Professori Mari-Pauliina Vainikainen
Koulutuksen, arvioinnin ja oppimisen tutkimuskeskus REAL, Kasvatustieteiden ja kulttuurin tiedekunta, Tampereen yliopisto
17.10.2024

HE 114/2024 vp
Lausunto Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi pyrkii oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmän kattavaan uudistamiseen. Kiitän mahdollisuudesta tuoda tässä pyydetyssä lausunnossa esiin näkemyksiäni hallituksen esityksen yksityiskohdista ja korjauksista, joita esitykseen on tehty kesäkuussa 2024 annettujen lausuntojen perusteella. Näkemykseni pohjautuvat tutkimuksiin, joita olen itse ollut toteuttamassa, ohjaamassa tai seuraamassa läheisten kollegoiden tekemänä siitä lähtien, kun edellistä oppimisen ja koulunkäynnin tukeen liittyvää lakimuutosta lähdettiin valmistelemaan Erityisopetuksen strategian 2007 kautta. Näistä tutkimuksista keskeisimmät tämän lausunnon kannalta ovat OKM:n toimeksiannosta tehty tehostetun ja erityisen tuen kehittämistoiminnan kehittävä arviointi 2007–2011 (Ahtiainen ym., 2012), Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan rahoittama Oppimisen tuki varhaislapsuudesta toisen asteen siirtymään: tasa-arvon toteutuminen ja kehittämistarpeet -tutkimushanke (Vainikainen ym., 2018), Ninja Hienosen (2020) väitöskirja oppimisen ja koulunkäynnin tuen toteutuspaikoista ja opetusryhmien muodostamisesta, Lintuvuoren ja Rämän OKM:lle vuonna 2022 tekemä selvitys opetuksen järjestäjien näkemyksistä tuen järjestelyistä kunnissa sekä elokuussa 2024 päättynyt Suomen Akatemian rahoittama TUETTU-seurantatutkimus, jonka tulokset ovat vielä pitkälti julkaisematta. Lisäksi näkemyksiini vaikuttaa nykyinen tehtäväni Tampereen yliopistossa elokuussa 2024 käynnistetyn erityisopettajakoulutuksen johtajana. Pyrin mahdollisuuksien mukaan kytkemään tarkasteluni myös muissa koulutuksen arviointitutkimuksissa tehtyihin havaintoihin oppimisen ja koulunkäynnin tukea saavien oppilaiden oppimistuloksista ja koulunkäynnistä.

Hallituksen esityksen tavoitteista yleisesti

Hallituksen esityksen tavoitteena on uudistaa oppimisen ja koulunkäynnin lainsäädäntö melko kokonaisvaltaisesti siten, että tuen muodot olisivat valtakunnallisesti yhtenäiset, selkeät ja monipuoliset. Esityksen tavoitteena on myös selkiyttää oppilaalle annettavien tukimuotojen kokonaisuutta, tuen järjestämisen periaatteita, käytäntöjä ja käsitteitä valtakunnallisesti. Viime vuosien aikana tehdyt tutkimukset ja selvitykset (esim. Lintuvuori & Rämä, 2022) ovat osoittaneet, että tuen tarjonnassa ja tuen eri tasojen tulkinnassa on ollut melko suurta hajontaa, eikä oppilaan oikeus tukeen ole kaikkialla toteutunut tasa-arvoisesti. Oppimisen ja koulunkäynnin tuen uudistus ja

pyrkimykset selkiyttää ja yhtenäistää käytännöt ja käsitteet valtakunnallisesti ovat siis erittäin tarpeellisia. Hallituksen esityksen tavoitteet ovat pääsääntöisesti tutkimuksen näkökulmasta kannatettavia, mutta se sisältää myös ongelmallisia kohtia, joita tarkastelen alla erikseen. On myös mahdollista, ettei esitys onnistu kaikilta osin ratkaisemaan käsitteellisiä ja tulkinnallisia epäselvyyksiä, vaikka nyt käsittelyssä olevaan versioon on jo onneksi korjattu pahimmat käsitteelliset epäselvyydet kesäkuun 2024 lausuntokierroksen perusteella.

