



Kohti inklusiivista varhaiskasvatusta sekä esi- ja perusopetusta

Oikeus oppia – Oppimisen tuen, lapsen tuen ja inklusion edistämistoimia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa valmistelevan työryhmän loppuraportti

Kirsi Alila, Mervi Eskelinen, Katri Kuukka, Merja Mannerkoski, Erja Vitikka

Kohti inklusiivista varhaiskasvatusta sekä esi- ja perusopetusta

Oikeus oppia – Oppimisen tuen, lapsen
tuen ja inklusion edistämistoimia
varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja
perusopetuksessa valmistelevan työryhmän
loppuraportti

Kirsi Alila, Mervi Eskelinen, Katri Kuukka, Merja Mannerkoski,
Erja Vitikka

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Opetus- ja kulttuuriministeriö

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use. Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-263-813-7

ISSN pdf: 1799-0351

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Kohti inklusiivista varhaiskasvatusta sekä esi- ja perusopetusta

Oikeus oppia – Oppimisen tuen, lapsen tuen ja inklusion edistämistoimia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa valmistelevalle työryhmän loppuraportti

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2022:44**Teema**

Koulutus

Julkaisija

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Toimittaja/t

Kirsi Alila, Mervi Eskelinen, Katri Kuukka, Merja Mannerkoski ja Erja Vitikka

Kieli

suomi

Sivumäärä

148

Tiivistelmä

Opetus- ja kulttuuriministeriö käynnisti vuonna 2020 pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisesti varhaiskasvatuksen sekä perusopetuksen laadun ja tasa-arvon kehittämisohjelmat vuosille 2020–2022. Oikeus oppia -kehittämisohjelman hankkeissa on uudistettu lainsäädäntöä, vahvistettu varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen rahoitusjärjestelmien vaikuttavuutta sekä kehitetty yhdenvertaisuutta vahvistavia ja vaikuttavia käytänteitä sekä toimintatapoja.

Opetus- ja kulttuuriministeriö nimesi työryhmän ajalle 19.5.2021–30.8.2022, jonka tehtävänä on ollut valmistella kehittämis ehdotukset lapsen tukea, oppimisen ja koulunkäynnin tukea ja inklusion koskevista edistämistoimista varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa. Tavoitteena on ollut rakentaa entistä tiiviimpää jatkumoa tuen toteuttamisessa varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen kesken.

Työryhmän loppuraportti sisältää kuvaukset työryhmän työskentelystä ja tuen toteuttamisen nykytilasta sekä inklusiota moninaisesti käsittelevän luvun. Raportista löytyvät lisäksi 12 teeman alle kirjatut lainsäädäntöön ja muuhun kehittämiseen liittyvät kehittämis ehdotukset, jotka on tarkoitettu seuraavan hallitusohjelman valmistelun ja varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen järjestäjien ja tuottajien paikallisen tuen kehittämistyön pohjaksi.

Asiasanat

koulutus, varhaiskasvatus, esiopetus, perusopetus, inklusio, oppimisen tuki

ISBN PDF

978-952-263-813-7

ISSN PDF

1799-0351

Julkaisun osoite<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-813-7>

Mot inkluderande småbarnspedagogik, förskoleundervisning och grundläggande utbildning

Undervisning för alla – Åtgärder för att främja stödet för lärande, stödet till barnet och inkludering inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen. Arbetsgruppens slutrapport.

Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2022:44	Tema	Utbildning
Utgivare	Undervisnings- och kulturministeriet	
Redigerare	Kirsi Alila, Mervi Eskelinen, Katri Kuukka, Merja Mannerkoski och Erja Vitikka	
Språk	finska	Sidantal 148
Referat		
I enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering inledde undervisnings- och kulturministeriet 2020 program för att utveckla kvaliteten och jämlikheten inom den grundläggande utbildningen och inom småbarnspedagogiken 2020–2022. Projekten inom utvecklingsprogrammet Utbildning för alla har reformerat lagstiftning, stärkt effekterna av finansieringssystemen för småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen och tagit fram verkningsfulla förfaranden och verksamhetssätt som stärker jämlikheten. Undervisnings- och kulturministeriet utsåg arbetsgruppen för tiden från den 19 maj 2021 till den 30 augusti 2022. Arbetsgruppen hade som uppgift att bereda utvecklingsförslag för stödet till barnet, stödet för lärande och skolgång och åtgärder för främjande av inkludering inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen. Målsättningen var att förbättra kontinuiteten i stödet inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen. Arbetsgruppens slutrapport innehåller beskrivningar av arbetsgruppens arbete och av nuläget för hur stödet genomförs samt ett kapitel som behandlar inkludering på många sätt. I rapporten ingår också utvecklingsförslag under 12 teman för utveckling av lagstiftningen och annan utveckling. Dessa är avsedda som grund för beredningen av nästa regeringsprogram och för utvecklingen av det lokala stödet till dem som anordnar och producerar småbarnspedagogik, förskoleundervisning och grundläggande utbildning.		
Nyckelord	utbildning, småbarnspedagogik, förskoleundervisning, grundläggande utbildning, inkludering, stöd för lärande	
ISBN PDF	978-952-263-813-7	ISSN PDF 1799-0351
URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-813-7	

Towards inclusive early childhood education and care and pre-primary, primary and lower secondary education

Right to Learn - Final report of the working group preparing measures to promote support for learning, support for children and inclusion in early childhood education and care and in pre-primary, primary and lower secondary education

Publications of the Ministry of Education and Culture, Finland 2022:44	Subject	Education
Publisher	Ministry of Education and Culture	
Editor(s)	Kirsi Alila, Mervi Eskelinen, Katri Kuukka, Merja Mannerkoski and Erja Vitikka	
Language	Finnish	Pages 148

Abstract

In line with Prime Minister Marin's Government Programme, the Ministry of Education and Culture launched programmes in 2020 to develop quality and equality in early childhood education and care and in primary and lower secondary education for 2020–2022. The projects under the 'Right to Learn' programme amended legislation, made the financing systems more effective in early childhood education and care and in pre-primary, primary and lower secondary education, and devised effective procedures and practices to strengthen equality.

The Ministry of Education and Culture appointed a working group for a period running from 19 May 2021 to 30 August 2022 to prepare proposals for measures to promote child support, support for learning and school attendance and inclusion in early childhood education and care, pre-primary, primary and lower secondary education. The aim was to build a more solid continuum between early childhood education and care and pre-primary, primary and lower secondary education.

The working group's final report includes descriptions of the working group's work and how support is implemented at present, and a chapter dealing with inclusion in a variety of ways. The report also contains 12 proposals for development related to legislation and other areas for development under this theme. Their purpose is to serve as a basis for preparing the next Government Programme as well as for developing local-level support for providers of early childhood education and care, pre-primary, primary and lower secondary education.

Keywords education, early childhood education and care, pre-primary education, primary and lower secondary education, inclusion, support for learning

ISBN PDF	978-952-263-813-7	ISSN PDF	1799-0351
URN address	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-813-7		

Sisältö

Johdanto	9
1 Oppimisen tuen, lapsen tuen ja inklusion edistämistoimia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa valmisteleva työryhmä	11
1.1 Työryhmän jäsenet ja jäsenmuutokset	11
1.2 Työryhmän tehtävät ja tavoitteet	13
1.3 Työryhmän toiminta	14
1.4 Asiantuntijakuulemiset.....	15
1.5 Asiantuntijatekstit.....	17
1.6 Selvitykset työryhmän aikana	18
1.6.1 Varhaiskasvatuksen selvitys tuen nykytilasta	18
1.6.2 Esi- ja perusopetuksen selvitys tuen järjestelyistä kunnissa	19
1.6.3 Yhteenvedo muutoksenhakuviranomaisten, laillisuusvalvojien ja erityisvaltuutettujen lausunnoista	20
2 Lapsen tuen sekä oppimisen ja koulunkäynnin tuen nykytilanne	21
2.1 Kehityksen ja oppimisen tuki varhaiskasvatuksessa	21
2.1.1 Lainsäädännöllinen perusta	21
2.1.2 Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet.....	24
2.1.3 Alle kolmevuotiaiden lasten kehityksen, oppimisen ja hyvinvoinnin tuki varhaiskasvatuksessa	25
2.1.4 Sairaalassa toteutettava varhaiskasvatus.....	40
2.2 Oppimisen ja koulunkäynnin tuki esi- ja perusopetuksessa	41
2.2.1 Lainsäädännöllinen perusta	41
2.2.2 Esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteet	42
2.2.3 Tehostetun tuen asiakirjat esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa.....	43
2.2.4 Erityisen tuen asiakirjat esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa.....	44
2.2.5 Sairaalaopetus.....	46
2.3 Vaativa monialainen tuki	49
2.3.1 Vaativa monialainen tuki varhaiskasvatuksessa	49
2.3.2 Vaativa monialainen tuki esi- ja perusopetuksessa.....	51
2.4 Siirtymät tuen tilanteissa	52
2.5 Tuen valtionavustukset Oikeus oppia -kehittämishojelman puitteissa	57
2.6 Tilastot ja tiedontuotanto	58
2.6.1 Tuen tilastointi varhaiskasvatuksessa	58
2.6.2 Tuen tilastointi esi- ja perusopetuksessa.....	59

3	Inklusio arvona ja periaatteena tuen toteuttamisessa	62
3.1	Inklusion käsitteen taustaa ja määrittelyä	62
3.1.1	Inklusion koulutukselliset kehykset	62
3.1.2	Inklusion käsite	63
3.1.3	Inklusion kehittyminen ja nykytila Suomessa ja kansainvälisesti	66
3.1.4	Inklusio varhaiskasvatuksessa	68
3.1.5	Inklusio esi- ja perusopetuksessa	70
3.1.6	Valtionhallinnon toimet inklusiivisen toimintakulttuurin edistämiseksi	72
3.2	Inklusion oikeudellinen perusta	73
3.2.1	Yhdenvertaisuus inklusion perustana	73
3.2.2	Inklusion oikeudellista taustaa	74
3.2.3	Kansainvälisiä sopimuksia ohjaavat yleiskommentit	75
3.2.4	Inklusion määrittelyn haasteet oikeudellisesta näkökulmasta	76
3.2.5	Inklusion täytäntöönpano	77
3.2.6	Inklusio oikeuskäytännössä	78
3.3	Tuen ja inklusiivisen kasvatuksen ja opetuksen johtaminen varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa	80
3.3.1	Arvot ohjaavat toimintaa	80
3.3.2	Inklusiivisuuden toteuttaminen varhaiskasvatuksessa ja esi- ja perusopetuksessa	81
3.3.3	Inklusiivisuuden johtaminen	82
3.3.4	Inklusiivisen toimintakulttuurin rakentamisen johtaminen	83
4	Tuen työryhmän kehittämisehdotukset	86
4.1	Kehittämisehdotusten taustaa ja lähtökohtia	86
4.2	Kehittämisehdotukset	87
4.2.1	Selkiytetään inklusion käsitettä ja toimeenpanoa varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa	87
4.2.2	Vahvistetaan inklusiivisuutta esi- ja perusopetuksen lainsäädännössä	88
4.2.3	Vahvistetaan varhaista tukea ja ennaltaehkäiseviä pedagogisia käytäntöjä varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa	90
4.2.3.1	Vahvistetaan kouluyhteisön toimintaa sekä opetuksen eriyttämistä koskevaa ohjausta esi- ja perusopetuksessa	90
4.2.3.2	Vahvistetaan oppimisen tuen tarpeiden varhaista tunnistamista esi- ja perusopetuksessa	91
4.2.3.3	Kiinnitetään huomiota alle kolmevuotiaiden lasten oppimisen tuen tarpeiden tunnistamiseen sekä tuen toimenpiteiden suunnitteluun ja aloittamiseen	91
4.2.3.4	Määritellään yleinen tuki lainsäädäntöön ja vahvistetaan yleistä tukea koskevaa opetussuunnitelmaohjausta esi- ja perusopetuksessa	92
4.2.3.5	Selkiytetään oppimisen ja koulunkäynnin tuen sekä oppilashuollon yhteistyötä esi- ja perusopetuksessa	93
4.2.4	Selkiytetään esi- ja perusopetuksen tuen kokonaisuutta perusopetuslaissa ja opetussuunnitelman perusteissa	94
4.2.4.1	Selkiytetään oppimisen ja koulunkäynnin tuen tasojen rajapintoja	95
4.2.4.2	Yksinkertaistetaan pedagogisia asiakirjoja esi- ja perusopetuksessa	96

4.2.4.3	Täsmennetään tehostettua tukea koskevaa sääntelyä esi- ja perusopetuksessa	97
4.2.4.4	Täsmennetään erityistä tukea koskevaa sääntelyä esi- ja perusopetuksessa	98
4.2.4.5	Täsmennetään avustajapalveluita koskevaa päätöksentekoa perusopetuslaissa	101
4.2.4.6	Selkiytetään erityisiä opetusjärjestelyitä koskevaa perusopetuslain 18 §:ää	103
4.2.5	Vahvistetaan monialaisen yhteistyön rakenteita ja ohjausta varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa	104
4.2.6	Täsmennetään vaativaan monialaiseen tukeen liittyvää kokonaisuutta ja kehitetään monialaisen yhteistyön toteuttamisen edellytyksiä varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa	106
4.2.6.1	Täsmennetään toiminta-alueittain järjestettävää opetusta koskevat periaatteet	109
4.2.6.2	Vahvistetaan sijoitettujen lasten ja nuorten oikeutta esi- ja perusopetukseen ja tukeen	111
4.2.6.3	Edistetään sairaalaopetuksen konsultatiivista palvelua	112
4.2.6.4	Selvitetään vaativan konsultaation laajentamisen mahdollisuuksia	112
4.2.6.5	Selvitetään sairaalassa järjestettävää varhaiskasvatusta ja sen säätämistä lailla	114
4.2.7	Vahvistetaan lapsen ja oppilaan tarvitseman tuen saantia ja varmistetaan sen jatkuvuus siirtymissä	115
4.2.8	Vahvistetaan tukeen liittyvää osaamista ja tuen vaikuttavuutta varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa	117
4.2.9	Vahvistetaan tuen ja inklusion johtamista varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa	118
4.2.10	Turvataan opettajien ja erityisopettajien riittävyys varhaiskasvatuksessa	120
4.2.11	Vahvistetaan varhaiskasvatuksen tuen tilastointia	120
4.2.12	Arvioidaan varhaiskasvatuksen tuen lainsäädännön vaikutuksia ja vaikuttavuutta	120
5	Koonti kehittämishdotuksista	122
6	Sammandrag av utvecklingsförslagen	129
7	Summary of proposals for development	136
	Lähteet	144
	Liite Kuultavat asiantuntijatahot	147

JOHDANTO

Opetus- ja kulttuuriministeriössä on toteutettu vuosina 2020–2022 pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisesti varhaiskasvatuksen sekä perusopetuksen laadun ja tasa-arvon kehittämisen Oikeus oppia -kehittämisohjelmaa. Kehittämisohjelman hankkeissa on uudistettu lainsäädäntöä, vahvistettu varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen rahoitusjärjestelmien vaikuttavuutta sekä kehitetty yhdenvertaisuutta vahvistavia ja vaikuttavia käytänteitä sekä toimintatapoja mm. kokeiluina ja tukemalla toimijoiden kehittämistä valtionavustuksin. Oikeus oppia -ohjelmassa on myös toteutettu selvityksiä ja tutkimusta.

Oikeus oppia -kehittämisohjelman yksi päätavoitteista on ollut vahvistaa ja edistää varhaiskasvatukseen lasten sekä esi- ja perusopetuksessa olevien oppilaiden saamaa tukea. Tätä työtä varten opetus- ja kulttuuriministeriössä on toiminut työryhmä ajalla 19.5.2020–30.8.2022. Työryhmän tehtävänä on ollut valmistella ehdotuksia lapsen tuen, oppimisen ja koulunkäynnin tuen ja inklusion edistämistoimista varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa. Tavoitteena on ollut rakentaa entistä tiiviimpää jatkumoa tuen toteuttamisessa varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen kesken. Työryhmä on julkaissut työstään väliraportin keväällä 2021 (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021, 30).

Työryhmän tavoitteet ja työlle määritellyt painopistealueet olivat monipuoliset ja laajat, ja niitä on käsitelty työryhmän toimikauden aikana mahdollisimman kattavasti. Työryhmän työn tueksi on työryhmän toimikauden aikana toteutettu kaksi selvitystä sekä kysely laillisuusvalvojille. Työryhmä on lisäksi toteuttanut kuulemistilaisuuksia sekä kuullut kokouksiinsa useita lapsen tuen sekä oppimisen ja koulunkäynnin tuen asiantuntijoita ja tutkijoita. Sekä varhaiskasvatuksen että esi- ja perusopetuksen osalta oppimisen tuen kehittämiseksi on tunnistettu useita muutostarpeita niin lainsäädännössä kuin opetussuunnitelmien ja käytännön kehittämisessä. Työryhmän kehittämis ehdotuksissa painottuvat osa-alueet, jotka työskentelyn myötä erityisesti nousivat esiin tarpeellisuudellaan.

Tuen työryhmän loppuraportin sisältämät kehittämis ehdotukset on tarkoitettu seuraavan hallitusohjelman valmistelun pohjaksi, kun varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen tulevia kehittämisen linjauksia tehdään. Työryhmän kehittämis ehdotukset sisältävät useita aihioita, jotka toimivat työkaluina tulevan hallituksen ratkaisuille ja hallitusohjelman muodostamiselle. Kehittämis ehdotuksia voi käyttää myös varhaiskasvatuksen sekä

esi- ja perusopetuksen järjestäjien ja tuottajien paikallisessa tuen kehittämistyössä. Koska raportti sisältää useita ehdotuksia tulevia linjauksia koskevan päätöksenteon pohjaksi, ei tässä raportissa ole tehty kustannusvaikutusten arviointia. Kustannus- ja muiden vaikutusten arviointi on tarpeen tehdä toimenpiteisiin ryhdyttäessä. On ensisijaisen tärkeää, että lapsen tuen ja oppimisen ja koulunkäynnin tuen kehittämisen lähtökohtana kaikilla tasoilla pidetään lapsen ja oppilaan etua.

Tämä tuen työryhmän loppuraportti koostuu kaikkiaan viidestä pääluvusta. Ensimmäisessä luvussa kuvataan tuen työryhmän tehtävät, tavoitteet, jäsenet ja toiminta sekä työryhmän työn tueksi toteutetut selvitykset. Toinen luku keskittyy esittelemään tuen toteuttamisen nykytilaa kehittämis ehdotusten pohjaksi varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa. Kolmas luku esittelee inklusiota tuen toteuttamisen arvona ja periaatteena, inklusion käsitettä ja sen määrittelyä, oikeudellista perustaa sekä tuen ja inklusion johtamista. Neljännessä luvussa raportoidaan työryhmän lainsäädäntöön ja muuhun kehittämiseen liittyvät kehittämis ehdotukset 12 teeman mukaisesti. Viides luku esittelee kehittämis ehdotukset koottuna. Kehittämis ehdotusten koonti ruotsiksi ja englanniksi löytyvät luvuista 6 ja 7. Lähteet on esitetty asiantuntijatekstien osalta kunkin luvun jälkeen ja muilta osin raportin lähteet on sijoitettu raportin loppuun. Myös liite asiantuntijakuulemisten tahoista löytyy raportin lopusta.

1 Oppimisen tuen, lapsen tuen ja inklusion edistämistoimia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa valmisteleva työryhmä

1.1 Työryhmän jäsenet ja jäsenmuutokset

Opetus- ja kulttuuriministeriö nimesi (VN/4204/2020) työryhmän valmistelemaan oppimisen tukea, lapsen tukea ja inklusion edistämistoimia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa. Työryhmä toimi erilaisissa kokoonpanoissa. Opetusministeriön varhaiskasvatuksen, perusopetuksen ja vapaan sivistystyön osaston ylijohtaja Eeva-Riitta Pirhosen johtamalla laajalla työryhmällä oli Oikeus oppia -kehittämisohjelmassa jaostojen työskentelyä yhteen kokoava rooli. Varsinainen työskentely toteutui varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen jaostoissa. Työryhmän jäsenet sekä työryhmään osallistuvat tutkijajäsenet jakautuivat varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen jaostoihin asettamis- päätöksen mukaisesti.

Varhaiskasvatuksen jaostoon nimettiin seuraavat:

- opetusneuvos Kirsi Alila, opetus- ja kulttuuriministeriö, jaoston puheenjohtaja
- erityisasiantuntija (1.6.2022 alkaen opetusneuvos) Mervi Eskelinen, opetus- ja kulttuuriministeriö, jaoston asiantuntijasihteeri
- hallitussihteeri Marjaana Larpa 30.4.2021 asti, hallitusneuvos Kirsi Lamberg 1.5.2021–31.1.2022, erityisasiantuntija Jenni Nuutinen 1.2.2022 alkaen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- neuvotteleva virkamies Arja Ruponen 17.1.2022 asti, erityisasiantuntija Pia Suvivuo 18.1.2022 alkaen, sosiaali- ja terveysministeriö
- kehittämispäällikkö Päivi Lindberg, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos
- opetusneuvos Arja-Sisko Holappa, Opetushallitus
- kehittämispäällikkö Jarkko Lahtinen, Suomen kuntaliitto
- varhaiskasvatuspäällikkö Mirva Ritari, Lempäälän kunta
- varhaiskasvatuksen tulosalueen johtaja Sirpa Kemppainen, Kajaanin kaupunki

- varhaiskasvatuksen asiantuntija Kati Kaplin-Sainio, Vantaan kaupunki (Hanna Tuominen sijaisena 1.4.–30.9.2020)
- varhaiskasvatusjohtaja Matilda Engström 17.1.2022 asti, varhaiskasvatuspäällikkö Annika Rajakangas 18.1.2022 alkaen, Pietarsaaren kaupunki
- varhaiskasvatusjohtaja Mirva Nousiainen, Lappeenrannan kaupunki
- erityisasiantuntija Kirsi Sutton 17.1.2022 asti, erityisasiantuntija Minttu Ilveskivi-Hentilä 18.1.2022 alkaen, Opetusalan ammattijärjestö OAJ
- ohjaava opettaja Tiina Heikkinen, Oppimis- ja ohjauskeskus Valteri, Onerva

Lisäksi varhaiskasvatuksen jaoston tutkijajäseniksi nimettiin seuraavat:

- dosentti Päivi Pihlaja, Turun yliopisto (myöhemmin Helsingin yliopisto)
- tenure track -tutkija Mari Saha, Tampereen yliopisto
- erityispedagogiikan dosentti Eira Suhonen, Helsingin yliopisto

Lisäksi varhaiskasvatuksen jaostokokouksiin osallistuivat tutkijatohtori Noora Heiskanen Jyväskylän yliopistosta (myöhemmin yliopistotutkijana Itä-Suomen yliopistossa) ja KT Riitta Viitala Jyväskylän yliopistosta valtakunnallisen varhaiskasvatuksen tuen selvityksen tekijöiden ominaisuudessa.

Esi- ja perusopetuksen jaostoon nimettiin seuraavat:

- opetusneuvos Jussi Pihkala, jaoston puheenjohtaja 17.8.2021 asti, opetusneuvos Erja Vitikka 18.8.2021 alkaen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- opetusneuvos Erja Vitikka, opetus- ja kulttuuriministeriö 17.8.2021 asti, jaoston asiantuntijasihteeri, Katri Kuukka, Opetushallitus 18.8.2021 alkaen
- hallitussihteeri Kirsi Lamberg 17.8.2021 asti, hallitussihteeri Laura Niemi 18.8.2021 alkaen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- neuvotteleva virkamies Arja Ruponen 17.1.2022 asti, erityisasiantuntija Pia Suvivuo 18.1.2022 alkaen, sosiaali- ja terveysministeriö
- kehittämispäällikkö Päivi Lindberg, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos
- ylilääkäri Marke Hietanen-Peltola, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos
- opetusneuvos Riia Palmqvist 3.2.2022 asti, opetusneuvos Pirjo Koivula 4.2.2022 alkaen, Opetushallitus
- erityisasiantuntija Mari Sjöström, Suomen kuntaliitto
- sivistysjohtaja Nina Lehtinen, Lempäälän kunta
- kasvun ja oppimisen tuen asiantuntija Eija Heikkinen, Kajaanin kaupunki
- opetustoimen suunnittelija Minna Salmi, Vantaan kaupunki
- koulutoimenjohtaja Juha Paasimäki, Pietarsaaren kaupunki
- rehtori Jukka Mielikäinen, Lappeenrannan kaupunki
- erityisasiantuntija Sari Jokinen, Opetusalan ammattijärjestö OAJ

- rehtori Jaakko Viitasaari, Oppimis- ja ohjauskeskus Valteri, Tervaväylä

Lisäksi esi- ja perusopetuksen jaoston tutkijajäseniksi nimettiin seuraavat:

- professori Elina Kontu, Tampereen yliopisto
- professori Markku Jahnukainen, Helsingin yliopisto
- dosentti Tanja Äärelä, Lapin yliopisto

Lisäksi esi- ja perusopetuksen jaoston kokouksiin osallistui kevästä 2021 alkaen tutkija-tohtori Meri Lintuvuori Helsingin yliopistosta valtakunnallisen oppimisen ja koulunkäynnin tuen selvityksen tekijän ominaisuudessa.

Laajan työryhmän ja kummankin jaoston teknisenä sihteerinä on toiminut hallinnollinen avustaja Merja Yrjölä opetus- ja kulttuuriministeriöstä.

1.2 Työryhmän tehtävät ja tavoitteet

Asettamispäätöksessä työryhmän tehtäväksi määriteltiin ehdotusten tekeminen

- teemaan liittyvän lainsäädännön muuttamiseksi
- lähikoulu- ja lähipäiväkotiperiaatteen vahvistamiseksi sekä
- henkilöstön tukeen liittyvän osaamisen lisäämiseksi varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa.

Erityisiä painopistealueita työryhmän työssä hallitusohjelman mukaisesti olivat

- oppimisen tuen ja lapsen tuen sekä sen saavutettavuuden vahvistaminen ja kehittäminen
- inklusiokäsitteen selkiyttäminen, toimivien inklusiomallien kehittäminen ja levittäminen sekä tutkimusperustaisten menetelmien ja mallien hyödyntäminen
- oppimiseen, lapsen ja nuoren kehitykseen ja hyvinvoinnin tukeen sekä esi- ja perusopetuksen oppilas- ja opiskelijahuoltoon liittyvän moniammatillisen yhteistyön ja matalan kynnyksen palvelujen kehittäminen
- VIP-verkoston vakiinnuttaminen osana kehittämisohjelmaa ja verkoston moniammatillisen osaamisen hyödyntäminen lähikouluissa ja -päiväkodeissa
- tuen rakenteen selkiyttäminen ja vahvistaminen lähtökohtina varhainen tuki, suunnitelmallisuus ja läpinäkyvyys
- työyhteisöjen ohjaaminen toimintamalleja tukevien toimintatapojen käyttöön koulutuksen, työnohjauksen ja konsultaation avulla

- hallinnollisten rakenteiden ja menettelytapojen luominen sekä selkiyttäminen.

Työryhmän ja sen jaostojen tehtävänä oli rakentaa entistä tiiviimpää ja tarkoituksenmukaista käsitteellistä, juridista ja toimintakäytäntöihin liittyvää jatkumoa varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen kesken.

Työryhmää veloitettiin huomioimaan työssään suomen- ja ruotsinkielinen opetus ja varhaiskasvatus. Asettamispäätöksen mukaisesti työryhmä kuuli työssään asiantuntijoita, sidosryhmiä sekä lapsia ja oppilaita. Työryhmän tuli kuulla työssään myös vähemmistökielten ja maahanmuuttajien edustajien näkemyksiä. Asettamispäätöksen mukaan työryhmällä oli mahdollisuus teettää työnsä kannalta tarpeellisia selvityksiä.

1.3 Työryhmän toiminta

Laajan työryhmän järjestäytymiskokous oli 21.8.2020. Laaja työryhmä kokoontui toimikauden aikana yhteensä kuusi kertaa.

Varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen jaoston järjestäytymiskokoukset olivat 10.9.2020 ja 11.9.2020. Jaostot kokoontuivat pääsääntöisesti kuukausittain. Kevään 2021 aikana varhaiskasvatusjaosto kokoontui kuitenkin tätä useammin varhaiskasvatuslakia koskevan hallituksen esityksen valmistelun vuoksi. Työryhmän toimikauden aikana varhaiskasvatusjaosto piti kokouksia yhteensä 16 kertaa, esi- ja perusopetusjaosto yhteensä 14 kertaa. Lisäksi jaostot pitivät toimikauden aikana yhteensä kaksi yhteistä kokousta.

Jaostojen tehtävänä oli tilannekuvan luominen sekä tiedonkeruu kasvun ja kehityksen tuen sekä oppimisen ja koulunkäynnin tuen nykytilanteesta ja kehittämistarpeista. Toimikauden alussa kokouksissa käsiteltiin jaoston tehtäviä, tavoitteita ja toimintasuunnitelmaa sekä rakennettiin tietopohjaa työryhmän työlle. Jaostojen kokouksissa kuultiin laajasti tuen teemaan liittyviä tutkijapuheenvuoroja sekä käynnissä olevien kansallisten sekä kansainvälisten hankkeiden esittelyjä. Osa kokouksista toteutettiin työpaja- ja pienryhmätyöskentelynä.

Jaostojen yhteisessä pienryhmätyöskentelyssä pohdittiin tuen käsitteitä sekä kysymyksiä henkilöstön tuen ja inklusion osaamisen kehittamisestä. Esi- ja perusopetuksen jaoston pienryhmissä käsiteltiin perusopetuslain erityisiä opetusjärjestelyjä (18 §) ja opetussuunnitelman perusteisiin sisältyvien 18 §:n soveltamisohjeiden täsmentämistarpeita tuen näkökulmasta sekä oppimisen ja koulunkäynnin tuen toteuttamista ohjaavien asiakirjojen kokonaisuutta ja muutostarpeita. Lisäksi pienryhmäkeskusteluissa käsiteltiin yleisen, tehostetun ja erityisen tuen tasoja, näiden rajapintoja sekä siirtymiä.

Varhaiskasvatusjaoston jäsenet käsittelivät kahdessa työpajassa tiettyjä tuen erityisiä kysymyksiä osana tuen lainsäädännön valmistelua. Kysymykset käsittelivät tuen toteutumista perhepäivähoidossa, yksityisen varhaiskasvatuksen palveluntuottajien roolia tuen toteuttajina, varhaiskasvatuksen erityisopettajien roolia tuen toteuttamisessa sekä tuen dokumentaatiota ja päätösmenettelyä. Vuoden 2021 alussa käynnistyi varhaiskasvatuslain muutosta koskevan hallituksen esityksen valmistelu, johon varhaiskasvatusjaosto osallistui aktiivisesti jaoston kokouksissa. Hallituksen esityksen (HE 148/2021 vp) mukainen varhaiskasvatuslain muutos (453/2021) hyväksyttiin eduskunnassa 16.12.2021, ja lakimuutos tuli voimaan 1.8.2022.

Työryhmän tutkijajäsenien kesken järjestettiin yhteensä kaksi tutkijatapaamista syksyllä 2020 ja keväällä 2021. Tutkijatapaamiset keskittyivät olemassa olevan tutkimustiedon kartoittamiseen sekä tukeen liittyvien keskeisten käsitteiden pohdintoihin.

Toimikauden loppuvaiheessa jaostojen toiminta keskittyi kehittämis ehdotuksia koskevien esitysten valmisteluun lainsäädännön uudistamisen ja muiden kehittämistoimien osalta. Jaostojen jäsenet ovat kommentoineet loppuraportin luonnosta sen eri versioissa.

Työryhmällä ja jaostoilla oli käytössään sisäiseen viestintään Howspace-työtila, josta löytyi kaikki kokouksiin liittyvä materiaali sekä kokouksiin ja työpajoihin liittyvä keskustelu.

1.4 Asiantuntijakuulemiset

Syksyllä 2020 työryhmän työn tueksi toteutettiin kolme asiantuntijakuulemistä (ks. liite). Kuulemisten tarkoituksena oli koota sekä työryhmältä että sen ulkopuolisilta tahoilta näkemyksiä ja ajatuksia lapsen tuen sekä oppimisen ja koulunkäynnin kehittämiseksi. Kuulemistilaisuuksiin osallistuneilta tahoilta pyydettiin kehittämisen näkemykset myös kirjallisessa muodossa. Myös jaoston jäsenten kuuleminen toteutettiin 17.11.2020 ja 19.11.2020 pidetyissä kokouksissa.

Ensimmäinen kuulemistilaisuus järjestettiin viranomaistahoille ja julkisen sektorin toimijoille 20.11.2020, toinen tilaisuus järjestöille ja kolmannen sektorin toimijoille 24.11.2020 ja kolmas tilaisuus ammattijärjestöille 26.11.2020. Kuultavina olleet tahot on mainittu liitteessä 2. Kuulemistilaisuuksiin osallistui ja kirjallisen kannanoton toimitti 50 tahoa, joihin on luettu mukaan jaostoissa edustettuna olevat tahot.

Teemat, joihin kuultavilta tahoilta pyydettiin kehittämis ehdotuksia, koskivat lainsäädäntöä, opetussuunnitelmia, tukeen liittyviä toimintakäytäntöjä, yhteistyökäytänteitä sekä tuen jatkumoa ja siirtymiä varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen välillä.

Yleistä kehittämisestä

Kuultavat tahot korostivat, että inklusion käsite olisi tarpeen määritellä ja selkiyttää kansallisesti ohjausasiakirjoissa. Määrittelyn puutteesta johtuvat inklusion periaatteen erilaiset tulkinnat näkyvät haasteena inklusion toteutumiselle. Tarve lapsen tukeen sekä oppimisen ja koulunkäynnin tukeen liittyvien käsitteiden määrittelyyn ja yhtenäistämiseen kokonaisuudessaan varhaiskasvatuksen, perusopetuksen ja toisen asteen välillä nousi esiin, samoin jokaisen lapsen oikeus saada tarvitsemansa tuki omassa lähipäiväkodissään tai lähikoulussaan. Kannanotoissa nousi esiin myös esiopetuksen asema varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen nivelvaiheessa ja kahden eri lainsäädännön alla.

Kannanotoissa todettiin, että tuen ja erityisopetuksen tilastointia olisi kehitettävä ja tarkennettava siten, että saadaan kattavampaa tietoa tuen eri tasojen toteutumisesta kunnissa.

Yleisenä huomiona lapsen tuen ja oppimisen tuen kehittämisen kannalta todettiin, että olisi pohdittava, mistä asioista tulee säätää lailla ja mitkä asiat edistyvät kuntien ja koulujen sekä varhaiskasvatuksen käytänteitä kehittämällä.

Lainsäädäntöä koskevat kehittämis ehdotukset

Kannanotoissa nostettiin esiin ennen kaikkea varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen lainsäädännöllisen jatkumon ja yhtenäisyyden merkitys. Pidettiin tärkeänä, että perusopetuslaissa määriteltyä tuen rakennetta tarkennetaan samanaikaisesti varhaiskasvatustlain valmistelun kanssa, jotta kokonaisuus muodostuu yhteneväiseksi ja tukee siirtymiä ja yhteistyötä. Varhaiskasvatuksen osalta kuulemisissa nousi tarve luoda varhaiskasvatuksen tuen malli. Kuulemisissa esitettiin myös, että tuen rakenne määriteltäisiin selkeästi lainsäädännössä. Lainsäädäntöön ehdotettiin kirjattavaksi lasten ja oppilaiden oikeus saada tarvitsemaansa tukea kehitykseensä ja oppimiseensa.

Perusopetuslain kehittämisessä ensisijaisen tärkeänä nostettiin esiin esi- ja perusopetuksen tehostetun ja erityisen tuen eroavaisuuksien selkiyttäminen sekä siitä säätäminen, mitä tukitoimia oppilas saa kyseisellä tuen tasolla ollessaan.

Perusopetuslain 18 § erityisten opetusjärjestelyiden osalta kannanotoissa nostettiin esiin, että laissa olisi tärkeää määritellä selkeämmin, mistä kaikesta päätetään, kun päätetään erityisistä opetusjärjestelyistä. Nostettiin esiin myös oppiaineen oppimäärän yksilöllistämisen sisällyttäminen kyseiseen pykälään.

Perusopetuslain 4 a §:n mukaisessa erikoissairaanhoidossa olevan oppilaan opetus on lakisääteistä, ja sairaalan sijaintikunnan velvollisuus on järjestää opetusta. Lakiin liittyvien kuntakuulemisten osuus prosessissa tulisi arvioida uudelleen.

Kuulemisissa nousi esiin, että tuen tarpeet tulisi ottaa huomioon erityisopettajien ja opettajien ja muun henkilöstön määrässä, lapsiryhmän henkilöstörakenteessa sekä lasten määrässä. Näistä olisi säädettävä laissa erikseen tehostetun ja erityisen tuen osalta. Erityisen tuen eri toteuttamisvaihtoehtojen vaatimat opettajakelpoisuudet olisi tarkennettava opettajakelpoisuusasetukseen.

Opetussuunnitelmia koskevat kehittämis ehdotukset

Yleisenä näkökulmana kannanotoista nousi, että oppimisen ja koulunkäynnin tukea koskevaa lukua perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa tulisi selkiyttää, valtakunnallista ohjausta tarkentaa ja tulkinnanvaraisuutta vähentää. Kuultavat tahot nostivat esiin jatkumoiden toteuttamisen haasteena sen, että esiopetuksen ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet poikkeavat toisistaan tuen normien osalta. Pidettiin tärkeänä esiopetuksen opetussuunnitelman perusteisiin sekä perusopetuksen opetussuunnitelman perusteisiin sisältyvien tuen periaatteiden ja ohjeiden yhtenäistämistä.

Useat tahot nostivat kannanotoissaan esiin tarpeen selkiyttää ja yksinkertaistaa tukea koskevia pedagogisia asiakirjoja. Dokumentointia pedagogisten asiakirjojen osalta voisi yksinkertaistaa ja niihin liittyviä prosesseja keventää.

Opettajankoulutusta koskevia kehittämis ehdotuksia

Kannanotoissa nostettiin esiin tarve vahvistaa opettajien peruskoulutusta ja täydennyskoulutusta oppimisen ja koulunkäynnin tuen sisällöistä. Myös varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen johtamis- ja kehittämistyössä tarvittaisiin lisätietoa erityistä tukea tarvitsevista lapsista, jotta oppimisympäristöjä ja opetussuunnitelmia voidaan suunnitella ja kehittää niin, että ne tukevat lasten osallisuuden ja yhdenvertaisuuden toteutumista. Useissa kannanotoissa nostettiin esiin opettajien yhteistyön sekä moniammatillisen yhteistyön merkitys.

