ASIANTUNTIJALAUSUNTO
Kansallinen koulutuksen
arviointikeskus (Karvi)

7.10.2024

OPH-5261-2024

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta ja siihen liittyvistä laeista

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laista perusopetuslain muuttamisesta ja siihen liittyvistä laeista. Lakiuudistuksen tarpeellisuus tulee esiin useissa Karvin teema- ja oppimistulosarvioinneissa. Niiden mukaan nykyistä tuen järjestelmää ei pidetä täysin toimivana. Erityisesti koulujen opetushenkilöstö on tuonut toistuvasti esiin Karvin arvioinneissa tuen järjestelmän toimimattomuuden muun muassa oppilaiden riittämättömän tuen saannin näkökulmasta, riittämättömien henkilöstöresurssien osalta sekä erilaisten asiakirjojen laadinnan kuormittavuuden näkökulmasta. Opetushenkilöstö on tuonut esiin, että tuen järjestelmän uudistus tukisi esi- ja perusopetuksen kehittämistä. Karvin arviointien mukaan erilaisia tukitoimia tarvitsevien oppijoiden määrä kasvaa kaikilla koulutusasteilla. Peruskoulusta toiselle asteelle siirtyy jatkuvasti oppilaita, joilla on suuria puutteita luku-, kirjoitus- ja laskutaidoissa.

1. Yleisiä huomioita perusopetuslain muuttamista koskevasta lakiesityksestä

Karvi pitää tärkeänä perusopetuksen lainsäädännön muutoksia, joilla selkiytetään, täsmennetään ja yhtenäistetään oppilaan saamia tuen muotoja ja tukitoimia sekä varmistetaan riittävät resurssit tukitoimien ja yhdenvertaisen oppimisen tuen saamiseksi. Lakiesitys ryhmäkohtaisista tukitoimista, jotka korvaavat yleisen ja tehostetun tuen, on Karvin mukaan kannatettava uudistus. Karvissa vasta valmistuneen Eriyttäminen ja joustavat opetusjärjestelyt osana oppimisen ja koulunkäynnin tukea perusopetuksessa -arvioinnin (jatkossa Eriyttäminen -arviointi) mukaan yleisen ja tehostetun tuen välinen ero koettiin kouluissa epäselväksi ja tuen saatavuus sekä toteuttamistavat, kuten tukiopetuksen antaminen, olivat vaihtelevia. Erityinen tuki koettiin tehostettua tukea selkeämmäksi.

Myös opetushenkilöstön hallinnollisen työn vähentämiseen tähtäävät uudistukset ovat Karvin arviointien tulosten näkökulmasta kannatettavia.

Toisaalta Karvi toteaa, että vaikka perusopetuslakiin nyt esitettyjen muutosten suunta on oikea, ne eivät sellaisenaan vielä poista koulujen haasteita oppimisen ja koulunkäynnin tuen tarjoamiseksi. Eriyttäminen -arvioinnin mukaan oppimisen tuen tarpeisiin voitiin kouluissa vastata paremmin kuin koulunkäynnin tuen tarpeisiin. Yleistä tukea tarvitsevia oppilaita voitiin kouluissa tukea paremmin kuin tehostettua tai erityistä tukea tarvitsevia oppilaita. Tehostettua tukea tarvitsevia oppilaita pystyi tukemaan eriyttämisen ja joustavien opetusjärjestelyjen avulla hyvin noin kaksi viidesosaa opettajista, mutta erityistä tukea tarvitsevia oppilaita pystyi tukemaan hyvin enää kolmannes opettajista. Tältä osin oppilaiden oikeus tukeen ja yhdenvertaisuuteen näyttäytyi riittämättömältä. Opettajat kokivat, että tuen tarpeita oli enemmän kuin

mihin he pystyivät vastaamaan. Arvioinnin tulosten näkökulmasta on siksi toivottavaa, että lakiin kirjattu velvoite opettajien yhteistyöstä ja esimerkiksi opetuksen järjestäjän velvoite huolehtia riittävästä koulunkäynninohjaajien määrästä auttaisi osaltaan viemään tilannetta parempaan suuntaan. Ilman nykyistä vahvempaa resursointia henkilöstöön ja työaikaan nämä kirjaukset eivät Karvin arviointien mukaan kuitenkaan yksin riitä tilanteen korjaamiseksi.