Tuen tasoista tukimuotojen määrittelyyn

Hallituksen esitys ehdottaa tehostetun ja erityisen tuen tasoista luopumista ja niiden korvaamisesta ryhmäkohtaisten tukimuotojen ja oppilaskohtaisten tukitoimien määrittelyllä. Nykyisessä oppimisen ja koulunkäynnin tuen mallissa yhtenä ongelmana on joillain paikkakunnilla ollut se, että paikallisesti on saatettu keskittyä liikaa tasojen määrittelemiseen konkreettisten tukimuotojen kustannuksella. Tuen tason määrittelystä ei siis välttämättä ole kaikissa kouluissa seurannut merkittäviä tukitoimia oppilaalle. Hallituksen esityksessä tätä pyritään korjaamaan sillä, että tasojen sijaan keskitytään nimenomaan tukimuotojen ja -toimien määrittelyyn. Tämä on tarpeellinen uudistus, ja ryhmäkohtaisten tukimuotojen ja oppilaskohtaisten tukitoimien perusajatus on toimiva. On myös hyvä, että aiemmin tehostetun tuen piirissä olleiden oppilaiden oppilaskohtaisista tukitoimista tehdään valituskelpoinen hallintopäätös. Vaikka kaikki tehostettua tukea aiemmin saaneet oppilaat eivät odotettavasti tule tarvitsemaan oppilaskohtaisia tukitoimia, hallintopäätösten määrä todennäköisesti lisääntyy ja tällä on paikallisia kustannusvaikutuksia. Toisaalta tuen tarpeen arvioinnin ja suunnittelun dokumentointia on tarkoitus keventää, mikä tasannee hallinnollisen työn määrää.

Haluan myös esittää joitakin huolenaiheitani liittyen ryhmäkohtaisten tukimuotojen ja oppilaskohtaisten tukitoimien määrittelyyn. Tehostetun tuen taso määriteltiin vuoden 2011 uudistuksessa ennen kaikkea mahdollistamaan yksilöllisesti suunniteltuja intensiivisempiä tukitoimia, jotka eivät kuitenkaan ole vielä rinnastettavissa tätä ennen käytössä olleeseen erityisopetuspäätökseen. Ottamatta kantaa siihen, miten tehostettu tuki on paikallisesti toteutunut, sen taustalla oleva ajatus on kuitenkin ollut nimenomaan varhaisen tukemisen vahvistaminen oppilaan yksilöllisistä lähtökohdista käsin. Nyt hallituksen esityksessä tämäntyyppinen tapa tukea näyttää pitkälti poistuneen, ellei oppilaskohtaista tukitoimien määrittelyä

Professori Mari-Pauliina Vainikainen
Koulutuksen, arvioinnin ja oppimisen tutkimuskeskus REAL, Kasvatustieteiden ja kulttuurin tiedekunta, Tampereen yliopisto

tehdä nykyisiä erityisen tuen saajia huomattavasti laajemmalle joukolle. Vaikuttaa siis siltä, että joiltain osin esityksessä ollaan palaamassa perinteiseen yleisopetus-erityisopetus -jakoon, mikä on muualla maailmassa edelleen varsin yleinen malli. Jos oppilaskohtaisia tukitoimia todella on jatkossa saatavilla kaikille niille, jotka niitä tarvitsevat, esityksessä ehdotettu malli voi toimia hyvin. Vaarana kuitenkin on, että joidenkin oppilaiden kohdalla oikeus tukeen toteutuu uudessa mallissa nykyistä huonommin, jos oppilaan tarvitsemaa yksilöllisempää tukea ei voida järjestää ryhmäkohtaisena tukena, mutta tuen tarpeet ovat sen verran kevyitä, etteivät oppilaskohtaisten tukitoimien kriteerit täyty esimerkiksi resurssisyistä. Hallituksen esityksessä jää epäselväksi etenkin erityisopettajan antaman tuen rooli ryhmäkohtaisena tukena eli se, kuinka yksilöllisesti erityisopettaja voi sen puitteissa huomioida yksittäisten oppilaiden tarpeita. Tyypillinen tilanne lyhytaikaiselle mutta melko intensiivistä yksilöllistä otetta vaativalle tuelle on peruskoulun alussa lukemaan ja kirjoittamaan opeteltaessa. Useimmilla erityisopettajan tiivistä tukea tässä vaiheessa tarvitsevilla lapsilla välitön tuen tarve vähenee tai poistuu melko lyhyessä ajassa, mutta esityksessä jää epäselväksi, tulkitaanko tällaisia tilanteita ryhmäkohtaiseksi vai oppilaskohtaiseksi tueksi. Tämäntyyppiset rajanvedot on syytä tehdä valtakunnallisella tasolla opetussuunnitelmien perusteissa, ettei alueellisia tulkintoja tehdä jälleen yhtä vaihtelevasti kuin nykyisiä tuen tasoja tulkitaan.

