
Juhani Pirttiniemi

Kouluylhallituksen tarkastustoimesta opetushallituksen informaatio-ohjaukseen

Uno Cygnaeuksen tarkastustoimi

Uno Cygnaeus tuli kansakoulujen ylitarkastajan virkaan vuonna 1861. Samanaikaisesti vuosina 1863 - 1869 hän oli myös Jyväskylän seminaarin johtajana. Vuonna 1870 Cygnaeus nimettiin vasta perustetun koulutoimen yllhallituksen, kouluylhallituksen, jäseneksi.

Kouluylhallituksen alkuaikoina Cygnaeus hoiti yksin kaikki kansakouluja ja seminaareja koskevat asiat. Tarkastuskäynnit olivat keskeinen osa työtä. Vuonna 1872 Cygnaeus olikin ilmoittanut kouluylhallitukselle liiallisista tehtävistä. Hän ehdotti tehtävien jakamista. Ehdotukseen suostuttiin. K. G. Leinbergin tarkastusalueeksi tuli Jyväskylän pohjoispuoli Suomea. Samana vuonna Leinberg olikin tehnyt jo ensimmäisen tarkastusmatkan Vaasan ja Oulun lääneihin.

Cygnaeuksen ja Leinbergin yhteistyö ei sujunut erityisen hyvin, vaikka he olivatkin aikaisemmin olleet läheisiä ystäviä. Taustalla oli politiikkaa ja koulutuspolitiikkaa. Suomenmieliset sekä Leinberg kannattivat alkuopetuksen kehittämistä. Cygnaeuksen mukaan kodin ja kansakoulun väliin ei mahtunut mitään muuta koulumuotoa. Cygnaeukselle kansakoulu oli yhtä kuin hänen elämänsä. Sitä hän halusi suojella loppuun asti. Cygnaeuksen ura kouluylhallituksessa jatkui lähes hänen kuolemaansa asti, ainakin osittain seuraajakysymyskiistasta johtuen.

Tarkastusmatkat olivat merkittävä osa Cygnaeuksen koko virkatoimen hoitoa kouluylivaltiossa. Seminaarit olivat keskeisiä tarkastuskäyntien kohteita vuosittain. Matkoihin liittyi kansakoulujen tarkastuksia. Tarkastuskertomukset osoittivat tarkastusten perusteellisuuden. Cygnaeus ei kuitenkaan ollut virkavaltainen – näin ainakin hänen apulaistensa O. Hynén ja Aleksanteri Haapanen ovat kertoneet.

Cygnaeus teki tarkastusmatkoja 1880-luvulle asti. Kaikesta päätellen matkat olivat yleensä mielenkiintoisia ja Cygnaeusta itseään palkitsevia. Esimerkiksi vuonna 1878 Cygnaeus oli virkamatkalla helmikuun alusta maaliskuun puoliväliin ja huhtikuun puolivälistä kesäkuun puoliväliin. Rautatieliikenteen yleistymisen helpotti tarkastusmatkoja.

Alkuvaiheessa kansakoulujen tarkastus oli siis pääosin Cygnaeuksen tehtävänä. Vuonna 1873 kouluylivaltio keskusteli tarkastuksen hajauttamisesta. Tuohon aikaan ainoastaan noin puolet opettajista oli seminaarin käyneitä. Tämän takia tarkastustoiminta olikin Cygnaeuksen mukaan erityisen tärkeää. Hänen mielestään kansakoulun tarkastajia tuli saada valtiovarain. Tarkastajia ei tarvittu tilastojen kerääjiksi, vaan vaikuttamaan koulunpitoon ja olemaan opettajien tukena. Ratkaisuksi tulivat sivutoimiset paikallistarkastajat. Useimmat olivat taustaltaan pappeja, kuten Cygnaeuskin. Cygnaeukselle annettiin lupa kutsua nämä tarkastajat kokoon neuvoakseen heitä.

Cygnaeuksen mukaan kansakouluissa tuli käydä kerran lukukaudessa. Kahteen asiaan piti kiinnittää erityisesti huomiota: opettajien persoonallisuuteen ja koulujen valvontaan. Kristillisen kasvatuksen perustan valvominen oli itsestään selvyys. Paikallistarkastajien kokouksissa myös keskusteltiin – Cygnaeuksen puheiden lisäksi. Siisteys ja koulun järjestys olivat tärkeitä Cygnaeukselle. Kunkin oppiaineiden merkityksiä käytiin läpi. Voimistelun, laulun ja käsityön tärkeys tulivat selvästi esille. Cygnaeusta voitaneen pitää perustellusti myös ammatillisen koulutuksen merkittävänä kehittäjänä. Käsityöhän antoi

maaseudulla perustaidot elämän arjessa selviytymiseen.