1.5 Asiantuntijatekstit

Hankkeen loppuraporttiin pyydettiin tekstejä niin jaostojen jäseniltä ja tutkijoilta kuin myös ulkopuolisilta asiantuntijoilta. Teksteissä kuvataan kunkin teeman nykytilaa ja esitetään kehittämis ehdotuksia. Inklusio-teemasta kirjoittajina ovat toimineet Mirva Pöykölä (Itä-Suomen yliopisto) ja Päivi Pihlaja (Helsingin yliopisto). Noora Heiskanen ja Lotta Aavikko (Itä-Suomen yliopisto) ovat kirjoittaneet tekstin vaativasta tuesta. Eira Suhonen (Helsingin yliopisto), Päivi Pihlaja (Helsingin yliopisto), Tuulikki Ukkonen-Mikkola (Jyväskylän yliopisto), Suvi Puolakka (Helsingin yliopisto), Jenni Salminen (Jyväskylän yliopisto) ovat tuottaneet tekstin alle kolmevuotiaiden lasten tuesta. Marja Rantanen (Sairaaloiden

lastentarhanopettajat ry.) on kirjoittanut tekstin sairaalassa toteutetusta varhaiskasvatuksesta. Kirsti Karila (Tampereen yliopisto) on vastannut siirtymiä ja jatkumojä koskevasta asiantuntijatekstistä. Esi- ja perusopetuksen vaativaa tukea koskevat taustat sekä kehittä-misehdotukset ovat valmistelleet VIP-verkoston toimijat, erityisesti Niina Ekqvist (Turun kaupunki), Merja Mannerkoski (OPH/OKM), Merja Koivisto (Valteri) ja Pirjo Koivula (OPH). Asiantuntijatekstejä on hyödynnetty loppuraportin kirjoittamisessa soveltuvin osin. Asian-tuntijatekstien kirjoittajien nimet on merkitty raportissa kunkin otsikon alle.

1.6 Selvitykset työryhmän aikana

1.6.1 Varhaiskasvatuksen selvitys tuen nykytilasta

Osana työryhmän työtä toteutettiin opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiannosta selvitys siitä, miten varhaiskasvatuksessa toteutuu lapsille tarjottava tuki ja inklusiivinen varhaiskasvatus. Selvityksen toteutti Jyväskylän, Turun, Helsingin ja Oulun yliopistojen muodostama konsortio. Selvityksellä oli kaksi päätehtävää. Ensiksi kartoitettiin valtakunnallisesti kunnissa olemassa olevia lapsen oppimisen tuen ja inklusiivisen varhaiskasvatuksen nykyisiä käytäntöjä, haasteita ja kehittämistarpeita. Selvitystyön pohjana käytettiin aikaisempaa aihetta koskevaa tutkimus- ja selvitystietoa. Nykytilanteen kartoituksen pohjalta tutkijaryhmä esitti kehittä-misehdotuksia varhaiskasvatuksen tuen järjestämiseen. Toiseksi selvityksessä tehtiin ehdotus varhaiskasvatukseen soveltuvasta tuen mallista ja rakenteesta sekä siihen liittyvistä keskeisistä käsitteistä ja toimintakäytännöistä. Tässä työssä tutkijoiden tuli ottaa huomioon varhaiskasvatuksen omaleimaisuus ja toisaalta kehittäminen perusopetuslakiin kirjatun esi- ja perusopetuksen tuen prosessin kanssa riittävän käsitteellisen yhtenäisyyden varmistamiseksi. Tuen mallin yhteydessä huomioitiin myös tuen jatkumon muodostuminen.

Selvityksen mukaan kehityksen ja oppimisen tuki toteutuu varhaiskasvatuksessa hyvin vaihtelevasti, mikä asettaa lapset ja perheet eriarvoiseen asemaan. Tuen vaihtelevuus ja toteutumattomuus korostuvat yksityisessä varhaiskasvatuksessa ja perhepäivähoidossa.

Lapsen oikeus tukeen sekä pedagogiseen varhaiskasvatukseen nousee haasteeksi erityisesti silloin, kun lapsen tarvitsema tuki on vaativaa. Selvityksen mukaan inklusion käsite on lisäksi varhaiskasvatuksen ammattilaisille epäselvä. Sekä kyselyyn vastanneet varhaiskasvatuksen ammattilaiset että keskusteluihin osallistuneet varhaiskasvatuksen järjestäjät ja lasten vanhemmat korostivat tukeen liittyvien resurssien, osaamisen sekä yhdenmukaisten valtakunnallisten käytänteiden merkitystä.

Selvityksen johtopäätöksenä tutkijaryhmä ehdotti, että varhaiskasvatuslakiin kirjattaisiin yhtenäinen kehityksen ja oppimisen tuen malli, jonka lähtökohtana on lapsen oikeus

varhaiseen, hyvin resursoituun ja vaikuttavaan kehityksen ja oppimisen tukeen. Lainsäädännön kehittämisen lisäksi tutkijaryhmä esitti tarpeen ammattilaisten tukeen ja inklusioon liittyvän osaamisen vahvistamiseen sekä kelpoisen henkilöstön saatavuuden parantamiseen, jotta tuki voi toteutua vaikuttavana.

Tutkijaryhmä esitti, että kehityksen ja oppimisen tuen resursointia on kehitettävä sekä valtakunnallisella että paikallisella tasolla. Perhepäivähoidon ja yksityisen varhaiskasvatuksen roolia kehityksen ja oppimisen tuen toteutumisen ympäristöinä tulee tarkastella osana varhaiskasvatuksen kehittämistä. Tutkijaryhmän mukaan vaativan tuen toteutumisen edellytykset, kuten riittävät ja joustavat resurssit sekä monialaisen yhteistyön verkostot, tulee turvata kaikille lapsille nykyistä paremmin. Erityistä huomiota on syytä kiinnittää myös lasten vanhempien osallisuuteen.

1.6.2 Esi- ja perusopetuksen selvitys tuen järjestelyistä kunnissa

Esi- ja perusopetuksen oppimisen ja koulunkäynnin tuen osalta työryhmän työn tueksi käynnistettiin valtakunnallinen selvitys, jossa kartoitettiin opetuksen järjestäjien näkemyksiä oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestämistä ja toteuttamista koskevista periaatteista ja käytänteistä. Selvityksen tarkoituksena oli saada tietoa tuen järjestämisen nykytilanteesta etenkin seuraavien kysymysten osalta:

- Millaisiin oppimisen ja koulunkäynnin tuen tarpeisiin perustuen yleistä, tehostettua tai erityistä tukea tarjotaan oppilaille?
- Mitä konkreettisia tuen muotoja sisältyy tuen eri tasoille?
- Miten tehostetun ja erityisen tuen rajapinta määrittyy?

Tavoitteena oli muodostaa valtakunnallista kokonaiskuvaa perusteista tai kriteereistä, joilla tukea tarjotaan, sekä tuen muodoista eri tasoilla. Pääkysymysten lisäksi kyselyssä kerättiin tietoa oppimisen ja koulunkäynnin tuen kannalta keskeisistä teemoista, jotka nousivat aiemmista tutkimuksista ja selvityksistä. Tällä tavoin pyrittiin täydentämään käsitystä tuen tasojen eroista ja yhtäläisyyksistä.

Selvityksen toteutti kevään ja kesän 2021 aikana Helsingin yliopiston Koulutuksen arviointikeskus. Selvityksen aineistonkeruun taustalla hyödynnettiin aiempien oppimisen ja koulunkäynnin tuen selvitysten tuloksia ja niissä käytössä olleita kyselylomakkeita. Selvityksen aineisto kerättiin valtakunnallisella kyselyllä. Selvityksen päätulosten yhteenveto osoittaa, että lukuun ottamatta erityisen tuen päätöksen perusteella annettavaa erityisopetusta ja oppiaineiden oppimäärien yksilöllistämistä kaikki tukikeinot ovat käytettävissä kaikilla tuen tasoilla. Tuen tasoja tarkasteltaessa yleislinjana näyttää olevan, että tuen intensiteetti ja käytettyjen tuen muotojen määrä kasvavat siirryttäessä yleisen tuen tasolta tehostetun tuen tasolle ja edelleen erityisen tuen tasolle.

1.6.3 Yhteenveto muutoksenhakuviranomaisten, laillisuusvalvojien ja erityisvaltuutettujen lausunnoista

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteutti 8.6.–6.8.2021 keskeisille muutoksenhakuviranomaisille, laillisuusvalvojille sekä erityisvaltuutetuille kyselyn perusopetuslain oppimisen ja koulunkäynnin tuen muutostarpeista. Yhteensä kyselyyn annettiin vastauksena kahdeksan lausuntoa. Lausunnon antoivat eduskunnan apulaisoikeusasiamies, Hämeenlinnan hallinto-oikeus, Itä-Suomen hallinto-oikeus, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus, Pohjois-Suomen alue-hallintovirasto (lisäaika), tietosuojavaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu. Kaikki lausunnon antaneet tahot pitivät perusopetuslain oppimisen ja koulunkäynnin tuen tämänhetkistä lainsäädäntöä ja sen tulkintaa jossain määrin puutteellisenä. Huomiota kiinnitettiin paitsi tuen sisältöön ja järjestämistapaan, myös hallinto- ja päätöksentekomenettelyihin.

Laillisuusvalvojat esittivät lausunnoissaan useita erilaisia ongelmakohtia, jotka tulisi ottaa huomioon oppimisen ja koulunkäynnin tuen lainsäädäntöä kehitettäessä. Sisällöllisesti laajempien kehittämissuhteiden ohella esitettiin myös useampi teknisluonteinen korjaamishdotus.

Yhteenvetona laillisuusvalvojien lausunnoista voidaan todeta seuraavaa:

- Perusopetuslain (jatkossa POL) 17, 18 ja 31 §:iin liittyvät tulkintakäytännöt korostuivat.
- Etenkin erityiseen tukeen liittyvät ongelmat ja parannusehdotukset nousivat esiin. Laillisuusvalvojien tekemissä huomioissa nousee esiin, että erityisen tuen päätöksestä ei käy aina selväksi, mihin palveluihin oppilas on oikeutettu.
- Hallintopäätökseen ja hallintomenettelyyn liittyvässä perusosaamisessa koettiin puutteita.
- Valtion ja yksityisten opetuksen järjestäjien velvollisuus antaa erityistä tukea nähtiin epäselvänä. Yksityisten päiväkotien tai koulujen halukkuudessa ottaa erityisen tuen piiriin kuuluvia oppilaita on havaittu ongelmia, koska kannustinta siihen ei ole ollut. Siihen vaikuttanee se, että erityisen tuen päätöstä ei huomioida valtiosuuslainsäädännössä. Opetustoimen lainsäädännön ja valtiosuuslainsäädännön muutostarpeita tuleekin arvioida kokonaisuutena.
- POL 18 § on perusopetuslain alkuperäinen säännös. Koronaviruksen aikana tulkinta ja soveltamiskäytäntö ovat muuttaneet soveltamiskäytäntöä. Säännöksen tarkistaminen on tarpeen.
- Tietosuojalainsäädäntö on uutta myös perusopetuksen parissa, mikä aiheuttaa soveltamiseen haasteita ja mikä korostuu etenkin erityisen tuen kohdalla. Tältä osin informaatio-ohjausta on tarve lisätä.

Laillisuusvalvojien ehdotuksia ja huomioita esitetään tässä raportissa yksityiskohtaisemmin myöhempanä tuen lainsäädännön kehittämistarpeiden yhteydessä (luku 4).

2 Lapsen tuen sekä oppimisen ja koulunkäynnin tuen nykytilanne

2.1 Kehityksen ja oppimisen tuki varhaiskasvatuksessa

2.1.1 Lainsäädännöllinen perusta

Varhaiskasvatuksen tavoitteena (Varhaiskasvatuslaki 3 §) on edistää jokaisen lapsen iän ja kehityksen mukaista kokonaisvaltaista kasvua, kehitystä, terveyttä ja hyvinvointia sekä tukea oppimisen edellytyksiä ja edistää elinikäistä oppimista ja koulutuksellisen tasa-arvon toteutumista. Tavoitteena on lisäksi varmistaa kehittävä, oppimista edistävä, terveellinen ja turvallinen varhaiskasvatusympäristö sekä tunnistaa lapsen yksilöllisen tuen tarve ja järjestää tarkoituksenmukaista tukea varhaiskasvatuksessa tarpeen ilmettyä tarvittaessa monialaisessa yhteistyössä.

Varhaiskasvatuslaissa ei ole aikaisemmin ollut omaa lukua lapsen kehityksen ja oppimisen tuen sääntelylle eikä tuen rakenne ole jäsentynyt yhtä selkeästi kuin perusopetuslaissa (628/1998). Varhaiskasvatuslain (540/2018) säätämisen yhteydessä sivistysvaliokunta (SiVM 5/2018) totesi, että lapsen edun kannalta keskeisin puute uudessa laissa oli lapsen tuesta säätämättä jättäminen. Sivistysvaliokunta korosti edelleen, että julkisilla ja yksityisillä palveluntuottajilla on yhtäläinen velvollisuus järjestää lapsen tarvitsema tuki ja on lasten yhdenvertaisuuden kannalta välttämätöntä, että yksityisten palveluntuottajien tarjoamassa varhaiskasvatuksessa lapset saavat yhtä hyvät ja kattavat palvelut kuin kunnallisessa varhaiskasvatuksessa. Lainsäädännön uudistamisen yhteydessä perustuslakivaliokunta (PeVL 17/2018 vp, s. 3 ja 10) sekä sivistysvaliokunta (SiVM 5/2018 vp, s. 8) kiinnittivät niin ikään huomiota siihen, että lakiehdotukseen ei sisältynyt erityisiä säännöksiä vammaisen tai muun erityisen tuen tarpeessa olevan lapsen tukitoimien järjestämisestä.

Muutostarpeiden perusteella laadittiin hallituksen esitys (HE 148/2021 vp), jossa ehdotettiin muutettavaksi varhaiskasvatuslakia. Joulukuussa 2021 (16.12.2021) hyväksytyssä ja 1.8.2022 voimaan tulleessa varhaiskasvatuslain muutoksessa (453/2021) luvussa 3 a säädetään varhaiskasvatuksessa olevan lapsen oikeudesta tarvitsemaansa tukeen sekä varhaiskasvatuksessa annettavan tuen rakenteesta.

Varhaiskasvatuslaissa on haluttu korostaa lapsen etua (4 §) ja oikeutta osallistua varhaiskasvatukseen (12 §). Lapsen edun ensisijaisuus on toiminnan järjestämistä sekä lain tulkintaa ohjaavana yleisenä periaatteena. Varhaiskasvatuslain muutoksen myötä

varhaiskasvatuksen tuesta säädetään aiempaa selkeämmin varhaiskasvatuslaissa. Varhaiskasvatuksessa sovelletaan 1.8.2022 alkaen uutta varhaiskasvatuslain 3 a lukua. Luvussa säädetään lapsen oikeudesta varhaiskasvatuksessa annettavaan tukeen, varhaiskasvatuksessa annettavasta tuesta ja tuen toteutuksesta sekä tuen tarpeen arvioinnista ja erityisen tuen päätöksen antamisesta.

Varhaiskasvatukseen osallistuvalla lapsella on oikeus saada hänen yksilöllisen kehityksensä, oppimisensa ja hyvinvointinsa edellyttämää yleistä tukea osana varhaiskasvatuksen perustoimintaa viivytyksettä tuen tarpeen ilmettyä. Yleinen tuki muodostuu yksittäisistä tukimuodoista. Jos yleinen tuki ei ole riittävää tai lapsi tarvitsee vahvempaa tukea, on tukea annettava tehostettuna tukena lapsen yksilöllisten tarpeiden mukaan. Tehostettu tuki muodostuu säännöllisistä ja samanaikaisesti toteutettavista useista tukimuodoista. Jos yleinen tai tehostettu tuki ei ole riittävää tai lapsi tarvitsee tukea vammasta, sairaudesta, kehityksen viivästymisestä tai muusta, merkittävästi hänen toimintakykyään alentavasta oppimisen tai kehityksen tuen tarpeesta johtuen, on tukea annettava yksilöllisesti suunniteltuna erityisenä tukena. Erityinen tuki muodostuu useista tukimuodoista ja on jatkuvaa ja kokoaikaista. (15 a §.)

Lapsen tuen toteutuksesta säädetään uudessa 3 a § luvun 15 b §:ssä. Lapselle annettava tuki voi pykälän 1 momentin mukaan sisältää lapsen tarvitsemia pedagogisia, rakenteellisia ja hoidollisia toimenpiteitä. Lapsen tuen tarpeen, tukitoimenpiteiden ja niiden toteuttamisen sekä tuen vaikuttavuuden arvioinnin kirjaamisesta lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan säädetään 23 §:ssä. Jos lapsi osallistuu useamman kuin yhden varhaiskasvatuksen järjestäjän tai tuottajan varhaiskasvatukseen ja lapsella on tuen tarve, on tuki suunniteltava, toteutettava ja arvioitava varhaiskasvatuksen järjestäjien ja tuottajien yhteistyössä.

Uudessa 3 a luvun 15 c §:ssä säädetään lapselle annettavista tukipalveluista. Lapsella on hänen tuen tarpeensa sitä edellyttäessä oikeus saada varhaiskasvatuksen erityisopettajan antamaa konsultaatiota ja opetusta sekä varhaiskasvatukseen osallistumisen edellyttämiä tulkitsemis- ja avustamispalveluja ja apuvälineitä.

Tuen tarpeen arvioinnista säädetään 15 d §:ssä. Lapsen tuen tarvetta, riittävyyttä ja toteutumista on arvioitava tarpeen mukaan, kuitenkin vähintään kerran vuodessa tai tuen tarpeen muuttuessa. Varhaiskasvatuksen erityisopettaja osallistuu lapsen tuen tarpeen, tukitoimenpiteiden ja niiden toteuttamisen arviointiin tarpeen mukaan. Lapsen tuen tarpeen arviointiin voivat osallistua lapsen kehitystä ja oppimista tukevat muut viranomaiset, asiantuntijat ja muut tarvittavat tahot. Jos tuen tarpeen arviointi edellyttää sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten asiantuntemusta, on näiden osallistuttava arvioinnin tekemiseen varhaiskasvatuksen järjestäjän pyynnöstä.

Lapsen mielipiteen ja toivomusten huomioon ottamisesta ja yhteistyöstä lapsen huoltajien kanssa arvioinnin yhteydessä säädetään 20 §:ssä.

Tuesta ja tukipalveluista tehtävästä hallintopäätöksestä säädetään 15 e §:ssä. Pykälän 1 momentin nojalla sekä tehostetusta että erityisestä tuesta on tehtävä hallintopäätös viipymättä. Päätöksessä on mainittava 15 b §:n mukaiset tuen muodot, varhaiskasvatuksen järjestämispaikka ja 15 c §:n mukaiset tukipalvelut. Päätöksen tekee varhaiskasvatuksen järjestämisvastuussa oleva kunta. Jos kyseessä on yksityisen palveluntuottajan järjestämä varhaiskasvatus, päätöksen tekee palveluntuottajan esityksestä varhaiskasvatuksen toimipaikan sijaintikunta. (15 e § 2 mom.)

Lapsen 15 c §:n mukaisista tukipalveluista tulee antaa hallintopäätös silloin, kun asiasta ei päätetä edellä 1 momentissa tarkoitetun päätöksen yhteydessä. Tukipalveluista annettu päätös voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana.

Kaikille varhaiskasvatuksessa oleville lapsille tulee laatia henkilökohtainen varhaiskasvatussuunnitelma lapsen kasvatuksen, opetuksen ja hoidon toteuttamiseksi (23 §). Lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan on kirjattava tavoitteet lapsen varhaiskasvatuksen toteuttamiseksi lapsen kehitystä, oppimista ja hyvinvointia tukevalla tavalla sekä toimenpiteet tavoitteiden toteuttamiseksi. Lisäksi suunnitelmaan on kirjattava lapsen 15 b §:ssä tarkoitetun tuen tarve, tukitoimenpiteet ja niiden toteuttaminen sekä tuen vaikuttavuuden arviointi. Lapsen varhaiskasvatussuunnitelma laaditaan yhteistyössä henkilöstön ja lapsen vanhemman tai muun huoltajan kanssa. Sen laatimiseen osallistuvat lapsen opetuksesta, kasvatuksesta ja hoidosta vastaavat henkilöt. Päiväkodeissa sen laatimisesta vastaa varhaiskasvatuksen opettajaksi kelpoinen henkilö.

Lapsen 23 §:ssä tarkoitettuun varhaiskasvatussuunnitelmaan lapsen tuen tarpeen huomioon ottamisesta lasten ja henkilöstön lukumäärässä säädetään 35 §:n 2 momentissa ja 38 §:n 2 momentissa. Jos päiväkodissa on yksi tai useampi vammaisen tai 15 a §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitetun tuen tarpeessa oleva lapsi, on tämä otettava huomioon lasten taikka 1 momentissa tarkoitettujen henkilöiden lukumäärässä, jollei päiväkodissa ole tällaista lasta varten avustajaa. Avustajaa ei lueta 1 momentissa tarkoitettuun mitoitukseen. (35 §.) Jos perhepäiväkodissa on yksi tai useampi vammaisen tai 15 a §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitetun tuen tarpeessa oleva lapsi, on tämä otettava huomioon lasten tai varhaiskasvatuksen tehtäviin osallistuvien henkilöiden lukumäärässä, jollei perhepäiväkodissa ole tällaista lasta varten avustajaa. Avustajaa ei lueta 1 momentissa tarkoitettuun mitoitukseen. (38 §.)

Lapsen tukea ja tukipalveluita koskevaan 15 e pykälässä tarkoitettuun päätökseen saa vaatia oikaisua aluehallintovirastolta. Oikaisuvaatimukseen sovelletaan, mitä hallintolaissa

säädetään. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.

Varhaiskasvatuksen tukea koskevan lakimuutoksen hyväksymisen yhteydessä eduskunta hyväksyi seuraavat tuen toteutumisen seuranta- ja jatkokehittämistä ohjaavat lausumat (EV 195/2021 vp):

1. Eduskunta edellyttää, että lapsen tuen toteutumista ja resursointia varhaiskasvatuksessa seurataan ja sen pohjalta lapsen tukea koskevan sääntelyn muutostarpeista tehdään selvitys sivistysvaliokunnalle vuoden 2024 loppuun mennessä ja lapsen tuen säännösten kehittämistä jatketaan selvityksen esiintuomien muutostarpeiden pohjalta selkeyttäen mm. tuen portaiden määrittelyä ja kriteereitä sekä inklusion tarkempaa määrittelyä ja toteuttamista.

2. Eduskunta edellyttää, että hallitus toteuttaa koko oppimisen tuen järjestelmän kokonaisuudistuksen koko koulutuspolulla varhaiskasvatuksesta korkea-asteelle, jotta jokainen oppimisvaikeuksia kokeva ja tukea opinnoissaan tarvitseva saa tarvitsemansa tuen jo mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa lausumiin liittyvien toimenpiteiden toteuttamisesta ja raportoi niiden edistymisestä vuosittain eduskunnalle.

2.1.2 Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet

Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet on luonteeltaan määräys, jonka perusteella varhaiskasvatuksen järjestäjät ja tuottajat laativat omat, paikalliset varhaiskasvatussuunnitelmansa. Varhaiskasvatuslain 21 §:n mukaan perusteiden tarkoituksena on edistää varhaiskasvatuksen yhdenvertaista toteuttamista koko maassa, toteuttaa tässä laissa säädettyjä varhaiskasvatuksen tavoitteita sekä ohjata varhaiskasvatuksen laadun kehittämistä. Lain linjaus ja käytäntö liittyvät varhaiskasvatuksen yleissivistävän koulutuksen jatkumoon, jossa Opetushallituksen johdolla laaditut perusteasiakirjat ovat osa koulutuspoliittista ohjausta.

Varhaiskasvatuksessa määräystasoisten perusteiden antaminen ja niiden pohjalta laadittujen paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien laatiminen on vielä varsin uutta. Opetushallitus antoi ensimmäisen määräystasoisien varhaiskasvatuksen opetussuunnitelman, Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet, vuonna 2016. Uudistus liittyi laajempaan varhaiskasvatuksen hallinnon alan muutokseen ja on otettu hyvin positiivisesti vastaan. Kyse on pitkäkestoisesta, laajassa yhteistyössä tehtävästä kehittämistyöstä. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden laadintaan osallistuu tutkimuksen ja käytännön asiantuntijoita, millä

varmistetaan määräyksen tietoperustaisuus ja käytettävyys. Keskeisin osa kehittämistyötä ovat kuitenkin paikallisten varhaiskasvatussuunnitelmien valmistelun ja käyttöönoton prosessit. Ammatillinen keskustelu, paikallisten kehittämistavoitteiden asettaminen ja niiden toteutumisen arviointi luovat mekanismin uudistusten ymmärtämiselle, oman työn merkityksellisyyden pohdinnalle ja yhteiskehittämiselle varhaiskasvatuksen eri yksiköissä. Opetushallitus ja muun muassa aluehallintovirastot tukevat paikallista perusteperustaista kehittämistyötä koulutuksin, tukimateriaalein sekä valtionavustuksin. Perusteita uudistetaan tarpeen mukaan. Keskeiset syyt uudistuksiin liittyvät lainsäädännön muutoksiin, arviointi- ja tutkimustiedon tuottamiin uusiin näkemyksiin ja asiakaspalautteeseen.

Varhaiskasvatustalakeja muutettiin lapsen tuen osalta vuonna 2021. Samalla säädösmuutoksissa ja niiden perusteluissa otettiin aiempaa vahvemmin tavoitteeksi kehittää varhaiskasvatuksen inklusiivisuutta. Lakimuutosten vuoksi Opetushallitus uudisti varhaiskasvatussuunnitelman perusteet -asiakirjan lapsen tukea käsittelevät osuudet vastaamaan varhaiskasvatustalain muutoksia, jotka tulivat voimaan 1.8.2022. Perustemuutokset johtavat aina myös paikallisten, varhaiskasvatuksen järjestäjien ja tuottajien varhaiskasvatussuunnitelmien muuttamiseen, ja perusteissa määritelläänkin myös se, millaisia muutoksia paikallisiin varhaiskasvatussuunnitelmiin tulee tehdä. Perusteisiin tehtiin tukeen liittyvien muutosten lisäksi palautteen perusteella tarpeellisia selvennyksiä. Osa näistä muutoksista liittyi inklusiioon. Tekstissä inklusiivisen varhaiskasvatuksen kehittämisen periaatteita ja käytäntöjä vahvistettiin siten, että kehittämisen tavoitteet ovat aikaisempaa ymmärrettävämmät perusteiden käyttäjille.

Vaikka lapsen tukea koskeva lakimuutos ja siitä seurannut peruste uudistus ovat olleet osittaisia ja rajattuja, niiden toimeenpano ja toiminnan kehittäminen vievät aikaa. Ennen uudistusta tuen toimintamallit vaihtelivat Suomessa merkittävästi. Yhdenvertaisten tuen palvelujen luominen edellyttää pitkäkestoista kehittämistä, jossa tarvitaan myös muiden alojen, erityisesti sosiaali- ja terveysalan ammattilaisten kanssa tehtävää yhteistyötä. Erityisenä haasteena tulevana vuosina ovat sosiaali- ja terveysalan hallinnon muutokset, joiden seurauksena tarvittava monialainen yhteistyö tulee organisoida uudelleen. Myös valtionhallinnon tulee varautua tukemaan kehittyviä käytäntöjä muun muassa informaatio- ja rahoitusohjauksella sekä seuraamaan käytäntöjen kehittymistä pitkäkestoisesti.

2.1.3 Alle kolmevuotiaiden lasten kehityksen, oppimisen ja hyvinvoinnin tuki varhaiskasvatuksessa

Eira Suhonen, Päivi Pihlaja, Tuulikki Ukkonen-Mikkola, Suvi Puolakka & Jenni Salminen

Pienten lasten varhaiskasvatukseen liittyy erilaisia oletuksia muun muassa siitä, mikä paikka lapselle on paras. Pohtiessaan sitä, edistääkö vai heikentääkö varhaiskasvatus

lasten kehitystä, Garbaniro ja Ganzel (Garbaniro & Ganzel 2000) painottavat, että tähän ei ole yksiselitteistä vastausta. Tämä on riippuvainen muun muassa lapsi–vanhempi-suhteen laadusta, lapsen iästä, varhaiskasvatuksen työntekijöiden ja vanhempien välisestä suhteesta sekä työntekijöiden motivaatiosta ja koulutuksesta. Lyhyesti hän kirjoittaa ”it depends”. Tätä on sosiokulttuurinen tarkastelutapa, jota pyrimme noudattamaan poh-tiessamme alle kolmevuotiaiden lasten tuen tarvetta ja tukea varhaiskasvatuksessa. ”It depends” on asia, joka tulee muistaa, kun pohditaan varhaiskasvatuksen varhaista aloitta-mista. On havaittu, että varhainen aloittaminen varhaiskasvatuksessa saattaa rasittaa las-ten stressinsäätelyjärjestelmää, jolla voi olla haitallisia vaikutuksia lapsen myöhemmälle kehitykselle. Samanaikaisesti on kuitenkin myös havaittu, että hyvälaatuinen varhaiskas-vatus on hyödyllistä lapsille (Morgan 2019) ja se vahvistaa mm. lasten sosioemotionaalisia taitoja (Broekhuizen, Van Aken, Dubas, & Leseman 2018). Alle kolmevuotiaiden varhaiskas-vatus onkin useiden tekijöiden ja näkökulmien yhteisvaikutuksessa muovautuva kokonai-suus, jonka onnistumiseen ei ole yksinkertaista tai yksiselitteistä vastausta.

Varhaiskasvatuksessa on mahdollisuus tunnistaa lapsen tuen tarpeita ja tukea taaperoiden kasvua ja kehitystä huomioimalla kunkin lapsen yksilölliset tarpeet. Tätä vahvistaa suoma-laisessa päiväkotiympäristössä toteutettu tutkimus (Suhonen, Sajaniemi, Alijoki & Nislin 2018). Tutkimuksen mukaan taaperot eivät olleet stressaantuneita varhaiskasvatuksessa, vaikka olivat aloittaneet sen jo alle 2 vuoden iässä. Tutkimuksessa havaittiin kuitenkin, että lapset olivat temperamentiltaan erilaisia ja heidän kielelliset ja kognitiiviset taitonsa olivat eritahtisesti kehittyneitä.

Pienen lapsen kehityksessä eri osa-alueet liittyvät osin toisiinsa. Kehitys on kokonaisval-taista ja nopeaa. Esimerkiksi kyky inhibitioon, jolla tarkoitetaan käyttäytymisen ja reaktioi-den säätelyä, liittyy olennaisesti lapsen kognitiiviseen kehitykseen, ja sen kehittyminen on voimakasta pienillä lapsilla. Itsesäätelyn kehittymistä ohjaa myös lapsen kielellinen kehi-tys, jonka merkitys vahvistuu puheen kehityksen myötä. (Aro 2011; Määttä & Aro 2011, 42.) Edellä mainittu on myös kiinteässä yhteydessä lapsen sosio-emotionaaliseen kehitykseen. Varhaiskasvatuksessa tulee jo taaperovaiheessa, alle kolmevuotiaana, havaita lasten tem-peramenttieroja ja muut kehitykselliset ja kasvu ympäristöön liittyvät riskitekijät, jotta kaik-kia lapsia voitaisiin tukea heidän kehityspolullaan oikea-aikaisesti.

Vuorovaikutuksen laadun yhteys varhaiskasvatuksen henkilöstön koulutustasoon

Korkeatasoisen koulutuksen korostamiseen antavat pontta useat eri tutkimukset. Sekä kansalliset (ks. Suhonen 2009; Salminen ym. 2021a; Harkoma 2022) että kansainväliset tut-kimukset (ks. Burchinal, Vandergrift, Pianta & Mashburn 2010; Pianta ym. 2014) ovat osoit-taneet, että hyvälaatuisen varhaiskasvatuksen yksi merkittävimmistä tekijöistä on työn-tekijän ja lapsen välinen vuorovaikutussuhde. Tutkimusten mukaan ihmissuhteet ja tun-teita säätelevä vuorovaikutus alkuvuosina voivat olla ratkaisevan tärkeitä lapsen terveessä

kehityksessä, ja ihmissuhdekokemukset kiinnityshahmosta muokkaavat voimakkaasti kehittyviä lapsen aivoja (Siegel 2001; Bowlby 2007). Laadukas vuorovaikutus edistää lasten akateemisten ja sosiaalisten taitojen kehittymistä (Moss & Dahlberg 2008; Salminen ym. 2022; Siekkinen ym. 2013) ja vähentää käyttäytymiseen liittyviä itsesäätelyn pulmia erityisesti pienituloisten perheiden lapsilla (Burchinal ym. 2010). Laadukkaalla varhaisella vuorovaikutuksella on tunnistettu myös olevan merkittäviä pitkäaikaisvaikutuksia esimerkiksi akateemisiin ja kognitiivisiin taitoihin nuoruusiässä (Vandell ym. 2010). Varhaiskasvatuksen henkilöstön korkeampi koulutus on myös tutkimuksissa yhdistetty korkeampilaatuiseen vuorovaikutukseen (Slot, Lerkkanen & Leseman 2015).

Suhosen väitöstutkimuksessa (2009) tarkasteltiin erityistä tukea tarvitsevia taaperoituja. Tutkimuksen mukaan työntekijän sitoutuminen vuorovaikutukseen lasten kanssa osoittautui voimakkaimmaksi varhaiskasvatuksen opettajilla. Tutkimus osoitti myös, että työntekijän vuorovaikutuksen laadulla oli tilastollisesti merkitsevä yhteys lasten toimintaan sitoutuneisuuteen. Mitä paremmin työntekijä havaitsi lasten aloitteita ja tarpeita vastaten niihin oikea-aikaisesti, sitä paremmin lapset sitoutuivat toimintoihinsa. Myös Marjatta Kalliala (2011) ja Sivi Harkoma (2022, arvioitavana) ovat tutkimuksissaan tuoneet esille, että varhaiskasvatuksen opettajat ovat muita ammattiryhmiä sensitiivisempiä lasten kohtaamisessa ja vuorovaikutuksessa lasten kanssa lapsiryhmätyöskentelyn aikana. Ilman sensitiivisyyttä varhaiskasvatuksen työntekijän on vaikea nähdä asioita lapsen näkökannalta ja ymmärtää hänen tunteitaan. Myös lasten kuuleminen ja kohtaaminen sekä heidän kehityksellisiin tarpeisiinsa vastaaminen vaatii varhaiskasvatuksen työntekijöiltä pedagogista osaamista.

Pedagogisella sensitiivisyydellä tarkoitetaan lapsen/lapsien ja aikuisten välistä vuorovaikutusta, jossa huomio kohdistuu ensiksi aikuisen kykyyn virittäytyä vuorovaikutukseen lasten kanssa, toiseksi kykyyn aktivoida lapsia toimimaan heidän omalla lähikehityksen vyöhykkeellään, ja kolmanneksi kykyyn antaa lapsille riittävästi autonomiaa heidän omille toiminnoilleen ja kokeiluilleen (Suhonen & Sajaniemi 2012.) Pedagogisessa sensitiivisyydessä yhdistyvät laadukkaan vuorovaikutuksen teoreettiset lähtökohdat, sekä aikuisen kyky ymmärtää ja soveltaa niitä arjen tilanteissa, jolloin hän osaa ratkaista tilanteet niihin sopivilla pedagogisilla menetelmillä. Pedagogisesti sensitiivinen aikuinen osaa ottaa huomioon lasten ikään, kehitykseen ja temperamenttiin liittyvät tekijät tehdessään pedagogisia ratkaisuja, jotka tukevat lasten kehitystä ja oppimista (Harkoma, Sajaniemi, Suhonen & Saha 2021.) Ryhmätasolla tarkasteltuna voidaan puhua myös aikuisen systeemisestä sensitiivisyydestä, joka sisältää vuorovaikutuksen jakamisen kaikkien ryhmässä olevien yksilöiden kesken, sekä vuorovaikutuksessa syntyneiden episodien palautteen jakamisen koko ryhmän kanssa (Syrjämäki 2019).

Alle kolmevuotiaiden ryhmisiin tarvitaan korkeasti koulutettua henkilökuntaa, joka hallitse riittävästi edellä mainittua pedagogista ja kasvatustieteellistä sekä kehityopsykologista

tietoa ja ymmärrystä kyetäkseen toimimaan pedagogisesti sensitiivisesti. Kuten isompien lasten ryhmissä, myös pienten lasten ryhmissä tulee olla vähintään yksi varhaiskasvatuksen opettaja. Yliopistoissa tapahtuva varhaiskasvatuksen opettajakoulutus rakentuu teolliseen ja tutkimuspohjaiseen opettajankoulutukseen (Hytönen, 2017). Koulutuksen sisällöt keskittyvät erityisesti alle kouluikäisten kasvun, kehityksen ja oppimisen ymmärtämiseen ja niiden tukemiseen pedagogisin menetelmin.

Pysyvyyden merkitys alle kolmevuotiaiden ryhmissä

Varhaiskasvatuslaissa (540/2018) määritellään varhaiskasvatuksen tavoitteeksi ”turvata lasta kunnioittava toimintatapa ja mahdollisimman pysyvät vuorovaikutussuhteet lasten ja varhaiskasvatushenkilöstön välillä”. Turvallinen vuorovaikutus ja pedagogiikka alle kolmevuotiaiden lasten ryhmässä perustuu opettajan ja lasten keskinäiseen luottamukseen, joka mahdollistuu varhaiskasvatussuhteen pysyvyyden myötä. Pysyvyys ihmissuhteissa myös varhaiskasvatuksessa rakentaa perusturvaa ja mahdollistaa lapsen rakentaa toissijaisia kiintymyssuhteita. Pysyvyydellä ja perusturvan kokemuksella ja kiintymyssuhteen laadulla on yhteyksiä myös siihen, miten lapsi kiinnostuu uuden oppimisesta (ks. Suhonen 2009). Opettajien pedagogiset ratkaisut muodostuvat lasten taustojen ja kehityksen tuntemisen perusteella ja myös tuen tarpeen lasten pedagogiset haasteet ovat tällöin helpompi huomioida (Suhonen 2009). Pysyvien ihmissuhteiden merkitys mahdollistaa lapsen tuen tarpeiden tunnistamisen, mikä hankaloituu lasten siirtelyllä ryhmistä toiseen. Vauvojen ja taaperoiden sosiaaliset ja tunne-elämän vaikeudet eivät ole tilapäisiä jonka vuoksi aikainen tunnistaminen, ammatillinen arviointi ja perhearviointi ovat olennaisia. Vasta tunnistamisen jälkeen vaikuttavia interventioita ja tukea voidaan suunnitella (ks. Briggs-Gowan, Carter, Bosson-Heenan, Guyer & Horwitz, 2006.) Yksi keskeinen asia on myös se, että hyvin useat tutkimuksen ovat tuoneet esiin, että mitä aikaisemmin interventio tai tukitoimet kohdennetaan, sitä vaikuttavampaa toiminta on lapsen kehitystä ja oppimista ajatellen.