Tuen jatkumot eri koulutusasteilla

Hallituksen esityksessä mainitaan yhdeksi tavoitteeksi myös tuen jatkumoiden selkeyttäminen koulutusasteelta toiselle siirryttäessä. Esityksessä on konkreettisia toimenpiteitä tiedonsiirron varmistamiseksi, mikä on hyvä asia. Rakenteellisesti hallituksen esittämä uusi tukimalli ei kuitenkaan selkiytä jatkumoita vaan päinvastoin vaikeuttaa tuen suunnittelemista siirtymävaiheissa. Suurin ongelma liittyy siihen, että varhaiskasvatuslaki on melko hiljattain päivitetty siten, että siinä määritellään nimenomaan kolmiportainen tuki, jota nyt ehdotetaan poistettavaksi perusopetuksen osalta. Vaikkakin hallituksen esityksessä viitataan mahdolliseen tarpeeseen arvioida ja päivittää varhaiskasvatuslakiin tehtäviä muutoksia tuen kokonaisuuden osalta, hallituksen esityksen mukaiset muutokset perusopetuslakiin ovat ristiriidassa juuri uudistetun varhaiskasvatuslain kanssa ja väistämättä aiheuttaa tulkinta- ja toimeenpanon haasteita kasvatus- ja koulutusyksiköissä. Varhaiskasvatuslain jatkuvasti toistuvat muutokset taas aiheuttaisivat monia käytännön haasteita

Professori Mari-Pauliina Vainikainen
Koulutuksen, arvioinnin ja oppimisen tutkimuskeskus REAL, Kasvatustieteiden ja kulttuurin tiedekunta, Tampereen yliopisto

kunnissa ja varhaiskasvatusta järjestävissä yksiköissä. Hallituksen esityksessä kuvataan tuen jatkumoa varhaiskasvatuksesta esi- ja perusopetukseen tukitoimien näkökulmasta, mikä tietenkin on tärkeää, mutta tuen jatkumo pitäisi suunnitella myös rakenteellisesti siten, että koulutusasteelta toiselle siirryttäessä rakenteet ja käsitteet eivät vaihdu täysin. Tämä koskee myös tuen järjestämistä toisen asteen koulutuksessa.

Tuen jatkumoihin liittyy myös esitys varhennetusta oppivelvollisuudesta. Käsitteen muutos on perusteltu, sillä oppivelvollisuutta pidennetään nimenomaan alkupäästä. Oppivelvollisuuden varhentaminen edellyttää tiivistä yhteistyötä varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen välillä, ja tässäkin haasteita saattaa ehdotetussa mallissa aiheuttaa se, että eri koulutusasteilla olisi jatkossakin käytössä keskenään erilaiset tukimallit.