Vuonna 1884 jokaiseen lääniin (8) tuli piiritarkastajan virka. Laaditun johtosäännön mukaan kansakouluntarkastajien piti käydä vähintään kerran vuodessa piirinsä kouluissa mm. kuuntelemassa opetusta. Opettajat tuli myös kutsua säännöllisiin vuosikokouksiin, joissa heille annettiin pedagogisia ohjeita. Piiritarkastajien myötä yhtenäiset lomakkeet ja tietojen keruu kouluista yleistyi. Monet sivutoimiset tarkastajat, joita oli jo 48, jäivät tässä vaiheessa syrjään. Tämä aiheutti paitsi runsaasti mielipahaa myös ongelmia kansakoulujen ja papiston välillä. Myöhemmin kaupungeihin tuli paikallisia tarkastajia. Suurimmissa kaupungeissa he olivat päätoimisia, pienemmissä sivutoimisia.

Tarkastajainstituutiosta muodostui keskushallintoon merkittävä osa. Tarkastajien pätevyysvaatimukset olivat Cygnaeuksen esityksen mukaisia. Kansakouluun perehtyneisyyttä vaadittiin, filosofian kandidaatin tutkinto oli yleinen vaatimus, mutta lisäksi myös ansioituneet kansakoulunopettajat saattoivat tulla tarkastajanvirkoihin valituiksi. Myöhemmin kansakoulunopettajilta vaadittiin lisäopintoja. Senaatti vahvisti Cygnaeuksen esittämän pätevyysmallin.

Cygnaeuksen kuollessa tarkastustoiminta kansakouluissa oli vakiintunut. Samoilla periaatteilla edettiin pääpiirteittäin lähes vuosisata. Kouluylivaltuutuksella oli johtava vastuu, läänit hoitivat omaa tehtäväänsä. Kaupunkien tarkastustoimintaa oli, mutta sen määrä ja laatu vaihteli. Kouluylivaltuus muuttui kouluhallitukseksi vuoden 1918 huhtikuussa.

Tarkastusten merkitys kouluille: Mitä Oulussa tapahtui?

Oulun kansakoulujen johtokunnan pöytäkirjoista ilmenee tarkastusten merkitys kaupungille, sen koululautakunnalle, johtajaopettajille ja opettajille melko pian kansakoulujen pe-

rustamisen jälkeen. Tarkastusta odotettiin, sitä jännitettiin, siihen kohdistui myös odotuksia. Se mitä tarkastuksissa kirjattiin, koettiin kaupunkia velvoittaviksi – toimenpiteisiin tuli ryhtyä. Johtokunnan pöytäkirjoista käy esimerkiksi 1890-luvulla ilmi, että Heinätorin koulun yhteydessä ollut väliaikaiseksi tarkoitettu tila oli koulukäyttöön hyvin puutteellinen. Kouluylivaltuutuksen ylitarkastaja Flodin moitti tarkastuspöytäkirjassa kaupunkia tiloista ja kehotti kaupunkia vuokraamaan tai rakentamaan luokkahuoneita lisää “jotta ei samaan luokkaan tarvitsisi kahta luokkaa peräkkäin panna”. Johtokuntaan Flodin vierailu sai vauhtia. Johtokunta lähetti kirjelmän kaupunginvaltuustolle ja pyysi sitä välittömästi hankkimaan neljä luokkahuonetta. Tilanne parani tarkastuksen jälkeen, mutta tilatarpeet jatkuivat. Oppilaiden määrä lisääntyi jatkuvasti. Osittain tarkastuskäynti oli vaikuttamassa myös uusien koulujen rakentamiseen, ei ainoastaan tilapäistilojen käyttöönottoon.