2. Oppimisen ja koulunkäynnin tuki ja perusopetuksen oppimäärästä poikkeaminen

2.1 Oppimisen edellytyksiä tukevat opetusjärjestelyt sekä ryhmä- ja oppilaskohtaiset tukitoimet (20 a, b ja c §)

Esityksessä perusopetuslaiksi todetaan, että ryhmäkohtaisia tukimuotoja (yleinen tukiopetus, opetuskielen tukiopetus, erityisopettajan antama opetus muun opetuksen yhteydessä) on annettava suunnitelmallisesti ja opettajien välistä yhteistyötä tehden. Tämä on koulujen toimintakulttuurin kehittämisen näkökulmasta tarpeellinen muutos, sillä Eriyttäminen -arvioinnin tulosten mukaan opettajat pitivät yhteistyötä tärkeänä, vaikka opettajien keskinäistä yhteistyötä tehtiin vähän. Yhteistyön esteenä olivat mm. yhteistyön toimivuuteen liittyvät haasteet, rakenteelliset esteet (esimerkiksi muiden saman oppiaineen opettajien puuttuminen) sekä suunnitteluun tarvittavan ajan riittämättömyys. Eriyttäminen -arvioinnissa suositeltiin tämän vuoksi opettajien yhteissuunnitteluun varatun ajan ja muun resursoinnin huomioimista työjärjestyksissä.

Karvi pitää kannatettavana myös lain kirjauksia minimituntimäärästä tukiopetukseen, erityisopettajan antamaan opetukseen muun opetuksen yhteydessä ja opetuskielen tukiopetukseen, sillä Eriyttäminen -arvioinnin mukaan tukiopetusta käytetään kouluissa varsin vähän. Eniten opettajat käyttivät sellaisia eriyttämisen ja joustavien opetusjärjestelyjen menetelmiä, jotka onnistuivat ilman lisäresursseja. Alakouluissa tukiopetusta annettiin yläkouluja enemmän. Riittävän tuen järjestämiseksi opetuksen järjestäjien tulisi kannustaa varaamaan tukiopetustunteja lakiin kirjattua tukiopetuksen vähimmäismäärää 0,122 opetustuntia / oppilas / viikko enemmän, joka oppilaiden tuen tarpeisiin nähden vaikuttaa niukalta. Esimerkiksi oppilaalle, jolla on opetuskielen tukiopetustarpeita, minimituntimäärää vaikuttaa riittämättömältä. Erityisen tärkeää tuntimäärän riittävyys on tärkeää varmistaa silloin, kun oppilailla on moninaisia tukiopetustarpeita. Tukiopetuksen vaikuttavuutta haastaa osaltaan se, että oppilaita voi olla vaikeaa saada osallistumaan tukiopetukseen, joka järjestetään koulupäivän ulkopuolella.

Karvin arvioinnit (esim. Kehittävä arviointi maahanmuuttotaustaisten oppilaiden koulunkäyntivalmiuksia tukevassa toimenpideohjelmassa -arviointi, oppimistulosarvioinnit) osoittavat, että osa oppijoiden tuen tarpeesta johtuu riittämättömästä opetuskielen taidosta ja puutteellisista opiskeluvalmiuksista. Koulutuspolun alusta lähtien on kiinnitettävä erityisesti huomiota siihen, millaiset mahdollisuudet maahanmuuttotaustaisilla oppijoilla on saavuttaa edellytykset aina korkeakoulutukseen asti. Suuri osa suomea tai ruotsia toisena kielenä opiskelevista oppilaista jää jo perusopetuksen ensimmäisinä vuosina

muista jälkeen. Kielitaidon kehittymisen tukeminen, opetussuunnitelman perusteiden mukainen kielitietoinen opetus, opintovalmiuksien edistäminen ja tarkoituksenmukaisten koulutuspolkujen löytäminen edellyttävät maahanmuuttotaustaisten lasten ja nuorten tilanteen tuntemista ja riittäviä tukitoimia kaikilla koulutusasteilla. Kouluvalmiuksien saavuttamista ja suomalaiseen yhteiskuntaan kotoutumista voidaan tukea resursoimalla riittävästi perusopetukseen valmistavaan opetukseen ja laadukkaaseen suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetukseen.

Oppilaskohtaisten tukitoimien järjestämistä koskevassa pykälässä 20 c mainitut pienryhmät ja erityisluokat olivat suurimman osan Eriyttäminen -arviointiin osallistuneiden sivistystoimenjohtajien, rehtoreiden, opettajien ja koulunkäynninohjaajien mielestä tarpeellisia myös tulevaisuudessa. Arviointiin osallistuneet opetustoimen henkilöstöryhmät toivoivat joustavien opetusjärjestelyjen rinnalle nykyistä enemmän mahdollisuuksia oppilaiden erilaiseen ryhmittelyyn sekä enemmän oppilaspaikkoja pienryhmiin ja erityisluokille. Erityisesti opettajat peräänkuuluttivat nykyistä selkeämpiä kriteerejä, joilla oppilaalle tarjotaan siirtoa erityisluokille, pienryhmiin tai niistä pois. Opettajista 80 prosenttia koki, ettei näissä ryhmissä ollut riittävästi paikkoja niitä tarvitseville oppilaille.