Tuen tarpeen arvioinnin ja suunnittelun dokumentointi

Hallituksen esityksen yhtenä tavoitteena on vähentää kirjaamista ja hallinnollista taakkaa tuen dokumenttien kanssa. Nykyisen oppimisen ja koulunkäynnin tukimallin mukainen dokumentointi on osoittautunut henkilöstölle raskaaksi ja dokumenttien vähentäminen on tarpeen. Hallituksen esityksessä on kuitenkin sisäisiä ristiriitoja dokumentoinnin kuvauksessa. Sivun 44 tavoitteiden kuvauksessa kerrotaan asiakirjojen vähenevän neljästä yhteen, millä viitattaneen pedagogisen arviosta ja selvityksestä sekä oppimissuunnitelmasta ja HOJKSista luopumista. Kuitenkin myöhemmin esityksessä kuvataan tuen tarpeen arviota ja suunnitelmaa kahtena eri dokumenttina myös jatkossa, minkä lisäksi tehdään päätös oppilaskohtaisista tukitoimista. Kahden asiakirjan malli vaikuttaa toimivalta, sillä tukitoimien suunnittelua varten on tärkeää, että arvio on tehty systemaattisesti. Toisaalta taas tukitoimien suunnitelman tulee olla tarpeeksi konkreettinen, ja sen pitää myös sisältää tuen toteutumisen arvioinnin näkökulman, jolloin näiden asiakirjojen pitäminen erillään toisistaan on perusteltua.

Hallituksen esityksen pykälän 3 momentissa esitetään, että oppilaalle annettavan tuen tarpeen arvioinnin tekisivät oppilasta opettavat opettajat. Jos oppilaan tuen tarpeen arviointi vaatii moniammatillista osaamista, osallistuisivat tukitoimien tarpeen arviointiin tarvittaessa ja pyydettäessä opettajien lisäksi opiskeluhuoltopalvelujen ammattilaiset tai muut asiantuntijat. Erityisopettajilla on ollut nykyisessä oppimisen ja koulunkäynnin mallissa keskeinen rooli tuen asiakirjojen laatimisessa ja koordinoinnissa, mutta hallituksen esityksessä heidän rooliinsa uusien

asiakirjojen tuottamisessa ei oteta lainkaan kantaa. Olisi tärkeää, että erityisopettajan merkitys tuen tarpeen arvioinnissa ja tuen toteuttamisen suunnittelussa tuotaisiin selvemmin esiin. Jos tuen tarpeen arvioinnissa ja tuen suunnittelussa päävastuu on luokan- ja aineenopettajilla, tämä edellyttää suuria muutoksia myös opettajankoulutukseen. Nykyisellään opettajankoulutus ei tarjoa edes luokanopettajille riittäviä valmiuksia olemaan päävastuussa tuen tarpeen arvioinnissa tai suunnittelussa, ellei opintoihin ole sisältynyt sivuaineena erityispedagogiikan opintoja. Aineenopettajakoulutus puolestaan on niin suppea, ettei siihen nykyisessä laajuudessaan ole mahdollista sisällyttää oppimisen ja koulunkäynnin tukea koskevia opintoja siinä määrin, mitä hallituksen esityksessä oleva työnjakoesitys edellyttäisi. Opettajien vastuun kasvattaminen tuen tarpeen arvioinnissa ja suunnittelussa siis edellyttäisi laajamittaista ja tarpeeksi kattavaa täydennyskoulutusta.