Oppilasmäärän kasvaessa ongelmat eivät Oulun kaupungin kansakoulussa rajoittuneet vain tiloihin. Ongelmia oli myös opetuksen toteutuksessa. Vuoden 1903 lopulla kouluylivaltuutuksen tarkastaja H. W. Basilier tutustui viikon ajan kaupungin kansakoululaitokseen. Tarkastuskertomuksessaan Basilier toi esille epätarkoituksen mukaisen luokkajaon, joka ei perustunut voimassaoleviin asetuksiin. Luokkajako vaikeutti yläkoulun opettajan saman luokan yhtäjaksoista opettamista kolmannelta kuudenteen vuoteen, mikä oli yleinen käytäntö maamme kansakoululaitoksessa. Samoin tarkastaja Basilier piti epäkohtana, ettei kaikilla rinnakkaisilla ensimmäisillä luokilla, yhdeksän rinnakkaisosastoa tuohon aikaan, ollut aina omaa opettajaa. Osa viikkotunneista hoidettiin opettajien yhteistyönä. Ehkä tarkastaja Basilierin vakavin moite kohdistui ns. valmistavan luokan vähäiseen tuntimäärään. Kouluylivaltuutuksen julkaisemia mallikurssien toteutusta ei kyetty Oulussa toteuttamaan liian pienen tuntimäärän takia.

Edellä mainittujen ja muidenkin huomautusten johdosta joh-

tokunta totesi vuodelta 1881 olevan Oulun kaupungin kansakoulun ohjesäännön vanhentuneeksi ja pyysi valtuusmiehiä asettamaan toimikunnan valmistelemaan ohjesääntöä tai antamaan tehtävän johtokunnan vastuulle. Ohjesäännön valmistelu kesti monien viiveiden takia melkein viisi vuotta. Tosin ensimmäisen vuoden opetukseen liittyvät puutteet, joihin Basilier oli puuttunut tiukasti, korjattiin nopeasti.

Tarkastajien matka tiesi velvoitteita ja vastuita kaupungille. Opettajakunnalla oli edustus kansakoulun johtokunnassa. Vakiintuneen tavan mukaan opettajaedustaja oli kokousten sihteeri. Usein johtokunnassa mukana oleva opettajajäsen oli yhteiskunnallisesti aktiivinen, joten kokouksissa saattoi senkin takia tulla ristiriitoja. Basilierin käynnin aikana tarkastuksen kirjaaminen, pöytäkirjan tekeminen, kuului opettaja Lundqvistille. Luottamuspuolan takia Lundqvist erosi Basilierin käynnin jälkeen. Tilalle tuli opettaja Matti Pallari, jonka yhteiskunnallinen aktiivisuus tuli olemaan valtakunnallisestikin merkittävää pankki- ja yritystoiminnassa.

Joulukuussa 1918 Oulun kaupungin kansakouluun tehtiin Kouluhallituksen määräyksestä tarkastus. Siitä vastasi koulu-neuvos Onni Rauhamaa. Rauhamaa puuttui opetussuunnitelmien epäselvyyteen. Mielenkiintoista “elimellistä yhteyttä eri aineitten oppimäärien kesken ei ollut huomattavissa”. Muotoaineissa pitäisi käsitellä samaa asianalaa kuin asia- eli reaaliaineissa. Ympäristöopetusta toteutettiin Oulussa alakansakoulussa selvästi liian vähän ja uskontoa liian paljon.

Muita Rauhamaan tarkastusmatkan havaintoja: opetusmenetelminä toiset opettajat noudattivat oppikirjojen sisältöjä kuulusteluissa ja valmistuksessakin lisäämättä mitään tai painamatta muutenkaan henkilökohtaista leimaa opetukseen. Mutta oli Oulussa Rauhamaan mukaan myös opettajia, joiden opetus oli muodon puolesta hyvin suunniteltua ja malliksi kelpaavaa. Opetusta voitaisiin Rauhamaan mukaan kehittää järjestämällä kritiikitunteja tiheään kaikissa aineissa ja sitten olisi määrät-

tävä kaikkien noudatettavaksi menetelmä, joka huomattaisiin parhaaksi.

Kouluneuvos Rauhamaan näkökulma koulurakentamiseen oli mielenkiintoinen. Oulun suunnitelmat olivat keskusta-alueeseen liittyviä, suorkoulua valmistelevia. Rauhamaa tahtoi rakennettavaksi pieniä koulurakennuksia kaupungin laiduille oppilaspuutarhoineen ja opettaja-asuntoineen. Näin koulukasvatus saataisiin Rauhamaan mukaan tehokkaammaksi. Luonnontieteellisen keskuksen suhteen hän kuitenkin suositti keskitämistä. Fysikaaliset ja kemialliset laboratoriot, piirustussalit ja käsityöpajat tuli saada aikaan riittävän hyvin varusteltuina. Vain keskitetty ratkaisu takaisi riittävän hyvän opetuksen.