2.2 Oppilaskohtaisen tuen tarpeen arviointi, tuen toteuttamista koskeva suunnitelma ja päätös 20 d, e ja f

Karvi pitää tärkeänä perusopetuslakiesityksen 20 c pykälään tehtyjä kirjauksia oppilaskohtaisen tuen tarpeen arvioimisesta, tuen toteuttamisen suunnitelmasta ja tukitoimia koskevasta seurannasta. Lakiesityksen mukaan vastuu oppilaskohtaisen tuen arvioinnista, suunnittelusta ja toteutuksesta siirtyy aiempaa enemmän opettajille, jolloin tukea voidaan toteuttaa joustavammin. Riittävä yhteistyö opiskeluhuollon kanssa tulisi varmistaa oppilaskohtaista tuen tarvetta arvioitaessa sekä suunnitelmia koskevia ohjeistuksia laadittaessa. Oppilaskohtaisten tukitoimien toteuttamista koskevan suunnitelman sisällön lisäksi Opetushallituksen tulisi linjata, kenellä on suunnitelmien seuranta- ja arviointivastuu ala- ja yläkoulussa.

Karvi katsoo, että oppilaskohtaiselta suunnitelmalta edellytettävät kirjaukset tukitoimien toteuttamisesta ja seurannasta on kannatettava muutos niin oppilaan oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden kuin koulun toimintakulttuurin kehittämisen näkökulmasta. Lakiesityksessä esitetään oppilaskohtaisten tukitoimien toteutumisen ja riittävyyden arvioimista vähintään kerran lukuvuodessa. Oppilaan tuen näkökulmasta tukitoimien riittävyyttä olisi toivottavaa arvioida joustavasti myös lukuvuoden aikana, esimerkiksi lukukausittain oppimisen ja osaamisen arvioinnin yhteydessä.

Tukeen liittyvät seurannan menettelyt ovat tärkeitä varmistaa, sillä Eriyttäminen -arvioinnin mukaan oppilaiden tukitarpeiden kartoittamisen ja seurannan menettelyissä oli paljon vaihtelua opetuksen järjestäjittäin. Esimerkiksi perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden tavoite ennalta ehkäisevästä tuesta ja tuen oikea-aikaisuudesta ei näyttänyt aina toteutuvan. Tuen toteutumisen seurannan tarve on perusteltua myös siksi, että arviointiin osallistuneiden henkilöstöryhmien välillä oli selkeitä näkemyseroja tuen toteutumisesta.

2.3 Opetusryhmien muodostaminen 20 g §

Oppilaskohtaisia tukitoimia saavien oppilaiden enimmäismäärästä säätäminen on lähtökohtaisesti hyvä asia. Toisaalta viisi oppilaskohtaista tukea saavaa oppilasta on suuri määrä erityisesti silloin, jos opetusryhmässä on lisäksi myös monta ryhmäkohtaista tukea tarvitsevaa oppilasta. Lain perusteluissa ei tule esiin, miten pelkästään oppilaskohtaista tukea saavien oppilaiden määrää rajaamalla vältetään muuta tukea tarvitsevien oppilaiden määrän kasvu opetusryhmässä liian suureksi, ellei myös ryhmäkohtaisia tukitoimia tarvitsevien oppilaiden määrää voida rajata opetusryhmiä muodostettaessa.

Eriyttäminen -arviointiin osallistuneilla luokan- tai aineenopettajilla oli opetusryhmässään keskimäärin kolme tehostetun tuen ja kaksi erityisen tuen oppilasta. Tähän suhteutettuna lakiin kirjattu viisi oppilaskohtaista tukea saavaa oppilasta opettajaa kohden vaikuttaa suurelta, kun monet opettajat ovat kokeneet jo nykyisellään tukea tarvitsevien oppilaiden määrän opetusryhmissä liian suureksi. Karvin arvioinnissa tuli lisäksi esiin, että mitä enemmän opettajilla oli tehostettua ja erityistä tukea tarvitsevia oppilaita opetusryhmässään, sitä vähemmän he pystyivät huomioimaan yksittäisten oppilaiden tarpeita omassa opetuksessaan.

Lisäksi Karvi toteaa, että opetusryhmien muodostamista koskevaa 20 g pykälän 4. momenttia olisi selkiytettävä sen soveltamisen helpottamiseksi. Kyseisestä momentista on työlästä saada selville, mitkä ovat erilaisilla opettajanimikkeillä opettavien opettajien opetusryhmien oppilasmäärien maksimikoot.

