Matematiikan oppimistulokset viidennen vuosiluokan jälkeen vuonna 2008. Koulutuksen seurantaraportit 2010:2. Helsinki: Opetushallitus.
- OECD. Future of Education and Skills 2030. <https://www.oecd.org/education/2030-project/>. Luettu 31.10.2019.
- Opetushallitus. https://www.oph.fi/ops2016/paikallisen_tyon_tuk. Luettu 15.10.2018.
- OPStuki2016 – paikallisen opetussuunnitelmaprosessin tukikoulutus. <http://www.enorssi.fi/ops-ja-oppilaan-tuki/opetussuunnitelmatyo>. Luettu 18.10.2019.
- Perusopetus 2020, yleiset valtakunnalliset tavoitteet ja tuntijako 2010. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:1. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Perusopetuksen laatukriteerit 2010. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2010:6.
- Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004. Helsinki: Opetushallitus.
- Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014. Helsinki: Opetushallitus.
- Perusopetusasetus 852/1998.
- Perusopetuslaki 628/1998.
- Pietarinen, J., Pyhältö, K. & Soini, T. 2017. Large-scale curriculum reform in Finland – exploring the interrelation between implementation strategy, the function of the reform, and curriculum coherence. *The Curriculum Journal* 28 (1), 22–40.
- Rautopuro, J. & Juuti, K. (toim.) 2018. PISA pintaa syvemmältä. PISA 2015 Suomen pääraportti. Suomen kasvatustieteellinen seura. Kasvatusalan tutkimuksia 77. Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino.
- Rinne, R. 1984. Suomen oppivelvollisuuskoulun muutokset vuosina 1916–1970. *Julkaisuja c 44*. Turun yliopisto.
- Saari, A., Salmela, S. & Vilkkilä, J. 2017. Bildung- ja curriculum-perinteet suomalaisessa opetussuunnitelma-ajattelussa. Teoksessa T. Autio, L. Hakala & T. Kujala (toim.) *Opetussuunnitelmatutkimus. Keskustelunavauksia suomalaiseen kouluun ja opettajankoulutukseen*. Tampere University Press, 61–82.

- Saarinen, J., Venäläinen, S., Johnson, J., Cantell, H., Jakobsson, G., Koivisto, P., Routti, M., Väänänen, J., Huhtanen, M., Kivistö, A. & Viitala, M. 2019. OPS-työn askeleita. Esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteiden 2014 toimeenpanon arviointi. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 1:2019.
- Salminen, J. 2018. Opetussuunnitelman ohjaustapa ja opettajan opetussuunnitelmaosaaminen. Opettajan toimijuuden osa-alueiden tarkastelua. Väitöskirja. Turun yliopiston julkaisuja. Sarja C, osa 455.
- Scott, D. 2008. Critical essays on major curriculum theorists. London: Routledge.
- Sulonen, K., Heilä-Ylikallio, R., Junttila, N., Kola-Torvinen, P., Laine, T., Ropo, E., Suortamo, M., Knubb-Manninen, G. & Korkeakoski, E. 2010. Esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmajärjestelmän toimivuus. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 26.
- Wahlström, N. & Sundberg, D. 2017. Discursive institutionalism: towards a framework for analysing the relation between policy and curriculum. *Journal of Education Policy* 33 (1), 163–183. <https://doi.org/10.1080/02680939.2017.1344879>.
- Valtioneuvoston asetus perusopetuksen yleisistä tavoitteista ja tuntijaosta 422/2012.
- Vitikka, E. 2009. Opetussuunnitelman mallin jäsenyys: sisältö ja pedagogiikka kokonaisuuden rakentajina. Suomen kasvatustieteellinen seura. Kasvatusalan julkaisuja 44. Jyväskylä: Yliopistopaino.
- Vitikka, E., Krokfors, L. & Rikabi, L. 2016. The Finnish national core curriculum: design and development. Teoksessa A. Toom & A. Kallioniemi (toim.) *Miracle of education: the principles and practices of teaching and learning in Finnish schools*. Rotterdam: Sense Publishers, 83–90.