Tarkastustoiminta koulunjohtajan näkökulmasta Oulujoen kansakoululla 1950-luvun alusta 1980-luvulle

Oulujoen kirkonkylän koulu olkoon esimerkkinä, miten tarkastustoimintaa on Suomessa toteutettu sotien jälkeisenä aikana. Koulu oli perustettu vuonna 1939 Ylä-Saarelan talon saliin. Oulujoki oli tuolloin maaseutua, vaikka etäisyys Oulun kaupungin keskustaasta olikin vain 7 kilometriä. Sodan jälkeen oulujokiset ryhtyivät puuhaamaan uutta koulurakennusta. Koulu saatiin aikaan loppuvuodesta 1949. Koulun pitkäaikaiseksi johtajaksi valittiin 1952 Sakari Närhi. Perhe asui koululla, mikä antoi hyvän tarkkailumahdollisuuden Oulujoen tapahtumiin.

Varuskunta-alueelle Hiukkavaaraan rakennettiin kerrostaloja, joihin muutti puolustusvoimissa työskenteleviä perheineen. Oulujoen koulu tarvitsi lisätilaa ja se saatiin 1950-luvun puoliväissä. Koulun johtajan kuvauksen mukaan koulu oli hieno: luokkataulut vihreitä, lattiat vaaleita, keskusradio ja sähköinen soittokello olivat teknisiä hienouksia. Liikunnan ja voimistelun tila oli suuri, se toimi samalla hyvänä juhlatilana.

“Eipä ollut odottamaton kansakoulutarkastajan pyyntö saada pitää Oulun pohjoisen piirin koulunjohtajien kokous juuri Oulujoen Kirkonkylän kansakoululla”. Toki täydellistä tyytyväisyyttä opettajat eivät kokeneet. Kouluhallituksen yliarkkitehti, joka oli suunnitellut uudet lisätilat, sai nuhteita. Opettajien yhteinen tila oli osittain maanpinnan alapuolella, ikkunat huoneen yläosassa. Lisäksi ikkunat avautuivat koulun taka-pihalle, eivät piha-alueelle, kuten opettajat olisivat toivoneet.

Kansakouluntarkastajien merkitys koulun toimintaan oli olenainen. Koulunjohtaja Närhi kertoo: “Tärkeimmät vieraat, joita emme edes aina odottaneet, olivat kansakouluntarkastajat. 1950-luvulun alussa eräänä talviaamuna tuli koulullemme vanhanko herrasmies, joka luokkaan saavuttuaan esitteli itsensä Latolaksi. Olin kuullut, että Oulun pohjoisen piirin tarkastuspiirin tarkastajana toimi Jaakko Latola. Toivotin hänet tervetulleeksi koulullemme ja luokkaani. Hän seurasi laskennon tuntia ja muidenkin opettajien pitämiä tunteja. Koulun kansliapapereita säilytettiin asunnossamme. Niihin hän tutustui koulupäivän päätyttyä kotonamme kahvikupin ääressä. Näin tutustuin miellyttävään esimieheeni ja taisin saada häneltä joitakin neuvojakin koulutyötä varten.”

Koulunjohtajan kuvaus tuo esille sen, etteivät kansakouluntarkastajat aina kertoneet etukäteen tulostaan, vaikka osa heistä ilmoitti tulostaan hyvissä ajoin. Koulun johtajana Närhi oli ilmoittanut tarkastajille, että parempi tulla ilmoittamatta. Silloin kuva koulun toiminnasta on todellisempi. Itse hän ei kokenut käyntejä mitenkään jännittävinä, vaan asiallisina ja tarpeellisina. Käynnit tukivat pitkällä aikavälillä koulun johtajan työtä, opettajat ja koulu sai ansaittua palautetta työstään.

Tarkastukseen kuului paitsi koulun “dokumentaation” varmentaminen, myös oppituntien seuraaminen. Palautetta ei näiden tarkastuksien aikana annettu kirjallisena, vaan opettajan ja tarkastajan välisenä keskusteluna.