Ryhmäkokoa koskevat rajoitukset

Hallituksen esityksen mahdollisesti ongelmallisin kohta liittyy ryhmäkokoa koskeviin rajoituksiin. Oppilasryhmien erilaisia muodostamisperusteita on tutkittu kansainvälisesti melko paljon ja Suomessakin jonkin verran. Tutkimusten mukaan kaikkien oppilaiden kannalta toimivimmalta ratkaisulta vaikuttaa nykytiedon valossa se, että ryhmässä on jonkin verran tukea tarvitsevia oppilaita, mutta heidän osuutensa luokan koko oppilasmäärästä ei ole aivan liian suuri. Ryhmäkokoa koskeva tutkimuskirjallisuus on melko ristiriitaista, mutta oppilaiden ja opettajien hyvinvoinnin näkökulmasta voidaan kuitenkin tulkita, ettei luokkakoko saisi olla liian suuri. Tarkkojen lukumäärärajoitusten asettaminen suositusten sijaan on kuitenkin hyvin ongelmallista johtuen siitä, että paikalliset tilanteet vaihtelevat Suomessa niin paljon. Yksisarjaisen, syrjäseudulla sijaitsevan koulun mahdollisuudet järjestellä opetusryhmiä uudelleen ovat aivan erilaiset kuin isojen, useita rinnakkaisluokkia sisältävien kaupunkikoulujen. Suurin huoleni opetusryhmien kokoa ja tuensaajien lukumäärää koskevissa ehdottomissa rajoituksissa liittyy kuitenkin oppilaiden hyvinvointiin ja sosiaalisiin suhteisiin. On hyvä määritellä, ettei oppilasryhmiä *lähtökohtaisesti* muodostettaisi siten, että tukea tarvitsevia oppilaita on samassa ryhmässä liian suuri osuus koko luokan oppilasmäärästä. Jos kuitenkin jollakin oppilaalla ilmenee oppilaskohtaisen tuen tarve myöhemmin, on kohtuutonta, että hän joutuu vaihtamaan luokkaa tai pahimmassa tapauksessa koulua, jos luokalla sattuu olemaan jo 5 muuta oppilaskohtaista tukea saavaa oppilasta. Tällainen tilanne on täysin vastoin inkluusion perusperiaatteita, sillä tukea tarvitseva

oppilas eristetään tällöin ulos omasta sosiaalisesta ympäristöstään. Käytännössä tästä saattaa myös syntyä tilanteita, joissa päätös oppilaskohtaisista tukitoimista jätetään tekemättä oppilaiden sosiaalisten suhteiden säilyttämiseksi. Hallituksen esityksessä määritellään tilapäinen 5 oppilaan rajan ylitys lukuvuoden loppuun saakka tilanteessa, jossa oppilas vaihtaa koulua. Luokalla jo pidempään olleista oppilaista ei tässä yhteydessä puhuta, vaikka tiedetään, että tuen tarpeet voivat ilmetä missä tahansa vaiheessa koulupolkua.

Yleinen tukiopetus ja opetuskielen oppimisen tukiopetus

Hallituksen esityksessä määritellään yhdeksi keskeiseksi ryhmäkohtaiseksi tukimuodoksi tukiopetus, joka edelleen eritellään kahdeksi toisistaan poikkeavaksi tukimuodoksi eli yleiseksi tukiopetukseksi ja opetuskielen oppimisen tukiopetukseksi. Näiden kahden, tarkoitukseltaan erilaisen tukiopetusmuodon erotteleminen toisistaan on erittäin hyvä asia. Suomessa viime vuosina tehdyt koulutuksen arviointitutkimukset, mukaan lukien PISA-tutkimukset, osoittavat, että tehostetun ja erityisen tuen saajien joukossa on selkeästi enemmän ulkomaalaistaustaisia oppilaita kuin heidän osuutensa on koko oppilasjoukossa. On myös viitteitä siitä, että ulkomaalaistaustaisille oppilaille tehdään herkemmin päätöksiä oppimäärien yksilöllistämisestä (Nazeri ym., arvioitavana), vaikka opetussuunnitelman yleisistä tavoitteista luopumisen pitäisi olla viimeinen äärimmäinen keino sekä nykyisen että ehdotetun tukimallin mukaisesti. Tämä on keskeinen koulutuksen tasa-arvoon liittyvä ongelmakohta, sillä oppimäärien yksilöllistäminen tosiasiassa rajaa oppilailta myöhempiä jatko-opintomahdollisuuksia. Jopa yksilöllistämispäätöksiä on mahdollisesti tehty siksi, ettei kaikilla kouluilla ole riittävästi osaamista vieraskielisten oppilaiden tukemisesta. Tämän vuoksi on erittäin tervetullutta, että opetuskielen oppimisen tukiopetuksesta säädetään erikseen ja koulun henkilöstöä tuetaan sen toteuttamisessa nykyistä vahvemmalla kansallisella ohjauksella.