Emotionaalisesti lasta tukeva kasvuympäristö on varhaiskasvatuksen työntekijöiden vastuulla ja se mahdollistuu pysyvien ihmissuhteiden kautta. (Harkoma ym. 2021; Cadima ym. 2016; Salminen ym. 2022). Työntekijän ja lapsen välisen vuorovaikutuksen laadun ohella sen pysyvyys on merkityksellinen tekijä, joka määrittää lasten vuorovaikutuskokemuksia lapsiryhmässä päivittäisellä ja hetkittäisellä tasolla. Varhaiskasvatuksen työntekijän ja lapsen välisten vuorovaikutustilanteiden pysyvyys näyttäytyy lapsen näkökulmasta ennen kaikkea ennakoitavuutena: lapsi tietää, että hänen tarpeisiinsa vastataan ja millä tavalla. Ennakoitavuus edistää siten lapsen turvallisuuden tunnetta, osallistumista ja kiinnittymistä toimintaan sekä mahdollistaa vuorovaikutusympäristöjen uteliaan tarkastelun ja tutkimisen ja tätä kautta uuden oppimiseen (Brock & Curby 2014). Vuorovaikutuksen laadun runsas vaihtelu tarkoittaa puolestaan sitä, että lapsen on vaikeaa ennakoida aikuisen toimintaa vuorovaikutustilanteissa. Tämän seurauksena lapsi joutuu jakamaan tarkkaavaisuutensa sosiaalisen vuorovaikutuksen ja ennakoimattoman kasvattajan välillä. Resurssien

jakaminen estää lasta kiinnittymästä merkityksellisellä tavalla vuorovaikutukseen ja toimintaan (Curby ym. 2013).

Tämänhetkiset toimintamallit lapsiryhmien muodostamisessa eivät tue kestäväällä tavalla vuorovaikutussuhteiden pysyvyyttä, eivätkä siten tue optimaalisella tavalla lapsen tuen tarpeiden tunnistamista. Käytännössä varhaiskasvatuksessa on mahdollista siirtää kolme vuotta täyttänyt lapsi kesken toimintakautta isompien lasten ryhmään. Lisäksi lapsiryhmiä voidaan muodostaa siten, että lasten ikäjakauma on 1–5-vuotta, jolloin lapsiryhmän koko voi olla jopa yli 20 lasta, riippuen kokopäivähoidon tai osapäivähoidon tarpeesta. Nykyään lapsen tuen tarve ei tule riittävästi huomioon otetuksi lapsiryhmän koossa. Nämä kaikki tekijät vähentävät aikuisen ja alle kolmevuotiaiden lasten sensitiivisen vuorovaikutuksen, toiminnan ennakoitavuuden ja pysyvien ihmissuhteiden toteutumista. Tällaiset toimintamallit eivät tue lapsen perusturvan kehittymistä, joka on tärkeä kaikelle myöhemmälle oppimiselle.

Tuen tarpeen tunnistaminen ja tuen antaminen alle kolmevuotiailla

Alle kolmevuotiaan lapsen kehitys ja oppiminen on nopeaa ja syvällistä. Lasten erityiset tuen tarpeet alle kolmevuotiaiden kohdalla ovat samoja kuin isoimmillakin: jokin vamma tai laaja-alainen kehityksen viivästyminen ilmenevät varhain, useimmiten ensimmäisen elinvuoden aikana tai jo synnytyslaitoksella. Esimerkiksi kielenkehityksen vaikeudet ovat tunnistettavissa jo ennen toista syntymäpäivää. Näiden ohella taaperoi-ikäisten ja vauvojen sosiaalis-emotionaaliset vaikeudet 18 kuukauden iässä ennustavat näiden pulmien ilmenemisen kouluiässä, näin ollen nämä ongelmat eivät ole tilapäisiä (ks. Briggs-Gowan & Carter, 2006; af Ursin, Pihlaja & Carter 2022). Vaikka tuen tarpeita selvästi ilmenee alle kolmevuotiailla, tue tarpeita ei siitä huolimatta tunnisteta riittävän hyvin tässä ikäryhmässä.

Lapsen kognitiivinen ja emotionaalinen kehitys kulkevat rinnakkain ja esimerkiksi sosiaalis-emotionaalisen kehityksen viiveillä on yhteys lapsen suppeampaan sanavarastoon verrattuna lapsiin, joiden sosiaalis-emotionaalinen kehitys ei ole viivästynyt (Rajalin, Pihlaja, Carer & Rautakoski 2021). Alle kolmevuotiaan on haasteellista yhdistää tai integroida näitä kehityksen osa-alueita. Kun lapsi on emotionaalisesti hyvin virittynyt (esim. kiukkunen), hän ei välttämättä kykene vielä ottamaan vastaan kognitiivisia taitoja vaativaa ohjausta tai kykene sanallistamaan tunteitaan. Näissä tilanteissa on olennaista, että lapsella on turvallinen ja emotionaalisesti virittynyt työntekijä lasta kannattelemassa. Risteilevät halut ja tunteiden säätely ovat pienen lapsen arkipäivää, ja hän tarvitsee rinnalleen kanssasäätelyä aikuisen, joka kannattelee ja auttaa häntä halujen ja tunteiden tunnistamisessa ja hallinnassa (Sajaniemi, Suhonen, Nislin & Mäkelä 2015). Turvallisen aikuisen kanssasäätely ikään kuin kertoo, että ”kaikki on hyvin, kyllä tästä selvitään”. Jos lapsi ei saa tarvitsemaansa säätelyapua hänelle vaikeissa tilanteissa, se vaikuttaa hänen kokemaansa stressiin. Haasteilla, jotka rasittavat stressiä säätelyä neurobiologista järjestelmää varhaisessa vaiheessa,

saattaa olla kumulatiivisia vaikutuksia yksilön myöhempään itsesääätelykykyyn, jota tarvitaan mm. menestymiseen koulussa ja myöhemmin elämässä. (Dettling ym., 2000; Vermeer ym., 2010 Shonkoff ym., 2012, Sajaniemi ym. 2015.)

Sensitiivinen vuorovaikutus rakentaa turvallisen ja ennakoitavan pohjan oppimisen edistämiseksi. Varhaiskasvatuksen ammattilaisilta edellytetään kuitenkin herkkyyden ja lapsen näkökulman tavoittamisen lisäksi myös monipuolista pedagogista osaamista alle kolmivuotiaan lapsen kognitiivisen kehityksen tukemisessa. Vuorovaikutus ja kieli ovat lapsen oppimisen ja kehityksen liikkeelle panevia voimia (ks. esim. Vygotsky & Cole 1978). Protokeskustelut ovat pienelle taaperolle merkityksellisiä keinoja rakentaa yhteisymmärrystä (Pursi 2019; Salonen 2021). Aikuisen käyttämä rikas kielii ja usein toistuvat keskustelut puolestaan auttavat taaperoa antamaan ympäröiville tapahtumille, ilmiöille ja esim. tunteille nimiä, tukien monipuolisesti kommunikointitaitojen ja ajattelun kehitystä. Alle kolmivuotias pystyy rakentamaan merkityksellisiä dialogeja yhdessä aikuisen ja vertaistensa kanssa, kun aikuinen tunnistaa tilanteen tarjoaman kommunikaation, liittymisen ja niiden myötä oppimisen mahdollisuudet lapsen kehityksen tasolla (Salminen ym. 2021b). Vahva kielellinen ja vuorovaikutteinen pohja luodaan lapsen ensimmäisinä elinvuosina. Kielen kehityksen haasteet voidaan, ja itse asiassa ne tulisi tunnistaa jo taaperoiässä. Varhaiskasvatuksen ammattilaisten kanssa keskusteluissa on noussut esiin lasten sanavaraston köyhtyminen, jolla on taas kauaskantoiset seuraukset lapsen tulevaa oppimista (luki-valmiudet) ajatellen. Tämä on teema, jota tulisi ehdottomasti selvittää enemmän.

Lapsen tuen tarpeen tunnistaminen ja toimenpiteiden suunnittelu, toteutus ja arviointi moniammatillista ja monialaista asiantuntijuutta hyödyntäen on erityisen tärkeää varhaislapsuudessa. Tällöin on hyvät mahdollisuudet edistää lapsen suotuisaa kehitystä, oppimista ja hyvinvointia. Heiskanen, Neitola, Syrjämäki, Viljamaa, Nevala, Siipola ja Viitala (2021) toteavat, että olisi tärkeää kiinnittää enemmän huomiota alle kolmevuotiaiden lasten saaman tuen suunnitteluun ja toteuttamiseen. Varhain aloitettu tuki ei ole tarpeetonta eikä leimaavaa, ellei siitä ammatillisissa käytänteissä tehdä sellaista. Kun käytetyt tuen keinot toteuttamistapoineen dokumentoidaan systemaattisesti, saadaan tietoa tuen vaikuttavuudesta alusta alkaen. Alle kolmevuotiaiden ryhmissä tulee olla myös varhaiskasvatuksen erityisopettajan tuki, joko konsultatiivisesti tai osa-aikaisena erityisopetuksena (ks. Nislin & Suhonen 2017).

Alle kolmevuotiaiden pedagogiikan erityispiirteet varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa

Yhtenäisen päivähoiton rakentamisen alkuvaiheen jälkeen 1980-luvulla oli Sosiaalhallitus ratkaissut ”opetussuunnitelma”-asian siten että alle kolmevuotiailla oli oma toimintasuunnitelmansa. Tämä suunnitelma huomioi ikäkauden kehityksen ja oppimisen mahdollisuudet ja rakensi sen pohjalle valtakunnallisen toimintasuunnitelman (Sosiaalhallitus 1986.)

Nykyinen valtakunnallinen Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet (Opetushallitus 2022) on rakennettu yhteisesti sekä perhepäivähoitoon että päiväkodin opetukseen, kasvatukseen ja hoitoon ja lisäksi se on tarkoitettu 1–6 vuotiaiden lasten varhaiskasvatusta varten. Vaikka laaja ikähaarukka edustaa hyvin suomalaista varhaiskasvatuksen ajatusta sisältöjen merkityksellisyydestä myös kaikista pienimmille, sen käyttöönotossa on kohdattu myös haasteita. Koulutuksen arviointikeskuksen toteuttamassa selvityksessä (Repo ym. 2019) todettiin, että varhaiskasvatuksen henkilöstö koki lapsen iän olevan yksi este varhaiskasvatussuunnitelman sisältöjen toteuttamiselle. Haastavana koettiin erityisesti leikkipedagogiikan, taidekasvatuksen, kielellisen vuorovaikutuksen ja tutkimiseen kannustavan toiminnan toteuttaminen (Repo ym. 2019), jotka edustavat verrattain suurta osaa oppimisen alueista. Näin ollen suunnitelma on jokseenkin liian laajalle sektorille suunnattu tai sanoitettu tavalla, joka ei palvele yhtäläisesti kaikkia ikäryhmiä (vrt. Rutanen & Hännikäinen 2019). Näkisimme että alle kolmevuotiaiden lasten kehitys, oppiminen ja hoito ansaitsevat oman suunnitelmansa tai oman syventävän suunnitelman, jossa ikäkauden tärkeät erityiset tekijät otetaan huomioon.

Alle kolmevuotiaiden varhaiskasvatuspalvelut, palveluohjaus sekä monialainen ja moniammatillinen tuki kunnissa

Heiskanen ja kumppaneiden (2021) selvityksessä kävi ilmi, että tuki ei toteudu alle kolmevuotiaiden lasten kohdalla parhaalla mahdollisella tavalla. Esimerkiksi valittaessa varhaiskasvatuksen paikkaa alle kolmevuotiaalle tukea tarvitsevalle lapselle perhepäivähoitoa pidettiin usein ensisijaisena vaihtoehtona ja erityisryhmät olivat poissuljettu vaihtoehto. Perhepäivähoitoon ei kuitenkaan monesti ollut mahdollista saada etenkin rakenteellista tukea eivätkä perhepäivähoitajat olleet erityisen tietoisia tuen järjestämisen tavoista kunnassa.

Siirtyminen kotoa varhaiskasvatukseen on huoltajille ja lapsille askel uuteen. Tämä askel tulee suunnitella huolella. Kun vanhemmat miettivät lapsensa varhaiskasvatusta he usein keskustelevat toisten vanhempien kanssa ja ottava yhteyttä kuntaan. Näitä valintoja tehdessään vanhemmat nojaavat hyvin usein subjektiiviseen tietoon, jonka lähteet ovat tyyppillisesti epävirallisia (Gable & Cole 2000, 557). Kunnan vastuulla on lain mukaan järjestää varhaiskasvatuspalvelua ja objektiivista palveluohjausta. Palveluohjauksessa tulee ottaa myös huomioon, että myös alle kolmevuotiaat lapset saattavat tarvita tehostettua tai erityistä tukea varhaiskasvatuksessa.

Kun vanhemmat ja huoltajat pohtivat varhaiskasvatusikäisen lapsensa hoitoratkaisua, ovat he yleensä yhteydessä oman asuinkuntansa varhaiskasvatuksen viranhaltijaan. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet (Opetushallitus, 2022) korostaa sitä, että huoltajien tulee saada riittävästi tietoa kunnan alueella olevista toimintamuodoista, niiden sisällöistä ja ominaispiirteistä. (Opetushallitus, 2022.) Huoltajan kanssa neuvotellaan siitä, mikä

varhaiskasvatuksen toimintamuoto ja laajuus vastaavat lapsen tarpeita ja etua”. Lisäksi varhaiskasvatussuunnitelman perusteisiin on tarkennettu, että ”kunnan on järjestettävä ohjausta ja neuvontaa huoltajille tarjolla olevista varhaiskasvatuspalveluista”. (Siippainen, Kuukka & Kauppinen 2019.)

Kuntien tarjoamat varhaiskasvatuspalvelut vaihtelevat alueellisesti. On jopa mahdollista, että varhaiskasvatuksen säästöjä painottavissa kunnissa lapsille suunnatut palvelut heikenevät johtaen alueelliseen eriarvoisuuteen. (Karila, Eerola, Alasuutari, Kuukka, & Siippainen 2017). Vanhempien valintoihin on mahdollista vaikuttaa varhaiskasvatuksen palveluluohjauksella. Jos palvelut ovat puutteelliset, myös huoltajalle tarjottava tieto ja mahdollisuus valita lapselle ja perheelle sopivin varhaiskasvatusratkaisu voi olla rajattu. (Kuukka, Siippainen & Alasuutari 2019.)

Pihlajan ja Warinowskin (2018) tutkimuksessa yksivuotiaiden lasten äidit toivoivat useammin lapsille perhepäivähoitopaikkaa kuin päiväkotipaikkaa, vaikka he samalla arvioivat, että osaaminen on korkeampaa päiväkodeissa. Samassa tutkimuksessa tuli esiin, että äidit luottivat enemmän kunnalliseen varhaiskasvatukseen kuin yksityiseen ja he arvioivat, että laatu on korkeampaa kunnallisessa. Varhaiskasvatuspaikan valintaan vaikuttivat useat eri tekijät kuten päiväkodin sijainti tai vanhempien työajat. (Pihlaja & Warinowski, 2018.)

Varhaiskasvatuslaissa (540/2018, 7 §) säädetään monialaisesta yhteistyöstä ja kehittämisestä. Varhaiskasvatuksen moniammatillista ja monialaista yhteistyötä ohjaa lapsen edun ensisijaisuus. Yhteistyö eri tahojen kanssa sekä erityisasiantuntijoiden merkitys lisääntyvät lapsen tarvitessa tehostettua tai erityistä tukea kehityksessään ja oppimisessaan (Kontio, 2010). Yhteistyötä tehdään erityisesti muiden koulutuspalveluiden sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen kanssa. Yhteistyötahoja ovat esimerkiksi varhaiskasvatuksen erityisopettaja, psykologi, lastenneuvola, lastensuojelu, kasvatus- ja perheneuvola (Rantala, 2002).

Keskeinen yhteistyökumppani on lastenneuvola. Tuen tarpeen näkökulmasta lakisääteiset terveystarkastukset tuovat asiaan lasta ajatellen mahdollisuuksia varhaiseen tuen tarpeen tunnistamiseen. Lakisääteinen laaja terveystarkastus esimerkiksi 18 kuukauden iässä on siis olennainen, samoin kun lapsi on neljävuotias. Neuvolan ja varhaiskasvatuksen yhteistyö ja tiedonkulku jo ennen neljävuotistarkastusta on tärkeää, mutta tämän toteuttamisessa on isoja eroja kuntien välillä. Huoltajan suostumuksella tiedot on mahdollista siirtää varhaiskasvatukseen. Tämän lisäksi usein varhaiskasvatus toimittaa neuvolaan vanhempien mukana kuvauksen lapsesta ryhmässä. Yhteistyön tavoitteena on laajentaa moniammatillisen ja –alaisen ryhmän asiantuntijuutta ja löytää toimivia ratkaisuja lapsen ja perheen tuen tarpeen turvaamiseksi. Yhteistyön periaatteena on tunnistaa oma ja yhteistyökumppaneiden tarjoama asiantuntijuus. (Duhn, Fleer & Harrison, 2016; Edwards 2010). Vuoden 2022 alusta sosiaali- ja terveyspalvelut siirtyivät hyvinvointialueiden hallinnoimiksi

ja tässä uudessa tilanteessa on ajankohtaista kehittää monialaisen yhteistyön rakenteita ja käytäntöjä kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyössä.

Varhaiskasvatuksessa aloittamis- ja siirtymäkäytäntöjen sekä huoltajayhteistyön kehittäminen

Varhaiskasvatuksen aloitus lapsen siirryttyä kotoa päiväkotiin tai perhepäivähoitoon on erittäin merkittävä vaihe pienen lapsen elämässä. Sillä on vaikutusta siihen, miten turvalliseksi lapsi elämänsä uudessa ympäristössä kokee, joka taas vaikuttaa kokonaisvaltaisesti lapsen hyvinvointiin, kehitykseen ja oppimiseen. Varhaiskasvatusyksiköiden tulisi laatia ohjeet lasten huoltajille, joihin voidaan perehtyä jo siinä vaiheessa, kun lapselle myönnetään varhaiskasvatuspaikka. Tutustumisjakson aikana on olennaista, että huoltaja on alkuun lapsen kanssa lapsiryhmässä, jolloin lapsi voi tarvittaessa mennä vanhempansa luokse ja ottaa kontaktia muihin lapsiin ja työntekijöihin turvallisemmassa tilassa vanhemman läsnä ollessa. Olennaista on, että lasta ei jätetä lapsiryhmään ennen kuin lapsi on tutustunut sekä toisiin lapsiin, työntekijöihin ja myös rutiineihin, joita päiväkodissa on. (ks Pelkonen, Pihlaja & Salmela 2007).

Lapset kiinnittyvät ensisijaisesti vanhempiinsa, mutta varhaiskasvatuksessa alkaa lapselle muodostua toissijaisia kiintymyssuhteita häntä hoitaviin aikuisiin (Suhonen 2009), ja siitä syystä erityisesti alle kolmevuotiaiden kohdalla pysyvien aikuissuhteiden ylläpitämiseen olisi kiinnitettävä entistä enemmän huomiota. On myös tärkeää, että tutustumisvaiheessa lapsi näkee vanhemman/vanhempiensa ja päiväkotiryhmän aikuisten toimivan hyvässä vuorovaikutuksessa toistensa kanssa, mikä lisää lapsen luottamusta ryhmän aikuisia kohtaan.

Pienet lapset ovat erityisen haavoittuvia aloittaessaan varhaiskasvatuksessa, lasten turvallisuutta horjuttavat erityisesti ennalta arvaamattomuus aikuisen toiminnassa tai perustarpeiden tyydyttämättä jättäminen. Lapset tarvitsevat turvallisen oppimisympäristön, joka vastaa lapsen fyysisiin, psyykkisiin ja sosiaalisiin tarpeisiin. Psyykkinen turvallinen oppimisympäristö rakentuu aikuisten ja lasten välisistä vuorovaikutussuhteista. Turvallisessa ympäristössä aikuinen tunnistaa lasten tarpeet ja vastaa niihin tarkoituksenmukaisesti. (Suhonen 2009). Myös Lucas Revilla, Rutanen, Harju, Sevón ja Raittila (2022) korostavat vuorovaikutuksen, erityisesti sylin, merkitystä lapsen hyvinvoinnin, ryhmään liittymisen ja autonomian tukemisessa varhaiskasvatuksen aloitusvaiheessa. Turvallinen siirtymävaihe ennakoii lapsen sopeutumista päiväkotiin sekä lapsen autonomian, hyvinvoinnin ja vertaissuhteiden lisääntymistä lapsiryhmässä.

Alle kolmevuotiaiden kehityksellisten erityistarpeiden huomioiminen tutkintokoulutuksissa

Työ varhaiskasvatuksessa on vaativaa asiantuntijatyötä. Henkilöstön asiantuntijuus rakentuu perus- ja täydennyskoulutuksen sekä työssä tapahtuvan oppisen kautta (Ukkonen-Mikkola, Yliniemi & Wallin 2020). Varhaiskasvatuksen erilaiset koulutustaustat tuottavat sekä yhteistä että ammattiryhmän eriytynyttä osaamista, jotka muodostavat varhaiskasvatuksen työn kokonaisuuden (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2021). Onkin merkityksellistä varmistaa peruskoulutuksen korkea laatu. Koulutukseen tulee sisältyä riittävä määrä lapsen kehitykseen, tuen tarpeiden havaitsemiseen, tunnistamiseen, toteuttamiseen ja arviointiin liittyviä sisältöjä. Lisäksi koulutukseen hakeutuvilta tulee edellyttää soveltuvuutta varhaiskasvatuksen työhön.

Laadukkaan peruskoulutuksen lisäksi varhaiskasvatuksen henkilöstön on kehitettävä asiantuntemustaan koko uransa ajan. Varhaiskasvatuksen toiminnan laadun keskeisimpiä tekijöitä ovat työntekijöiden mahdollisuudet osallistua täydennyskoulutukseen ja saada tukea ammatilliseen kehittymiseen (mm. Melhuish ym. 2015). Suomesta puuttuu kuitenkin järjestelmällinen täydennyskoulutus koko varhaiskasvatuksen henkilöstölle ja koulutukseen hakeutuminen perustuu usein henkilöstön omaan aktiivisuuteen (Fonsén & Ukkonen-Mikkola 2019). Hyviin tuloksiin asiantuntijuuden kehittämisessä on päästy integroimalla perus- ja täydennyskoulutusta työelämän toimintaympäristöihin. Tällöin koko työyhteisöllä on mahdollisuus osallistua koulutukseen ja toimintakulttuurin arviointi ja kehittäminen mahdollistuvat yhteisöllisesti. (Ukkonen-Mikkola & Varpanen 2020). Kuten edellä on todettu, alle kolmivuotiaiden kohdalla varhaisen tuen tarpeen havaitseminen ei ole yksinkertaista ja perustuu monin tavoin lapsen kehityksen laaja-alaiseen tuntemukseen ja yksilöllisten kehityspolkujen oikea-aikaiseen tukemiseen. Tämän vuoksi myös täydennyskoulutusten sisältöjä tulisi enenevässä määrin suunnata erityisesti alle kolmivuotiaiden lasten tuen kysymyksiin.

Alle kolmevuotiaisiin tukea tarvitseviin lapsiin kohdennettu tutkimus

Alle kolmivuotiaisiin, erityisesti lasten tuen tarpeisiin ja tuen toteutumiseen kohdistuva tutkimus on sekä kansallisesti että kansainvälisesti vähäistä, vaikka tämän ikäryhmän osallistuminen varhaiskasvatukseen lisääntyy koko ajan (OECD 2020; Shire, Shih, Bracaglia, Kodjoe & Kasari 2020) ja varhaisten taitojen ja valmiuksien merkitys myös myöhemmälle kasvuille, kehitykselle ja oppimiselle tunnustetaan entistä paremmin. Usein varhaiskasvatusta koskevat tutkimukset keskittyvät isompiin lapsiin ja esikoululaisiin (Sumsion & Harrison, 2014). Alle kolmevuotiden tutkimuksen heikko arvostus, menetelmälliset kysymykset ja aineistonkeruuseen liittyvät rajoitukset ja oletukset saattavat olla yhtenä syynä tähän suuntaukseen (Ukkonen-Mikkola & Madudeira Ferreira 2019).

Aineistonhankintaa voidaan tehdä kuitenkin monipuolisesti alle kolmevuotiden lasten lapsiryhmissä huomioiden myös erityisen tuen tarpeen lapset, työntekijät sekä huoltajat. Tutkimusmenetelmien kirjo on nykyään laaja, joka tuo mahdollisuuksia pienten lasten tutkimukseen. Huoltajien ja työntekijöiden haastattelut sekä erilaiset survey-tutkimukset ovat edelleen käyttökelpoisia menetelmiä. Havainnointi ja teknologia mahdollistavat monipuoliset aineiston keruun (ks. Bae 2009; Rutanen 2012; 2014). Useisiin systemaattisiin vuorovaikutustutkimuksiin (esim. EAS, CLASS-toddler) liittyy videoinnin ohella havainnointia. Havainnointia voidaan käyttää myös ilman videotallenteita. Erilaisten videotekniikoiden käyttö on lisääntynyt alle kolmevuotiden lasten vuorovaikutuksen, oppimisen ja kehityksen tutkimuksessa. Videotallennetta voidaan käyttää lasten toiminnan havainnointiin sekä lasten näkökulman tavoittamisessa (ks. Rutanen 2012; Salonen 2020; Suhonen 2009; Kalliala 2011; Pursi 2019; Dolby, Hughes & Friezer 2014; Elwick 2015).

Silmänliikekameraa hyödyntäen voidaan puolestaan saada tietoa siitä, mihin kasvattajan tai lapsen katse kohdentuu vuorovaikutustilanteessa ja millaiset tekijät kiinnittävät katseen. Silmänliikekameralla tallennettu aineisto tarjoaa sekä kasvattajalle että tutkijalle yksityiskohtaista mikrotason tietoa lasten toiminnasta. Myös kasvattajan ja lapsen vuorovaikutus tallentuu videolle (ks. Muhonen, Pakarinen, Rasku-Puttonen, & Lerkkanen 2020). Alle kolmevuotiaiden lasten tutkimuksessa voidaan hyödyntää myös psykofysiologisia mittauksia, esimerkiksi mittaamalla sylkinäytteestä lasten kortisolitasoja, joilla voidaan tutkia lasten reaktiivisuutta haasteellisissa tilanteissa ja/tai lasten kokemaa pitempiä aikaista stressiä (ks. Suhonen 2018; Tervahartiala ym. 2021).

LÄHTEET

- Aro, T. (2011). Itsesäätelytaitojen kehitys ja biologinen perusta. Teoksessa T. Aro & M.-L. Laakso (toim.), *Taaperosta taitavaksi toimijaksi. Itsesäätelytaitojen kehitys ja tukeminen* (s. 20-40). Porvoo: Bookwell Oy.
- Bae, B. (2009). Children's Right to Participate – Challenges in Everyday Interaction. *European Early Childhood Education Research Journal* 17(3), 391–406.
- Briggs-Gowan, M., Carter, A., Bosson-Heenan, J., Guyer, A. & Horwitz, S. (2006). Are infant-toddler social-emotional and behavioral problems transient? *J Am Acad Child Adolesc Psychiatry* 45(7), 849-58. doi: 10.1097/01.chi.0000220849.48650.59.
- Briggs-Gowan, M.J. & Carter, A. (2006). *The Brief Infant-Toddler Social and Emotional Assessment (BITSEA). Examiner's manual*. New Haven, CT: Yale University.
- Cadima, J., Verschueren, K., Leal, T. & Guedes, C. (2016). Classroom Interactions, Dyadic Teacher–Child Relationships, and Self–Regulation in Socially Disadvantaged Young Children. *J Abnorm Child Psychol* 44, 7–17 (2016). <https://doi.org/10.1007/s10802-015-0060-5>
- Dettling, A. C., Parker, S. W., Lane, S. K., Sebanc, A. M., & Gunnar, M. R. (2000). Quality of care and temperament determine whether cortisol levels rise over the day for children in full-day childcare. *Psychoneuroendocrinology*, 24, 819–836.

- Duhn, I., Fleeer, M., & Harrison, L. (2016). Supporting multidisciplinary networks through relationality and a critical sense of belonging: Three 'gardening tools' and the relational agency framework. *International Journal of Early Years Education*, 24(3), 378–391. <https://doi.org/10.1080/09669760.2016.1196578>
- Dolby, R., Hughes, E., & Friezer, B. (2014). Playspaces: Educators, parents and toddlers. In L. Harrison & J. Sumsion (eds.), *Lived spaces of Infant-toddler education and Care: Exploring diverse perspectives on theory, research and practice*. 89–102. New York: Springer
- Bowlby, R. (2007). Babies and toddlers in non-parental daycare can avoid stress and anxiety if they develop a lasting secondary attachment bond with one carer who is consistently accessible to them. *Attachment & Human Development*, 9(4), 307–319.
- Brock, L. L., & Curby, T. W. (2014). Emotional support consistency and teacher–child relationships forecast social competence and problem behaviors in prekindergarten and kindergarten. *Early Education and Development*, 25(5), 661–680. <http://dx.doi.org/10.1080/10409289.2014.866020>
- Broekhuizen, M. L., Van Aken, M. A., Dubas, J. S., & Leseman, P. P. (2018). Child care quality and Dutch 2-and 3-year-olds' socio-emotional outcomes: Does the amount of care matter?. *Infant and Child Development*, 27(1), e2043
- Burchinal, M., Vandergrift, N. Pianta, R., & Mashburn, A. (2010). Threshold analysis of association between child care quality and child outcomes for low-income children in pre-kindergarten programmes. *Early Childhood Research Quarterly*, 25, 166–176. <https://doi.org/10.1016/j.ecresq.2009.10.004>
- Curby, T. W., Brock, L. L., & Hamre, B. K. (2013). Teachers' emotional support consistency predicts children's achievement gains and social skills. *Early Education and Development*, 24(3), 292–309. <http://dx.doi.org/10.1080/10409289.2012.665760>
- Edwards, A. (2010). *Being an expert professional practitioner: The relational turn in expertise*. Springer.
- Elwick, S., (2015). Baby-cam' and researching with infants: Viewer, image and (not) knowing. *Contemporary Issues in Early Childhood* 16(4), 322–338. <https://doi.org/10.1177/1463949115616321>
- Fonsén, E., & Ukkonen-Mikkola, T. (2019). Early childhood education teachers' professional development towards pedagogical leadership. *Educational Research*, 62(2), 181–196. <https://doi.org/10.1080/00131881.2019.1600377>
- Gable, S. & Cole, K. 2000. Parents' child care arrangements and their ecological correlates. *Early Education and Development*, 11(5), 549–572.
- Harkoma, S. M., Sajaniemi, N. K., Suhonen, E., & Saha, M. (2021). Impact of pedagogical intervention on early childhood professionals' emotional availability to children with different temperament characteristics. *European Early Childhood Education Research Journal*, 29(2), 183–205. <https://doi.org/10.1080/1350293X.2021.1895264>
- Harkoma, S., Sajaniemi, N., Suhonen, E., Mäkelä, J. & Nislin, M (2022). The effects of the PedaSens intervention on early childhood education professional's emotional availability. *Journal of Early Childhood Education Research* (arvoitavana)
- Heiskanen, N., Neitola, M., Syrjämäki, M., Viljamaa, E., Nevala, P., Siipola, M. & Viitala, R. (2021). Kehityksen ja oppimisen tuki sekä inklusiivisuus varhaiskasvatuksessa. Selvitys nykytilasta kunnallisissa ja yksityisissä varhaiskasvatuspalveluissa sekä esitys kehityksen ja oppimisen tuen malleiksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:13.
- Hytönen, J. (2017). Yliopistollinen lastentarhanopettajan koulutus ja varhaiskasvatuksen laadun kehittäminen. *Kasvatus & aika*, 11(3), 96–105.
- Kalliala, M (2011). Look at me! Does the adult truly see and respond to the child in Finnish day-care centres? *European Early Childhood Education Research Journal*, 19(2), 237–253
- Karila, K., Eerola, P., Alasuutari, M., Kuukka, A., & Siippainen, A. (2017). Varhaiskasvatuksen järjestämisen puhekehykset kunnissa. *Yhteiskuntapolitiikka*, 4, 392–403.
- Kontio, M. (2010). Moniammatillinen yhteistyö. TUKEVA-hanke. Oulu.

- Kuukka, A., Siipainen, A. & Alasuutari, M. (2019) "No periaatteessa minun tiedossani se aika lailla on": Palveluohjauksen työntekijän tiedollinen asema varhaiskasvatuksen palveluohjauskeskusteluissa. Vol Prologi - puheviestinnän vuosikirja, 15(1),
- Lucas Revilla, Y, Rutanen, N., Harju, K., Sevón, E. & Raittila, R. (2022) Relational approach to infant–teacher lap interactions during the transition from home to early childhood education and care. *Journal of Early Childhood Education Research*, 11(1), 253-271.
- Melhuish, E. C., Ereky-Stevens, K., Petrogiannis, K., Ariescu, A., Penderi, E., Rentzou, K., Tawell, A., Slot, P., Broekhuizen, M., & Leseman, P. (2015). A review of research on the effects of Early Childhood Education and Care (ECEC) upon child development. CARE project; Curriculum Quality Analysis and Impact Review of European Early Childhood Education and Care (ECEC).
- Morgan, H. (2019). Does high-quality preschool benefit children? What the research shows. *Education sciences*, 9(1), 19.
- Moss, P., & Dahlberg, G. (2008). Beyond quality in early childhood education and care: Languages of evaluation. *New Zealand Journal of Teachers' Work*, 5(1), 3-12.
- Määttä, S. & Aro, T. (2011). Kognitiivisten taitojen merkitys itsesäätelyn kehityksessä. Teoksessa T. Aro & M-L. Laakso (toim.), *Taaperosta taitavaksi toimijaksi. Itsesäätelytaitojen kehitys ja tukeminen* (s.42-79). Porvoo: Bookwell Oy.
- Muhonen, H., Pakarinen, E., Rasku-Puttonen, H., & Lerkkanen, M.-K. (2020). Dialogue through the eyes : exploring teachers' focus of attention during educational dialogue. *International journal of educational research*, 102, <https://doi.org/10.1016/j.ijer.2020.101607>
- Nislin, M., & Suhonen, E. (2017). Eryityslastentarhanopettaja tavallisessa päiväkotiryhmässä: Eryistä tukea tarvitsevien lasten kehityksen ja oppimisen tukeminen inklusiivisessa varhaiskasvatuksessa. e-Erika: Eryityspedagogista tutkimusta ja koulutuksen arviointia, 2017(1). <https://journals.helsinki.fi/e-erika/issue/view/25/14>
- OECD (2020), *Quality Early Childhood Education and Care for Children Under Age 3: Results from the Starting Strong Survey 2018*, TALIS, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/99f8bc95-en>
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2021). Varhaiskasvatuksen koulutusten kehittämisohjelma 2021–2030. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:3. Helsinki.
- Opetushallitus (2022). Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet. Helsinki. Varhaiskasvatussuunnitelmien perusteet | Opetushallitus (oph.fi)
- Pelkonen, J., Pihlaja, P. & Salmela, H. (2007). Varhaiskasvatuksen prosessien ja teknologian kehittäminen Varsinais-Suomessa. Loppuraportti. Turku: Turun yliopisto.
- Pianta, R. C., DeCoster, J., Cabell, S., Burchinal, M., Hamre, B. K., Downer, J., ... & Howes, C. (2014). Dose–response relations between preschool teachers' exposure to components of professional development and increases in quality of their interactions with children. *Early Childhood Research Quarterly*, 29(4), 499-508.
- Pihlaja, P. & Warinowski, A. (2018). Yksivuotiaiden lasten päivähoito: äitien toiveita ja valintoja. *Kasvatus* 49(2), 122 – 136.
- Pihlaja, P., Heinonen, M., Puolakka, S. & Viitala, R. (2022). Alle kolmevuotiaiden lasten varhaiskasvatussuunnitelmat. Julkaisematon käsikirjoitus.
- Pursi, A. (2019). Yhteisen ymmärryksen rakentuminen aikuisten ja lasten välisessä leikissä: Aikuisen roolit ja pedagogiset käytänteet varhaiskasvatuksen taaperoryhmässä. *Kasvatustieteellisiä tutkimuksia*, numero 53.
- Rajalin, S. Pihlaja, P. Carter, AS. & Rautakoski, P. (2021). Associations between social emotional and language domains in toddlerhood – The Steps Study. *Journal of Child Language Acquisition and Development – JCLAD*, 9(2), 223- 248.
- Rantala, A. (2002). Perhekeskeisyys - puhetta vai todellisuutta? Työntekijöiden käsitykset yhteistyöstä erityistä tukea tarvitsevan lapsen perheen kanssa. Jyväskylän yliopisto. *Jyväskylä Studies in Education, Psychology and Social Research*, 198.

- Repo, L., Paananen, M., Eskelinen, M., Mattila, V., Lerkkanen, M.-K., Gammelgård, L., Ulvinen, J., Marjanen, J., Kivistö, A. & Hjelt, H. (2019). Varhaiskasvatuksen laatu arjessa – varhaiskasvatussuunnitelmien toteutuminen päiväkodeissa ja perhepäivähoidossa. Julkaisut 15:2019. Helsinki: Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. https://karvi.fi/app/uploads/2019/09/KARVI_1519.pdf
- Rutanen, N. (2012). Socio-spatial practices in a Finnish daycare group for 1- to 3-year-olds. *Early years: An international journal Research and Development*, 32(2): 201–214.
- Rutanen, N., De Souza Amorim, K., Marwick, H., & White, J. (2018). Tensions and challenges concerning ethics on video research with young children's experiences from an international collaboration among seven countries. *Video Journal of Education and Pedagogy*, 3(7)1–14.
- Rutanen, N., & Hännikäinen, M. (2019). Finland: Becoming and the youngest children at home and in ECEC. In M. Gradovski, E. Eriksen Ødegaard, N. Rutanen, J. Sumsion, C. Mika, & E. J. White (Eds.), *The first 1000 days of early childhood: Becoming* (pp. 93–108). Springer.
- Sajaniemi, N., Suhonen, E., Nislin, M., & Mäkelä, J. E. (2015). Stressinsäätely. Kehityksen, vuorovaikutuksen ja oppimisen ydin. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Salminen, J., Guedes, C., Lerkkanen, M.-K., Pakarinen, E., & Cadima, J. (2021a). Teacher–child interaction quality and children's self-regulation in toddler classrooms in Finland and Portugal. *Infant and Child Development*, <https://doi.org/10.1002/icd.2222>
- Salminen, J., Muhonen, H., Cadima, J., Pagani, V., & Lerkkanen, M. K. (2021). Scaffolding patterns of dialogic exchange in toddler classrooms. *Learning, Culture and Social Interaction*, 28, 100489.
- Salminen, J., Pakarinen, E., Poikkeus, A.-M., Laakso, M.-L., & Lerkkanen, M.-K. (2022). Teacher–child interactions as a context for developing social competence in toddler classrooms. *Journal of Early Childhood Education Research*, 11(1), 38–67.
- Salonen, E. (2020). Pienet lapset varhaiskasvatuksen vuorohoidossa: Epätyypillisten varhaiskasvatusaikojen merkitys kuulumisen neuvottelulle ja rakentumiselle Jyväskylän yliopisto. JYU Dissertations 254.
- Salonen, E. (2021). Katseenkäyttöä ja protokeskustelua: pienten lasten keskinäinen kommunikointi ja kasvattajan rooli päiväkodin leikkihetkillä. Pro gradu -tutkielma. Jyväskylän yliopisto, kasvatustieteiden laitos.
- Shire SY, Shih W, Bracaglia S, Kodjoe M, Kasari C. (2020) Peer engagement in toddlers with autism: Community implementation of dyadic and individual Joint Attention, Symbolic Play, Engagement, and Regulation intervention. *Autism* 24(8), 2142–2152. doi: 10.1177/1362361320935689.
- Shonkoff, J. P., Garner, A. S., Siegel, B. S., Dobbins, M. I., Earls, M. F., McGuinn, L., ... & Committee on Early Childhood, Adoption, and Dependent Care. (2012). The lifelong effects of early childhood adversity and toxic stress. *Pediatrics*, 129(1), 232–246.
- Siekkinen, M., Siekkinen, M., Pakarinen, E., Lerkkanen, M.-K., Poikkeus, A.-M., Salminen, J., Poskiparta, E., & Nurmi, J.-E. (2013). Social competence among 6-year old children and classroom instructional support and teacher stress. *Early Education and Development*, 24, 877–897. <https://doi.org/10.1080/10409289.2013.745183>
- Siippainen, A., Kuukka, A. & Kauppinen. 2019. Varhaiskasvatuksen palveluohjaus – säännösteltyä tiedon tarjoamista? Child-care <https://blogs.tuni.fi/childcare/blogikirjoitus/varhaiskasvatuksen-palveluohjaus-saannosteltya-tiedon-tarjoamista/>
- Siegel, D. (2001) Toward an interpersonal neurobiology of the developing mind: Attachment relationships, "Mindsight," and neural integration. *Infant Mental Health Journal*, 22(1–2), 67–94.
- Slot, P., Lerkkanen, M.-K., & Leseman, P. P. (2015). The relations between structural quality and process quality in European early childhood education and care provisions: Secondary analyses of large-scale studies in five countries. WP2.2 Curriculum and quality analysis impact review. CARE project. Utrecht University.