Yleisen käytännön mukaan tarkastaja koululle tultuaan il-

moitti koulun johtajalle haluavansa seurata opettajien tunteja. Yleensä hän nimesi oppiaineet tai opettajat, joiden opetukseen hän halusi tutustua. Tarkastaja meni luokan perälle. Hän ei keskeyttänyt opetusta kysymyksillään, vaan opettaja saattoi toteuttaa tuntinsa, kuten oli suunnitellut. He eivät keskustelleet oppilaiden kanssa eivätkä osoittaneet kysymyksiä heille. Toki tarkastajat seurasivat, miten oppilaat osallistuivat opetukseen tunnilla, mutta suoranaisia oppilaskontakteja heillä ei yleensä ollut. Jotkut tarkastajat halusivat nähdä oppilaiden vihkoja, toiset eivät. Palaute annettiin suoraan ja välittömästi oppitunnin jälkeen, kun oppilaat olivat poistuneet luokasta. Palaute tuli yleensä keskustelun kautta, kysymyksin. Tarkastaja oli kuitenkin usein myös kriittinen.

Koulun johtoon liittyvät asiat käytiin läpi koulun johtajan kanssa. Tarkastajien menettelytavat kuitenkin erosivat melkoisesti koulun johtamiseen liittyvässä tarkastustoiminnassa. Osa johtajista ja rehtoreista oli kiinnostunut päiväkirjoista ja arkistoinnista, osa ei. Koulun arkistonpitoon liittyvässä asioissa tarkastajien aktiivisuus vaihteli. Esimerkiksi tarkastaja Osmo Viikari paneutui aiheeseen, mutta osa tarkastajista sivuutti tämän koulunpidon osan. Saattoi olla niinkin, että osalle tarkastajista koulun sisäinen byrokratia oli sen verran etäistä, ettei siihen haluttu käyttää aikaa. Vaikka tarkastajien toimintatavat olivat erilaisia, heidän ammattitaitoaan ei voinut kiistää. Tiloihin ja välineisiin tarkastajat eivät Oulujoen koululla puuttuneet. Kaiketi heidän tiedossaan oli etukäteen se, että koulu oli hyvässä kunnossa ja välineet asiamukaiset. Toki käynnin aikana asia oli varmasti myös helppo havaita. Koulu oli uudenaikainen, siisti ja siellä oli hyvä järjestys.

Tarkastajien käynnit Oulujoen koululla olivat yksipäiväisiä. Koulun johtajan mukaan opettajat suhtautuivat käynteihin asiallisesti, jotkut olivat kuitenkin jännittyneitä. Päivän alussa koulun johtaja toivotti tarkastajan yhteisesti tervetulleeksi, minkä jälkeen alkoi tavallisesti tuntien seuraaminen. Päivän aikana

tarkastaja oli mukana myös oppilasruokailussa. Oppilaat olivat huomaavaisia ja kohteliaita tarkastajaa kohtaan. Ujoimmat ehkä jännittivät ja arastelivat. Päivän päätteeksi tarkastaja tuli koulun johtajan huoneeseen. Siellä käytiin päivän asiat läpi, osa tarkastajista tutustui tässä yhteydessä arkistointikäytäntöihin. Koulun johtokunta ei ollut tarkastuksissa mitenkään mukana, oppilaiden vanhemmat saivat tarkastuksista tietoa vain satunnaisesti lastensa kautta. Kokonaisuutena tarkastuskäynnit painottuivat opetukseen ja opettajien toimintaan sekä koulun johtamiseen.

Joskus koulun johtaja saattoi vaikuttaa tuntiseurantoihin. Kerran kun tarkastaja Osmo Viikari oli menossa seuraamaan erään opettajan tuntia Oulujoen koulussa, koulun johtaja sai houkuteltua Viikarin omalle tunnilleen, koska hän tiesi, ettei kyseinen opettaja tiennyt tunnin aiheena olevasta sähköopista paljonkaan. Viikari aavisti syyn ehdotukseen. Osa tarkastajista oli siten myös joustavia toiminnassaan.