Hallituksen esityksessä kuvataan, että yleinen tukiopetus voi olla luonteeltaan ennakoivaa tai korjaavaa. Kesäkuussa lausuntokierroksella olleessa versiossa oli huomattavaa käsitteellistä epäselvyyttä siinä, mitä tarkoitetaan ennakoivalla tuella ja tukiopetuksella. Nykyisestä versiosta tämä käsitteellinen sekavuus on onnistuttu poistamaan ja on tärkeää, että yleiselle tukiopetukselle määritellään nämä kaksi erilaista toteutustapaa.

Professori Mari-Pauliina Vainikainen
Koulutuksen, arvioinnin ja oppimisen tutkimuskeskus REAL, Kasvatustieteiden ja kulttuurin tiedekunta, Tampereen yliopisto
17.10.2024

Lopuksi

Olen tässä lausunnossa pyrkinyt tuomaan esiin tutkimukseen perustuvia huomioitani hallituksen esityksestä oppimisen ja koulunkäynnin tuen uudistamisesta tuen rakenteen ja joidenkin tuen toteutusmuotojen osalta. Hallituksen esitys pitää sisällään myös muita tärkeitä kohtia muun muassa sairaalaopetukseen liittyen. Niihin en ottanut kantaa johtuen siitä, että asiantuntemukseni ei suoraan kohdistu niihin. En ottanut myöskään erikseen kantaa Jaana Strandmanin Toimenpidealoite TPA 10/2023 vp:hen, sillä näkemykseni mukaan kaikki siinä olevat keskeiset sisällöt on jo katettu hallituksen esityksessä enkä näe tarpeelliseksi nostaa sieltä käsittelyyn muita yksityiskohtia.

Kaikkiaan oppimisen ja koulunkäynnin tuen uudistus on näkemykseni mukaan tarpeellinen koulutuksen tasa-arvon edistämiseksi kaikkien oppilaiden osalta. Hallituksen esityksessä on paljon hyviä ehdotuksia, mutta toivon, että yllä erittelemiäni ongelmallisia kohtia nostetaan vielä uudelleen tarkasteltavaksi.

Roomassa 17.10.2024

Mari-Pauliina Vainikainen

Professori
Koulutuksen, arvioinnin ja oppimisen tutkimuskeskus REALin johtaja
Kasvatustieteiden ja kulttuurin tiedekunta
Tampereen yliopisto

https://researchreal.fi

Professori Mari-Pauliina Vainikainen
Koulutuksen, arvioinnin ja oppimisen tutkimuskeskus REAL, Kasvatustieteiden ja kulttuurin tiedekunta, Tampereen yliopisto
17.10.2024

Lausunnossa viitatut lähteet

Ahtiainen, R., Beirad, M., Hautamäki, J., Hilasvuori, T., Lintuvuori, M., Thuneberg, H., Vainikainen, M.-P. & Österlund, I. (2012). *Tehostettua ja erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden opetuksen kehittäminen 2007– 2011: Kehittävän arvioinnin loppuraportti.* Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:5. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö, koulutus- ja tiedepolitiikan osasto.

Hienonen, N. (2020). *Does a class placement matter? Students with special educational needs in regular or special classes*. University of Helsinki. http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-6392-9

Lintuvuori, M. & Rämä, I. (2022). *Oppimisen ja koulunkäynnin tuki: Selvitys opetuksen järjestäjien näkemyksistä tuen järjestelyistä kunnissa*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2022:6. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163896

Nazeri, F., Hienonen, N., & Vainikainen, M.-P. (arvioitavana). Erityistä ja tehostettua tukea saavien ulkomaalaistaustaisten oppilaiden matematiikan osaaminen ja siihen vaikuttavat tekijät PISA 2022 -tutkimuksessa.

Vainikainen, M.-P., Lintuvuori, M., Paananen, M., Eskelinen, M., Kirjavainen, T., Hienonen, N., Jahnukainen, M., Thuneberg, H., Asikainen, M., Suhonen, E., Alijoki, A., Sajaniemi, N., Reunamo, J., Keskinen, H.-L., & Hotulainen, R., (2018). *Oppimisen tuki varhaislapsuudesta toisen asteen siirtymään: tasa-arvon toteutuminen ja kehittämistarpeet*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 55/2018. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161062