- Sosiaalhallitus. (1986). Alle kolmevuotiaiden lasten päivähoitosuunnitelma. Helsinki: Sosiaalhallitus.
- Suhonen, E. (2009). Erityistä tukea tarvitsevan taaperon sopeutuminen päiväkotiryhmään: monitapaustutkimus vuorovaikutussuhteista ja niiden rakentumisesta. Tutkimuksia / Helsingin yliopiston soveltavan kasvatustieteen laitos; Nro 304. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Suhonen, E., & Sajaniemi, N. (2012). Enhancing children's learning through intent participation - understanding relationship between pedagogical sensitivity and stress regulation. teoksessa *Technical creativity in schools's curricula with the form of project learning "From idea to the product" - from the kindergarten to technical faculty* (56-61). Ministry of Education, Science, Culture and Sport.
- Suhonen, E., Sajaniemi, N. K., Alijoki, A., & Nislin, M. (2018). Children's biological givens, stress responses, language and cognitive abilities and family background after entering kindergarten in toddlerhood. *Early Child Development and Care*, 188(3), 345-358. <https://doi.org/10.1080/03004430.2016.12181>
- Sumsion, J. & Harrison, L. 2014. Infant and Toddler Play". In L. Brooker, M. Blaise & S. Edwards (eds.), *The SAGE Handbook of Play and Learning in Early Childhood*. 206–318.
- Syrjämäki, M. (2019). Leikkien, havainnoiden, kannatellen: vertaisvuorovaikutusta vahvistavaa pedagogiikka varhaiserityiskasvatuksen toimintaympäristössä. Kasvatustieteellisiä tutkimuksia 59. Helsinki: Helsingin yliopisto
- Tervahartiala, K., Nolvi, S., Kortesuoma, S., Pelto, J., Hyttinen, S., Juntila, N., ... & Karlsson, L. (2021). Child Temperament and Total Diurnal Cortisol in Out-of-Home Center-Based Child Care and in At-Home Parental Care. *Child development*, 92(1), 408-424.
- Ukkonen-Mikkola, T. & Yliniemi, R. & Wallin, O. 2020. Varhaiskasvatus muuttuu – muuttuuko asiantuntijuus? Työelämän tutkimus –lehti 18 (4), 323-339. <https://doi.org/10.37455/tt.89217>
- Ukkonen-Mikkola, T. & Madureira Ferreira, J. (2019). Video-recording as a research method with children under 3 years old of age. In: Cotar Konrad, S., Borota, B., Rutar, S., Drljic, K. & Jelovcan, G. (eds.) *Early Childhood education and Care of Children under the Age of Three*. University of Primorska, Faculty of Education. Koper, 67–76. https://www.researchgate.net/publication/338825888_Video_recording_as_a_research_method_for_investigating_children_under_three_years_of_age
- Ukkonen-Mikkola, T. & Varpanen, J. 2020. Integrated initial and continuing training as a way of developing teachers' and student teachers' professional agency. *Teaching and teacher education* 96. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0742051X20313809>
- af Ursin, P., Pihlaja, P. & Carter, A. (2022). Understanding the impact of early social-emotional screening status on primary school children's social-emotional well-being in Finland. (Julkaisematon käsikirjoitus)
- Vandell, D. L., Belsky, J., Burchinal, M., Steinberg, L., Vandergrift, N., & NICHD Early Child Care Research Network. (2010). Do effects of early child care extend to age 15 years? Results from the NICHD study of early child care and youth development. *Child development*, 81(3), 737-756.
- Varhaiskasvatuslaki 540/2018. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2018/20180540>
- Vermeer, H. J., Groeneveld, M. G., Larrea, I., Van IJzendoorn, M. H., Barandiaran, A., & Linting, M. (2010). Childcare quality and children's cortisol in Basque Country and the Netherlands. *Journal of Applied Development Psychology*, 31, 339–347.
- Vygotsky, L. S., & Cole, M. (1978). *Mind in society: Development of higher psychological processes*. Harvard university press.

2.1.4 Sairaalassa toteutettava varhaiskasvatus

Marja Rantanen

Sairaalassa toteutettavasta varhaiskasvatuksesta ei säädetä laissa toisin kuin perusopetuksen sairaalaopetuksesta (Perusopetuslaki 628/1998, 4 a §). Sitä ei siis ole velvollisuutta järjestää eikä esimerkiksi henkilöstön kelpoisuuksia tai mitoituksia ole määritetty. Sairaalassa järjestettävälle varhaiskasvatukselle ei ole myöskään olemassa samanlaista valtionavustuksena annettavaa rahoitusinstrumenttia kuin sairaalaopetukselle. Opetus- ja kulttuuriministeriö on jakanut vuonna 2022 ensimmäistä kertaa osana Oikeus oppia -ohjelmaa valtionavustusta sairaalassa järjestettävän varhaiskasvatuksen kehittämiseen.

Nykytilanteessa lapsen oikeus varhaiskasvatukseen ei toteudu, jos hän ei sairaudestaan, vammastaan tai niiden aiheuttamista rajoituksista johtuen voi osallistua tarjolla oleviin varhaiskasvatuspalveluihin. Sairaaloiden varhaiskasvatuksessa sovelletaan valtakunnallista varhaiskasvatussuunnitelmaa lapsen iän, voinnin ja sairauden määrittämissä puitteissa. Varhaiskasvatuksen lisäksi sairaaloissa toteutetaan myös leikkitoimintaa.

Sairaalassa järjestettävästä varhaiskasvatuksesta säätäminen mahdollistaisi lapsen varhaiskasvatuksen jatkumon, koska lapsen sairaalajaksojen varhaiskasvatuksessa voitaisiin hyödyntää lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaa ja myös kirjata sairaalajaksojen varhaiskasvatuksen suunnittelu, toteutus ja arviointi, jotka tulisivat osaksi lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaa. Myös yhteistyörakenteet varhaiskasvatusta toteuttavien sairaaloiden kesken, sairaalaopetuksen ja sairaaloissa annettavan varhaiskasvatuksen kesken sekä sairaalan ja lapsen muun varhaiskasvatuksen kanssa kaipaavat kehittämistä. Sairaaloissa toteutettavan varhaiskasvatuksen nykytilanne tulisi selvittää ainakin järjestämisen, henkilöstön, lasten määrän ja eri toimijoiden yhteistyörakenteiden osalta. Sairaaloiden varhaiskasvatustoimintaa pitäisi myös arvioida.

Sairaalassa toteutettavalle varhaiskasvatukselle on laadittu vuonna 2009 sairaaloiden varhaiskasvatussuunnitelma. Se ei enää vastaa nykyisen lainsäädännön ja opetussuunnitelman vaatimuksiin varhaiskasvatuksesta. Sen sijaan, että sairaaloille laadittaisiin uusi varhaiskasvatussuunnitelma, sairaalassa toteutettava varhaiskasvatus tulisi kytkeä tiiviimmin varhaiskasvatussuunnitelman perusteisiin. Tämän lisäksi tulisi laatia erillinen tukimateriaali, joka mahdollistaisi sairaalaympäristön erityispiirteiden huomioimisen lapsen varhaiskasvatuksen suunnittelussa ja toteutuksessa. Sairaaloissa toimivan varhaiskasvatuksen ammattihenkilöstön täydennyskoulutuksesta tulisi niin ikään huolehtia.

Sairaaloissa järjestettävästä varhaiskasvatustoiminnasta ei ole valtakunnallista tiedonkeruuta, kuten on sairaalaopetuksen kohdalla (ks. luku 2.2.5 tässä raportissa). Tällä hetkellä neljässä yliopistollisessa sairaalassa (Tampere, Oulu, Kuopio, Helsinki) annetaan varhaiskasvatusta. Lisäksi Keski-Pohjanmaan keskussairaalassa (Kokkola) toteutetaan

varhaiskasvatusta. Näissä sairaaloissa on vuonna 2022 yhteensä 13 varhaiskasvatuksen opettajaa tai erityisopettajaa, jotka ovat sairaaloiden tai sairaanhoitopiirien henkilöstöä. Oulun kaupunki on sijoittanut varhaiskasvatuksen opettajan Oulun kaupungin sairaalaan osastotyöhön sairaalakoulun alaisuudessa. Opetus- ja kulttuuriministeriön määräaikaisen valtionavustuksen myötä aloittavien sairaalavarhaiskasvatuksen kehittämishankkeiden kautta henkilöstömäärää on tarkoitus lisätä.

2.2 Oppimisen ja koulunkäynnin tuki esi- ja perusopetuksessa

2.2.1 Lainsäädännöllinen perusta

Oppimisen ja koulunkäynnin tuen periaatteita ja toteuttamista esi- ja perusopetuksessa ohjataan lainsäädännöllä (Perusopetuslaki 628/1998) ja esiopetuksen ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteilla (Opetushallitus 2014). Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteissa käytetään perusopetuslain mukaisesta oppimisen ja koulunkäynnin tuesta nimitystä kasvun ja oppimisen tuki.

Perusopetuslain (628/1998) mukaan opetukseen osallistuvalla on oikeus saada riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä (30 §). Opintoissaan tilapäisesti jälkeen jääneellä tai muutoin oppimisessaan lyhytaikaista tukea tarvitsevalle oppilaalla on oikeus saada tukiopetusta. Jos oppilaalla on vaikeuksia oppimisessaan tai koulunkäynnissään, hänellä on oikeus saada osa-aikaista erityisopetusta muun opetuksen ohessa. (16 §.) Säännöllisesti tai samanaikaisesti useita tukimuotoja tarvitsevalle oppilaalle on perusopetuslain 16 a §:n nojalla annettava tehostettua tukea hänelle tehdyn oppimissuunnitelman mukaisesti. Tehostettu tuki sisältää oppilaalle annettavia, erityisesti 16, 31 ja 31 a §:ssä tarkoitettuja tukimuotoja sekä tarvittavia pedagogisia järjestelyjä. Tehostetun tuen ja oppimissuunnitelman keskeisestä sisällöstä määrätään opetussuunnitelman perusteissa. Tehostetun tuen aloittaminen ja järjestäminen käsitellään pedagogiseen arvioon perustuen moniammatillisesti yhteistyössä oppilashuollon ammattihenkilöiden kanssa.

Mikäli tehostettu tukikaan ei riitä, oppilaan tuen tarpeeseen pyritään vastaamaan erityisellä tuella. Erityinen tuki koostuu erityisopetuksesta ja muusta oppilaan tarvitsemasta, perusopetuslain mukaan annettavasta tuesta. Ennen hallinnollista päätöksen tekemistä opetuksen järjestäjän on tehtävä oppilaasta pedagoginen selvitys (17 §). Oppilaalle laaditaan henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma (HOJKS), jossa kuvataan erityistä tukea koskevan päätöksen mukaisen opetuksen ja muun tuen antaminen (17 a §).

2.2.2 Esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteet

Esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteissa oppimisen ja koulunkäynnin tuen rakenne hahmotetaan perusopetuslain mukaan kolmelle tasolle: yleiseksi, tehostetuksi ja erityiseksi tueksi. Näistä oppilas voi saada kerrallaan vain yhden tasoista tukea. Perusopetuslaissa (628/1998, 16 §, 31 §) säädettyjä tukimuotoja – tukiopetusta, osa-aikaista erityisopetusta, tulkitsemis- ja avustajapalveluita sekä erityisiä apuvälineitä – voidaan käyttää kaikilla kolmella tuen tasolla sekä yksittäin että samanaikaisesti toisiaan täydentävinä. Oppilaan saaman tuen tulee olla joustavaa, pitkäjänteisesti suunniteltua ja tuen tarpeen mukaan muuttuvaa. Tukea annetaan niin kauan sekä sen tasoisena ja muotoisena kuin se on tarpeellista.

Esiopetuksen ja perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteissa opetuksen ja tuen järjestämisen lähtökohtana ovat sekä kunkin oppilaan että opetusryhmän vahvuudet ja oppimisen ja kehityksen tarpeet. Esiopetuksessa yksittäisen lapsen tuen ohella tärkeää on myös toiminnan yhteisöllinen kehittäminen ja vaikeuksien ennalta ehkäisy. Niin ikään lasten ja vanhempien osallisuus sekä aikuisten yhteinen vastuu on keskeistä. Huomiota tulee kiinnittää oppimisen esteettömyyteen sekä oppimisvaikeuksien ennaltaehkäisyyn ja varhaiseen tunnistamiseen.

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa todetaan oppimisen ja koulunkäynnin tuen edellyttävän yhteisöllisiä ja oppimisympäristöön liittyviä ratkaisuja sekä oppilaiden yksilöllisiin tarpeisiin vastaamista. Opetuksen ja tuen järjestämisen lähtökohtana ovat sekä oppilaan että opetusryhmän vahvuudet ja oppimis- ja kehitystarpeet. Huomiota tulee kiinnittää oppimisen esteettömyyteen sekä oppimisvaikeuksien ennaltaehkäisyyn ja varhaiseen tunnistamiseen. Opetusta ja tukea suunniteltaessa on otettava huomioon, että tuen tarve voi vaihdella tilapäisestä jatkuvaan, vähäisestä vahvempaan tai yhden tukimuodon tarpeesta useamman tukimuodon tarpeeseen.

Esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteissa tuen periaatteita ja toteuttamista kontekstoivat lainsäädännön lisäksi muut perusteiden keskeiset linjaukset, jotka koskevat oppimiskäsitystä, toimintakulttuuria, oppimisympäristöjä ja työtapoja. Tuen toteuttamista koskevat asiakirjat – oppimissuunnitelmat, pedagoginen arvio, pedagoginen selvitys ja henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma – ilmentävät osaltaan oppilaiden yksilöllisiin tarpeisiin vastaamista yhteistyössä ammattilaisten ja huoltajien kanssa ja ohjaavat kokonaisvaltaiseen ja moninäkökulmaiseen lähestymistapaan tuen järjestämisessä. Paikallisesti päätettävät asiat puolestaan konkretisoivat opetuksen järjestäjän toimintaa sekä koulujen työtä lainsäädännön ja valtakunnallisten perusteiden tavoitteiden sekä tehtävien ilmentämisessä ja toteuttamisessa.

2.2.3 Tehostetun tuen asiakirjat esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet (2014) pitää sisällään tarkempia määräyksiä tuen asiakirjoissa. Tehostetun tuen ja erityisen tuen keskeisiä asiakirjoja ovat oppimissuunnitelma, pedagoginen arvio, pedagoginen selvitys sekä henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma (HOJKS).

Perusopetuslain 16 a §:ssä säädetyn tuen aloittaminen perustuu pedagogiseen arvioon. Pedagogista arviota ei määritellä lainkaan perusopetuslaissa vaan sen määrittely sisältyy yksin perusopetuksen opetussuunnitelman perusteisiin. Kirjallisessa pedagogisessa arviossa kuvataan perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaan oppilaan oppimisen ja koulunkäynnin kokonaistilanne koulun, oppilaan sekä huoltajan näkökulmista, oppilaan saama yleinen tuki ja arvio eri tukimuotojen vaikutuksista, oppilaan vahvuudet ja kiinnostuksen kohteet, oppimisvalmiudet sekä oppimiseen ja koulunkäyntiin liittyvät erityistarpeet. Lisäksi asiakirjaan tulee sisältyä arvio siitä, millaisilla pedagogisilla, oppimisympäristöön liittyvillä, ohjauksellisilla, oppilashuollollisilla tai muilla tukijärjestelyillä oppilasta voidaan tukea, sekä arvio tehostetun tuen tarpeesta. Pedagogisen arvion laativat oppilaan opettaja tai opettajat yhdessä. Tarvittaessa arvion laatimisessa käytetään myös muita asiantuntijoita. Pedagogisen arvion laatimisessa hyödynnetään oppilaalle jo mahdollisesti osana yleistä tukea laadittua oppimissuunnitelmaa. Mikäli oppilaalla on kuntoutussuunnitelma tai muita suunnitelmia, hyödynnetään niitä huoltajan luvalla. Tehostetun tuen aloittaminen, järjestäminen ja tarvittaessa palaaminen takaisin yleisen tuen piiriin käsitellään pedagogiseen arvioon perustuen moniammatillisesti yhteistyössä oppilashuollon ammatihenkilöiden kanssa. Käsittelyä koskevat tiedot kirjataan opetuksen järjestäjän päättämällä tavalla, esimerkiksi kirjallisesti laadittuun pedagogiseen arvioon.

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa oppimissuunnitelma on opetussuunnitelmaan perustuva kirjallinen suunnitelma oppilaan oppimisen ja koulunkäynnin tavoitteista, tarvittavista opetusjärjestelyistä sekä oppilaan tarvitsemasta tuesta ja ohjauksesta. Tavoitteena on turvata oppilaalle edellytykset edetä opinnoissaan ja edistää hänen hyvinvointiaan. Oppimissuunnitelma tukee kunkin opettajan oman työn suunnittelua ja opettajien keskinäistä sekä kodin kanssa tehtävää yhteistyötä. Oppimissuunnitelmasta huoltaja saa itselleen tietoa ja voi siten paremmin tukea lastaan. Suunnitelma antaa pohjan oppilaan edistymisen arvioinnille.

Tehostettua tukea varten tehtävä oppimissuunnitelma perustuu pedagogisessa arviossa tuotettuun tietoon. Oppimissuunnitelma on laadittava, ellei siihen ole ilmeistä estettä, yhteistyössä oppilaan ja huoltajan kanssa. Laatimiseen osallistuvat tarvittaessa myös muut asiantuntijat. Oppilaan osuus suunnittelussa kasvaa siirryttäessä perusopetuksen ylemmille luokille. Mikäli oppilaalla on kuntoutussuunnitelma tai muita suunnitelmia, niitä voidaan hyödyntää huoltajan luvalla. Oppimissuunnitelman laatimisen yhteydessä sovitaan

tavoitteiden toteutumisen seurannasta ja suunnitelman tarkistamisen aikataulusta. Lisäksi oppimissuunnitelma tarkistetaan vastaamaan tuen tarvetta aina oppilaan tilanteen muuttuessa.

Opetussuunnitelman perusteissa määrätään, että oppimissuunnitelman tulee sisältää tietoa oppilaskohtaisista tavoitteista, pedagogisista ratkaisuista, tuen edellyttämästä yhteistyöstä ja palveluista sekä tuen seurannasta ja arvioinnista sen mukaan kuin oppilaan opetuksen ja tuen järjestäminen edellyttää. Oppimissuunnitelmassa ei kuitenkaan kuvata oppilaan henkilökohtaisia ominaisuuksia.

Oppimissuunnitelmaa käytetään myös muissa tilanteissa, vaikka oppilas ei saisi tehostettua tukea, mikäli oppilas etenee eri oppiaineiden opinnoissa vuosiluokkiin jaetun oppimäärän sijasta oman opinto-ohjelman mukaisesti, opetus järjestetään erityisin opetusjärjestelyin tai perusopetuksen vuosiluokkien 7–9 oppilas on otettu joustavan perusopetuksen toimintaan. Oppimissuunnitelmaa voidaan tarvittaessa käyttää osana yleistä tukea. Pidemmälle edistyneen oppilaan opiskelua voidaan syventää ja laajentaa oppimissuunnitelman avulla. Näissä tilanteissa laadittava oppimissuunnitelma sisältää soveltuvien osien samoja osa-alueita kuin tehostettua tukea varten laadittava oppimissuunnitelma.

2.2.4 Erityisen tuen asiakirjat esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa

Ennen erityistä tukea koskevan päätöksen tekemistä opetuksen järjestäjän on tehtävä oppilaasta pedagoginen selvitys.

Yhteistyö oppilaan ja huoltajan kanssa on tärkeää sekä tuen tarpeiden selvittämisen että tuen suunnittelun ja onnistuneen toteuttamisen kannalta. Opetuksen järjestäjän päättämä toimitus, viranhaltija tai työntekijä hankkii oppilaan opetuksesta vastaavilta opettajilta kirjallisen selvityksen oppilaan oppimisen etenemisestä sekä oppilashuollon ammattihenkilöiden kanssa moniammatillisena yhteistyönä tehdyn kirjallisen selvityksen oppilaan saamasta tehostetusta tai erityisestä tuesta ja oppilaan kokonaistilanteesta. Näiden kahden selvityksen perusteella opetuksen järjestäjä tekee kirjallisen arvion oppilaan erityisen tuen tarpeesta. Selvitysten ja niiden pohjalta laaditun arvion muodostamaa kokonaisuutta kutsutaan pedagogiseksi selvitykseksi.

Kirjallisessa pedagogisessa selvityksessä kuvataan perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden nojalla

- oppilaan oppimisen eteneminen
- oppilaan oppimisen ja koulunkäynnin kokonaistilanne koulun, oppilaan sekä huoltajan näkökulmista
- oppilaan saama tehostettu tai erityinen tuki ja arvio eri tukimuotojen vaikutuksista
- oppilaan vahvuudet ja kiinnostuksen kohteet, oppimisvalmiudet sekä oppimiseen ja koulunkäyntiin liittyvät erityistarpeet
- arvio siitä, millaisilla pedagogisilla, oppimisympäristöön liittyvillä, ohjauksellisilla, oppilashuollollisilla tai muilla tukijärjestelyillä oppilasta voidaan tukea
- arvio erityisen tuen tarpeesta
- arvio ja perustelut sille, tarvitseeko oppilas yhdessä tai useammassa oppiaineessa yksilöllistetyn oppimäärän.

Pedagogisen selvityksen laatimisessa hyödynnetään oppilaasta aiemmin laadittua pedagogista arviota ja oppilaan oppimissuunnitelmaa. Jos oppilas on jo saanut erityistä tukea, hyödynnetään aiemmin laadittua pedagogista selvitystä ja HOJKSia. Pedagogisen selvityksen lisäksi erityisen tuen päätöksen valmisteleminen tulee tarvittaessa hankkia muita lausuntoja, kuten psykologinen tai lääketieteellinen lausunto tai vastaava sosiaalinen selvitys. Mikäli oppilaalla on kuntoutussuunnitelma tai muita suunnitelmia, myös niitä voidaan hyödyntää huoltajan luvalla.

Erityistä tukea koskevan päätöksen toimeenpanemiseksi oppilaalle on laadittava henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma (HOJKS). Suunnitelmasta tulee ilmetä oppilaan erityistä tukea koskevan päätöksen mukaisen opetuksen ja muun tuen antaminen. Kaikki erityistä tukea saavan oppilaan tuki kirjataan HOJKSiin. Se on kirjallinen suunnitelma oppilaan oppimisen ja koulunkäynnin tavoitteista, sisällöistä, käytettävistä opetusjärjestelyistä, pedagogisista menetelmistä ja oppilaan tarvitsemasta tuesta ja ohjauksesta. Erityistä tukea varten tehtävä HOJKS perustuu pedagogisessa selvityksessä tuotettuun tietoon ja erityisen tuen päätöksen sisältöön. HOJKSin laatimisessa voidaan hyödyntää oppilaalle osana tehostettua tukea tehtyä oppimissuunnitelmaa. Jos oppilas on jo saanut erityistä tukea, hyödynnetään aiemmin laadittua pedagogista selvitystä ja HOJKSia. Mikäli oppilaalla on kuntoutussuunnitelma tai muita suunnitelmia, niitä voidaan hyödyntää huoltajan luvalla. Oppilaan opettajat laativat suunnitelman yhteistyössä oppilaan ja huoltajan kanssa, ellei siihen ole ilmeistä estettä. Laatimiseen osallistuvat tarvittaessa myös muut asiantuntijat. HOJKS tulee tarkistaa tarvittaessa, kuitenkin vähintään kerran lukuvuodessa, oppilaan tarpeiden mukaiseksi. Sitä muutetaan aina oppilaan tuen tarpeen tai opetuksen tavoitteiden muuttuessa. Jos erityisen tuen antaminen päätetään lopettaa, oppilaalle laaditaan oppimissuunnitelma tehostetun tuen antamiseksi.

2.2.5 Sairaalaopetus

Sairaalaopetuksen järjestämisvastuu ja sairaalaopetusyksiköt

Sairaalaopetuksen järjestämisvastuu määritellään perusopetuslain 4 a §:ssä. Sen mukaan erikoissairaanhoidossa olevan esi- tai perusopetusikäisen oppilaan opetus tulee ensisijaisesti järjestää oppilaan omassa lähikoulussa tai esiopetuksen järjestämispaikassa. Sairaalan sijaintikunnalla on kuitenkin velvollisuus järjestää sairaalassa potilaana olevalle oppilaalle opetusta oppilaan terveydentilan määrittelemissä rajoissa. Sairaalaopetuksen perinteinen tehtävä on ollut järjestää opetusta osastohoidossa oleville esi- ja perusopetusikäisille oppilaille (osasto-opetus). Vuoden 2013 perusopetuslakimuutoksen myötä sairaalaopetuksen järjestäminen laajeni koskemaan myös niitä erikoissairaanhoidon avohoidossa olevia oppilaita, joille oppilaan kotikunta ei muutoin pysty järjestämään oppilaan tarpeiden mukaista opetusta.

Muutokset lasten- ja nuorisopsykiatrisessa erikoissairaanhoidossa loivat tarpeen tälle vuonna 2013 tehdyille perusopetuslain muutokselle. Lasten- ja nuorisopsykiatrisen erikoissairaanhoidon osastopaikkoja on vähennetty ja avohoidon osuutta on lisätty. Tämän perusopetuslain muutoksen mukaisesti sairaalaopetuksen osasto-opetuksen rinnalle on tullut sairaalaopetusyksiköissä toteutettava avo-opetus. Osasto- ja avo-opetuksen lisäksi kaikki sairaalaopetusyksiköt tarjoavat perusopetuslain mukaista siirtymis- ja palautuskonsultaatiota nivelvaiheissa oppilaan tullessa ja lähtiessä sairaalaopetuksesta.

Maassamme on 25 sairaalaopetusyksikköä, jotka ovat sijoittuneet eri puolille maata siten, että eteläisin yksikkö on Raaseporissa ja pohjoisin Rovaniemellä. Yksiköt ovat jakautuneet yliopistosairaaloiden erityisvastuualueiden mukaisesti seuraavasti:

- HYKS erityisvastuualue 10 yksikköä
- TYKS erityisvastuualue 4 yksikköä
- TAYS erityisvastuualue 3 yksikköä
- KYS erityisvastuualue 4 yksikköä
- OYS erityisvastuualue 4 yksikköä.

Suurin osa sairaalaopetusyksiköistä on suomenkielisiä. Oppilaalla on oikeus tarvittaessa saada opetusta maamme virallisilla kielillä. Ruotsinkielistä sairaalaopetusta järjestetään pääasiallisesti kaksikielisten sairaanhoitopiirien sairaalaopetusyksiköissä. Rovaniemellä järjestetään myös saamenkielistä opetusta. Sairaalaopetusyksiköt sijaitsevat pääosin joko yliopistosairaaloiden tai sairaanhoitopiirien keskussairaaloiden yhteydessä. Suomen kahdestakymmenestä sairaanhoitopiiristä sairaalaopetusta ei järjestetä Itä-Savon, Länsi-Pohjan ja Ahvenanmaan sairaanhoitopiireissä. Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin oppilaat voivat tarpeen niin vaatiessa osallistua Oulussa tai Rovaniemellä järjestettävään sairaalaopetukseen,

Itä-Savon oppilaat Kuopiossa järjestettävään sairaalaopetukseen ja Ahvenanmaan oppilaat Turussa järjestettävään sairaalaopetukseen.

Sairaalaopetuksen nykytilanne

Sairaalaopetuksen tilanteesta saadaan kattava läpileikkaus vuodesta 2005 lähtien toteutetun sairaalaopetuksen kansallisen tilastoinnin avulla. Tilastointitietoja kerätään vuosittain tilastointipäivänä, joka sijoittuu marraskuun loppupuolelle. Tilastointiaineiston keräämisestä vastaavat tällä hetkellä dosentti Tanja Äärelä Lapin yliopistosta sekä dosentti Jyrki Huusko Itä-Suomen yliopistosta. Tämän tilastointiaineiston, Opetushallituksen raportit ja selvityksen 2021:2 -julkaisun sekä sairaalakoulun johtajien neuvottelupäivillä tuomien puheenvuorojen valossa sairaalakoulun tilannekuva vuonna 2021 on seuraava: Sairaalaopetuksessa opiskelee päivätasolla n. 900 oppilasta, ja vuositason oppilasmäärä on hieman yli 4 000. Sairaalaopetuksen oppilasmäärässä on nähtävissä kasvua, sillä vielä vuoden 2020 tilastoinnissa vuositason oppilasmäärä oli 3 449 oppilasta. Sairaalaopetuksen oppilaista 61 % on avo-opetuksessa opiskelevia oppilaita ja 39 % osasto-opetukseen osallistuneita oppilaita. Valtaosa eli 90,2 % oppilaista tulee sairaalaopetukseen psykiatrisin perustein. Suurimman oppilasryhmän (57,2 %) muodostavat nuorisopsykiatrisessa hoidossa olevat oppilaat.

Sairaalaopetuksen oppilaiden tulotaustoja tarkasteltaessa on huomattavissa, että oppilaiden tulotaustoissa on tapahtunut muutosta lastenpsykiatrian ja nuorisopsykiatrian osuukissa. Nuorisopsykiatrisessa hoidossa olevien oppilaiden osuus on kasvanut ja puolestaan lastenpsykiatrisessa hoidossa olevien oppilaiden osuus pienentynyt. Tämä nostaa esille kysymyksen mahdollisimman varhaisen tuen toteutumisesta. Lasten ja nuorten psykiatrisessa erikoissairaanhoidossa tapahtuneet muutokset sekä samanaikaisesti hoidon saatavuuden heikkeneminen ovat tuoneet painetta sairaalaopetuksen avo-opetuksen järjestämiselle sekä sairaalaopetuksen konsultatiivisten palvelujen kehittämiselle. Haasteet lasten ja nuorten psykiatrisen hoidon saatavuudessa ovat osaltaan vaikeuttaneet omissa kouluissa opiskelevien ja sairaalaopetukseen tulevien oppilaiden tilanteita. Oppilaat ovat entistä huonokuntoisempia, ongelmat ovat kasautuneet ja kouluikäymättömyys on lisääntynyt.

Huomattavaa on, että maantieteellisistä etäisyyksistä johtuen eri puolella Suomea asuvat lapset ja nuoret ovat eriarvoisessa asemassa avo-opetuksen toteutumisessa. Päivittäinen osallistuminen sairaalaopetusyksikössä järjestettävään avo-opetukseen pitkien matkojen päästä ei ole mahdollista. Sairaalaopetuksen konsultatiivisia palveluja kehittämällä ja tämän palvelun lakisääteiseksi muuttamalla voidaan antaa sairaalaopetuksen vaativaa erityistä tukea tasa-arvoisemmin myös niille lapsille ja nuorille, jotka etäisyyksien vuoksi eivät voi osallistua sairaalaopetusyksiköissä järjestettävään avo-opetukseen.

Voimassa olevassa perusopetuslain 4 a §:ssä määritellään sairaalaopetusyksiköiden velvollisuudeksi järjestää siirtymis- ja palautuskonsultaatiota sairaalaopetuksessa oppilaina oleville sairaalaopetusjakson nivelvaiheissa. Laki ei kuitenkaan huomioi niitä esi- ja perusopetuksen oppilaita, jotka eivät opiskele sairaalaopetuksessa ja joiden opetuksen järjestämisen avuksi tarvittaisiin sairaalaopetuksen konsultatiivista tukea. Tämä oppilaiden lähikouluhin suunnattu sairaalaopetuksen konsultatiivinen työ on tutkimuksessa jaettu kahteen kokonaisuuteen: 1) pedagoginen konsultaatio, joka koskee yleisiä opetusjärjestelyjä, sekä 2) ennaltaehkäisevä ja tilannearviokonsultaatio, joka on yksittäisen oppilaan koulunkäyntiin liittyvää (Äärelä, Määttä & Huusko 2021).

Opetus- ja kulttuuriministeriö on tukenut tämän ei-lakisääteisen sairaalaopetuksen konsultatiivisen palvelun toteuttamista ja kehittämistä myöntämällä n. 3,5 miljoonan erityisavustuksen 21 sairaalaopetusyksikölle vuosiksi 2021–2022. Sairaalaopetuksen konsultatiivisen työn tavoitteeksi on ministeriössä asetettu lähikoulujen osaamisen vahvistaminen, ennaltaehkäisevän ja varhaisen tuen juurruttaminen koulujen toimintakulttuuriin sekä vahvaa tukea tarvitsevien oppilaiden monialaisen työn rakenteiden vahvistaminen. Lukuvuoden 2021–2022 alusta käynnistyneen hankkeen myötä sairaalaopetusyksiköillä on entistä parempi mahdollisuus tuottaa konsultatiivista sairaalaopetuspalvelua. Hankkeessa työskentelee 39 kokoaikaista ja 8 osa-aikaista konsultoivaa erityisopettajaa/erityisluokanopettajaa. Lisäksi hankkeen kansalliseen koordinointiin on palkattu yksi erityisluokanopettaja. Lukuvuoden 2021–2022 aikana sairaalaopetusyksiköistä annettiin noin 6 000 konsultaatiota.

Tarve sairaalaopetuksen konsultatiiviselle palvelulle on koetusti erittäin suuri, ja se koetaan välttämättömäksi. Konsultatiivisen sairaalaopetuksen kehittäminen on sopusoinnussa yleisen erityispedagogisen kehittämisen kanssa. Teoreettisesti jäsennettynä voidaan puhua sairaalaopetuksen muuttuvasta roolista inklusiivista koulujärjestelmää tukevan tukiparadigman suuntaan poikkeuksena aiemmasta kuntoutusparadigmapainotuksesta (ks. Äärelä ym. 2021 20–22). Hoitoajoiltaan ja -käytänteiltään muuttuneen lasten ja nuorten erikoissairaanhoidon myötä yhä useampi psyykkisesti oireileva lapsi ja nuori opiskelee lähikoulussaan. Tuen saamiseksi on tärkeää suunnata sairaalaopetuksen osaamista lähikouluille. Sairaalaopetuksella on keskeisin rooli niiden peruskoululaisten opetuksen tuottamisessa, joilla on vakavia lasten ja nuorisopsykiatrisia pulmia (Äärelä ym. 2021). Sairaalaopetuksen konsultatiivisten palveluiden lisääntymisen myötä sairaalaopetus kehittyy inklusion suuntaisesti tukemaan yhä paremmin lähikouluja erikoissairaanhoidossa olevien oppilaiden kohtaamista ja opetuksen järjestämistä (Äärelä, Määttä & Huusko 2021). Konsultatiivisen sairaalaopetuksen varmistaminen myös tulevaisuudessa on moninaisten oppilaiden, heidän opettajiensa ja koulujensa etu.

2.3 Vaativa monialainen tuki

2.3.1 Vaativa monialainen tuki varhaiskasvatuksessa

Noora Heiskanen & Lotta Aavikko

Vaativassa monialaisessa tuessa on kyse siitä, että joidenkin lasten tuen järjestäminen ja toteuttaminen varhaiskasvatuksessa edellyttää vahvaa ja organisoitunutta monialaista yhteistyötä sekä rakenteelliseen tukeen kuuluvaa osaamisen vahvistamista myös varhaiskasvatusyhteisön ulkopuolelta (ks. Äikäs & Pesonen 2022; Äikäs, Syrjämäki & Pesonen 2022). Vaativa monialainen tuki voi toteutua hallinnollisesti millä tahansa lapsen tuen tasolla (yleinen, tehostettu, erityinen). Kyseessä ei siis ole tuen neljäs taso vaan tuen kuvaamisen käsitteellinen työkalu, joka korostaa tuen monialaisuuden ulottuvuutta ehtona tuen onnistuneelle toteutumiselle varhaiskasvatuksen arjessa. Vastaavia tukeen liittyviä tilanteita on aiemmin kuvattu käsitteillä vaativa erityinen tuki (VETURI-hanke, VIP-verkosto) ja vaativa tuki (TUVET-hanke, VAKA-TUVET-hanke).

Jokaisella lapsella on oikeus saada yksilöllisesti suunniteltua pedagogista varhaiskasvatusta, joka huomioi lapsen yksilölliset tarpeet. Oikeudellisesta näkökulmasta varhaiskasvatuksessa on kyse lapsen oikeudesta varhaiskasvatukseen. Lapsen oikeuksien toteutumiseksi varhaiskasvatuksessa lähtökohtana tulisi olla lapsen kiinnostuksen kohteet, kokemukset ja haasteet. Koska lapsi on ikänsä ja kehityksensä vuoksi erityisen haavoittuvassa asemassa, on henkilöstöllä erityinen velvollisuus huolehtia oikeuksien toteutumisesta. (Hakalehto 2018, 264–265, 270–271.)

Silloin, kun lapsen tarvitsema tuki on vaativaa, varhaiskasvatuksen järjestämisessä korostuu kuitenkin usein lapsen hoidon ja hoivan organisoiminen pedagogisen varhaiskasvatuksen tai lapselle annettavan opetuksen tai erityisopetuksen sijaan (Heiskanen ym. 2021). Vaativaa tukea kuvataan erityisesti arjen sujumisen, avustamisen ja päivähoidon järjestämisen näkökulmista (Heiskanen ym. 2021). Yhteistyö lapsen tuessa toteutuu vaihtelevasti ja verkostot ovat usein jäsentymättömiä, mikä hidastaa ja vaikeuttaa yhteistyön aloittamista (Heiskanen ym. 2021). Tuen resurssien puute tai niiden saamisen hitaus nousee esiin vaativan monialaisen tuen toteutumisen ehtona.