Omassa työssään myös koulun johtajan piti kuunnella opettajien tunteja ja tehdä kuunteluista merkintä. Närhi ei kuitenkaan arvostellut opettajiaan. Hän perusteli Viikarille sitä, että hän oli yksi opettajista, eikä katsonut siten voivansa antaa arvostusta. Toisaalta myöskään tarkastaja ei kertonut yksityiskohtia seuraamistaan tunneista, mm. opettajan liikkumisesta tunnilla tai äänenkäytöstä. Tässä suhteessa opettajistoa koskevat yksityiskohtaiset tiedot pysyivät tasapuolisesti piilossa, ellei niistä haluttu kertoa. Joidenkin koulun johtajien menettelyyn saattoi vaikuttaa se, että opettajat valitsivat johtajaopettajan keskuudestaan. Närhi ei kuitenkaan pitänyt tätä tekijää Oulujoella merkittävänä. Hänen johtajuuttaan Oulujoen koulussa ei yli kolmen vuosikymmen aikana kyseenalaistettu.

Vuoden 1965 alusta Oulujoen kunta oli liittynyt Oulun kaupunkiin. Tällöin Oulujoen kansakoulusta tuli yksi Oulun kaupungin kouluista. Viisikymmentäluvulla Oulujoen maaseutumainen luonne oli jo murtunut. Suuri muutos oli Hiukkavaaran

varuskunta-alueen syntyminen koulun läheisyyteen. Samoihin aikoihin valtakunnallisessa koulutuspolitiikassa tehtiin merkittäviä ratkaisuja. Peruskoulujen syntyä ennakoiden koulutoimen aluehallinto uusittiin. Lääninhallitusten kouluosastoja koskeva asetus annettiin vuonna 1970. Kansakouluntarkastajien virat lakkasivat. Viranhaltijat siirrettiin kouluosastojen koulutoimentarkastajiksi. Näin kävi myös Oulun läänissä. Lääninhallituksen kouluosaston toteuttamina tarkastuskäynnit jatkuivat 1980-luvulle asti. Lääninhallituksen tarkastaja Marja Rysä teki viimeisen tarkastuksen 1980-luvun alussa Oulujoen koululle, ennen Sakari Närhin eläkkeelle jääntiä.

1950-luvulta 1980-luvulle tullessa ainakin Oulussa tarkastustoiminta oli väljentynyt. Käynnit olivat enemmän käyntejä kuin tarkastuksia. Esimerkiksi päiväkirjojen pitoon ja arkistointiin Rysä ei käynnillään kiinnittänyt huomioita. Pääpaino oli tuntien seuraamisessa ja opettajien ja koulun johtajan kanssa käydyissä keskusteluissa. 1980-luvun aikana tarkastustoiminta lakkasi myös Oulussa. Koulujen tarkastustoiminta lopetettiin asetuksen muutoksella vuonna 1987.

Ammattikasvatushallituksen toteuttamat ohjaus- ja seurantakäynnit

Ammattikasvatushallitus oli perustettu 1958 keskusvirastoksi ohjaamaan ja kehittämään ammatillista koulutusta. Sen alaisuudessa, yhdessä lääninhallitusten kanssa, tehtiin ohjaus- ja seurantakäyntejä ammatillisiin oppilaitoksiin 1980-luvun lopulla ja vielä 1990-luvun alussa. Käynnit kestivät yleensä kaksi päivää. Ohjaus- ja seurantakäynneillä perehdyttiin oppilaitoksen hallintoon, talouteen sekä opetuksen toteutukseen. Toteutus-tapa vaihteli jonkin verran lääneistä ja niiden tarkastajista riippuen. Jotkut läänit olivat ottaneet vaikutteita peruskoulun tarkastustoiminnasta. Useimmat käynnit olivat kuitenkin enem-

män kehityskeskusteluiksi luonnehdittavia.

Ohjaus- ja seurantakäyntien ohjelma oli läänien laatima, mutta tehtiin yhteistyössä ammattikasvatushallituksen asiantuntijoiden kanssa. Ammattikasvatushallituksesta ohjaus- ja seurantakäynteihin osallistui koulutusaloittaisia asiantuntijoita, mutta myös esimerkiksi taloudenpidon tai erityisopetuksen asiantuntijoita.