2.4 Oikeus saada opetusta 30 §

Lakiesityksen 30 pykälästä on poistettu voimassa olevan lain maininta, joka koskee opetukseen osallistuvan oikeutta saada riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä. Uuden lakiesityksen 20 c § mukaan oppilaalla on oikeus saada oppilaskohtaisia tukitoimia viipymättä, jos 20 b §:n 2 momentissa tarkoitetut ryhmäkohtaiset tukimuodot ovat riittämättömiä. Lakiesityksen mukaan näitä oppilaskohtaisia tukitoimia annetaan yksilöllisiin tarpeisiin perustuen ja säännöllisesti. Ryhmäkohtaisen tuen osalta lakiesityksen 20 b pykälästä maininta tuen saamisesta viipymättä sen sijaan puuttuu. Tämä on ryhmäkohtaista tukea saavan oppilaan näkökulmasta aikaisempaan verrattuna selkeä heikennys, jota Karvi esittää korjattavaksi lakiesitykseen.

2.5 Henkilöstö 37 §

Lakiluonnoksen 37 pykälässä opetuksen järjestäjää velvoitetaan huolehtimaan riittävästä tuntiopettajien ja koulunkäyntiavustajien määrästä. Tämä on tarpeellinen lisäys muun muassa siksi, että Karvin arvioinnin mukaan koulunkäynninohjaaja on opettajan yleisin työpari koulussa. Tuntiopettajien riittävän määrän varmistaminen on myös keskeistä opetuksen ja oppimisen tuen järjestämiseksi.

3. Laki tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetun lain 22 §:n muuttamisesta

Karvi pitää ilahduttavana muutosesityksenä tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetun lain 22 pykälää, jossa säädettäisiin tuen jatkumon varmistamisesta perusopetuksesta toiselle asteelle siirryttäessä. Karvin arvioinnin perusteella tuen jatkumo ei tällä hetkellä toteudu perusopetuksesta toiselle asteelle siirryttäessä niin hyvin kuin pitäisi. Tästä syystä Karvi suositteli kansallisella tasolla kehitettäväksi tapoja, joiden avulla tiedot oppimisen ja koulunkäynnin tuen dokumenteista seuraisivat oppilasta hänen siirtyessään perusopetuksesta toiselle asteelle.

Lausunto perustuu seuraaviin arviointeihin:

- Kamppi, P., Rumpu, N., Huhtanen, M., Jokinen, M., Kartimo-Kröger, S., Roiha, A., Rämä, I., Sjöström, M. 2024. Eriyttäminen ja joustavat opetusjärjestelyt osana oppimisen ja koulunkäynnin tukea perusopetuksessa. *Arviointi julkaistaan 25.10.2024.* https://www.karvi.fi/fi/arvioinnit/esi-ja-perusopetus/teema-ja-jarjestelmaarvioinnit/eriyttaminen-perusopetuksessa-2022-2024
- Laimi, T., Venäläinen, S., Saarinen, J., Seppälä, S., Hietala, R., Kaivola, J., Merimaa-Jovanovic, R., Sulonen, K. & Yeasmin, N. 2024. Kehittävä arviointi maahanmuuttotaustaisten oppilaiden koulunkäyntivalmiuksia tukevassa toimenpideohjelmassa. https://www.karvi.fi/fi/arvioinnit/esi-ja-perusopetus/teema-ja-jarjestelmaarvioinnit/kehittava-arviointi-maahanmuuttotaustaisten-oppilaiden-koulunkayntivalmiuksia-tukevassa-toimenpideohjelmassa.
- Saarinen, J., Venäläinen, S., Johnson P., Cantell, H., Jakobsson, G., Koivisto P., Routti M., Väänänen J., Huhtanen M. & Viitala M. 2021a. OPS kehittämistyön kompassina. Esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteiden 2014 toimeenpanon arviointi. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus julkaisut 1:2021 https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/KARVI_0121.pdf .
- Ukkola, A. & Metsämuuronen, J. 2023. Matematiikan ja äidinkielen taidot alkuopetuksen aikana – Perusopetuksen oppimistulosten pitkittäisarviointi 2018–2020. Julkaisut 1:2023. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. https://karvi.fi/publication/matematiikan-ja-aidinkielen-taidotalkuopetuksen-aikana-perusopetuksen-oppimistulosten-pitkittaisarviointi-2018-2020/ .
- Venäläinen, S., Laimi, T., Seppälä, S., Vuojus, T., Viitala, M., Ahlholm, M., Latomaa, S., Mård-Miettinen, K., Nirkkonen, M., Huhtanen, M. & Metsämuuronen, J. 2022. Kielellisiä taitoja ja koulunkäyntivalmiuksia. Valmistavan opetuksen ja oman äidinkielen opetuksen tila ja vaikuttavuus -arviointi. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 19:2022. https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/KARVI_1922.pdf.