Yhteistyön nopea ja sujuva alkaminen edellyttää, että monialaisen yhteistyön verkostot ovat olemassa ja toimintakäytännöt yhdessä mietittyjä. Monialaisen yhteistyön verkostot ovat kuitenkin usein vakiintumattomia ja niissä on suurta paikallista vaihtelua (ks. Heiskanen ym. 2021). Monialainen yhteistyö näyttäytyy varhaiskasvatuksessa tehtävässä lasten tuen suunnittelussa usein rinnakkain tekemisenä ja yhteistyön suunnittelua tehdään vähemmän (ks. esim. Sinkkonen & Törö 2022). Yhtenä keskeisenä tekijänä paikallisen vaihtelun taustalla on puutteellinen monialaista yhteistyötä koskeva lainsäädäntö, jossa ei varhaiskasvatuksessa kuvata esimerkiksi esi- ja perusopetuksen oppilashuollon kaltaista

yhteistyön rakennetta (Heiskanen ym. 2021). Ammatillaiset tarvitsevat vaativan tuen asioihin liittyen lisää tietoa ja koulutusta (esim. Nislin ym. 2015; Nislin & Pesonen 2019). Haasteet vuorovaikutuksessa, tiedon jakamisessa ja toisen ammattilaisen ymmärtämisessä vaikeuttavat yhteistyön toteutumista ja heikentävät yksittäisen ammattilaisen mahdollisuuksia tukea lasta onnistuneesti (Alhainen ym. 2022, 74).

Vaativan monialaisen tuen reunaehdot muodostuvat varhaiskasvatuksen sekä sosiaali- ja terveystalveluiden organisatorisista rakenteista. Keskeinen toimivan monialaisen yhteistyön elementti on, että näitä sektorirajoja ylitetään ja yhteistyössä todella toimitaan yhdessä käyden aktiivista vuoropuhelua ja luoden yhteisiä käytänteitä. Keskeisen haasteen vaativan monialaisen tuen toteutumiselle muodostaa suomalaista palvelujärjestelmää kuvaava palveluiden siiloutuminen omiksi sektoreikseen niin valtakunnallisesti kuin paikallisesti (Mäkisalo-Ropponen 2022, 6).

LÄHTEET

- Alhainen, A., Koskinen N., Valoaho, M., Kaasinen, E., Pöyhönen, H-M., Majoinen, H., Aavikko, L., Pihlainen, K. & Kärnä, E. "Laajenevat toimintaympäristöt ja tuki varhaiskasvatuksessa tulevaisuudessa". Teoksessa: L. Aavikko, K. Pihlainen & E. Kärnä. (2022). Yhdessä kehittäen, tietoa jakaen ja tukea yhteensovittaen - Laajenevat toimintaympäristöt ja tuki varhaiskasvatuksessa (LaTVa) - hankkeen loppuraportti. Itä-Suomen yliopisto.
- Hakalehto, S. (2018). Lapsioikeuden perusteet. Helsinki: Alma Talent.
- Heiskanen, N., Neitola, M., Syrjämäki, M., Viljamaa, E., Nevala, P., Siipola, M. & Viitala, R. (2021). Kehityksen ja oppimisen tuki sekä inklusiivisuus varhaiskasvatuksessa. Selvitys nykytilasta kunnallisissa ja yksityisissä varhaiskasvatustalveluissa sekä esitys kehityksen ja oppimisen tuen malliksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:13.
- Mäkisalo-Ropponen, M. (2022). Lapsiin panostaminen on tärkein tulevaisuusinvestointimme. Teoksessa: L. Aavikko, K. Pihlainen & E. Kärnä. (2022). Yhdessä kehittäen, tietoa jakaen ja tukea yhteensovittaen - Laajenevat toimintaympäristöt ja tuki varhaiskasvatuksessa (LaTVa) - hankkeen loppuraportti. Itä-Suomen yliopisto.
- Nislin, M. A., Paananen, M., Repo, L., Sajaniemi, N., & Sims, M. (2015). Working with children with special needs in Finnish kindergartens: Professionals and/or specialists? South African Journal of Childhood Education, 5(3), 1–10.
- Nislin, M., & Pesonen, H. (2019). Associations of self-perceived competence, well-being and sense of belonging among pre- and in-service teachers encountering children with diverse needs. European Journal of Special Needs Education, 34(4), 424–440.
- Sinkkonen, E. & Törö, K. (2022). Vaativa tuki varhaiskasvatuksen pedagogisissa asiakirjoissa. Pro gradu -tutkielma. Itä-Suomen yliopisto. Julkaisematon lähde.
- TUVET-hanke, <https://www.tuuet.fi/>
- VAKA-TUVET-hanke, <https://uefconnect.uef.fi/tutkimusryhma/vaativa-tuki-varhaiskasvatuksessa-vaka-tuuet/>
- VETURI-hanke, <https://www.jyu.fi/edusy/fi/tutkimus/tutkimushankkeet/veturi>
- Äikäs, A., & Pesonen, H. (2022). Vaativa erityinen tuki perusopetuksessa: käsitteen tarkastelua design-tutkimuksen avulla. Oppimisen ja oppimisvaikeuksien erityislehti NMI-bulletin

2.3.2 Vaativa monialainen tuki esi- ja perusopetuksessa

Varhaiskasvatuksen tavoin perusopetuksessa on vaativaan monialaiseen tukeen viitattu käsitteellä vaativa erityinen tuki tai vaativa tuki. Nimensä mukaisesti sillä on haluttu viitata esi- tai perusopetuksessa oleville oppilaille tarjottavan tuen vaativuuteen: tällainen tuki on usein pitkäkestoista, intensiivistä ja moniammatillisesti toteutettua. Oppilaat, jotka tarvitsevat tämän kaltaista tukea, voivat opiskella esiopetuksen ryhmissä, perusopetuksen koulujen opetusryhmissä, erityisryhmissä, kunnallisissa ja yksityisissä erityiskouluissa, sairaalaopetuksessa, Oppimis- ja ohjauskeskus Valterin / Valteri-koulun toimipisteissä, Elmeri-kouluissa tai valtion koulukotikoulussa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön asettaman vaativan erityisen tuen kehittämisryhmän (2015–2017) loppuraportissa (2017) nostettiin esille huoli vaativan erityisen tuen oppilaiden oikeudesta koulunkäyntiin. Oppilaille tarjottavaa tukea ei aina järjestetä normien edellyttämällä tavalla. Jokaisella oppilaalla on kuitenkin oikeus saada esi- ja perusopetusta jokaisena esiopetus- ja koulupäivänään, aina kun se oppilaan terveydentila huomioon ottaen on mahdollista.

Esimerkiksi kehitysvammaisten lasten kohdalla on tavallista, että perheiden arkea ja jaksamista tuetaan erityishuollon palveluissa säännöllisillä kuntoutus- ja intervallijaksoilla. Kuntoutus- ja intervallijaksojen aikana oppilaat asuvat erityishuollon palveluissa, eivätkä osallistu opetukseen lähikoulussaan. Erityishuollon palvelut voivat sijaita pitkän matkan, jopa satojen kilometrien, päässä oppilaan kotoa. Oppilaan ja perheen tilanteesta riippuen jaksot kestävät viikosta jopa vuoteen saakka. Tavanomainen järjestely on, että oppilas on kaksi viikkoa kuukaudesta kotona ja kaksi viikkoa intervallijaksolla erityishuollon palveluissa. Sijoituspäätöksissä ei kuitenkaan riittävästi mietitä tai suunnitella oppilaan koulunkäyntiä, eikä opetuksen järjestämistä edellä mainittujen jaksojen aikana. Käytännössä perusopetuslain 30 §:n mukainen oikeus saada opetusta koulun työpäivinä ei siis kaikilla oppilailla toteudu kuntoutus- ja intervallijaksojen aikana. Jaksojen pituudesta riippuen oppilas voi siten saada opetusta esimerkiksi vain puolet lukuvuodesta tai ei ollenkaan. Opetuksen järjestäminen on mahdollista sellaisissa erityishuollon yksiköissä, joiden yhteydessä sijaitsee peruskoulu. Toisen kunnan tai muun opetuksen järjestäjän laskuttaminen perusopetuksesta aiheutuvista kustannuksista perustuu kuitenkin vapaaehtoiseen sopimukseen, ja osa kunnista kieltäytyy kustantamasta tätä kuntoutus- ja intervallijaksoihin sisältyvää opetusta.

Vaativan erityisen tuen kehittämisryhmän ehdotuksen mukaisesti kehittämistyön osana käynnistettiin keväällä 2018 VIP-verkostotoiminta. Ensimmäinen toimikausi oli kolmivuotinen (2018–2020). Hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelman mukaisesti VIP-verkoston toiminta vakiinnutetaan vuosina 2021–2022.

VIP-verkosto toimii kansallisella tasolla, alueellisesti viidellä yhteistoiminta-alueella, vakiinnuttamiskauden myötä muodostetussa opetuksen järjestäjiä edustavien VIPU-yhdyshenkilöiden yhteistyöverkostossa sekä kehittäen eri teemoihin liittyvää monialaista tukea. VIP-verkostotyö kattaa varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen. VIP-ohjausryhmän asettamat keskeiset tavoitteet kehittämis- ja yhteistyöverkostojen perustamiseksi olivat monialaisen yhteistyön kehittäminen, toimintakulttuurin muutokset, osaamisen vahvistaminen ja yhteistyö opettajankoulutuksen ja tutkimuksen kanssa. VIP-verkoston työssä on painottunut kaksi kärkeä: ennaltaehkäisevä ja varhainen tuki sekä toisaalta vaativan erityisen tuen korjaavat toimet. VIP-verkosto on järjestänyt seminaareja, webinaareja ja erilaisia täydennyskoulutuksia sekä julkaissut erilaisia ohjaus- ja tukimateriaaleja, tilausselvityksiä ja tietoisuuksia.

VIP-verkostossa on toiminut kolme temaattista ryhmää: Kouluikäymättömät lapset, Sijoitetut lapset ja nuoret sekä Toiminta-alueittain järjestetty opetus. Vuoden 2021 alusta on toiminut myös temaattinen ryhmä Käyttäytymisellään reagoivat lapset ja nuoret. Kouluikäymättömät lapset -teemaryhmän toiminta sai jatkoa sitouttavan kouluyhteistyön SKY-hankkeessa. Vakiinnuttamiskaudella 2021–2022 teemaryhmissä varhaiskasvatuksen näkökulmaa vahvistettiin entisestään. Toiminta-alueittain järjestetyn opetuksen teemaryhmään kutsuttiin mukaan varhaiskasvatuksen edustaja ja käyttäytymisellä reagoimisen teemaa tarkasteltiin laajasti varhaiskasvatuksesta perusopetukseen saakka.

Neljän toimijan; sairaalaopetusyksiköiden, Elmeri-koulujen, valtion koulukotikoulun sekä Oppimis- ja ohjauskeskus Valterin yhteistyötä ja yhteistä osaamisen kehittämistä alettiin kutsua Vaatu-yhteistyöksi. Vaatu-työ on koko ajan ollut tärkeä osa VIP-verkostoa ja sen toimintaa. Vakiinnuttamiskauden aikana Vaatu-toimijat ovat kehittäneet yhteistyössä vaativaa konsultaatiota, joka on pilotoinnin aikana kohdennettu esi- ja perusopetukseen, mutta toiveita toiminnan laajentamisesta myös varhaiskasvatuksen tueksi on esitetty.

Työryhmä on seurannut VIP-verkoston vakiinnuttamisen etenemistä ja kuullut verkoston toimijoita kokouksissaan. Vaativan monialaisen tuen kokonaisuuden vahvistamista koskevat kehittämis ehdotukset ovat nousseet VIP-verkoston toimijoiden esityksistä.

2.4 Siirtymät tuen tilanteissa

Kirsti Karila

Kodin, varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen rajapinnoilla sekä instituutioiden sisällä tapahtuvat siirtymät muodostavat keskeisen osan kaikkien lasten arkea, mutta ne saattavat olla tavallista haasteellisempia silloin, kun lapsella on erityisiä tuen tarpeita. Siirtymät voidaan jakaa vertikaalisiin ja horisontaalisiin siirtymiin (ks. Soini, Pyhältö &

Pietarinen 2013; Vogler ym. 2008). Suomessa varhaisvuosien siirtymistä tunnustetaan parhaiten vertikaalinen siirtymä esiopetuksesta kouluun, ja siitä onkin olemassa monenlaista tutkimustietoa (ks. esimerkiksi Ahtola ym. 2011; Turunen 2014; Rantavuori 2019.) Myös vertikaaliseen kotihoidosta varhaiskasvatukseen -siirtymään kohdistuu paljon huomiota. Näitäkin on tutkittu eri näkökulmista (ks. esimerkiksi Rutanen ja Laaksonen 2020). Sen sijaan niin sanotut horisontaaliset siirtymät ovat heikommin tunnustettuja. Niillä tarkoitetaan lasten arkeen sisältyviä päivittäisiä siirtymiä paikasta tai tilanteesta toiseen, ja ne voivat syntyä joko kasvatusinstituutioiden käytäntöjen tai vanhempien ratkaisujen myötä.

Horisontaalinen siirtymä on kyseessä esimerkiksi silloin, kun lapsi siirtyy koulurakennuksessa sijaitsevasta esiopetuksesta päiväkodissa sijaitsevan niin sanotun täydentävän varhaiskasvatuksen pariin (Kauppinen & Alasuutari 2018). Vanhemmat voivat myös pyrkiä minimoimaan lapsensa päiväkodissa viettämää aikaa hyödyntämällä isovanhempia lasten hoidossa. Näissä tilanteissa lapselle saattaa syntyä päivittäin useampiakin horisontaalisia siirtymiä ensin kotoa päiväkotiin, sitten isovanhempien luo ja siitä jälleen kotiin (Peltoperä, Siippainen & Karila, arvioinnissa). Viimeaikainen tutkimus on myös osuvasti kuvannut sitä, miten täynnä erilaisia pienempiä siirtymiä lasten päivittäinen arki varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa toiminnan ajallisen ja sosiaalisen rakentumisen myötä on. Nämä siirtymät muodostuvat vaikkapa pedagogisesta tilanteesta toiseen siirryttäessä tai lapsiryhmää päivän aikana vaihdettaessa (Rutanen & Hännikäinen 2016; Rutanen ym. 2022).

Siirtymien onnistumisella ja niistä saaduilla myönteisillä kokemuksilla on nähty olevan vaikutusta lasten hyvinvointiin ja tulevaan menestymiseen ja kehitykseen, kun taas kielteisillä kokemuksilla saattaa olla päinvastaisia, kauaskantoisiakin seurauksia (Balduzzi ym. 2019). Vaikka siirtymien merkitys lapsen kasvuun ja kehitykselle on tunnustettu, siirtymäkäytäntöjen kehittämisessä on vielä paljon tehtävää. Siirtymien kehittämisen lähtökohtana pidetään useimmiten sujuvuutta ja tarpeettomien kynnysten välttämistä. Toisaalta on nostettu esiin se, että siirtymien tulisi mahdollistaa lapselle myös uusiin haasteisiin astuminen ja itsensä pystyväksi kokeminen uudessa ympäristössä. Parhaimmillaan siirtymät ovat siis riittävästi tuttua ja turvallista sisältäviä, mutta myös uusia maailmoja ja kokemuksia avaavia. Myös inklusiivisuuden periaatteen tulee sisältyä siirtymien kehittämiseen. Suomalaisessa keskustelussa inklusiivisuuden tulkinta on usein kapeahko: se painottuu erityispedagogisesti kulttuurisen ja sosioekonomisen vaihtelun näkökulman jäädessä vähäiselle huomiolle (Karila 2022). Lapsen edun ensisijaisuuden turvaaminen siirtymien kehittämisessä on keskeistä. Usein se konkretisoituu lapsen kannalta katsottuna ehyen päivän mahdollistamisena. Heikosti organisoidut siirtymät tuottavat lapsille ja myös heidän vanhemmilleen tarpeettomia ja kuormittavia epäjatkuvuuksia.

Sujuvien siirtymien rakentaminen vaatii niiden olemassaolon ja merkityksen tiedostamista ja tarkastelua kaikkien siirtymässä mukana olevien toimijoiden – lasten, vanhempien ja eri kasvatusinstituutioiden ammattilaisten – näkökulmista. Siirtymien toimijat joutuvat

sovittamaan oman toimintansa kasvatus- ja koulutusjärjestelmän sekä muiden lapsiperheiden tukijärjestelmien kehukseen. Erityisesti vertikaalisten siirtymien kohdalla kasvatusjärjestelmän eri osien historiallisesti muotoutuneet toimintakulttuurit tuottavat kuhunkin vaiheeseen omanlaisiaan toimintakäytäntöjä ja kieltä. Näillä varhaiskasvatuksen, esiopetuksen ja alkuopetuksen rajapinnoilla tapahtuva työskentely edellyttää ammattilaisilta järjestelmän kokonaisuuden ja sen osien ominaispiirteiden tunnistamista, jotta siirtymiä voidaan kehittää sujuviksi. Ammattilaisilta vaaditaan toisen instituution käytäntöjen tunteamista, eri ammattilaisten näkökulmien ja kielen kuuntelua ja yhteisen tiedon ja ymmärryksen rakentamista siitä rajapinnasta, jossa siirtymäkäytäntöjä kulloinkin kehitetään. (Ks. tarkemmin Rantavuori 2019.) On puhuttava siitä, millaisia ajattelutapoja lasten hyvinvointiin ja oppimiseen on totuttu liittämään varhaiskasvatuksessa, esiopetuksessa ja alkuopetuksessa. On ehdottoman tärkeää, ettei yhdenkään instituution näkökulma nouse vallitsevaksi, vaan kaikkien ymmärrystä ja kokemuksia hyödynnetään yhteistyökäytäntöjen ja itse siirtymän kehittämisessä.

Kaikki tämä voi näyttää itsestään selvältä. Kannattaa kuitenkin kysyä seuraavat kysymykset: Millaisia tulkintoja lapsesta, oppimisesta, varhaiskasvatuksen, esiopetuksen ja perusopetuksen tehtävistä sekä siirtymien luonteesta ja merkityksestä käytäntöme sisältävät? Miten siirtymätilanteessa mukana olevat eri toimijat tulkitsevat erityisen tuen tarpeita ja niiden pedagogisia toteutuksia? Tulevatko kaikki näkökulmat kuulluiksi ja onko kaikilla yhteistyön osapuolilla yhteinen näkemys asioista? Silloin, kun lapsella on erityisen tuen tarvetta, on tunnettava myös monialaisen toimintakentän kokonaisuus ja kyettävä hyödyntämään sen kaikkien ammattilaisten osaamista. Tarvitaan ammatillisten jatkumoiden rakentamista. Tähän liittyy olennaisesti eri ammattilaisten vastuiden ja velvoitteiden tunnistaminen. Pohjan tälle muodostavat johdonmukainen lainsäädäntö, ehyet opetussuunnitelmat sekä muu siirtymiin liittyvä ohjaus. Yhteisten toiminnallisten linjausten muodostamista tukee siirtymäprosesseja koskevan siirtymäsuunnitelman laadinta. Se helpottaa myös näiden prosessien arviointia osana laajempaa laadunarviointia ja kehittämistä.

Siirtymäkäytäntöjen kehittäminen on kasvatuksen ja koulutuksen järjestäjien sekä kasvatusyhteisöissä työskentelevien ammattilaisten vastuulla. Kehittämisen tulee tapahtua perheitä kuunnellen sekä lasten tarpeista ja näkökulmasta miettien, millaista arkea heille rakennetaan siirtymäkäytännöillä. Valitettavan usein lapset ja vanhemmat jäävät kuitenkin marginaaliseen asemaan. Yksi esimerkki tästä on siirtymissä toteutuva tiedonsiirto. Sillä tarkoitetaan yhteistyöprosessia, jossa odotuksia, kokemuksia ja kertynyttä tietoa siirretään siirtymätilanteissa toimiville henkilöille. Vaikka vanhempien ja lasten kuulemista näissä tilanteissa painotetaankin erilaisissa ohjausasiakirjoissa, näyttävät tiedonsiirtoikäntönot rakentuvan pitkälti ammattilaisten näkökulmista. Tyypillisesti tiedonsiirtoikäntönotissa painottuu kertaluonteinen, lomakkeita hyödyntävä toiminta. Prosessimaiset, jatkuvuutta painottavat käytännöt sen sijaan näyttävät olevan melko harvinaisia. (Karila 2022.) Tiedonsiirrossa käytettyjen lomakkeiden ajatellaan usein olevan neutraaleja, vaikka ne itse asiassa

sisältävät monenlaisia oletuksia lapsesta, hänen toiminnastaan ja kasvatuksestaan (ks. tarkemmin Alasuutari & Karila 2010; Heiskanen, Alasuutari & Vehkakoski 2021; Karila & Alasuutari 2012). Tiedonsiirtokäytäntöjä onkin syytä tarkastella kriittisesti – on tärkeää kysyä, kenen ääni niissä tulee kuulluksi, millaisella kielellä asioita tarkastellaan, mihin tietoa käytetään ja millaisia olettamuksia lapsista ja oppimisesta, erityisestä tuesta sekä toiminnan tavoitteista ne sisältävät.

Moninaisista kulttuurisista taustoista tulevien huoltajien näkemysten saaminen mukaan keskusteluihin kunkin perheen oman lapsen, mutta myös laajemminkin koko toimintayksikön ja sen siirtymien käytännöistä on tärkeää. Tämä ei ole aina helppo tehtävä, ja omien käytäntöjen kriittinen tarkastelu onkin tarpeen. Kutsuvatko käytäntömme kaikkia vanhempia osallistumaan? Ketä tulemme käytännöillämme suosineeksi ja ketä poissulkeneeksi? Miten voimme kehittyä perheiden kulttuurisen moninaisuuden tunnistamisessa ja huomioimisessa? Myös lasten oikeuksiin kuuluu tulla kuulluksi häntä koskevista asioista. Kuinka toteutamme tätä keskeistä periaatetta omissa yhteistyö- ja siirtymäkäytännöissämme? Miten lasten oikeudet toteutuvat silloin, kun heillä on mahdollisia kommunikaatiohaasteita? (Ks. tarkemmin Karila 2022.)

Vaikka siirtymiä muovataan ensisijaisesti kasvatusyhteisöjen käytännöissä ja arjen tilanteissa, ei vastuuta inklusiivisista, sujuvista siirtymistä voida säilyttää vain käytännön ammattilaisille. Tarvitaan kansallisia linjauksia ja johdonmukaista ohjausta (OKM 2017; Karila, Leikkola, Fjällström 2022; myös Heiskanen ja Syrjämäki 2022). Toimivaksi käytännöksi kuntatason siirtymälinjausten laadintaan osoittautuivat InTrans-hankkeeseen osallistuneissa kunnissa tehdyt kuntatason siirtymäsuunnitelmat (ks. tarkemmin kuntien kuvauksia käytännöistään sivulta <https://projects.tuni.fi/intrans/ajankohtaista/>).

Siirtymätilanteet muovaavat siis merkittävällä tavoin lasten ja heidän vanhempiensa arkea. Siksi niiden kehittämisessä on tärkeää huomioida lapsen oikeus riittävän ehyeen päivään, inklusiivisuus ja sujuvuus. Viime vuosina siirtymiä koskeva tutkimus antaa onneksi työkaluja ja näkökulmia tähän työhön. Tutkimuksiin voi tutustua tarkemmin oheisten linkkien avulla:

- professori Niina Rutasen johtama Trace in ECEC -hanke: Lasten sosio-spatiaaliset suhteet ja eletyt kokemukset varhaiskasvatuksen siirtymissä (<https://www.jyu.fi/edupsy/en/research/project/trace-in-ecec>)
- emeritaprofessori Kirsti Karilan johtama Varhaisvuosien inklusiiviset siirtymät InTrans-hanke (<https://projects.tuni.fi/intrans/>).

LÄHTEET

- Ahtola, A., Silinskas, G., Poikonen, P.L., Niemi, P. & Nurmi, J.E. (2011). Transition to formal schooling: Do transitions practices matter for academic performance? *Early Childhood Research Quarterly*, 26, 295-302.
- Alasuutari, M. & Karila, K. (2010). Framing the Picture of the Child. *Children & Society*, 24 (2), 100-111.
- Balduzzi, L., Lazzari, A., Van Laere, K., Boudry, C., Režek, M., Mlinar, M., & McKinnon, E. (2019). Literature Review on Transitions across Early Childhood and Compulsory School Settings in Europe. Ljubljana: ERI. Luettavissa <https://amsacta.unibo.it/6210/>
- Heiskanen, N., Alasuutari, M. & Vehkakoski, T. (2021). Intertextual Voices of Children, Parents, and Specialists in Individual Education Plans. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 65 (1), 36-53.
- Heiskanen, N. & Syrjämäki, M. (2022). Pienet tuetut askeleet. Varhaiskasvatuksen uudistuvat tuki ja kehittyvät käytännöt. PS-kustannus.
- Karila, K. (2022). Sensible transfer of information – one of the key elements of smooth transitions. Luettavissa <https://www.issa.nl/content/sensible-transfer-information-%E2%80%93-one-key-elements-smooth-transitions>
- Karila, K. & Alasuutari, M. (2012). Drawing Partnership on Paper: How do the Forms for Individual Educational Plans Frame Parent-Teacher Relationship? *International Journal about Parents in Education*, 6 (1), 15-27.
- Karila, K., Leikkola, S. & Fjällström, S. (2022). WP2 – Local Policy Baseline Report, Finland. Luettavissa <https://www.issa.nl/intrans>
- Kauppinen, A. & Alasuutari, M. (2018). Esiopetusvuoden palvelukokonaisuudet lasten hyvinvoinnin ja yhdenvertaisuuden näkökulmista. *Journal of Early Childhood Education Research*, 7(1), 147-169.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2017). Finnish Country Note on Transitions in ECEC. Review of Policies and Practices for Transitions from Early Childhood Education and Care to Primary Education. Publications of the Ministry of Education and Culture, Finland 2017:27. Luettavissa <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/80103>
- Peltoperä, K., Siippainen, A. & Karila, K. (Arvioitavana). Stabilise, Balance and Adjust - Framing the Early Years Transitions of Children Whose Parents Work Non-standard Hours.
- Rantavuori, L. (2019). Kohti relationaalista asiantuntijuutta joustavassa esi- ja alkuopetuksessa. Väitöskirja. Luettavissa <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-1170-4>
- Rutanen, N., Can, J., Harju, K., Lucas Revilla, Y., & Raittila, R. (2022). Siirtymät lapsen tuen polulla. Teoksessa N. Heiskanen & M. Syrjämäki (toim.). Pienet tuetut askeleet. Uudistuva tuki ja kehittyvät käytännöt varhaiskasvatuksessa. PS-Kustannus, 235-252.
- Rutanen, N. & Hännikäinen, M. (2016). Care, upbringing and teaching in 'horizontal' transitions in toddler day-care groups. Teoksessa E. J. White & C. Dalli (toim.), *Under-three-year-olds in policy and practice*. Springer, 57-72
- Rutanen, N. & Laaksonen, K. (2020). Äitien luottamuksen rakentuminen kasvattajiin varhaiskasvatuksen aloituksessa. *Journal of Early Childhood Education Research*, 9(2), 349-372.
- Soini, T., Pyhältö, K. & Pietarinen, J. (2013). Horisontaaliset ja vertikaaliset siirtymät päiväkodin ja koulun rajapinnalla. Teoksessa K. Karila, L. Lipponen & K. Pyhältö (Toim.) *Päiväkodista peruskouluun. Siirtymät varhaiskasvatuksen, esi- ja alkuopetuksen rajapinnalla*. Opetushallitus, Raportit ja selvitykset 2013:17, 6-16.
- Turunen, T., (2014). Transitions to school: international research, policy and practice. Perry, B., Dockett, S. & Petriwskyj, A. (toim.). Dordrecht: Springer Science+Business Media, 145-156
- Vogler, P., Gina, C., & Woodhead, M. (2008). Early childhood transitions research: a review of concepts, theory, and practice. Working Paper 48. Bernard van Leer Foundation.

2.5 Tuen valtionavustukset Oikeus oppia -kehittämishjelman puitteissa

Opetus- ja kulttuuriministeriö on tukenut varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen tuen ja inklusion edistämistä sekä varhaiskasvatustalainsäädännön uudistamisen toimeenpanoa monin valtionavustuksin tällä hallituskaudella. Osa valtionavustuksista on kohdennut suoraan tuen ja inklusion edistämiseen, osassa tuen ja inklusion kehittäminen on sisällytetty yhtenä osana tasa-arvoteman mukaisiin avustuksiin.

Vuosina 2020–2022 on jaettu yhteensä yli 50 miljoonaa euroa valtionavustuksia tuen ja inklusion vahvistamiseen kunnissa ja kuntayhtymissä. Varhaiskasvatuksessa jaettiin vuonna 2021 oppimisen tuen ja inklusion verkostojen tukemiseen lähes 2,9 miljoonaa euroa 13 kuntaan. Avustuksen kohteena olevaan verkostotoimintaan osallistuu yhteensä 69 varhaiskasvatuksen järjestäjää. Kehittämisverkostojen tavoitteena on suunnitella ja toteuttaa lapsen tuen, oppimisen ja koulunkäynnin tukeen sekä inklusion toimeenpanoon liittyviä varhaiskasvatuksen ja opetuksen järjestelyjä ja niiden valtakunnallista levittämistä. Vuonna 2022 tuen uudistuksen toimeenpanoon jaettiin 34,3 miljoonaa euroa 149 kuntaan. Myös sairaalassa järjestettävän varhaiskasvatuksen kehittämiseen on myönnetty kolmelle hankkeelle erityisavustusta lähes 500 000 euroa.

Esi- ja perusopetukseen on syksyllä 2020 jaettu 6,2 miljoonaa euroa oppimisen tuen vahvistamiseen. Valtionavustusta myönnettiin 22 järjestäjälle. Keväällä 2021 myönnettiin esi- ja perusopetuksen 24 kehittämisverkostolle yhteensä 10,2 miljoonaa euroa. Avustuksen kohteena olevaan toimintaan osallistuu yhteensä 120 opetuksen järjestäjää. Vuoden 2022 osalta tuen ja inklusion esi- ja perusopetusta koskeva rahoitus 4,7 milj. € siirtyi osaksi tasa-arvoavustusta.

Lisäksi sairaalaopetusta on vahvistettu resurssein. Opetus- ja kulttuuriministeriö on myöntänyt yhteensä 7 miljoonaa euroa avustuksia sairaalaopetuksen järjestämiseen velvoitteuille sairaaloiden sijaintikunnille sairaalaopettajien palkkaamiseen vuosille 2021–2023. Avustuksen tavoitteena on sairaalaopettajia palkkaamalla lisätä konsultatiivista sairaalaopetusta nykytilanteeseen verrattuna.

Varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen tasa-arvoa edistäviin toimenpiteisiin ja laadun kehittämiseen on myönnetty erityisavustuksia vuosina 2020–2022 yhteensä noin 241 miljoonan euron arvosta. Avustuksen tavoitteena on inklusion, oppimisen ja hyvinvoinnin, tasa-arvoisuuden, yhdenvertaisuuden sekä lähipalvelu- ja lähikouluperiaatteen vahvistaminen. Lisäksi tehostetaan esi- ja perusopetuksen järjestämisen kannalta välttämätöntä ja riittävän varhaista tukea.

Tasa-arvoavustusten osalta vuonna 2020 opetusministeri Li Andersson on myöntänyt yli 71 miljoonaa euroa avustusta vuosille 2020–2021. Valtionavustusta myönnettiin 115:lle varhaiskasvatuksen järjestäjälle yhteensä 20,1 miljoonaa euroa. Esi- ja perusopetuksen 188 järjestäjälle myönnettiin yhteensä 51,3 miljoonaa euroa. Opetusministeri Jussi Saramo on myöntänyt keväällä 2021 67,8 miljoonaa euroa avustuksia vuosille 2021–2022. Valtionavustusta myönnettiin 117:lle varhaiskasvatuksen järjestäjälle yhteensä 24,6 miljoonaa euroa. Esi- ja perusopetuksen 181 järjestäjälle myönnettiin yhteensä 43,2 miljoonaa euroa. Lisäksi opetusministeri Li Andersson on myöntänyt huhtikuussa 2022 yli 102 miljoonaa euroa avustusta vuosille 2022–2023. Valtionavustusta myönnettiin 176:lle varhaiskasvatuksen järjestäjälle yhteensä 34,6 miljoonaa euroa. Esi- ja perusopetuksen 242 järjestäjälle myönnettiin yhteensä 67,4 miljoonaa euroa.

Valtionavustusten lisäksi varhaiskasvatuksen tuen toteutukseen on myönnetty myös pysyvää yleiskatteellista valtionosuutta kuntien peruspalvelumomentille. Vuonna 2022 lisämääräraha on 6,25 miljoonaa euroa ja vuodesta 2023 alkaen 15 miljoonaa euroa vuosittain.

2.6 Tilastot ja tiedontuotanto

Varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen saatavilla olevaan tukeen liittyvä tilastoinnin tilanne ja kehittämistarpeet ovat nousseet esiin työryhmän keskusteluissa sekä asiantuntijakuulemisten kannanotoissa. Varhaiskasvatuksen tuen tilastointi kokonaisuutena ei tällä hetkellä ole systemaattista ja säännöllistä. Tuen tilastoinnista varhaiskasvatuksen osalta on saatu tietoa Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta, Kansaneläkelaitokselta alle 16-vuotiaiden vammaistuen osalta sekä Kuusikko-kuntien raporteista. Esi- ja perusopetuksen tukeen liittyviä tilastotiedon lähteitä ovat Tilastokeskus, Vipunen, Koski, Kansaneläkelaitos, European Agency for Special Needs and Inclusive Education, Aluehallintovirasto sekä sairaalaopetuksen, Elmeri-koulujen, Valteri-koulun ja valtion koulukotikoulun vuosikartoitukset.

2.6.1 Tuen tilastointi varhaiskasvatuksessa

Aikaisemmin Terveiden ja hyvinvoinnin laitos on julkaissut vuosittain kunnilta kerätyt varhaiskasvatustiedot sekä Kelalta saadut tiedot yksityisen hoidon tuella hoidetuista lapsista. Tukea saavista lapsista tietoa on kerätty erilliskyselyin. Viimeksi tukea saavista lapsista on kerätty tietoa vuonna 2016, ja tiedot on julkaistu varhaiskasvatuksen kuntakyselyn osaraportissa (2016). Siinä on tilastoitu tehostettua tai erityistä tukea saavien lasten määrät. Tulosten tulkintaa hankaloittavat kuitenkin kuntien hyvin erilaiset käytännöt ja määrittelyt

tehostetusta ja erityisestä tuesta, mikä puolestaan aiheuttaa tulkinnanvaraisuutta ja luottavuusongelmaa tietoihin.

Tulevaisuudessa varhaiskasvatuksen tuen tilastoinnin taustalla oleva tiedonkeruu on tarkoitus toteuttaa varhaiskasvatuksen tietovarantoa (Varda) hyödyntäen ja julkaista tilastoraportit opetushallinnon tilastopalvelu Vipusessa esimerkiksi vuosiraportoinnin yhteydessä. Vardan ensimmäiset vuosiraportit julkaistiin Vipusessa syyskuussa 2022 (ks. myös SVT 2022b). Ne sisältävät tietoa varhaiskasvatustoimijoista, varhaiskasvatuksen toimipaikoista ja varhaiskasvatukseen osallistuvista lapsista. Tuen tietojen osalta raportointi on mahdollista aikaisintaan syksyllä 2024. Vardan tilastointi korvaa Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen raportoinnin.

Varhaiskasvatuksen Kuusikko-työryhmä kokoaa kuuden suurimman kaupungin (Helsinki, Espoo, Vantaa, Tampere, Turku ja Oulu) tarjoamien varhaiskasvatuspalveluiden tilastoja ja kustannuksia vuosittain. Tilastoista ilmenee varhaiskasvatuksen erityisopettajien määrä, erityisryhmissä sekä integroiduissa erityisryhmissä työskentelevien varhaiskasvatuksen erityisopettajien määrä, avustajien määrä (joilla varhaiserityiskasvatuksen peruste), varhaiskasvatuksen tuen toteuttamiseen liittyvän henkilöstön määrä sekä lisäksi varhaiskasvatuksen erityisopettajan aluevastuut ja pienaluevastuut. Raportista käyvät ilmi myös varhaiskasvatuksen opettajan tuki nimetyille lapsille, varhaiskasvatuksen kieli- ja kulttuuriopettajat, oman äidinkielen opettajat ja muu erityishenkilöstö sekä hakerahoituksella työskentelevät työntekijät. Lisäksi raportista löytyy kunnan järjestämässä varhaiskasvatuksessa olevien lasten määrä sekä se, kuinka moni näistä lapsista tarvitsee tukitoimia. Raportista ilmenee lisäksi, kuinka monta tukea tarvitsevaa lasta kunnassa on varhaiskasvatuksen piirissä ja kuinka monta näistä on kunnallisessa varhaiskasvatuksessa. Raporttiin on kirjattu myös, kuinka monta varhaiskasvatusikäistä vieraskielistä lasta kunnassa on yhteensä, kuinka monta näistä lapsista on julkisessa tai kunnallisessa varhaiskasvatuksessa ja kuinka monta pelkästään kunnallisessa varhaiskasvatuksessa.

2.6.2 Tuen tilastointi esi- ja perusopetuksessa

Tilastokeskus julkaisee oppimisen ja koulunkäynnin tuen tilastoja osana Suomen virallisten tilastojen kokonaisuutta. Oppimisen tuki -tilaston esi- ja peruskouluopetuksen tiedot ovat perustuneet vuoteen 2019 asti Tilastokeskuksen suoraan tiedonkeruuseen koulutuksen järjestäjiltä. Tiedot on kerätty vuosittain syys-lokakuussa Järjestäjä- ja oppilaitostason oppilaat-tiedonkeruussa oppilaitostasoisena summatietona Vuodesta 2020 alkaen esi- ja perusopetuksen tiedot saadaan oppilas pohjaisesta valtakunnallisesta Koski-tietovarannosta (SVT 2022a).

Tilastokeskus toteuttaa opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiannosta myös erityisopetusta koskevaa erillistiedonkeruuta, koska tämänhetkinen lainsäädäntö Koski-tietovarannosta ei salli kaikkien oppimisen ja koulunkäynnin tuen kannalta keskeisten tietojen tallentamista tietovarantoon. Myös muiden kuin opetushallinnon alaisten koulutuksien tiedot saadaan Tilastokeskuksen erillistiedonkeruilla Ahvenanmaan tilastovirastolta, Pelastusopistolta, Rikosseuraamusalan koulutuskeskukselta ja Pohjoiskalotin koulutussäätiöltä. (SVT 2022a; Tilastokeskus 2022.) Tilastokeskus julkaisee esi- ja perusopetuksen osalta tiedot tehostettua tai erityistä tukea saavista oppilaista (sukupuolittain; vuosiluokittain: esiopetus, vuosiluokat 1–6, vuosiluokat 7–9, lisäopetus; alueluokittain: maakunta, kunta ym.), tiedot erityisen tuen opetuksen toteutuspaikasta, tiedot oppivelvollisuuden pituudesta, tiedot tehostettua tai erityistä tukea saaneiden oppilaiden tukimuodoista (osa-aikainen erityisopetus, tukiovetus, avustajapalvelut, tulkitsemispalvelut ja erityiset apuvälineet) sekä tiedot edellisen lukuvuoden aikana saadusta osa-aikaisesta erityisopetuksesta. Vuoteen 2019 asti julkaistiin myös tiedot erityistä tukea saaneiden oppilaiden oppiaineiden oppimääristä (yksilöllistetyt oppimäärät ja toiminta-alueittain etenevä opetus).