Käynnin yhteydessä haastateltiin oppilaitosten johtoa, opettajia, opiskelijoita sekä usein myös johtokunnan jäseniä. Lääninhallitusten ammattikasvatustarkastajat toimivat käyntien kirjaajina ja raportoijina. Kirjoittaja oli mukana käynneillä sekä lääninhallituksen että ammattikasvatushallituksen edustajana. Oppilaitosten antama epävirallinen palaute käynneistä oli myönteistä, mikäli oppilaitokset saivat käynniltä tukea toimintansa kehittämiseen. Useimmat käynnit toteuttivat nämä tavoitteet. Ammattikasvatushallituksen lakkautuessa ja Opetushallituksen syntyessä muutaman vuoden ikäinen ohjaus- ja seurantakäyntiajanjakso päättyi. Siirryttiin ulkoisen arvioinnin, itsearvioinnin sekä informaatio-ohjauksen aikakauteen.

Läänien tarkastustoiminta 2000-luvulla

Läänien kouluihin ja oppilaitoksiin liittyvä valvonta on viimeisen vuosikymmenen aikana ollut kuntalain 8 § perustuvaa toimintaa. Yksityisten ja valtion omistamien koulujen osalta Opetushallitus on osallistunut valvontatoiminnan toteutukseen. Kirjoittaja on osallistunut lääninhallitusten informoimiseen joidenkin käyntien pohjustamiseksi. Useimmiten oppilaiden huoltajien ja opiskelijoiden kantelut ovat olleet lähtökohtana kuulemiselle ja myös tarvittaessa tarkastuskäynneille. Tarkastuskäynnit eri kouluasteille ovat kuitenkin olleet melko harvinaisia. Useimmiten kanteluiden käsittely on hoidettu kuulemismenettelyllä. Useimmat kantelut ovat liittyneet opetuksen toteu-

tukseen, opettajiin sekä kiusaamiseen.

Mikäli läänit päättivät toteuttaa tarkastuskäyntejä, niihin liittyi usein myös opetuksen seuraamista, jos kantelu on kohdistunut opetuksen toteutustapaan (opettaja/koulu tai oppilaitos). Länsi-Suomen lääniin tuli kouluasioita käsitteleviä kanteluita vuonna 2007 yhteensä 69, vuonna 2008 yhteensä 81 ja vuonna 2009 yhteensä 101. Käyntejä on ollut viime vuosina esimerkiksi Länsi-Suomen alueella muutamia vuodessa (5-10 kertaa). Noin kymmenesosa kanteluista johtaa tarkastuskäyntiin.

Useimmissa tapauksissa kunta/koulu/opettaja on selvinnyt ilman huomautuksia. Kantelut on todettu aiheettomiksi. Huomautuksia on jonkin verran. Vakavat tapaukset ovat harvinaisia. Huomattavaa on se, että aiheettomien kanteluiden määrä lisääntynyt. Huoltajien käyttäytyminen on muuttunut entistä useammin häiriköiväksi. Ei asiallista, opettajiin ja kouluun kohdistuvaa, sangen usein perusteetonta arvostelua, jopa hyökkäystä.

Vuoden 2010 alussa aluehallintoviranomaiset (entiset lääninhallituksen virkamiehet siirtyivät uuteen virastoon) ottivat vastaan kunnallisen koulutoimen valvonnan.

Opetushallituksen informaatio-ohjaus ja taloustarkastukset

Opetushallitus on tietyissä tapauksissa ollut lääninhallitusten mukana satunnaisissa tarkastuksissa, jolloin käydään läpi koulujen tai oppilaitosten toimintaa. Opetushallitus on käsitellyt muutamia opetuksen toteutukseen liittyviä kanteluita, jotka ovat koskeneet pääsääntöisesti yksityisomisteisia tai valtion omistamia oppilaitoksia. Kantelut on yleensä ratkaistu kirjallisella menettelyllä, eri osapuolia kuullen ja tarvittaessa oppilaitosta ohjaamalla. Vakavissa tapauksissa on käyty selvittämässä tilannetta. Opetushallituksen vahvuus on oppiainekohtainen tai ammattialakohtainen asiantuntemus. Useimmiten kanteluissa on kuitenkin kyse riidoista tai erimie-

lisyyksistä, jotka liittyvät ihmisten käyttäytymiseen, kuten oppilas-opettaja-vanhempi-suhde, kiusaaminen, käytöshäiriöt.

Nykyinen Opetushallituksen tekemä tarkastustoiminta perustuu oppilaitoksia ohjaavaan rahoituslakiin (2006). Vuosittain tehdään keskimäärin 4-5 tarkastuskäyntiä, joissa selvitetään koulutuksen järjestäjien toimintaa. Päätöksen tarkastuksesta tekee opetusministeriö. Opetushallitus on tarkastuksen toteuttaja. Syy tarkastukseen voi olla tilastotiedoissa, esimerkiksi jonkun koulutuksen järjestäjän antamat tiedot poikkeavat oleellisesti keskiarvoista. Taustalla saattaa olla epäily tiettyyn koulutukseen tarkoitettun rahoituksen väärinkäytöstä.