Opetushallinnon Vipunen-tilastopalvelusta löytyvät luvut, jotka perustuvat Tilastokeskuksen tilastoihin ja esi- ja perusopetuksen osalta vuodesta 2021 alkaen myös Koski-tietovarannon tietoihin. Tilastoja julkaistaan vuosittain. Erityistä tai tehostettua tukea saavien oppilaiden määriä tilastoidaan vuosittaisena aikasarjana kunnittain ja maakunnittain jaoteltuina. Vipusesta on saatavilla myös erityisen tuen toteutuspaikan luvut sekä erityisen ja tehostetun tuen tukimuoto. Vieraskieliset erityisen tuen oppilaiden määrät sekä joustavan perusopetuksen oppilaiden määrät 7.–9. luokilla ovat maakunnittain jaoteltuna.

Opetushallinnon oppilaspohjainen Koski-tietovaranto sisältää valtakunnallisia perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opintosuoritus- ja tutkintotietoja. Perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestäjät ovat tallentaneet tiedot oppilaiden yksittäisestä opintosuorituksesta ja suoritetuista tutkinnoista KOSKI-palveluun vuodesta 2018 alkaen. (OPH 2020.)

Sairaalaopetuksen kentän ammattilaisten toteuttamaan vuosikartoitukseen tilastoidaan vuosittain sairaalaopetusta antavat yksiköt, henkilöstön opettajien (erityisopettajat, erityisluokanopettajat, muut päätoimiset opettajat, muut sivutoimiset opettajat) sekä koulunkäynninohjaajien määrät. Lasten osalta tilastointia löytyy oppilaiden määrästä, luokka-asteesta, sukupuolesta, tuen tasosta, pidennetystä oppivelvollisuudesta, vuosiluokkiin sitomattomasta opiskelusta, avo-oppilaiden määrästä ja tulotaustoista sekä koulujen konsultoitujen palveluiden tarjonnasta. Sairaalaopetuksen tilastointia on laajennettu ja sovellettu kattamaan vuodesta 2019 alkaen myös erityishuollon laitosten yhteyteen sijoittuvat Elmeri-koulut ja valtion koulukotikoulun sekä vuodesta 2020 alkaen Oppimis- ja ohjauskeskus Valterin yksiköt.

Valtion koulukodit -sivustolta löytyy vuoden 2019 tilasto raportoituna hoitotasoittein. Julkaisusta löytyy vuodelta 2019 osastojen ja paikkojen määrä, lasten määrä vuoden aikana ja henkilöstön määrä sekä henkilöstön määrä suhteessa lapsilukuun.

Kela on raportoinut vuosittain alle 16-vuotiaan vammaistuen vammaisetuustilastoja, joista löytyy muun muassa saajan etuuden taso, sukupuoli ja ikä. Kelan tilastotietokannasta löytää vammaisten tulkkaukspalveluihin oikeutetut ja palveluiden käyttäjät sekä käytetyt tulkkaustunnit ja tulkkaustilausten määrän. On myös huomioitu, että tilastoista ei selviä, millaista tukea tehostetun ja erityisen tuen piirissä olevat oppilaat todellisuudessa saavat ja millä kriteereillä tämä tuen tarve määritellään (Pulkinen, Kirjavainen & Jahnukainen 2020). Jotta oppilas voidaan tilastoida tehostettua tukea saavaksi, hänellä on oltava tehostetun tuen oppimissuunnitelma ja erityisessä tuessa hallintopäätös. Tämän vuoksi tilastot kuvaavat tuen tarjontaa, eivätkä oppimisen ja koulunkäynnin mahdollista tulevaa tuen tarvetta.

3 Inklusio arvona ja periaatteena tuen toteuttamisessa

3.1 Inklusion käsitteen taustaa ja määrittelyä

3.1.1 Inklusion koulutukselliset kehykset

Inklusion ideologiaa kehystävät kansainväliset julistukset ja sopimukset, jotka tähdentävät jokaisen yksilön oikeutta koulutukseen. Keskeisimpinä voidaan pitää Yhdistyneiden kansakuntien (YK) ihmisoikeuksien yleismaailmallista julistusta (1948), sekä YK:n yleissopimuksia lapsen oikeuksista (1991) ja vammaisten henkilöiden oikeuksista (27/2016).

Inklusion käsite yhdistettiin koulutukseen ensimmäisen kerran UNESCO:n Salamancan julistuksessa vuonna 1994 (ks. tarkemmin luku 3.2.2). Julistuksessa linjattiin erityisopetuksen inklusiivisista toimintatavoista, käytänteistä ja periaatteista ja samalla korvattiin kritiikkiä saanut integraation käsite. (Graham & Jahnukainen 2011.) Inklusion määrittelyssä lähdettiin siitä, että kaikki oppilaat kuuluvat samaan oppimisympäristöön, heillä on oikeus osallistua yhteiseen opetukseen yhteisessä luokassa ja saada tarvitsemansa tukitoimet. Koulun henkilöstön tulisi yhdessä muiden kasvatustyöhön osallistuvien kanssa kohdata erilaisten oppilaiden edellytykset ja tarpeet sekä järjestää opetus niiden mukaan. Inklusio ei määrittynyt pelkästään suhteessa erityisen tuen tarpeessa oleviin oppilaisiin, vaan kyse oli hyvin kokonaisvaltaisesti koulun toimintakulttuuriin kohdistuvista muutoksen tarpeista. (UNESCO 1994; ks. myös Hakala & Leivo 2015.)

Salamancan julistuksen jälkeen YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (27/2016) raamitti osaltaan inklusiivista pedagogiikkaa. Sopimuksen koulutusta koskevassa 24 artiklassa sitoudutaan siihen, että vammaisia henkilöitä ei suljeta yleisen koulutusjärjestelmän ulkopuolelle vammaisuuden perusteella. Niin ikään vammaisia lapsia ei suljeta maksuttoman ja pakollisen ensimmäisen asteen tai toisen asteen koulutuksen ulkopuolelle vammaisuuden perusteella ja vammaiset henkilöt pääsevät kattavaan, laadukkaan ja maksuttomaan ensimmäisen asteen sekä toisen asteen koulutukseen yhdenvertaisesti muiden kanssa niissä yhteisöissä, joissa he elävät.

Viimeksi mainitut asiakirjat asettivat osaltaan inklusiivisen koulutusideologian yleistavoitteeksi kaikille avoimen koulun kehittämisen eli niin sanotun lähikouluperiaatteen. Suomi on sitoutunut muiden länsimaiden tavoin Salamancan julistuksen sekä muiden kansainvälisten julistusten ja sopimusten perusteella kehittämään omaa koulujärjestelmäänsä

inklusiiviseen suuntaan. (Hakala & Leivo 2015.) Inklusion oikeudellista perustaa käsitellään tarkemmin luvussa 3.2.

3.1.2 Inklusion käsite

Käsitteenä inklusio on monitahoinen, ja sen tarkoitus ja määritelmä vaihtelevat kansallisesti ja paikallisesti (ks. esim. Vanhanen, Vainikainen & Mäkihonko 2022). Ainscow, Booth ja Dyson (2006, 25) määrittelevät inklusion koostuvan kolmesta yhtä tärkeästä ulottuvuudesta: erilaisten oppilaiden läsnäolosta koulussa (presence), heidän osallistumisestaan koulun toimintakulttuuriin ja yhteisön toimintaan (participation) sekä suoriutumisestaan (achievement), joka voidaan nähdä myös opetuksen ja oppimisen laadun ulottuvuutena (quality). Tutkijat toteavat, että vain kaikkien näiden kolmen osatekijän toteutuessa tasapuolisesti voidaan todeta aidon inklusion toteutuvan. (Ainscow, Booth & Dyson 2006, 25.)

Boothin (2017) ja Dovigon (2017) mukaan inklusio määrittyy myös eksklusion käsitteen kautta: eksklusio tarkoittaa koulumaailmassa segregatiota, esimerkiksi tukea tarvitsevien oppilaiden jättämistä opetuksen ulkopuolelle tai heidän sijoittamistaan laitokseen tai erityiskouluun (ks. myös Takala, Lakkala & Äikäs 2020). Vaihtoehtona eksklusion aiheuttamalle oppilaiden epätasa-arvoiselle osallistumiselle koulutukseen pidettiin pitkään integraatiota. Tavallisimmillaan integraatiossa on kyse siitä, että erityisluokan oppilas osallistuu joillain tunneilla tavallisen luokan opetukseen. Integraatio ei poistanut oppilaiden välistä epätasa-arvoa, joten koulumaailmassa alettiin puhua inklusiosta, jossa oppilaan tuen tarve ei enää määrittele hänen opiskelupaikkaansa. (Dovigo 2017; Takala ym. 2020.)

Inklusion käsitteen monitahoisuudesta kertoo myös sen määrittely joko kapeasti tai laajasti. Kapeasti määriteltynä inklusio nähdään oppilaiden tuen tarpeista huolehtimisena, esimerkiksi lähikoulussa opiskelun mahdollistamisena erilaisten interventoiden avulla. Laajan määritelmän mukaan inklusiossa on kyse kokonaisvaltaisesta aikuisten ja lasten osallistumisen ja hyvinvoinnin tukemisesta, oppilaiden osallisuuden vahvistamisesta ja oppimisen esteiden vähentämisestä. Keskeistä on koulujen kyky vastata oppilaiden erilaisuuteen ja heidän tasa-arvoinen kohtelunsa. Myös inklusiivisten arvojen – tasa-arvo, osallisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisöllisyys, myötätuntoisuus, erilaisuuden kunnioittaminen – toteutuminen käytännön tasolla on keskeistä. Tällöin inklusio voidaan nähdä osana koulun toimintakulttuuriin liittyvää muutosta ja myös koulutuksellisen paradigman muutokseksi. (Alajoki 2021, 40; ks. myös Göransson & Nilholm 2014, 268–270; Kiuppis 2014, 753.)

Suomessa Erityisopetuksen strategian (Opetusministeriö 2007) laatinut ohjausryhmä määritteli inklusiivisen opetuksen siten, että jokainen oppilas saa opetuksen järjestämisessä riittävän ja oikea-aikaisen tuen oppimiselleen ja muulle kasvulleen. Inklusiivisuuden periaatteen todetaan edellyttävän sekä järjestelmän että toimintarakenteiden kehittämistä

ja samalla myös sellaisen toimintakulttuurin ja pedagogisten menetelmien kehittämistä, jotka edistävät kaikkien oppilaiden onnistumista opinnoissaan sekä hyvää kasvua ja kehitystä. Määrittelyn mukaan opetusta järjestettäessä selvitetään aina ensin lähikoulun mahdollisuudet sekä resurssit ja tukitoimet erityistä tukea tarvitsevan oppilaan opettamiseen. Toisaalta todetaan myös, että jos opetusta ei oppilaan vaatiman tuen vuoksi voida järjestää lähikoulussa, se tulee järjestää siellä, missä se voidaan toteuttaa oppilaan edun mukaisesti. (Opetusministeriö 2007, 55–56.) Määrittelyssä voidaan nähdä siis sekä kapea että laaja käsitys inklusiosta.

Vuonna 2019 joukko kasvatuksen ja koulutuksen tutkijoita ja opettajia kirjoitti opetus- ja kulttuuriministeriölle avoimen kirjeen otsikolla Onko Suomen peruskouluissa inklusiivista kasvatusta? (Anon. 2019). Tarkoituksena oli selkeyttää kuvaa suomalaisesta inklusiosta ja perustella inklusion tarvetta sekä ehdottaa jatkotoimenpiteitä inklusiivisen kasvatuksen edistämiseksi. Kirjeen alussa viitataan inklusioon kohdistuvaan kritiikkiin ja todetaan, että oppilaiden moninaisuuden kohtaamiseen liittyvää hankaluutta ei pidä laittaa inklusion syyksi, vaan syynä on usein se, että kunnassa ja koulussa ei ole tehty riittävästi inklusiivisia järjestelyjä. Kirjeessä inklusio määritellään oppimisen ja osallistumisen esteiden ehkäisynä, vähentämisenä ja poistamisena, lähtökohtana kaikkiin oppilaisiin kohdistuva opetus. Kirjeessä todetaan inklusion olevan tavallisen opetuksen kehittämistä, luokan ja koulun yhteisöllisyyden edistämistä sekä kaikkia oppilaita hyödyttävien pedagogisten lähestymistapojen istuttamista arkeen. Tutkijat toteavat tähän löytyvän aineksia tavallisen opettajan tiedoista, taidoista ja kokemuksista. Koulun tukiverkosto erityisopettajineen ja oppilashuoltopalveluineen on tärkeä, mutta lähtökohtana on tavallinen opetus. Kirjeessä hahmotellaan tavoitteeksi koulujärjestelmän laaja muutos, jossa kaikki oppilaat – myös erityistä tukea tarvitsevat – hyväksytään yksilöllisine ominaisuuksineen, heitä arvostetaan ja autetaan kasvamaan ja he tuntevat kuuluvansa täysivaltaisina jäseninä opetusryhmään ja kouluyhteisöön. (Anon. 2019.)

Pihlaja (2021) määrittelee inklusion arvonäkökulmasta seuraavasti: ”Inklusiossa on kyse tasa-arvoon pohjaavasta kasvatuksesta ja koulutuksesta, jossa mahdollistetaan osallisuus ja johon kaikkia kannustetaan. Tämän lisäksi syrjimisen käytännöt ovat poissa ja yhdenvertaisuuden periaatetta tutkitaan ja noudatetaan. Erilaisuus, vammaisuus tai ylipäättään moninaisuus on rikkaus, jota vaalitaan ja josta iloitaan. Kilpailullisuuden on korvannut yhteisöllisyys ja yhteenkuuluvuuden edistäminen.”

Myös opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittamassa HOHTO-hankkeessa (2021–2022), jossa vahvistetaan opettajankouluttajien ammatillista ja erityispedagogista osaamista, määritellään inklusiota niin ikään laajasti: Inklusiolla viitataan kaikkien ihmisten yhtäläiseen arvostamiseen ja kunnioittamiseen yhteisön jäsenenä, ja sen periaatteena ja lopputulemana nähdään sosiaalinen inklusio, kaikkien yksilöiden ja ryhmien täysimääräiset ja yhtäläiset mahdollisuudet olla osallisia yhteiskunnassa. Inklusio nähdään prosessina, joka

kasvatus- ja oppimisyhteisöissä edellyttää opettajien tietoisuutta lisäävää koulutusta sekä esteettömien ja saavutettavien oppimisyhteisöjen rakentamista. Inklusiivista kasvatusta ja pedagogiikkaa luonnehditaan yhdenvertaisten kasvun ja oppimisen mahdollisuuksien tarjoamisena samassa ryhmässä ja samoissa oppimis- ja kasvatusyhteisöissä, joissa oppimisen tuki järjestetään tai joihin se tuodaan. Inklusiivinen kasvatus edellyttää kasvatus- ja oppimisympäristön henkilöstön sitoutumista inklusiivisen kasvatuksen periaatteisiin. Inklusiivisessa pedagogiikassa huomioidaan tutkimusperustaisesti oppijoiden kiinnostuksen kohteet, oppimisvalmiudet ja -tavat sekä tuen tarpeet. Lisäksi määrittelyissä painotetaan oppimisympäristön esteettömyyttä, kaikkien osallisuutta, oppijan kriittistä ja aktiivista toimijuutta sekä yhteistoiminnallisuutta ja opettajien yhteistyötä. (Kauppinen, Martin, Moate, Naukkarinen, Valleala & Vehkakoski 2022.)

Yhteenvedona edellisestä voidaan todeta, että inklusio

- on kokonaisvaltainen varhaiskasvatuksen, esiopetuksen ja koulun toimintakulttuuri, joka koskee kaikkia lapsia ja oppilaita ja pohjautuu tasa-arvoon, syrjimättömyyteen ja moninaisuuden näkemiseen rikkautena
- on varhaiskasvatuksen ja opetuksen kehittämistä, lapsiryhmän, luokan, päiväkodin ja koulun yhteisöllisyyden edistämistä ja kaikkia lapsia ja oppilaita hyödyttävien pedagogisten lähestymistapojen istuttamista arkeen
- sisältää yleistavoitteen kaikille avoimesta lähipalvelusta tai -koulusta, jossa huomioidaan esteettömyys, osallisuus, aktiivinen toimijuus, yhteistoiminnallisuus ja yhteistyö
- merkitsee sitä, että ketään ei suljeta kasvatus- ja koulutusjärjestelmän ulkopuolelle vammaisuuden tai tuen tarpeiden perusteella. Kaikilla lapsilla ja oppilailla on oikeus kasvatukseen ja opetukseen varhaiskasvatuksessa tai koulussa niissä yhteisöissä, joissa he elävät, sekä oikeus saada siellä tarvitsemansa tukitoimet
- tarkoittaa sitä, että kaikkia lapsia ja oppilaita arvostetaan ja autetaan kasvamaan siten, että he tuntevat kuuluvansa (opetus)ryhmäänsä ja varhaiskasvatus- ja kouluyhteisöönsä niiden täysivaltaisina jäseninä
- merkitsee kaikkien oppijoiden kiinnostuksen kohteiden, oppimisvalmiuksien ja -tapojen sekä tuen tarpeiden huomioimista ja kaikkien lasten ja oppilaiden hyväksymistä yksilöllisine ominaisuuksineen
- tarkoittaa, että jokainen lapsi/oppilas saa riittävän ja oikea-aikaisen tuen oppimiselleen ja muulle kasvuun, tarvittaessa myös pienryhmässä, erityisryhmässä tai -luokassa
- tarvitsee toteutuakseen riittävät resurssit
- on oppimisen ja osallisuuden esteiden ehkäisyä, vähentämistä ja poistamista siten, että kaikkien hyvinvointia tuetaan, osallistumista vahvistetaan ja oppimisen esteitä vähennetään tarvittavien interventoiden avulla.

3.1.3 Inklusion kehittyminen ja nykytila Suomessa ja kansainvälisesti

Vaikka inklusiivinen ajattelu näkyy esimerkiksi suomalaisen koulun opetusta ja kasvatusta ohjaavissa asiakirjoissa (Erityisopetuksen strategia 2007, Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014) ja lainsäädännössä (Laki perusopetuslain muuttamisesta 624/2010, Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 1267/2013), voidaan sanoa kasvatuksen ja koulutyön käytännön muuntumisen inklusiiviseen suuntaan olleen perusopetuksessa hidas prosessi (Hakala & Leivo 2015; ks. myös Anon. 2019). Kansainvälisesti tarkasteltuna inklusion kehittymistä ovat haastaneet muun muassa kehityksen eritahtisuus ja suoranainen hidastuminen, joidenkin koulutusjärjestelmien sukupuolten epätasa-arvon ylläpitäminen sekä viimeksi maailmanlaajuinen pandemia.

Erityisopetuksen strategiassa (Opetusministeriö 2007) kuvatuista erityisopetuksen vaiheista Suomen koulutusjärjestelmässä välittyy osaltaan integraatio- ja inklusioajattelun kehittyminen ja käsitteiden kansalliset tulkinnat. Integraatioajattelun alkua ajoitetaan siinä 1970-luvun alkuun. Integraatio nähtiin normalisaation keinona, jotta vammaiset oppilaat voisivat opiskella kuten muutkin oppilaat. Tavoitteena pidettiin sosiaalista integraatiota eli erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden mahdollisuutta osallistua yleisopetukseen siinä koulussa, jossa he muutoin opiskelisivat. Integraatiota edistävinä asiakirjoina mainitaan vuonna 1983 annettu perusopetuslaki, jossa säädettiin, ettei ketään saa vapauttaa oppivelvollisuudesta, sekä vuoden 1985 peruskoulun opetussuunnitelman perusteet, joissa tuotiin esille opetuksen eriyttäminen ja opetuksen sekä oppimäärän yksilöllistämisen tarvittaessa lapsen ikäkauden ja oppimisedellytysten mukaiseksi. Niin ikään vuonna 1997 tapahtunut vaikeimmin kehitysvammaisten lasten opetuksen siirtäminen sosiaalitoimesta opetustoimen piiriin ja koulukotikoulujen opetuksen siirtäminen opetustoimeen seuraavana vuonna nähtiin askeleena kaikkien oppilaiden opettamiseen samojen normien mukaisesti. (Opetusministeriö 2007.)

Vuonna 1995 tehtiin erityisopetuksen tilan valtakunnallinen arviointi, jonka johtopäätösten perusteella alettiin kehittää koulun toimintakulttuurin sekä koulutuksen organisoinnin ja ohjauksen uudistamista tukemalla alueellista ja kunnallista palvelujärjestelmien integrointia. Vuonna 1998 tehty koululainsäädännön kokonaisuudistus ja uusi perusopetuslaki (628/1998) pyrkivät turvaamaan koulutuksellisen tasa-arvon ja yhdenvertaiset koulutuspalvelut kaikille oppivelvollisille. Strategiassa todetaan, että koulutuksen ja erityisopetuksen kehittämistä tarkastellaan Suomessa yhä enemmän kansainvälisessä viitekehyksessä, jossa inklusio on vallitseva suuntaus. (Opetusministeriö 2007.)

Inklusiivinen ajattelutapa näkyi myös vuonna 2011 voimaan tullessa koulunkäynnin ja oppimisen tukea koskevassa perusopetuslain muutoksessa (Laki perusopetuslain muuttamisesta 624/2010), jonka myötä siirryttiin ottamaan käyttöön käsitteet yleinen, tehostettu ja erityinen tuki. Hakala ja Leivo (2015) toteavat, että vaikka kolmiportaisen tuen järjestelmää ei voida pitää alkuperäisen inklusioideologian suorana toteutuspyrkimyksenä,

se tarkoitti uudenlaista viitekehystä erityisopetuksen kielenkäyttöön ja käytännön toimintaan.

Toisaalta koulutyön käytännön muuntuminen inklusiiviseen suuntaan on ollut hidas prosessi, kuten alussa todettiin. Hakala ja Leivo (2015) toteavat, että vaikka integraation ja inklusion käsitteet ovat olleet poimittavissa keskeisistä kouluhallinnon asiakirjoista, ne ovat tulleet opettajien ja rehtorien tietoisuuteen varsinaisessa merkityksessään vain poikkeustapauksissa. Tähän liittyvät myös inklusion erilaiset tulkinnat liittyen esimerkiksi lähikouluperiaatteen toteuttamiseen inklusion edistämisessä. (Hakala & Leivo 2015; ks. myös Malinen Savolainen, Engelbrecht & Xu 2010; Mietola & Niemi 2014, 69.)

Tutkijoiden avoimessa kirjeessä Onko Suomen kouluissa inklusiivista kasvatusta? (Anon. 2019) viitataan myös inklusiivisen ajattelun kehittymisen haasteellisuuteen. Tutkijoiden mukaan Suomessa on edelleen hallitsevana integraatioajattelu, jossa erityistä tukea tarvitseva oppilas sijoitetaan tavallisen opetusryhmän ulkopuolelle, useimmiten erityisluokkaan tai pienryhmään, joskus erityiskouluun, jotta siellä kuntouduttuaan hän kykenisi palamaan ja sopeutumaan (integroitumaan) tavalliseen opetusryhmään. Kirjeessä todetaan myös, että usein inklusio- ja integraatiokäsitteet sekoitetaan ja väitetään, ettei inklusio toimi, vaikka arvostelun kohteena on integraatio. Tällaiset väitteet voivat luoda virheellisen käsityksen siitä, että inklusiota olisi laajamittaisesti edes sovellettu käytäntöön, se olisi huonoksi todettu ja olisi aika siirtyä takaisin tasokursseihin ja lisätä erityisluokkia. Kirjeessä toivotaan inklusiolle vahvistusta sekä säädöspohjassa että kuntien ja koulujen arkipäivässä. Valtakunnan tasolla inklusiota voisi kirjoittajien mukaan edistää muun muassa osallistuminen mahdollisuuksien mukaan kansainvälisiin inklusiivista kasvatusta ja koulutusta koskeviin arviointeihin.

Euroopan maat olivat 2010-luvulle siirryttäessä inklusion näkökulmasta eri vaiheissa (Euroopan erityisopetuksen kehittämiskeskus 2009). Maiden sitoutuminen inklusiiviseen opetukseen näkyi kuitenkin segregoidusti järjestetyn opetuksen vähenemisenä. Yhteisinä pääperiaatteina inklusiivisen koulun kehittämiseksi raportissa mainitaan koulutukseen osallistuminen ja saavutettavuus, opettajien riittävä koulutus kaikkien oppilaiden opettamiseen, inklusiota edistävä toimintakulttuuri, jossa suhtaudutaan erilaisten oppijoiden opettamiseen positiivisesti, tukirakenteet (kuten erilaiset palvelut perheiden tai koulutuksen järjestäjän tueksi), resursointi, jolla tuetaan koulutuksen esteettömyys ja saatavuus kaikille oppijoille, inklusiota edistävät linjaukset ja inklusiota edistävä lainsäädäntö.

UNESCON (2020a) tuore raportti luotaa inklusion edistämistä eri maissa lainsäädännön ja hyvien käytänteiden näkökulmasta 25 vuotta Salamancan sopimuksen jälkeen. Raportissa todetaan inklusion yhdistäminen YK:n kestävän kehityksen tavoiteohjelmaan (Agenda 2030), erityisesti sen tavoitteeseen 4 – kaikille avoimen, tasa-arvoisen ja laadukkaan koulutuksen sekä elinikäisten oppimismahdollisuuksien takaaminen kaikille. Raportissa

todetaan, että edistysaskeleista huolimatta inklusion toteutumisessa on tämänhetkisen tilanteen mukaan edelleen haasteita: Kaikille yhteistä koulua kohti kulkeminen on viime vuosina kansainvälisesti hidastunut ja 258 miljoona lasta on jäänyt koulutuksen ulkopuolelle. Yli 617 miljoonaa lasta jää vaille kunnollisia kirjoittamisen ja matematiikan taitoja. Raportissa todetaan, että jotkin koulutusjärjestelmät pikemminkin ylläpitävät kuin haastavat sukupuolten välistä epätasa-arvoa, ja tytöt ovat useimmiten poikia heikommassa asemassa. Raportissa linjataan seuraavat kuusi toimenpidettä inklusion edistämiseksi:

- tasa-arvon ja inklusion määrittely
- inklusion esteiden tunnistaminen
- opettajille riittävä tuki inklusion toteuttamiseen
- opetussuunnitelman ja arvioinnin suunnittelu kaikille oppilaille sopivaksi
- inklusion johtamisen tuki
- eri tahojen sitoutuminen inklusioon ja tasa-arvoon paikallisella, alueellisella ja valtakunnallisellakin tasolla (UNESCO 2020a).

UNESCON vuoden 2020 globaalin koulutuksen seurantaraportissa tarkastellaan inklusion toteutusta ja niitä sosiaalisia, taloudellisia ja kulttuurisia mekanismeja, jotka syrjivät epäedullisessa asemassa olevia lapsia, nuoria ja aikuisia ja pitävät heidät koulutuksen ulkopuolella tai syrjäytyneinä. Raportti on julkaistu keskellä Covid-19-kriisiä, jonka todetaan pahentaneen koulutuksellista eriarvoisuutta. Raportissa todetaan, että kaikkien oppijoiden tarpeiden huomioimisen vastustaminen on todellinen uhka maailmanlaajuisten koulutustavoitteiden saavuttamiselle. Avainviestinä nousee esiin muun muassa se, että huolimatta inklusion edistymisestä monet maat eivät edelleenkään kerää, raportoi tai käytä tietoja niistä oppijoista, jotka eivät ole pysyneet mukana koulutuksessa. Opetuksen näkökulmasta yksi avainviesti on, että opetussuunnitelmat, opettajat, opetusmateriaalit ja oppimisympäristöt jättävät usein monimuotoisuuden huomioimatta. (UNESCO 2020b.)

3.1.4 Inklusio varhaiskasvatuksessa

Varhaiskasvatustalakeia (540/2018) on muutettu lapsen tuen osalta. 1.8.2022 voimaan tullessa laissa on säädetty kokonaan uusi luku 3 a (15 a–15 e §) oikeudesta varhaiskasvatuksessa annettavaan yleiseen, tehostettuun tai erityiseen tukeen. Tämän lisäksi on tehty muutoksia säännöksiin varhaiskasvatuksen tavoitteista (3 §), lapsen varhaiskasvatussuunnitelmasta (23 §), päiväkodin henkilöstömitoituksesta (35.2 §), perhepäiväkodin mitoituksesta (38.2 §) sekä muutoksenhausta (62 §). Aikaisemmin varhaiskasvatustalakeissa ei ollut mainintaa inklusiosta, mutta lain muutoksen myötä varhaiskasvatustalain tavoitteisiin (3 §, 2. kohta) lisättiin maininta inklusiivisista periaatteista (”Varhaiskasvatustalain tavoitteena on tukea lapsen oppimisen edellytyksiä ja edistää elinikäistä oppimista ja koulutuksellisen

tasa-arvon toteuttamista inklusiivisten periaatteiden mukaisesti”). Käsitettä ei kuitenkaan määritellä tarkemmin.

Suomessa inklusio-käsitteeltä puuttuu yhdessä ymmärretty sisältö siten, että se käsitettäisiin samoin niin poliittisten toimijoiden, lainsäätäjän kuin käytännön varhaiskasvatuksen toteuttajien näkökulmasta. Perinteisesti Suomessa lapsen kehityksen ja oppimisen tuki on toteutettu varhaiskasvatuksessa integraation periaatteella. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi integroituja erityisryhmiä, jotka ovat tavallista lapsiryhmää pienempiä ja jonka lapsista suurin osa on tyypillisesti kehittyneitä ja pienempi osa tukea tarvitsevia (Viitala 2019). Olennaista näissä ryhmissä on kuitenkin kokoaikainen erityisopetus ja lapsiryhmän oma erityisopettaja.

Varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa (OPH 2022) inklusiota tarkastellaan kehittämisen ja toteuttamisen näkökulmasta. Varhaiskasvatusta tulee toteuttaa inklusion periaatteiden mukaan. Varhaiskasvatuksen järjestämistä ohjaavana velvoitteena todetaan, että ”varhaiskasvatusta kehitetään inklusioperiaatteen mukaisesti”. Ja edelleen: ”Kaikki lapset voivat osallistua yhdessä varhaiskasvatukseen esimerkiksi tuen tarpeista, vammaisuudesta tai kulttuurisesta taustasta riippumatta.” Inklusio siis kohdistuu kaikkiin lapsiin, ei vain niihin lapsiin, joilla on erityisen tuen tarpeita. Inklusiivisessa toimintakulttuurissa edistetään osallisuutta, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa kaikessa toiminnassa ja kaikkia yhteisön jäseniä kuullen ja arvostaen.

Opetushallituksen sivulta on ladattavissa inklusiivisen varhaiskasvatuksen toimintaympäristöjen havainnointia, reflektointia ja itsearviointia varten kehitetty työkalu paikallisten toimijoiden käyttöön. Reflektointityökalua varhaiskasvatuksen inklusiivisuuden arviointiin kehitettiin osana laajaa Inclusive Early Childhood Education (IECE) -hanketta. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa ei kuitenkaan kuvata konkreettisesti, miten inklusiivisuutta tulisi toteuttaa varhaiskasvatuksessa tai miten lapsen tarvitsema tuki pitäisi käytännössä toteuttaa. Tähän kaivataan varhaiskasvatuksen toimijoille jatkossa lisää tukimateriaalia.

Inklusiivinen kasvatus rakentuu ajatukselle, että kaikilla lapsilla on oikeus kuulua lähiyhteisöihinsä. Inklusiivinen varhaiskasvatus mahdollistaa kaikkien lasten osallisuuden ja aktiivisen yhdessä toimimisen. Yhteiskunnassa läsnä oleva erilaisuus tulee myös näkyväksi jo varhaiskasvatuksessa. (European Agency for Special Needs and Inclusive Education 2017; Hermanfors 2017; Suhonen & Nislin 2012; Suhonen, Takala, Alijoki & Viljamaa 2019.) Inklusiivinen varhaiskasvatus on esteetöntä, ja lapsen tuen tarpeisiin vastataan lapsen omassa varhaiskasvatuksen toimipaikassa ja lapsiryhmässä (Ojala 2020.) Vastuu osallistavien oppimisympäristöjen edellytysten varmistamisesta ja inklusiivisesta ilmapiiristä on sekä poliittisilla toimijoilla että varhaiskasvatuksen johtavilla viranhaltijoilla. Poliittiset toimijat ja ylimmät viranhaltijat vastaavat myös varhaiskasvatukseen ja lapsen tukeen

allokoitavista resursseista. Kunnat ovat niin ikään avainasemassa tuen sisällön määrittelymisessä. Tällöin myös tulkinta inklusiosta vaihtelee kuntien välillä. (Ks. esim. Vainikainen ym. 2018.)

Heiskasen ym. (2021) selvityksessä kartoitettiin varhaiskasvatuksen johtajien ja henkilöstön paikallisia inklusion määrittelyjä. Johtajien vastausten mukaan inklusio on määriteltä (46,2 %), erityisopettajista näin totesi 39,9 %. Sen sijaan varhaiskasvatuksen opettajista ja sosionomeista (59,9 %), lastenhoitajista (49,2 %) ja perhepäivähoitajista 67,7 % iso osa katsoi, ettei määrittelyä ole tehty tai ei tiedetty, mikä määrittely on. Inklusion konkretisointiin ei myöskään henkilöstön vastausten mukaan ole saatu tarkempaa ohjeistusta (61,2 %). Vastauksista muodostui useita inklusion ulottuvuuksia, joista yleisin oli inklusion ymmärtäminen varhaiskasvatuksen järjestämisen paikkana ja ympäristönä. Osa näistä vastaajista kuvasi, että inklusioon siirtyminen on tarkoittanut erityisryhmistä luopumista ja resurssien vähentymistä. Vain yksittäisissä maininnoissa inklusiota tarkastellaan lapsen kokemuksena.

Varhaiskasvatuksessa inklusio nähdään usein toimenpiteenä tai toimintamallina, vaikka se on enemmän prosessi ja jatkumo, jolla varmistetaan kaikkien lasten osallisuuden kokemus (Heiskanen 2021; Pihlaja 2018; Suhonen, Alijoki, Saha, Syrjämäki, Kesäläinen & Sajaniemi 2020). Varhaiskasvatuksen erityisopettajien ja varhaiskasvatuksessa toimivien johtajienkin käsityksissä inklusio on näyttäytynyt toimintamallina enemmän kuin lapsen oikeutena olla lähiyhteisönsä täysivaltainen jäsen. Tällaisesta kielii muun muassa kokemus siitä, että inklusio ei sovi kaikille lapsille. Tähän lienee syynä se, että käsitettäessä inklusio toimintamallina sitä saatetaan toteuttaa niin, että lapsi on kyllä sijoitettu lähipäiväkohtiin tavalliseen lapsiryhmään, mutta hänen saamansa tuki on ollut riittämätöntä. (Viljamaa & Takala 2017; Tuominen 2019.) Inklusion taustalla olevista arvoista, kuten oikeudenmukaisuudesta, tasa-arvosta ja yhdenvertaisuudesta sekä lasten mukaan ottamisesta tai ulossulkemisesta ei juuri keskustella ainakaan käytännön tasolla.

Inklusion onnistuminen käytännössä edellyttää tietoista johtamista ja yhteistä ymmärrystä inklusioon liittyvistä arvoista ja käsitteistä. Varhaiskasvatuksessa työskentelevät johtajat tarvitsevat sekä täydennyskoulutusta että tukea työhönsä. (Laakso, Pihlaja & Laakkonen 2020.)

3.1.5 Inklusio esi- ja perusopetuksessa

Inklusion käsitettä ei perusopetuslainsäädännössä sellaisenaan käytetä eikä määritellä. Inklusiivinen näkemys välittyy kuitenkin esimerkiksi perusopetuslaissa (628/1998), jonka 3 §:n mukaan ”opetus järjestetään oppilaiden ikäkauden ja edellytysten mukaisesti ja siten, että se edistää oppilaiden tervettä kasvua ja kehitystä”. Lain 17 §:n mukaan ”erityisopetus

järjestetään oppilaan etu ja opetuksen järjestämisedellytykset huomioon ottaen muun opetuksen yhteydessä tai osittain tai kokonaan erityisluokalla tai muussa soveltuvassa paikassa”. Lisäksi perusopetuslain 6 § ohjaa kuntia opetuksen järjestämisessä sekä lähikoulun tai muun soveltuvan opetuksen järjestämisen osoittamisessa. Tämä koskee myös esiopetuksen järjestämistä.

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa (Opetushallitus 2014) inklusion käsitettä ei myöskään eksplisiittisesti käytetä eikä konkreettisesti avata. Käsite esiintyy perusteissa yhden kerran yhdyssanan alkuosana perusopetuksen tehtävän määrittelyssä: ”Perusopetusta kehitetään inklusioperiaatteen mukaisesti. Opetuksen saavutettavuudesta ja esteettömyydestä pidetään huoli.” Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteissa (Opetushallitus 2014) ”esiopetusta kehitetään inklusion periaatteiden mukaisesti”. Esiopetuksella ”on suuri merkitys lasten kasvun ja oppimisen tuen tarpeiden varhaisessa havaitsemisessa, tuen antamisessa ja samalla vaikeuksien ehkäisemisessä”.

Lähikouluperiaatteen ja inklusion näkökulmasta perusopetuslaki ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet antavat opetuksen ja tuen järjestämiselle viitekehyksen, mutta eivät määrää järjestämään tukea tietyllä tavalla ja tietyssä paikassa. Täten tilannekohtainen arviointi ja vastuu opetus- ja tukijärjestelyä tarkemmin ohjaavista periaatteista sekä käytännön toteutuksesta siirtyy opetuksen järjestäjien ja koulujen määriteltäviksi. Kouluilla ja kunnilla on siis periaatteessa kohtalaiset vapaudet erilaisten lähikoulu- ja inklusioperiaatteen toteutumista tukevien rakenteiden suunnittelussa ja ratkaisujen tekemisessä paikallisesti. Tulkinnanvaraisuus inklusioperiaatteen käsitteen osalta vaikuttaa ennen kaikkea yksittäisten oppilaiden opiskelupaikkaan, heille tarjottavaan tukeen ja opetuksen laatuun (Ahtiainen 2017; ks. myös Vanhanen ym. 2022).

Vanhanen, Vainikainen ja Mäkihonko (2022) tarkastelivat sisällönanalyysin avulla, miten inklusio ilmenee perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden luvuissa 1–5 ja 7–8, joissa kuvataan paikallisen opetussuunnitelman merkitys ja laadinta, perusopetus yleisivistyksen perustana, perusopetuksen tehtävät ja yleiset tavoitteet, yhtenäisen perusopetuksen toimintakulttuuri, oppimista ja hyvinvointia edistävä koulutyön järjestäminen, oppimisen ja koulunkäynnin tuki sekä oppilashuolto. Tarkastelun viitekehyksenä oli Boothin ja Ainscow’n (esim. 2016) Index for Inclusion – developing learning and participation in schools -malli (alun perin vuodelta 2002). Suomeksi malli on julkaistu vuonna 2005 nimellä Koulu ja inklusio – työkirja osallistavan opetuksen järjestämiseksi. Olenaisena osana mallin teoreettisessa viitekehyksessä on inklusiivisen koulun kehittymisen kolme dimensiota: inklusiiviset periaatteet, jotka mahdollistavat moninaisuuden tukemisen kaikille yhteisessä koulussa, inklusiiviset käytännöt, jotka liittyvät opetuksen järjestämiseen siten, että kaikkien oppiminen ja osallisuus mahdollistuvat, sekä inklusiivinen kulttuuri, joka korostaa yhteisöllisyyden rakentamista ja inklusiivisten arvojen vahvistamista. (Booth & Ainscow 2016.) Perusteita tarkasteltiin näiden dimensioiden ilmenemisen kautta

siten, että tarkasteluun otettiin virkkeet, joissa käytetyt käsitteet kuvasivat inklusion laajan määritelmän mukaisia inklusiivisia periaatteita, käytäntöjä ja kulttuuria. (Vanhanen ym. 2022.)

Analyysin perusteella inklusion eri dimensioiden esiintyvyyden erot perusteiden teksteissä olivat suuret. Inklusiivinen kulttuuri nousi kaikista suurimmaksi (60 %). Toiseksi suurimmaksi osoittautui inklusiiviset käytännöt -dimensio (28 %) ja pienimmäksi inklusiiviset periaatteet -dimensio (12 %). Analyysin perusteella tutkijat toteavat, että inklusio on hyvin tarkoituksellisesti sisäänkirjoitettu perusteisiin, vaikka se käsitteenä esiintyy vain keran. Haasteelliseksi inklusioperiaatteen noudattamisen tekee heidän mukaansa inklusion määrittelyn vaikeus – opetussuunnitelman perusteissa ei kuvata sitä, miten inklusion edellyttämä oppilaille annettava tuki käytännössä pitäisi toteuttaa. He päätyvät siihen, että tehdyn tutkimuksen perusteella inklusioperiaatteen noudattaminen ei siis tarkoita esimerkiksi pienryhmien lakkauttamista vaan ennen kaikkea oppilaiden tuen järjestämistä yksittäisten oppilaiden ja koko kouluyhteisön tarpeet huomioiden. (Vanhanen ym. 2022.)

Huolimatta inklusion todentumisesta perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden teksteissä tulisi inklusion ja inklusiivisen kasvatuksen käsitettä määritellä yksiselitteisemmin ja eksplisiittisemmin tulevaisuuden perusteasiakirjoissa.

3.1.6 Valtionhallinnon toimet inklusiivisen toimintakulttuurin edistämiseksi

Inklusiivista toimintakulttuuria voidaan edistää esimerkiksi henkilöstön täydennyskoulutuksella, suuntaamalla ja kohdentamalla valtionavustuksia inklusiivisten käytäntöjen kehittämiseen ja muuhun inklusiota edistävään toimintaan koulussa, esiopetuksessa ja varhaiskasvatuksessa sekä erilaisilla tukimateriaaleilla ja itsearviointityökaluilla.

Tuen ja inklusion kehittämiseen varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa liittyviä opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämiä valtionavustuksia on kuvattu tämän raportin luvussa 2.5. Seuraavana tarkastellaan muita valtionhallinnon toimia inklusiivisen toimintakulttuurin kehittämiseksi.

Varhaiskasvatustilain mukaisen tuen toimeenpanon toteutukseen on myönnetty pysyvää yleiskatteellista valtionosuutta kuntien peruspalvelumomentille. Vuonna 2022 lisämääräraha on 6,25 miljoonaa euroa ja vuodesta 2023 alkaen vuosittain 15 miljoonaa euroa. Kuntien tuen uudistuksen toteuttamisen kannalta on merkittävää, että valtio osoittaa tuen toimeenpanoon pysyvää rahoitusta kuntien käyttöön.

Opetushallitus suuntasi vuonna 2022 yhteensä noin 15,5 miljoonaa euroa opetustoi-
men ja varhaiskasvatuksen henkilöstökoulutukseen. Yhtenä teemana on oppimisen tuen
ja yksilöllisten oppimispolkujen vahvistaminen, jonka tavoitteena on edistää tuen jär-
jestämistä ja toteuttamista kaikissa kasvatus-, opetus- ja koulutustilanteissa inklusion
vahvistamiseksi.

Euroopan erityisopetuksen ja inklusiivisen opetuksen kehittämiskeskus toteutti vuosina
2015–2017 Inclusive Early Childhood Education -kehittämishankkeen (IECE), jossa laa-
dittiin reflektointityökalu varhaiskasvatuksen inklusiivisuuden arviointiin. Opetushallitus
laati työkalun suomenkielisen tarkennetun käännöksen vuonna 2018. Lisäksi Opetushalli-
tus tuottaa yhdessä yliopistotutkija Noora Heiskasen kanssa Inklusiivisen varhaiskasvatuk-
sen kehittäminen jaetun ymmärryksen rakentamisena ja kehittyvinä pedagogisina käytän-
teinä -itsearviointimateriaalin varhaiskasvatukseen.

Inklusiivisen toimintakulttuurin kehittämiseksi on toiminut esimerkiksi Euroopan Unio-
nin rahoittama kolmivuotinen (2016–2019) kansainvälinen kumppanuusprojekti IIS, jonka
tavoitteena oli tukea kouluja matkalla kohti inklusiota. Hankkeessa on hyödynnetty aiem-
min tässä luvussa kuvattua Index for Inclusion -mallia. Suomi on osallistunut hankkeeseen,
ja siinä on tuotettu käsikirja Inklusion toteuttaminen koulussa (2019). Lisäksi Euroopan
erityisopetuksen ja inklusiivisen opetuksen kehittämiskeskus on tuottanut runsaasti ink-
lusion ja inklusiivisen toimintakulttuurin kehittämiseen tarkoitettua itsearviointi- ja tuki-
materiaalia myös suomeksi käännettynä.

3.2 Inklusion oikeudellinen perusta

Mirva Poikola

3.2.1 Yhdenvertaisuus inklusion perustana

Oikeus koulutukseen on turvattu kansainvälisesti useissa eri julistuksissa ja asiakirjoissa,
kuten YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa (Universal Declaration on
Human Rights, 1948), YK:n TSS-sopimuksessa (1966), lapsen oikeuksien sopimuksessa
(1989) ja vammaisten henkilöiden oikeuksien sopimuksessa (2006; jäljempänä VOS). Sala-
mancan julistuksessa todetaan, että inklusiivinen koulutusjärjestelmä mahdollistaa yhden-
vertaiset mahdollisuudet ja osallisuuden kaikille oppilaille (UNESCO 1994).

Yhdenvertaisuus on jokaiselle kuuluva perus- ja ihmisoikeus (EIS 14 artikla; LOS 2 artikla;
VOS 5 artikla; PL 6 §), ja se velvoittaa opetuksenjärjestäjää kaikessa toiminnassa ja päätök-
senteossa (PL 16 §). Oppilasta ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan

sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella (PL 6 §).

Opetustoimessa työskentelevien henkilöiden tulee lisäksi toteuttaa yhdenvertaisuutta aktiivisin toimin, tarvittaessa esimerkiksi positiivisella erityiskohtelulla tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi (HE 284/2014 vp, 28, 75; Anttila & Ojanen 2019, 189–196). Opetuksen järjestäjällä voi olla tarpeen tehdä esimerkiksi kohtuullisia mukautuksia vammaisen henkilön yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi opetuksessa (Anttila & Ojanen 2019, 261–275).

3.2.2 Inklusion oikeudellista taustaa

Kuten edellisessä inklusion käsitteen taustaa ja määrittelyä koskevassa luvussa todettiin, vuonna 1989 julkaistu lapsen oikeuksien sopimus (jäljempänä LOS) muutti lapsen oikeudellista asemaa objektista subjektiksi, kun lasta ei enää nähty huoltajansa kautta vaan omien oikeuksiensa itsenäisenä haltijana. Sopimuksen myötä lapsille tunnustettiin täysimääräiset ihmisoikeudet (ks. Hakalehto 2018, 35). Suomi ratifioi lapsen oikeuksien sopimuksen osaksi lainsäädäntöään vuonna 1991 (SopS 59–60), ja tänä päivänä LOS on yksi maailman laajimmin ratifioiduista kansainvälisistä sopimuksista (UN 2022). Ratifioinnin myötä LOS on osa Suomen lainsäädäntöä ja siten oikeudellisesti velvoittava kansainvälinen sopimus, joka määrittelee lasten ihmisoikeuksien vähimmäistason.

Lapsen oikeuksien sopimuksen keskeisenä merkityksenä nähdään sekä lapsen suojeleminen että lapsen oikeuksien suojeleminen (Hakalehto 2018, 35, 39). Sopimuksella on neljä peruseriaa, jotka ovat oikeus kehitykseen (6 artikla), syrjimättömyys (2 artikla), osallisuus (12 artikla) ja lapsen edun ensisijaisuus (3 artikla). Näitä periaatteita tulisikin huomioida kaikkien sopimuksen artiklojen tulkinnassa (Hakalehto 2018, 42).

LOS:n koulutusta koskevat artikkelit 28–29 käsittelevät lapsen oikeutta saada opetusta (28 artikla) ja koulutuksen tavoitteita (29 artikla). Artikloissa ei käsitellä erikseen inklusiota, mutta sopimuksessa voidaan nähdä inklusion kanssa samankaltaisia periaatteita. Lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanoa ja tulkintaa ohjaavat lapsen oikeuksien komitean yleiskommentit ja jäsenvaltioille kohdistetut loppupäätelmät. Näitä tarkastellaan jäljempänä tässä luvussa.

Vuonna 1994 inklusion käsite esiteltiin maailman erityisopetuksen konferenssissa Espanjan Salamancassa, jossa julkistettiin Salamancan julistus maailmanlaajuisesti koulutusta ohjaavaksi asiakirjaksi (UNESCO 1994). Oikeudellisesta näkökulmasta on kuitenkin huomioitava, että kyseessä ei ollut oikeudellisesti velvoittava asiakirja, joskin yhä yli 25 vuotta

myöhemmin asiakirjaa pidetään huomattavana askeleena kohti inklusiivista koulutusjärjestelmää maailmassa.

Salamancan julistuksen allekirjoitti kaikkiaan 117 valtiota, ja se pohjautui UNESCO:n Education for All (EFA) -tavoitteisiin vuodelta 1990. EFA-tavoitteiden mukaan koulutus on jokaisen ihmisen perusoikeus, mikä vahvistaa siten kansainvälisen ihmisoikeussopimuksen (1948) mukaista oikeutta koulutukseen. Salamancan julistuksella tavoiteltiin muutoksia segregatiiviseen eli erottelevaan erityisopetusjärjestelmään sekä pyrittiin inklusiiviseen yhteiskuntaan. Julistuksen mukaan jokaisella lapsella on ainutlaatuiset piirteet, kiinnostukset, kyvyt ja oppimisen tarpeet, ja siksi koulutusjärjestelmät tulisi suunnitella mukautumaan näihin moninaisiin tarpeisiin (UNESCO 1994, viii).

Vuonna 2006 vammaisten henkilöiden oikeuksien sopimus (SopS 27/2016, VOS) vahvisti vammaisten oppilaiden oikeudellista asemaa koulussa ja toi 24 artiklassa inklusion käsitteen oikeudellisena velvoitteena osaksi jäsenvaltioiden, kuten Suomen, lainsäädäntöä. Suomessa VOS ratifioitiin huomattavasti sen julkistamista myöhemmin, vasta vuonna 2016.

Vammaisten henkilöiden oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteissa (3 artikla) näkyvät muun muassa yhdenvertaisuus, syrjimättömyys, osallisuus ja inklusio, saavutettavuus ja tasa-arvo. Periaatteisiin kuuluvat myös kunnioitus ja hyväksyntä ihmisen moninaisuutta sekä vammaisuutta kohtaan ja oikeus kehittyä yksilönä. Näiden oikeuksien täytäntöönpano vaatii jäsenmailta muun muassa muutoksia lainsäädäntöön, kattavaa tieteellistä tutkimusta, saavutettavaa teknologiaa ja tietoa sekä tarvittavaa koulutusta ammattilaisille näiden oikeuksien toteuttamiseksi (VOS 4 artikla).

3.2.3 Kansainvälisiä sopimuksia ohjaavat yleiskommentit

Koska LOS- ja VOS-artiklat on muotoiltu varsin väljästi, niiden soveltaminen yksittäistapauksiin voi olla haastavaa (Hakalehto 2018, 41). Molempien sopimusten täytäntöönpanoa ja tulkintaa ohjaavatkin kyseisten sopimusten komiteoiden yleiskommentit (General Comments, CG) ja eri valtioille kohdistetut huomautukset (Concluding Observations to Member States, CO). Hakalehdon (2018, 41) mukaan sopimusta tulisi lukea yhdessä yleiskommenttien ja huomautusten kanssa syvemmän ymmärryksen saavuttamiseksi.

Lapsen oikeuksien komitea on julkaissut yleiskommentteja vuodesta 2001 lähtien, jolloin julkaistiin ensimmäinen yleiskommentti nro 1: koulutuksen tavoitteet (The Aims of Education). Vuoden 2021 loppuun mennessä yleiskommentteja oli julkaistu 25 kappaletta. Komitean yleiskommentti nro 9 vuodelta 2006 käsittelee vammaisten lasten oikeuksia ja kohdat 66–67 inklusiivista koulutusta. Komitean mukaan inklusion täytäntöönpanon tulee

määräytyä lasten yksilöllisten tarpeiden pohjalta, sillä kaikkea tukea ei välttämättä ole vielä tarjolla yleisopetuksessa. Toisaalta oppilasta ei saa sulkea yleisopetuksen ulkopuolelle vamman perusteella (kohta 66, ks. myös EOAK dnro 577/4/11).

Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean ensimmäinen yleiskommentti yhdenvertaisuudesta lain edessä (Equal recognition before the law) on vuodelta 2014. Komitea on julkaissut vuonna 2016 yleiskommentin nro 4 oikeudesta inklusiiviseen koulutukseen (Right to inclusive education) koulutusta koskevan 24 artiklan tulkintaohjeeksi. Yleiskommentissa todetaan inklusiivinen koulutus jokaisen oppijan perus- ja ihmisoikeudeksi eikä sitä voida nähdä esimerkiksi huoltajan oikeutena. Komitean mukaan inklusiivisen koulutuksen avulla toteutetaan myös muita ihmisoikeuksia, ja se onkin keskeinen askel inklusiivisen yhteiskunnan saavuttamiseksi.

3.2.4 Inklusion määrittelyn haasteet oikeudellisesta näkökulmasta

Inklusiolle on ollut haasteellista rakentaa maailmanlaajuisesti hyväksyttyä määritelmää (ks. esim. Magnússon 2019; Butler & Naukkarinen 2017; Ainscow 2005), mutta sekä tutkimuksissa että kansainvälisissä sopimuksissa esiintyvissä määritelmissä on havaittavissa selkeitä yhtymäkohtia. Lisäksi inklusion täytäntöönpanoon liitetään usein myös mitattavia kriteerejä, joilla pyritään esimerkiksi seuraamaan inklusion toteutumista eri valtioissa.

Esimerkiksi Euroopan erityisopetuksen ja inklusiivisen opetuksen kehittämiskeskus on julkaissut inklusiolle operatiivisen määritelmän, jonka mukaan inklusiivisessa opetuksessa erityisen tuen oppilas viettää suurimman osan ajastaan (80 % tai enemmän) yleisopetuksen ryhmässä ikävertaistensa kanssa (EASIE 2018, 11). Tätä tilastointijaottelua seurataan nykyään myös Suomen tilastokeskuksen julkaisemissa erityisopetuksen tilastoissa (SVT 2020). Inklusion vaarana on kuitenkin jäädä pelkän fyysisen integraation tasolle, jos oppilaan paikka on yleisopetuksen ryhmässä, mutta riittävä tuki ei seuraa oppilasta (ks. Byrne 2012). Tällöin kyse ei ole inklusiosta, kuten myös lapsen oikeuksien komitea toteaa yleiskommentissaan nro 9 (kohta 67).

Inklusion määritelmää on käsitelty sekä LOS:ssa että VOS:ssa. Lapsen oikeuksien komitea nojaa yleiskommentin nro 9 kohdassa 66 Education for All (UNESCO 2005, 13–15) mukaiseen määritelmään, jossa inklusiota kuvataan prosessina, joka vastaa oppijoiden moninaisiin tarpeisiin lisäämällä osallisuutta oppimisessa, kulttuureissa ja yhteisöissä ja vähentää poissulkemista koulutuksessa. Inklusion toteutuminen vaatii muutoksia opetuksen sisältöihin, lähestymistapoihin, rakenteisiin ja strategioihin. Kaikilla oppijoilla on oikeus yleisopetuksen järjestelmään ikävertaistensa kanssa.

Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea kuvailee yleiskommentissa nro 4 inklusiota varsin kattavasti. Yleiskommentin kohdan 11 mukaan inklusio on prosessi, joka sisältää muutoksia opetuksen sisältöihin, opetusmenetelmiin, lähestymistapoihin, rakenteisiin ja strategioihin. Inklusion avulla pyritään poistamaan koulunkäynnin esteitä ja mahdollistetaan kaikille oppijoille ikävertaistensa kanssa yhdenvertainen ja osallistava oppimiskokemus sekä oppimisympäristö, joka vastaa oppijoiden erilaisiin tarpeisiin. Tämä vaatii koulutusjärjestelmän sitoutumista inklusioon kulttuurin, politiikan ja käytänteiden tasolla ja kunnioitusta jokaisen oppijan kykyä ja ainutlaatuisuutta kohtaan. Se vaatii oppijaystävällisiä ympäristöjä, sujuvia siirtymiä koulutusasteiden välillä, koulutusta ja tukea opettajille, yhteistyötä sekä koulutusjärjestelmän jatkuvaa valvontaa (kohta 12).

3.2.5 Inklusion täytäntöönpano

Inklusiota on kritisoitu joidenkin oppilasryhmien osalta liian yleistävänä ratkaisuna, sillä esimerkiksi autismikirjon oppilaille ei nähdä soveltuvan yhtä yksittäistä inklusion mallia. Tällaisissa tilanteissa tärkeää olisi tunnistaa inklusion monimuotoisuus, jonka tarkoituksena ei ole tarjota yhtä kaikille soveltuvaa mallia (ks. CRPD/C/GC/4, kohta 30) vaan jatkuvasti kehittyä vastaamaan oppilaiden yksilöllisiin tarpeisiin.

Eri oppilasryhmien tarpeisiin vastaamisen kannalta oleellista on luopua vammaisuuden lääketieteellisestä mallista ja siirtyä ihmisoikeuksia korostavaan lähestymistapaan (ks. Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean yleiskommentti nro 4, kohta 62; CRPD/C/23/D/41/2017, ks. myös HE 109/2009 vp, s. 12). Lääketieteellinen malli korostaa yksilön vammaa ja diagnoosia, kun ihmisoikeuksia korostava lähestymistapa tunnistaa yksilön aktiivisena toimijana ja oikeuksien haltijana.

Myös oppimisympäristöllä on merkittävä rooli inklusion toteutumiseksi, ja tämä tunnistetaan sekä lapsen oikeuksien komitean että vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean yleiskommenteissa (ks. esim. vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean yleiskommentti nro 4, kohta 12). Tutkimusten perusteella esimerkiksi autismikirjon oppilaan tarpeiden ja ympäristön kohtaaminen on usein kriittisessä roolissa onnistuneen inklusion kannalta (ks. Baron-Cohen 2003, 180).

Koska oppilailla on moninaiset tavat kokea oppimisympäristö, inklusiivisen oppimisympäristön tulee mukautua ja kehittyä oppilaiden tarpeiden pohjalta eli oppilaita osallistaen. Kun pohditaan inklusion täytäntöönpanoa ja onnistumista tietyn oppilaan tai oppilasryhmän osalta, tulisi erityisesti kriittisesti tarkastella sitä, kuinka oppimisympäristö ja yksilölliset tukitoimenpiteet ovat onnistuneet inklusiivisessa koulussa. Mikäli arvioidaan vain oppilaan sopeutumista kouluun, on kyseessä integraatio, ei inklusio (ks. vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean yleiskommentti nro 4, kohta 11).

3.2.6 Inklusio oikeuskäytännössä

Inklusioon liittyvää oikeuskäytäntöä on varsin harvakseltaan sekä kansainvälisissä tuomioistuimissa että kansallisissa viranomaisissa. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on käsitellyt koulutusta koskevia valituksia ja julkaissut vuoden 2021 loppuun mennessä 53 englanninkielistä ratkaisua, joista 34 koskee oikeutta koulutukseen. Nämä valitukset ovat koskeneet muun muassa romanilasten koulunkäyntiä, koulunkäyntiä vankilassa sekä korkeakouluopiskelua. (Euroopan ihmisoikeustuomioistuin 2022.)

Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea on todennut ratkaisussaan Espanjan rikkoen kantajan oikeutta inklusiiviseen koulutukseen. Päätöksessään komitea on todennut, että Espanjan valtio ei ole riittävällä tavalla huomionut lapsen yksilöllisiä tarpeita, jotta hän olisi voinut jäädä opetusryhmäänsä yleisopetuksessa. (CRPD/C/23/D/41/2017.)

Suomessa koulutusta koskevia kanteluita voidaan osoittaa eduskunnan oikeusasiamiehelle (EOA) sekä aluehallintovirastoille (AVI). Varhaiskasvatuksessa aluehallintoviranomaisen tehtävä on valvoa alueellaan olevaa kunnallista ja yksityistä varhaiskasvatustoimintaa. Oma-aloitteista oikeutta koulujen valvontaan ei eduskunnan oikeusasiamiehellä eikä aluehallintovirastoilla kuitenkaan ole, vaan oppilaiden oikeusturva on vahvasti oppilaan huoltajan aktiivisuuden varassa. Kantelujen avulla aluehallintovirastot ja eduskunnan oikeusasiamies voivat kuitenkin antaa hallinnollista ohjausta kouluille. EOA-ratkaisuja opetuksen ja sivistyksen hallinnonalalta on julkaistu tähän mennessä 236 kappaletta ja lapsen oikeuksista 16 kappaletta. Ratkaisuissa on käsitelty muun muassa kehitysvammaisten oppilaiden opetuksen järjestämistä (dnro 577/2011), erityisen tuen järjestämistä ja päätöksentekoa (dnro 1586/2019) ja yhdenvertaisuudesta opetusjärjestelyissä (dnro 3166/4/08).

Aluehallintovirasto on julkaissut päätöslyhennelmiä opetus- ja kulttuuritoimen alalta muun muassa oikeudesta avustajapalveluihin ja turvalliseen opiskeluympäristöön (dnro ISAVI/8895/2020), oppilaiden oikeuksien ja opetussuunnitelman mukaisen opetuksen toteutumisesta (dnro ISAVI/3619/2020) sekä sijoitetun lapsen oikeudesta saada yhdenvertaisesti opetusta (dnro LSSAVI/18964/2019).

LÄHTEET

- Ainscow, M. (2005). Developing Inclusive Education Systems: What Are the Levers for Change? *Journal of Educational Change* 6:2, 109–124.
- Anttila, O. & Ojanen, T. (toim.). (2019). Yhdenvertaisuuslaki kommentein. Helsinki: Alma Talent, 189–196.
- Butler, C., & Naukkarinen, A. (2017). Inclusion and democracy in England and Finland. In A. Raiker, & M. Rautiainen (toim.), *Educating for Democracy in England and Finland: Principles and Culture*. Routledge, 109–126.
- Byrne, B. (2013). Hidden Contradictions and Conditionality: Conceptualisations of Inclusive Education in International Human Rights Law, *Disability & Society* 28:2, 232–244.

- de Bruin, K. (2019) The impact of inclusive education reforms on students with disability: an international comparison, *International Journal of Inclusive Education* 23:7–8, 811–826, DOI: 10.1080/13603116.2019.1623327.
- Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT). 2022. HUDOC Database. <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/HUDOC&c=> (Luettu 26.4.2022)
- European Agency for Special Needs and Inclusive Education, European Agency Statistics on Inclusive Education (EASIE). (2020). 2018 Dataset Cross-Country Report. (J. Ramberg, A. Lénárt, and A. Watkins, eds.)
- Florian, L. (2019). On the necessary co-existence of special and inclusive education. *International Journal of Inclusive Education* 23:7–8, 691–704.
- Graham, L., Medhurst, M., Malaquias, C., Tancredi, H., de Bruin, C., GillettSwan, J., Poed, S., Spandagou, I., Carrington, S. & Cologon, K. (2020). Beyond Salamanca: a citation analysis of the CRPD/GC4 relative to the Salamanca Statement in inclusive and special education research. *International Journal of Inclusive Education* 2020.
- Göransson, K. & Nilholm, C. (2014). Conceptual Diversities and Empirical Shortcomings – A Critical Analysis of Research on Inclusive Education. *European Journal of Special Needs Education* 29:3, 265–280.
- Hakalehto, S. (2018). Lapsioikeuden perusteet. Helsinki: Alma Talent.
- HE 109/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamiseksi.
- Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti no. 9 (2006). Vammaisten lasten oikeudet.
- Magnússon, G., Göransson, K. & Lindqvist, G. (2019). Contextualizing inclusive education in educational policy: the case of Sweden, *Nordic Journal of Studies in Educational Policy* 5:2, 67–77, DOI: 10.1080/20020317.2019.1586512
- Nilholm, C. & Göransson, K. (2017). What Is Meant by Inclusion? An Analysis of European and North American Journal Articles with High Impact, *European Journal of Special Needs Education* 32:3, 437–451.
- Suomen virallinen tilasto (SVT). (2020). Oppimisen tuki [verkkójulkaisu]. ISSN=1799-1595. 2020, Liitetaulukko 4. Erityistä tukea saaneet peruskoulun oppilaat opetuksen toteutuspaikan mukaan 2020. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 25.4.2022]. http://www.stat.fi/til/erop/2020/erop_2020_2021-06-08_tau_004_fi.html
- UNESCO Guidelines for Inclusion: Ensuring Access to Education for All 2005.
- UNESCO. (1994). The Salamanca Statement and framework for action on special needs education adopted by the World Conference on Special Needs Education: Access and quality. Salamanca, Spain 7.-10. June 1994.
- United Nations. (2022). Status of Ratification Interactive Dashboard: Convention on the Rights of the Child. <https://indicators.ohchr.org/> (Luettu 12.4.2022)
- Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean yleiskommentti no. 4. (2016). Oikeus inklusiiviseen koulutukseen.

3.3 Tuen ja inklusiivisen kasvatuksen ja opetuksen johtaminen varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa

Päivi Pihlaja

Tässä luvussa pohditaan inklusiota ja inklusiivista pedagogiikkaa kasvatuksen ja koulutuksen konteksteissa näkökulman ollessa tuen ja inklusiivisen kasvatuksen ja koulutuksen johtamisessa. Luku lähtee liikkeelle inklusiiviseen kasvatukseen liitetyistä arvoista, minkä jälkeen tuodaan esiin varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen keskeisiä elementtejä luvun teemaan liittyen. Näiden johtamiseen liittyvien taustoitusten jälkeen perehdytään johtamiseen ja siihen, millaisia muutoksia inklusiivinen kasvatus ja koulutus edellyttävät johtamiselta. Miksi johtamista tulee tarkastella? Toson, Burrello ja Knollman (2013) perustelevat asian seuraavasti: Organisaation johdolla on muutoksessa keskeinen rooli: se, miten johtajat suhtautuvat inklusiivisiin arvoihin ja inklusiivisen pedagogiikan johtamiseen, vaikuttaa inklusion toteutumiseen.

3.3.1 Arvot ohjaavat toimintaa

Yhdenvertaisuus, tasa-arvo ja syrjimättömyys ovat varhaiskasvatuksen, esi- ja perusasteen toimintaa ohjaavia periaatteita. Taustalla näissä ovat mm. Suomen perustuslaki (731/1999) ja yhdenvertaisuuslaki (1325/2014). Normipohja on ideologisesti vahva, ja sitä täydentää muun muassa YK:n lapsen oikeuksien sopimus, joka korostaa lapsen edun ensisijaisuutta, oikeutta suojeluun, huolenpitoon ja kehittymiseen. Lisäksi lapsella on oikeus osallistua ja oikeus tulla kuulluksi ja hänen näkemyksiään tulee kunnioittaa. Sopimuksen mukaan jokaisella lapsella on oikeus hyvään elämään sekä yksilölliseen, ruumiilliseen, henkiseen, hengelliseen, moraaliseen ja sosiaaliseen kehittymiseen. (ks. Opetushallitus 2014b; Opetushallitus 2022.)

Yhdenvertaisuus, tasa-arvo ja syrjimättömyys ovat myös inklusion ydinarvoja, joiden toteutumista kohti tulisi vahvasti kulkea. Voisi sanoa, että ideologisella ja arvojen tasolla mistään uudesta asiasta Suomen koulutusjärjestelmässä ei ole kyse, kun puhutaan inklusiosta. Kun edellä mainittuihin yleisiin koulutukseen liittyviin periaatteisiin lisätään vielä YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen osallisuuden toteutuminen ja se, että ”jokainen lapsi on ainutlaatuinen juuri sellaisena kuin hän on”, inklusiivisen kasvatuksen ja koulutuksen idea täydentyy. Inklusioon keskeisesti kuuluu myös erityisyyden tai moninaisuuden arvostaminen ja niistä iloitseminen. Booth (2011) tuo arvoja pohtiessaan esiin hyvin ”kauniita” asioita, kuten rakkaus, luottamus, viisaus, myötätunto tai rohkeus. Kukapa voisi olla eri mieltä näiden arvojen merkityksestä tai siitä, että näitä kohden olisi hyvä kulkea.

Myös yhteisöllisyys on asia, jota monet tutkijat korostavat ja liittävät sen olennaisesti inklusiiviseen kasvatukseen ja koulutukseen (mm. Booth 2011; Goodley & Runswick-Cole, K. 2010; Ainscow & Sandill 2010). Inklusiivinen kasvatusta ja koulutusta ja niiden johtaminen ovat nimenomaan inklusiivisten arvojen toimeenpanemista. Thomas ja Loxley (2002, 112) korostavat sosiaalista oikeudenmukaisuutta, sillä inklusiivinen koulutus tarjoaa yhden tavan toteuttaa sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ideaa. Toiseksi se on tärkeää, sillä se on itsessään instrumentti, joka mahdollistaa ja voi synnyttää suvaitsevaisemman, sivistyneemmän ja moniarvoisemman yhteiskunnan ja mahdollistaa toisten kunnioittamisen ja hyvinvoinnin.

3.3.2 Inklusiivisuuden toteuttaminen varhaiskasvatuksessa ja esi- ja perusopetuksessa

Inklusiivisen koulutuksen rakenteet sisältävät kaikille yhteisen koulun tai päiväkodin sekä erilaiset tukitoimet lapsen/oppilaan omassa ryhmässä. Olennaista on toivottavaa kaikki tervetulleiksi. Kuntatasolla inklusiiviset rakenteet sisältävät kunnan eri alueilla riittävästi erityisopetuksen, tuen sekä muun oppilashuollon resursseja. Kuntatasolla (tai palveluntuottajan kannalta) tarkasteltuna tulisi kaikilla tuen tasoilla kaikissa yksiköissä olla saatavilla tukipalveluihin kohdentuvia resursseja. Tukitoimet tulisi sijoittaa tarvetta vastaavasti – ei siis niin, että tukitoimet on sijoitettu kohdennetusti johonkin yksittäiseen yksikköön tradition ohjaamana. Nykyisellään hyvin useassa kunnassa rakenteet ohjaavat pois inklusiivisuudesta ja ylläpitävät segregoivia ratkaisuja (esimerkiksi erityiskouluja) etenkin perusopetuksessa. Thomas ja Loxley (2002, 107–108) pohtivat resursointia ja sitä, mitä maksaa lapsen opetus, kun lapsi on erityiskoulussa. Mikäli tämä sama summa ohjataan heidän mukaansa lähikouluun, voi inklusiivisuus hyvinkin toimia. Jotta resursointi kohdentuisi tuen tarpeiden mukaan, tämä edellyttää kuntatason arviointia tuen tarpeista. Tavoitteena on arvioinnin pohjalta myös ryhmien koon tasoittuminen. Nykyisin tuen tarpeita on jokaisessa yksikössä, mikä tarkoittaa sitä, että kun resursseja on riittävästi ja ne suuntautuvat oikein (eli lasten tuen tarpeiden suunnassa), mahdollistuu inklusiivisten ratkaisujen tekeminen.

Suomalaisessa koulutusjärjestelmässä yhtenä inklusiivisen kasvatuksen toteuttamisen elementtinä voidaan pitää tuen tasoja. Näillä viitataan lasten ja oppilaiden tarvitsemaan tukeen osana kasvatusta ja opetusta. Yleinen, tehostettu ja erityinen tuki toteutuvat sekä varhaiskasvatuksessa että esi- ja perusopetuksessa (Opetushallitus 2014a, 2014b, 2022). Näkökulma näihin eri koulutusasteilla on erilainen, sillä oppimisen tavoitteet eroavat toisistaan. Perusopetuksessa on oppilaalle kohdennettu oppimistavoitteita, joita varhaiskasvatuksessa tai esiopetuksessa ei ole. Oppilaalla, joka on tilapäisesti jäänyt jälkeen opinnoissaan tai muutoin tarvitsee oppimisessaan lyhytaikaista tukea, on oikeus saada tukiopetusta (Perusopetuslaki 628/1998; Opetushallitus 2014b, 12). Oikeus erityisopetukseen on yhteistä kaikilla koulutusasteilla, samoin se, että tehostetun ja erityisen tuen tasoilla

tehdään kirjalliset suunnitelmat. Tosin varhaiskasvatuksessa suunnitelmat tulee tehdä kaikille lapsille (Perusopetuslaki 16 a §, 17 §; Varhaiskasvatustalaki 23 §). Hallintolain mukainen päätös esi- ja perusopetuksessa tehdään vuonna 2022 vain erityisen tuen tasolla (Perusopetuslaki 628/1998, 17 §). Varhaiskasvatuksessa taas hallintolain (434/2003) mukainen päätös tulee tehdä sekä tehostetun että erityisen tuen tasoilla, ja mikäli lapsi tarvitsee tukipalveluita, kuten esimerkiksi tulkitsemis- tai avustajapalveluita, myös yleisen tuen tasolla (Varhaiskasvatustalaki 540/2018, 15 c §, 15 e §). Perusopetuslain (628/1998) mukaan ”vammaisella ja muulla erityistä tukea tarvitsevalle oppilaalle on lisäksi oikeus saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämät tulkitsemis- ja avustajapalvelut, muut opetuspalvelut, erityiset apuvälineet sekä 39 §:n nojalla järjestettävät palvelut”, mutta ilman hallintolain mukaista päätöstä ja sen mukaista kuulemistä. (31 §, lain muutos 13.6.2003/477). Inklusiivista koulutusta ajatellen on olennaista, että lapsi/oppilas saa matalalla kynnyksellä tukea ja esimerkiksi erityisopetusta tai oppilashuollon palveluja.

3.3.3 Inklusiivisuuden johtaminen

Johtajan tehtävänä on huolehtia henkilöstön hyvinvoinnista, kasvatuksen ja opetuksen laadusta, johtaa muutosta ja visiointia sekä luoda rakenteet monipuoliselle inklusiiviselle kasvatukselle niin yksittäisen päiväkodin tai koulun tasolla kuin kunnan tasollakin. Johtajan tehtävänä on inklusiivisen toimintakulttuurin kehittäminen yhdessä henkilöstön ja lasten kanssa unohtamatta oppilashuollon henkilöstöä ja huoltajia. Toimintakulttuurin kehittäminen edellyttää siihen soveltuvaa rakennetta ja osallistavia ja yhteisöllisiä toimintatapoja. Johtaminen ja sen käytännöt ovat keskeisiä, kun kasvatuksen ja koulutuksen systeemejä ohjataan kohti inklusiivisia arvoja ja luodaan kestävää muutosta (Ainscow & Sandill 2010).

Inklusiivisesti orientoituneet johtajat ovat demokraattisia, muuntautumiskykyisiä ja työskentelevät henkilöstön kanssa työyhteisöstä käsin ja työyhteisön kanssa (Agbenyega & Sharma 2014, ks myös Hansen & Egelund 2000). Johtajuus (leadership) on enemmän yhteydessä myönteisiin inklusiivisiin asenteisiin verrattuna hallinnollisiin asioihin keskittyneeseen johtamiseen (management) (Laakso, Pihlaja, Silvennoinen & Laakkonen 2022). Johtajan tuella ja arvostuksella on myös positiivinen vaikutus työntekijöiden hyvinvointiin (Nisslin ym 2015). Johtajuudella on merkittäviä vaikutuksia koulun kulttuuriin, opettajien työskentelytapaan, oppilaiden oppimiseen ja johtajien tehokkuuteen. Tutkijat tuovat esiin, että ei vain esimerkiksi koulun johtaja ole ainut johtaja vaan johtajuuden vastuuta voidaan myös jakaa. (Moya, Molonia & Cara 2020.)

3.3.4 Inklusiivisen toimintakulttuurin rakentamisen johtaminen

Inklusio nähdään tässä luvussa osana päiväkodin, koulun tai kunnan ja muun palvelunjärjestäjän (esim. yksityinen päiväkotitoimintakulttuuria. Toimintakulttuuri on jotain, jota kehitetään ja toteutetaan yhdessä. Johtajuus on olennainen tekijä toimintakulttuurissa ja sen kehittämisessä. Booth ja Ainscow (2017) kirjoittavat:

”Kulttuuri heijastaa suhteita ja syvällä pidettyjä arvoja ja uskomuksia. Kulttuurin muutos on olennaista kestäväälle kehitykselle.”

Toimintakulttuurin ja sen inklusiivisuuden kehittäminen edellyttävät pedagogiikan johtamista, joka on kasvatuksen ja koulutuksen kokonaisuuden tavoitteellista ja suunnitelmallista johtamista, arviointia ja kehittämistä. Se sisältää kaikki ne toimenpiteet, joilla luodaan edellytykset henkilöstön hyvälle työolosuhteille, ammatillisen osaamisen ja koulutuksen hyödyntämiselle ja kehittämiselle sekä pedagogiselle toiminnalle. (ks. Opetushallitus 2022.) Päiväkodit, joissa pedagoginen johtajuus arvioitiin hyväksi, oli myös korkeampitasoisista pedagogiikkaa ja tällä oli yhteys myös lasten hyvinvointiin (Fonsén 2014).

Lämsä (2009) on tutkinut johtajuutta ja muun muassa sen eettisyyttä, vastuullisuutta ja luottamusta. Nämä teemat sopivat hyvin inklusiiviseen toimintakulttuuriin johtajuuden näkökulmasta. Työyhteisön keskinäinen luottamus mahdollistaa sitoutumisen ja synnyttää hyvinvointia sekä parantaa työelämän laatua. Luottamus myös edistää tiedon luomista ja jakamista sekä ihmisten yhteistyötä ja vähentää kontrollon tarvetta. Luottamuksen ilmapiirissä henkilöstö tuntee olonsa turvallisiksi. Tämän vuoksi uskalletaan paremmin tuoda esille ja kehittää hullujakin ideoita – innovaatioiden esiasteita. (Lämsä 2009.)