Kuntien taloudellisen tilanteen heiketessä muutamat kunnat ovat lomauttaneet opettajia sekä koulujen ja oppilaitosten muuta henkilökuntaa. Näiden tapausten aikana oppilaat ja opiskelijat eivät aina ole saaneet riittävästi opetusta ja oppimisen tukea. Koulutuksellinen tasa-arvo Suomessa on vaarantunut. Keskusteluissa on etsitty ratkaisua siihen, miten ”väärät” menettelyt voidaan estää.

Informaatio-ohjaus ei ratkaise silloin, kun ”väärää ratkaisuja” tehdään tietoisesti. Valtion roolia koulutuksellisen tasa-arvon varmistajana voidaan toteuttaa tarvittaessa tarkastusten kautta tai ohjaus- ja seurantakäynteinä. Toimintamuodot voivat olla osittain erilaisia kuin Cygnaeuksen aikaan, mutta perusajatus on sama. Kansanopetuksen turvaaminen.

Nyt puhutaan mielellään koulutuksen laadusta. Kansainvälisten vertailututkimusten mukaan se on Suomessa korkealla tasolla. Kansalliset tutkimukset kuitenkin osoittavat, että koulutuksen laatu vaihtelee eri kouluissa ja oppilaitoksissa. Cygnaeuksen aloittama tarkastustoiminta oli pitkään tarpeen. Sillä vakiinnutettiin hyvän koulunpidon traditio maassamme. Aikakautemme vaatisi uudenlaista ohjausjärjestelmää.

Nykyinen koulujen arviointitoiminta tarvitsee hyviä kansallisia, myös laadullisia mittareita, joiden avulla opetuksen ja koulutuksen järjestäjät voivat arvioida työtänsä. Arviointien

tulosten julkisuus ja läpinäkyvyys on oleellinen osa nykyaikaisista arviointitoimintaa. Arviointiin liittyy myös esimerkiksi oppilaiden huoltajien, opiskelijoiden sekä ammatillisessa koulutuksessa työelämän näkemyksen kartoittaminen. Opetus- ja kulttuuriministeriön alaisuudessa tulisi kuitenkin ratkaista, missä määrin koulujen ja oppilaitosten ylläpitäjiä voidaan nykyistä paremmin tarvittaessa ohjata, mikäli arviointitulokset ovat huonoja, toiminnasta kannellaan tai yhteiskunnan varoja käytetään väärin tai epätarkoituksenmukaisesti. Tietynlaisilla tarkastuskäynneillä on informaatioyhteiskunnassakin tehtävänsä. Informaatio-ohjaus yhdistyneenä hyviin opetushallinnon asiantuntijapalveluihin riittää varmistamaan koulutuksen laatua. Viime vuosien muutamat kielteiset esimerkit kuitenkin osoittavat, että nykyaikaiselle tarkastusmenettelyille "ohjaus- ja seurantakäynneillä" tulee olla paikkansa suomalaisten koulujen ja oppilaitosten laadunvarmistuksessa.

Summary

From the National Board of General Education's Office of Inspection to the Informative Guidance of Finnish National Board of Education

Uno Cygnaeus, the Father of Finnish Elementary School, is also responsible for developing the functions of school inspection in our country since 1860s. Initially the inspection was carried out from Helsinki but quite soon the activity was decentralized to local inspectors who did it as a secondary occupation. Most of these inspectors were priests. In 1884 each province had its own district inspector which decreased the significance of priests in school inspection. School inspection was a central factor in the development of Finnish Elementary Schools for a period of approximately one hundred years. In 1980s inspection

activity was terminated. This increased the role of self-assessment of local providers of education. The central administration had merely the role of distributing informative guidance. State Provincial Offices implemented sporadic school inspections, most of these as results of officially filed complaints until year 2009. In that year the school inspection function was transferred from State Provincial Offices to Regional State Administrative Agencies. Quite recently there have been discussions concerning the increased need for school inspection. It seems that the system of informative guidance is not able to solve educational problems or to control suspicious finances.