Inklusiivisen kasvatuksen johtamiseen liittyy myös olennaisesti eettinen johtaminen, jonka tarkoituksena on Lämsän, Keräsen ja Savelan (2015) mukaan edistää johtajuuden osapuolten sitoutumista yhteisiin eettisiin periaatteisiin. He tuovat esiin myös sen, että eettinen johtajuus tarkoittaa johtajan normatiivisesti sopivaa käyttäytymistä hänen omassa toiminnassaan sekä ihmisten välisissä suhteissa. Kun tätä tarkastellaan inklusion näkökulmasta, johtajan kunnioitettava käyttäytyminen sekä henkilöstöä että lapsia kohtaan osoittaa sen, miten tämä toteutuu. Yksi olennainen asia on eettisten periaatteiden luominen ja niistä kiinnittäminen:

- puhe tai toiminta ei saisi olla lasta/oppilasta loukkaavaa,
- käytetyt käsitteet eivät voi luokitella koskaan koko lasta/oppilasta.

Nämä periaatteet koskevat niin henkilöstöä kuin lapsia/oppilaita ja huoltajia. Inklusiivisen kasvatuksen ja opetuksen sekä johtamisen periaatteena voidaan pitää ajatusta kulkemisesta kohti jokaista yksilöä arvostavaa yhteisöä. Yhteisöllisyys on inklusion keskeinen elementti. Aron (2011) mukaan yhteisölliset suhteet rakentuvat yhteenkuuluvuuden

tunteen varaan ja ovat kokonaisvaltaisia, välittömiä ja paikallisia. Tuntee kuuluvansa johonkin ryhmään tai yhteisöön on olennaista ihmisen hyvinvoinnille. Oheinen Blanksteinin ja Houstonin (2016) lainaus tuo esiin kunnioittavan kohtelun merkityksen osana kaikkia yhteisön jäseniä.

To have an equity attitude and to create a school or district that succeeds equitably with all children, it is necessary to treat everyone with respect, appreciation, and care— no exceptions. This does not mean, though, that problems do not get addressed. (Blankstein & Houston 2016.)

LÄHTEET

- Ainscow, M. & Sandill, A. 2010. Developing inclusive education systems: the role of organisational culture and leadership. *International Journal of Inclusive education* 14(4), 401 – 416. DOI: 10.1080/13603110802504903.
- Agbenyega, J.S. and Sharma, U. 2014, "Leading Inclusive Education: Measuring 'Effective' Leadership for Inclusive Education through a Bourdieuan Lens", *Measuring Inclusive Education (International Perspectives on Inclusive Education, Vol. 3)*, Emerald Group Publishing Limited, Bingley, 115-132. <https://doi.org/10.1108/S1479-363620140000003022>
- Aro, J. 2011. Yhteisöllisyys ja sosiaalinen side. Teoksessa S. Kangaspunto (toim.) *Yksilöllisyyden yhteisöllisyys. Avaimia yhteisöllisyyden muutoksen ymmärtämiseen*. Tampere: Tampere University Press, 36–60.
- Blankstein & Houston 2016; *Leadership for Social Justice and Democracy in Our Schools*, edited by Alan M. Blankstein, and Paul D. Houston, SAGE Publications.
- Booth, T. 2011. The name of the rose: Inclusive values into action in teacher education. *Prospects* 41, 303–318.
- Booth, T. & Ainscow, M. 2017. *Index for Inclusion: a guide to school development led by inclusive values*. (4th edition). Cambridge: Index for Inclusion Network (IfIN)
- Fonsén, E. 2014. *Pedagoginen johtajuus varhaiskasvatuksessa*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Hallintolaki 434/2003.
- Egelund, N. & Hansen, K. 2000. Behavioral disorders in Danish Schools: a qualitative of background factors. *European Journal of Special Needs Education* 15(3), 285–296.
- Goodley, D. & Runswick-Cole, K. 2010. Len Barton, inclusion and critical disability studies: theorizing disabled childhoods. *International Studies in Sociology of Education* 20(4), 273–290. DOI: 10.1080/09620214.2010.530851
- Laakso, P., Pihlaja, P. & Silvennoinen, H. 2022. Johtajat inklusiota rakentamassa perusopetuksessa. *Focus Localis* 1/2022, 24–43.
- Lämsä, A-M. 2009. Virkaanastujaisesityelmä. Jyväskylän yliopisto. 4.11.2009. https://www.jyu.fi/ajankohtaista/arkisto/2009/11/tiedote-2009-11-04-13-20-26-485277/virkaan_lamsa.pdf
- Lämsä, A.-M., Keränen, A., & Savela, T. (2015). Vastuullinen johtajuus esimies-alaisuudessa. *Hallinnon tutkimus* 34(3), 205-218.
- Moya, EC., Molonia, T. & Cara, MJC. Inclusive leadership and Education Quality: Adaptation and Validation of the Questionnaire "Inclusive Leadership in Schools" (LEI-Q). *Sustainability* 12, 53–75. DOI: 10.3390/su12135375

- Nisslin, M. , Sajaniemi, N, Suhonen, E., Simms, M., Hotulainen, R., Hyttinen, S. & Hirvonen, A. 2015. Work demands and resources, stress regulation and quality of pedagogical work among professionals in Finnish early childhood education settings. *Journal of Early Childhood Education Research* 4(1), 42–67.
- Opetushallitus. 2014a. Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet. Helsinki: Opetushallitus.
- Opetushallitus. 2014b. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet. Helsinki: Opetushallitus.
- Opetushallitus. 2022. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet. Helsinki: Opetushallitus.
- Perusopetuslaki 628/1998, lain muutos 13.6.2003/477.
- Perustuslaki 731/1999.
- Rizvi, F. & Lingard, B. 2010. *Globalizing education policy*. Routledge.
- Thomas, G. & Loxley, A. 2002. *Deconstructng special education and constructing inclusion*. Buckingham: Open University Press.
- Toson, A., Burrello, L. & Knollman, G .2013. Educational justice for all: the capability approach and inclusive education leadership. *International Journal of Inclusive Education* 17(5), 490–506.

4 Tuen työryhmän kehittämisehdotukset

4.1 Kehittämisehdotusten taustaa ja lähtökohtia

Varhaiskasvatuksen kehityksen ja oppimisen tukeen luotiin työryhmän toimikauden aikana yleisen, tehostetun ja erityisen tuen malli (Varhaiskasvatuslaki 540/2018, luku 3 a – Oikeus varhaiskasvatuksessa annettavaan tukeen). Laissa säädettiin uutena lapsen oikeudesta varhaiskasvatuksessa annettavaan tukeen, annettavasta tuesta ja tuen toteutuksesta sekä tuen tarpeen arvioinnista, tuen muodoista, tukipalveluista, hallintopäätöksen antamisesta sekä muutoksenhausta. Varsinaisten tuen pykälien lisäksi varhaiskasvatuslakiin (3 §) lisättiin kirjaus, että tavoitteena on tukea lapsen oppimisen edellytyksiä ja edistää elinikäistä oppimista ja koulutuksellisen tasa-arvon toteuttamista inklusiivisten periaatteiden mukaisesti. Myös muutamiin muihin aikaisemmin jo varhaiskasvatuslaissa olleisiin pykäliin tehtiin tarkennuksia tai lisäyksiä. Nämä muutokset koskivat lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaa (23 §) sekä päiväkotien ja perhepäivähoidon henkilöstön mitoittamiseen (35 §, 38 §) ja muutoksenhakuun (62 §) liittyviä pykäläiä.

Koska työryhmän työn aikana varhaiskasvatuslain uudistus tuen osalta saatiin hyväksyttyä eduskunnassa ja voimaan (1.8.2022), raportissa esitetyt varhaiskasvatusta koskevat kehittämisehdotukset kohdistuvat pääosin muuhun kehittämistoimintaan kuin lainsäädäntöön. Varhaiskasvatuksen osalta kehittämisehdotukset perustuvat työryhmän aikana toteutettuun selvitykseen (Heiskanen ym. 2021), tuen työryhmän ja varhaiskasvatusjaoston jäsentahojen ja tutkijoiden näkemyksiin sekä asiantuntijakuulemisiin ja pyydettyihin asiantuntijateksteihin.

Esi- ja perusopetuksen osalta oppimisen ja koulunkäynnin tukea koskevat kehittämisehdotukset perustuvat työryhmän toimikauden aikana toteutettuun tuen järjestelyitä koskevaan selvitykseen (Lintuvuori & Rämä 2022), laillisuusvalvojille toteutettuun kyselyyn tuen kehittämistarpeista (2021), työryhmän toteuttamiin asiantuntijakuulemisiin (2020) sekä työryhmän esi- ja perusopetusjaoston työhön ja jaoston jäsenten kannanottoihin edustamiensa taustaorganisaatioiden näkökulmista.

Kehittämisehdotusten lähtökohtana on jatkumon rakentaminen vastikään hyväksytyille varhaiskasvatuslain muutoksille (1183/2021) lapsen kasvun ja tuen osalta. Lähtökohtana ehdotuksille on myös varhaiskasvatuslain yhteydessä eduskunnan lausumassaan (195/2021 vp) edellyttämä oppimisen tuen kokonaisuudistus varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle. Kehittämisehdotukset sisältävät näkökulmia lainsäädännön selkiyttämiseen,

normiohjauksen täsmentämiseen, pedagogisten asiakirjojen kokonaisuuden tarkasteluun sekä tuen järjestämisen käytäntöihin ja yhteistyöhön.

4.2 Kehittämisehdotukset

4.2.1 Selkiytetään inklusion käsitettä ja toimeenpanoa varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa

Inklusiivisuus on periaate, joka edellyttää varhaiskasvatuksen, esiopetuksen sekä perusopetuksen järjestämisen, toimintakäytänteiden, oppimisympäristöjen ja pedagogisten menetelmien kehittämistä siten, että ne edistävät jokaisen lapsen ja oppilaan hyvää kasvua, oppimista, hyvinvointia sekä onnistumista opinnoissaan. Inklusiivisuuden toimeenpanon ja toteutumisen lähtökohtana on aina lapsen ja nuoren etu ja oikeus saada tarvitsemaansa tukea.

Inklusiivisuutta koskeva julkinen keskustelu vaikuttaa arvoperustan ja pedagogisten periaatteiden lisäksi keskittyvän opetuksen toteutuspaikkaan sekä opetushenkilöstöön liittyviin edellytyksiin ja periaatteisiin. Inklusiivisuuden periaatteen mukaisesti kasvatus ja opetus pyritään järjestämään ja toteuttamaan lapsen lähipäiväkodissa tai oppilaan lähikoulussa ja samassa lapsi- tai opetusryhmässä muiden lasten ja oppilaiden kanssa. Tämä kuitenkin edellyttää, että varhaiskasvatuksessa tai koulussa varmistetaan riittävät resurssit oppimisen ja koulunkäynnin tukea tarvitsevan lapsen ja oppilaan opetukseen ja tukeen hänen tuen tarpeidensa mukaisesti. Tukitoimien lisäksi huomiota tulee kiinnittää opetuksen eriyttämiseen, joustaviin opetusjärjestelyihin sekä yhteisopettajuuden mahdollisuuksiin.

Varhaiskasvatusta ja opetusta järjestettäessä selvitetään aina ensin lähipäiväkodin tai lähikoulun mahdollisuudet erityistä tukea tarvitsevan lapsen ja oppilaan opettamiseen. Tällöin arvioidaan myös varhaiskasvatuksen toimipaikan ja koulun tarvitsemat resurssit ja tukitoimet, joita menestyksellinen kasvatus, hoito ja opetus lapsen ja oppilaan oppimisen edistämiseksi edellyttää. Inklusion periaate tai voimassa oleva sääntely ei kuitenkaan millään tavalla estä pienryhmien tai edes erityisluokkien muodostamista, jos kyseessä on aidosti lapsen etu. Mikäli lapsen tai oppilaan tuen tarve edellyttää, varhaiskasvatus ja opetus järjestetään sellaisessa oppimisympäristössä ja lapsi- tai opetusryhmässä, missä se voidaan parhaiten toteuttaa lapsen ja oppilaan edun mukaisesti. Tällaisia voivat olla erilaiset joustavat ryhmät, pienryhmät, erityisluokat, erityisvarhaiskasvatuksen toimipaikat, erityiskoulut tai erityisen tehtävän saaneet koulut. Inklusiivisen tuen toteuttaminen ei edellytä pienryhmistä tai erityisryhmistä luopumista silloin, kun lapsi tai oppilas hyötyy niistä. Tietyn varhaiskasvatus- tai opetuspaikan osoittaminen ei sinänsä kuitenkaan vielä takaa lapselle

tai oppilaalle riittävää tukea. Sekä keskustelussa että käytännön toimissa onkin olennaista keskittyä tuen järjestämiseen ja toteuttamiseen nykyistä vahvemmin.

Parhaimmillaan inklusiivisuus mahdollistaa jokaiselle lapselle ja oppilaalle yhdenvertaisen oikeuden laadukkaaseen varhaiskasvatukseen, esi- ja perusopetukseen, kehityksen ja oppimisen tukeen sekä turvalliseen, oppimista edistävään oppimisympäristöön. Inklusiivisuuden toteutumisessa keskeistä on sosiaalinen ulottuvuus, joka käsittää lapsen ja oppilaan kokemuksen osallisuudesta ja yhteisöllisyydestä.

Inklusio arvoperustana sekä varhaiskasvatusta ja esi- ja perusopetusta ohjaavana periaatteena on todettu ja määritelty kansainvälisten sopimusten pohjalta normeissa ja erilaisissa tukimateriaaleissa. Suomi on sitoutunut edellä mainittuihin normitasoisina noudatettaviin kansainvälisiin sopimuksiin. Inklusiivisen varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen toteuttamisen suuntaviivat sekä reunaehdot on tunnistettu ja todettu myös tässä raportissa. Inklusiivisuuden periaatteen edellyttämät tukitoimet sekä taloudelliset ja henkilöresurssit eivät kuitenkaan tällä hetkellä toteudu lainkaan riittävällä tavalla kuntien ja yksityisten toimijoiden toiminnassa. Tästä syystä on seuraavina vuosina välttämätöntä vahvistaa inklusiivisen varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen toimeenpanoa kansallisesti koordinoituna.

Tuen työryhmä ehdottaa, että

- selvitetään, miten nykyisen lainsäädännön mukainen inklusiivinen varhaiskasvatus ja opetus toteutuu kunnissa, varhaiskasvatuksessa ja kouluissa
- inklusiivisten käytäntöjen vahvistamiseksi laaditaan ja toimeenpannaan varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen kansallinen toimeenpanosuunnitelma, jossa määritellään inklusio ja inklusiiviset toimintatavat tukea järjestettäessä
- tuetaan varhaiskasvatuksen ja koulutuksen järjestäjiä toimeenpanemaan lapsen ja oppilaan tarvitseman tuen inklusiivista järjestämistä paikallisella tasolla.

4.2.2 Vahvistetaan inklusiivisuutta esi- ja perusopetuksen lainsäädännössä

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa todetaan, että tuki annetaan oppilaalle ensisijaisesti omassa opetusryhmässä ja koulussa erilaisin joustavin järjestelyin, ellei oppilaan etu tuen antamiseksi välttämättä edellytä oppilaan siirtämistä toiseen opetusryhmään tai kouluun. Laillisuusvalvojat katsoivat lausunnossaan, että inklusiivisuus pääsääntönä tulisi ilmaista selvästi myös laissa ja inklusiivisuus periaatteena olisi hyvä avata lain

perusteluissa samalla tavalla, kuin esimerkiksi varhaiskasvatuslain tuen sääntelyä koskevassa esityksessä on tehty.

Työryhmä on käsitellyt inklusion juridista sekä pedagogista taustaa ja todennut inklusion keskeisyyden perusopetuksen arvoperustana sekä opetuksen järjestämistä ohjaavana periaatteena. Tämän myötä inklusiivisuuden periaatteen tarkentaminen perusopetuslaissa määriteltyihin opetuksen järjestämisen perusteisiin (POL 3 §) on työryhmän näkemyksen mukaan perusteltua.

Inklusiivisuuden periaate lainsäädännössä nousi esiin laillisuusvalvojen lausunnoissa. Lausunnoissa otettiin kantaa inklusiivisuuteen myös viittaamalla Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimukseen vammaisten henkilöiden oikeuksista. YK:n vammaisyleissopimus edellyttää inklusiivista koulujärjestelmää. Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean yleiskommentissa nro 4 (CRPD/C/GC/4) tarkennetaan oikeutta inklusiiviseen koulutukseen ja korostetaan kulttuurin, politiikan ja käytäntöjen uudistamista sekä esteiden poistamista, jotta vammaisten lasten oikeus osallisuuteen, saavutettavuuteen, osallistumiseen ja menestymiseen voisi toteutua. Lapsen oikeuksien sopimus edellyttää, että perusopetusta ja sen tukea järjestettäessä on noudatettava lapsen edun ensisijaisuuden periaatetta (LOS 3 art.). Oppimisen ja koulunkäynnin tuen sääntelyä kehitettäessä on tässä valossa perusteltua punnita ja arvioida myös perusopetuslain 17 §:n 1 momentissa säädettyä siitä, että erityisen tuen järjestämisessä on huomioitava oppilaan edun lisäksi myös opetuksen järjestämisedellytykset.

Kreetta Pölönen (2022) on tarkastellut artikkelissaan, miten YK:n yleissopimuksissa lapsen oikeuksista ja vammaisten henkilöiden oikeuksista sopimusvaltioille asetetut velvoitteet toteutuvat esi- ja perusopetusta koskevassa oppimisen tuen sääntelyssä. Lähtökohtaisesti tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamisen keinoja koskevat sopimusvelvoitteet toteutuvat oppimisen tuen sääntelyssä hyvin, mutta Pölösen mukaan perusopetuslaissa ei kuitenkaan selkeästi ilmaista sitä, että oppimisen tuen tarkoituksena on turvata kaikille lapsille yhdenvertainen oikeus kehitykseen. Vaikka vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva sopimus velvoittaa asteittaiseen inklusiivisen koulutusjärjestelmän toteuttamiseen, ei nykyinen lainsäädäntömme kuitenkaan rakennu inklusiiviselle, sillä tavalla kuin sopimus edellyttäisi. Sen toteutumiseksi lasten välille erottelua luova jako yleis- ja erityisopetukseen tulisi purkaa perusopetuslaista ja sen sijaan luoda sääntelyllä yleisiä velvoitteita kaikille yhteisen koulun rakentamiseksi. Myös erilaista kohtelua aiheuttavien toimien ja järjestelyjen oikeasuhtaisuutta tulisi arvioida.

Tuen työryhmä ehdottaa, että

- tarkennetaan inklusiivisuuden periaatetta perusopetuslain 3 §:ssä opetuksen järjestämisen perusteena

- arvioidaan perusopetuslain 17 §:n 1 momentin säädös siitä, että erityisen tuen järjestämisessä on huomioitava oppilaan edun lisäksi myös opetuksen järjestämisedellytykset
- arvioidaan perusopetuslain säätely YK:n yleissopimuksissa lapsen oikeuksista ja vammaisten henkilöiden oikeuksista sopimusvaltioille asetettujen velvoitteiden näkökulmasta.

4.2.3 Vahvistetaan varhaista tukea ja ennaltaehkäiseviä pedagogisia käytäntöjä varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa

Vuonna 2010 hyväksytyn oppimisen ja koulunkäynnin tukea koskevan perusopetuslain muutoksen tavoitteena on ollut vahvistaa oppilaille annettavan tuen suunnitelmallisuutta, läpinäkyvyyttä ja monialaista yhteistyötä. Keskeisin tavoite on ollut vahvistaa oppilaan oikeutta saada oppimiselleen ja koulunkäynnilleen tukea riittävän varhain ja joustavasti opetuksen yhteydessä (OKM 2014). Sama tavoite on ollut uudistetussa varhaiskasvatuslaissa tuen osalta.

4.2.3.1 Vahvistetaan kouluyhteisön toimintaa sekä opetuksen eriyttämistä koskevaa ohjausta esi- ja perusopetuksessa

Oppimisen ja koulunkäynnin tukeminen edellyttää yhteisöllisiä ja oppimisympäristöön liittyviä ratkaisuja sekä oppilaiden yksilöllisiin tarpeisiin vastaamista. Koulun toimintakulttuuriin sisältyvät pedagogiset periaatteet ja käytänteet ovat keskeinen osa ennaltaehkäisevää toimintaa. Ongelmia ennaltaehkäisevät toimet ovat koko kouluyhteisön yhteisiä. Ennaltaehkäiseviin käytänteisiin liittyy koko koulun toiminnan tarkastelu lähtien opettajien keskinäisestä yhteistyöstä, kodin ja koulun yhteistyöstä, koulun toimintatavoista, järjestyssäännöistä ja oppilaiden kohtaamisesta. Huomiota tulee kiinnittää oppimisen esteettömyyteen sekä oppimisvaikeuksien ennaltaehkäisyyn ja varhaiseen tunnistamiseen. Tämä edellyttää koulun perustoiminnan tarkastelua ja ohjausta koulun ja ryhmän toimintatapojen muuttamiseen, ei yksinomaan yksittäisen oppilaan tilanteeseen keskittyen.

Opetuksen eriyttäminen on tärkeä osa kaikkea opetusta, jonka myötä voidaan ehkäistä tuen tarpeen syntymistä. Eriyttämistä ohjataan perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa. Eriyttäminen perustuu oppilaantuntemukseen ja on opetuksen pedagoginen lähtökohta. Se koskee opiskelun laajuutta ja syvyyttä, työskentelyn rytmiä ja etenemistä sekä oppilaiden erilaisia tapoja oppia. Eriyttäminen perustuu oppilaan tarpeille ja mahdollisuuksille suunnitella itse opiskeluaan, valita erilaisia työtapoja ja edetä yksilöllisesti. Työtapojen valinnassa otetaan huomioon myös oppilaiden väliset yksilölliset ja kehitykselliset erot. Eriyttämällä tuetaan oppilaan itsetuntoa ja motivaatiota sekä turvataan oppimisen rauhaa.

Tuen työryhmä ehdottaa, että

- lisätään opettajien eriyttämiseen liittyvää osaamista opettajien perus- ja täydennyskoulutuksen avulla sekä vahvistamalla sen ohjausta normien tasolla
- vahvistetaan täydennyskoulutuksen, normiohjauksen sekä informaatio-ohjauksen avulla käytänteitä, joiden myötä oppilaiden tuen tarpeisiin vastataan koko koulun toimintaa muokkaamalla, kiinnittämällä huomiota oppilasryhmän toimintaan sekä vahvistamalla kodin ja koulun yhteistyön toimivuutta.

4.2.3.2 Vahvistetaan oppimisen tuen tarpeiden varhaista tunnistamista esi- ja perusopetuksessa

Tuen tarpeiden systemaattinen tunnistaminen lukemisen, kirjoittamisen ja matemaattisten taitojen osalta perusopetuksen alkuvaiheessa ja tietyissä nivelvaiheissa on ennaltaehkäisyn ja varhaisen tuen tärkeä perusta. Tuen tarpeiden tunnistamisessa käytettävien menetelmien avulla pystytään tehokkaasti tunnistamaan ne oppilaat, joiden ongelmat näyttäisivät edellyttävän edellä mainittujen taitojen tarkempaa arviointia. Tulokset ohjaavat joillakin osa-alueilla heikosti menestyviä oppilaita tarkempaan tuen tarpeen selvittelyyn yksilötestien avulla. Tuen tarpeiden varhaisessa tunnistamisessa on kysymys myös resursien kohdentamisesta arviointivälineiden ja interventio-ohjelmien kehittämiseen.

Tuen tarpeiden tunnistamisen systematisoimiseksi olisi tarpeen kerätä ja luoda kansallinen resurssi arviointimateriaaleista sekä interventiomateriaaleista, jotka soveltuvat erilaisiin opetuskokonaisuuksiin. Tämä mahdollistaisi samankaltaisten arviointimenetelmien ja tehostetun opetuksen käytön eri kouluissa ja kunnissa sekä myös menetelmien käyttöön liittyvän tiedon ja osaamisen vahvistumisen. Tämä edellyttää, että arviointikäytäntöjen ja oppimisen tukemiseen tarkoitettujen interventioiden käyttö ja toteutus on kansallisesti koordinoitua ja ohjattua.

Tuen työryhmä ehdottaa, että

- perustetaan kansallisen tason toimija, joka ottaa vastuun sekä olemassa olevien arviointi- ja interventiotyökalujen kokoamisesta että uusien kehittämisestä eri toimijoiden käyttöön.

4.2.3.3 Kiinnitetään huomiota alle kolmevuotiaiden lasten oppimisen tuen tarpeiden tunnistamiseen sekä tuen toimenpiteiden suunnitteluun ja aloittamiseen

Tuen tarpeen viivyttyksettömään tunnistamiseen sekä toimenpiteiden suunnitteluun ja aloittamiseen on erityisen tärkeää kiinnittää huomiota alle kolmevuotiaiden kohdalla, koska mitä varhaisemmassa vaiheessa lapsen tuen tarpeisiin vastataan, sitä tehokkaampaa

se yleensä on. Tuen tarpeen varhaista tunnistamista edistää henkilöstön vahva pedagoginen osaaminen sekä mahdollisimman pysyvät vuorovaikutussuhteet lapsiryhmässä. Alle kolmevuotiaiden ja heitä koskevan hoidon ja pedagogiikan erityispiirteet tulee huomioida varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa.

On tärkeää, että varhaiskasvatuksen järjestäjät ja tuottajat kiinnittävät huomiota alle kolmevuotiaiden lasten varhaiskasvatuspalvelujen resursointiin, palveluohjaukseen, monialaiseen- ja ammatilliseen tukeen sekä lapsen varhaiskasvatuksessa aloittamiseen ja erilaisiin siirtymisiin liittyviin käytäntöihin.

Tuen työryhmä ehdottaa, että

- kiinnitetään erityistä huomiota alle kolmevuotiaiden lasten tuen tarpeen tunnistamiseen, dokumentointiin ja tuen toimenpiteiden toteuttamiseen
- kiinnitetään huomiota alle kolmevuotiaiden lasten vuorovaikutussuhteiden pysyvyyteen varhaiskasvatuksessa
- huomioidaan alle kolmevuotiaiden ja heidän pedagogiikkansa erityispiirteet nykyistä paremmin varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa ja/tai laaditaan varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden lisäksi tukimateriaalia alle kolmevuotiaiden pedagogiikan toteuttamiseen
- huomioidaan henkilöstön osaamisen vahvistamiseksi varhaiskasvatuksen tutkinto- ja täydennyskoulutuksissa alle kolmevuotiaiden lasten kehitykselliset erityistarpeet ja pedagogiikka
- resursoidaan riittävästi alle kolmevuotiaiden lasten tuen tutkimukseen ja tutkimusmenetelmien kehittämiseen.

4.2.3.4 Määritellään yleinen tuki lainsäädäntöön ja vahvistetaan yleistä tukea koskevaa opetussuunnitelmaohjausta esi- ja perusopetuksessa

Yleisen tuen aloittamiseen ja toteuttamiseen liittyvä sääntely tulisi sisällyttää perusopetuslakiin. Tällä hetkellä yleisestä tuesta ei ole omaa pykäläänsä perusopetuslaissa, vaan yleisen tuen toteuttamista ohjataan opetussuunnitelman perusteissa. Yleisen tuen tehtävää tulisi kaiken kaikkiaan selkiyttää sekä vahvistaa. Perusopetuslain henki ”saada tukea heti tuen tarpeen ilmetessä” tulisi toteutua siten, että suurin panostus kohdentuisi yleiseen tukeen.

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden (2014) mukaan yleinen tuki on ensimmäinen keino vastata oppilaan tuen tarpeeseen. Kaikilla oppilailla on tähän oikeus, ja yleistä tukea annetaan heti tuen tarpeen ilmetessä, ilman erityisiä tutkimuksia tai päätöksiä. Yleisen tuen toteutumista osana opetusta tulee edelleen selkiyttää ja sen toteuttamista tulisi vahvistaa. Lisäksi huomiota olisi kiinnitettävä yleisen ja tehostetun tuen

rajaan. Yleisen tuen toteutumista olisi tarpeen tutkia ja yleisen tuen vahvistaminen olisi nostettava keskiöön täydennyskoulutuksessa sekä esimerkiksi kehittämisverkostojen toiminnassa.

Tukiopetus on perusopetuslaissa (16 §) nimetty tukimuoto ja käytettävissä oppilaan tukimuotona kaikilla tuen tasoilla. Tukiopetuksen pedagogista monipuolisuutta tulisi tarkastella ja kehittää ja tukiopetusta osana yleistä tukea tulisi vahvistaa kansallisten opetussuunnitelmalinjausten, informaatio-ohjauksen sekä täydennyskoulutuksen avulla.

Tuen työryhmä ehdottaa, että

- määritellään yleisen tuen tehtävä ja toteutus perusopetuslaissa ja ohjataan sitä nykyistä tarkemmin opetussuunnitelman perusteissa
- vahvistetaan tukiopetuksen toteuttamista osana yleistä tukea normi- ja informaatio-ohjauksen avulla
- toteutetaan yleisen tuen toteuttamista tarkasteleva tutkimus ja nostetaan yleisen tuen vahvistaminen painopisteeksi kehittämisessä.

4.2.3.5 Selkiytetään oppimisen ja koulunkäynnin tuen sekä oppilashuollon yhteistyötä esi- ja perusopetuksessa

Oppimisen ja koulunkäynnin tuki ja oppilashuolto muodostavat kokonaisuuden. Oppimisen tuen sekä oppilashuollon monialainen yhteistyö korostuu paitsi tuen käynnistämiseen liittyvässä yhteistyössä, myös tuen tarpeiden ennaltaehkäisyssä. Oppilashuoltoa toteutetaan ensisijaisesti ennaltaehkäisevänä ja koko kouluyhteisöä tukevana yhteisöllisenä oppilashuoltona. Tämän lisäksi oppilailla on lakisääteinen oikeus yksilökohtaiseen oppilashuoltoon. Oppimisen ja koulunkäynnin tuesta säädetään perusopetuslaissa, oppilashuollosta oppilas- ja opiskeluhuoltolaissa.

Hyvinvointialueiden perustamisen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä yksilökohtaiseen oppilashuoltoon sisältyvät oppilashuoltopalvelut eli koulu- ja opiskeluterveydenhuollon palvelut sekä opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalvelut siirretään muiden sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien tavoin hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle.

Yhteisöllinen oppilashuolto säilyy opetustoimen ohjausvastuulla, ja se on edelleen kaikkien kouluyhteisössä työskentelevien, myös oppilashuoltopalvelujen ammattilaisten, tehtävä. Oppilashuoltoa toteutetaan edelleen ensisijaisesti ennaltaehkäisevänä koko yhteisöä tukevana yhteisöllisenä oppilashuoltona.

Yksilökohtaisen oppilashuollon sekä oppimisen ja koulunkäynnin tuen toteuttamisessa monialainen yhteistyö on avainasia. Toimivaa yhteistyötä tarvitaan sekä toimialojen ja opetushenkilöstön kesken että moniammatillisesti ja kotien kanssa. Monialaista yhteistyötä koskevia kehittämis ehdotuksia tarkastellaan tarkemmin kappaleessa 4.4.

Tuen työryhmä ehdottaa, että

- selkiytetään ja vahvistetaan oppilashuollollisen ja pedagogisen tuen järjestämisen liittymäkohtia sekä monialaisen yhteistyön toteuttamista etenkin ohjaavissa asiakirjoissa, informaatio-ohjauksen avulla sekä opettajien täydennyskoulutuksella.

4.2.4 Selkiytetään esi- ja perusopetuksen tuen kokonaisuutta perusopetuslaissa ja opetussuunnitelman perusteissa

Työryhmä on selvitysten, kuulemisten sekä oman työskentelynsä pohjalta tunnistanut perusopetuslain tukea koskevien säädösten selkiyttämistarpeita. Laillisuusvalvojien antamat lausunnot (vuodelta 2021) ovat keskeisenä taustana säädösten kehittämis ehdotuksille. Näihin sisältyy kokonaisuutta koskevaa selkiyttämistä sekä yksityiskohtaisempia täsmennystarpeita. Lainsäädännön selkiyttämisen tavoitteesta ollaan yksimielisiä, mutta etenkin lainsäädännön yksityiskohtaisempien täsmennystarpeiden osalta työryhmässä edustettuina olleiden tahojen näkemykset eriyvät.

Oppimisen ja koulunkäynnin tuen osuutta perusopetuslaissa olisi tarpeen tarkastella kokonaisuutena siten, että kaikki tukeen liittyvät säädökset olisivat saman luvun alla. Lainsäädännön muutostarpeita arvioitaessa ja valmisteltaessa tulisi kiinnittää huomiota erityisesti tuen tarpeen arviointia, tuen toteuttamista ja seurantaa koskeviin säädöksiin.

Oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestäminen kiteytyy perusopetuslain 30 § 1 momenttiin: opetukseen osallistuvalla on työpäivinä oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta, oppilaanohjausta sekä riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä. Säännösjärjestys voisi olla pohdittavana, kun varsinaisesta tuesta säädetään jo paljon aikaisemmin (POL §:t 16–18) ja varsinainen oikeutus ja ohjaus tuelle tulee lopussa.

Maahanmuuttotastaisten oppilaiden kielitaidon haasteet sekä oppimisen haasteet tulisi käsitellä lainsäädännössä ja opetussuunnitelman perusteissa omina kokonaisuuksinaan.

Perusopetuslaissa säädetty mahdollisuus pidennettyyn oppivelvollisuuteen olisi tarpeen ajanmukaistaa etenkin kaksivuotisen esiopetuskokeilun tulosten sekä varhaiskasvatuslain muutosten myötä.

4.2.4.1 Selkiytetään oppimisen ja koulunkäynnin tuen tasojen rajapintoja

Tutkimusten ja selvitysten tuottama tieto osoittaa, että vaikka oppimisen ja koulunkäynnin tuen yleinen rakenne näyttää toimivalta, sen toimeenpanossa on epäselvyyttä. Erityisesti tehostetun ja erityisen tuen järjestämisessä on kuntakohtaisia eroja siten, että kunnat ovat voineet tuen toteuttamisessa eriytyä painottamaan joko tehostetun tai erityisen tuen tasoa. Voimassa olevan säädöspohjan nojalla tukea vahvistetaan tasoittain. Tilastotietojen perusteella on havaittavissa, että erityisen tuen kokonaisvolyymi on muuttunut hyvin marginaalisesti nykysäädöksen voimassaoloaikana. Tehostettua tukea saavien oppilaiden määrä on puolestaan kasvanut.

Työryhmän työn taustaksi toteutetun selvityksen (Lintuvuori & Rämä 2022, 17) tuloksista, joihin liittyvät tehostetun ja erityisen tuen rajapinta, tuen tarpeet tuen eri tasoilla sekä käytetyt konkreettiset tukitoimet, heijastuu opetussuunnitelman perusteissakin (2014) selvästi esille nouseva seikka siitä, että erityisen tuen päätöksen perusteella annettavaa erityisopetusta ja oppiaineiden oppimäärien yksilöllistämistä lukuun ottamatta kaikki tukikeinot ovat käytettävissä kaikilla tuen tasoilla. Tuen tasoja tarkasteltaessa yleislinjana näyttää olevan, että tuen intensiteetti ja käytettyjen tuen muotojen määrä kasvavat yleisen tuen tasolta tehostetun tuen tasolle ja edelleen erityisen tuen tasolle. Laillisuusvalvojen esiin nostaman toiveen lisäksi myös selvityksessä viidennes opetuksen järjestäjistä toivoi perusopetuslakia muutettavan oppimisen ja koulunkäynnin tuen osalta niin, että lakia selvennettäisiin täsmentämällä yleisen, tehostetun ja erityisen tuen rajapintoja. Opetuksen järjestäjien näkemyksen mukaan eri tukitasojen väliset selkeämmät ja yksiselitteisemmät kriteerit tai määritelmät vähentäisivät kuntien välisiä eroja oppimisen ja koulunkäynnin tuen vaihtelussa. (Lintuvuori & Rämä 2022, 108.)

Työryhmän työskentelyssä ja keskusteluissa on yhdeksi tuen tasojen selkiyttämisehdotukseksi nostettu tuen tasojen ja niihin sisältyvien tukimuotojen selkeämpi erottelu toisistaan lainsäädännön tasolla. Tuen vahvistuminen tasolta toiselle näkyisi siis myös konkreettisesti tukimuotojen vaihteluna, ei ainoastaan tukimuotojen määrän tai intensiteetin lisääntymisenä. Työryhmässä edustettuina olevien tahojen näkemykset asiasta kuitenkin eriyvät.

Vastikään säädettyssä varhaiskasvatuslain muutoksessa säädetään tuesta samassa pykälässä eri momenttien kautta ja edellytetään tehtäväksi hallintopäätöksiä tietyin kriteerein. Perusopetuslakia olisi tarkoituksenmukaista kehittää samansuuntaisesti, jolloin vahvistettaisiin yhdenmukaisuutta ja jatkumoa varhaiskasvatusta sekä esi- ja perusopetusta koskevissa säädöksissä.

Tuen työryhmä ehdottaa, että

- tukea koskevien lainsäädännöllisten täsmennysten yhteydessä otetaan tarkasteluun tuen tasojen rajapintojen ja niiden välisten erojen selkiyttämisen mahdollisuudet.

4.2.4.2 Yksinkertaistetaan pedagogisia asiakirjoja esi- ja perusopetuksessa

Työryhmän toteuttamien kuulemisten ja keskustelujen pääviestinä on, että tällä hetkellä tuen käynnistämiseen ja toteuttamiseen liittyviä asiakirjoja koetaan olevan liikaa ja ne ovat keskenään päällekkäisiä eli niihin kirjataan samoja asioita. Asiakirjojen täyttäminen on henkilöstölle hankalaa, ja niiden laatiminen vaatii käytännössä useita palavereja ja runsaasti valmistelua. Tällä hetkellä pedagoginen arvio ja pedagoginen selvitys ymmärretään suurelta osin papereiden täyttämisenä, jolloin resursseja karkaa tuen antamisesta moninkertaiseen kirjoittamiseen. Tuen asiakirjoihin paikoin myös kerätään tai kirjataan tietoa, joka ei ole oleellista tuen järjestämisen kannalta tai joka muuten on liian laajaa tai tarpeetonta. Nykyisellään mallilomakkeet mahdollistavat pitkiä kuvauksia oppilaan kokonaistilanteesta, ja paikoin asiakirjat saattavat olla usean sivun pituisia. Tarkennukset asiakirjojen laatimisen ohjeisiin olisivat tarpeen tietosuojankin kannalta.

Olennaista on ennen kaikkea selkiyttää hallinnollisten päätösten sekä pedagogisten asiakirjojen eroa. Laillisuusvalvojen lausunnoissa tuotiin esille, että etenkin erityisen tuen päätöksiä ei aina tehdä lain vaatimusten mukaan eivätkä vaatimukset ole välttämättä kaikille selvät. Erityistä tukea koskevan päätöksen tulee täyttää hallintolain 44 ja 45 §:ssä hallintopäätökselle säädetty vaatimukset. Usein kanteluasioissa on kyse siitä, ettei päätöksestä riittävän yksilöidysti ilmene, mitä on päätetty ja mihin oppilas on oikeutettu (ks. esim. EOAK/1586/2019 ja KHO 20.5.2020/2193).

Työryhmän näkemyksen mukaan olisi tarkoituksenmukaista kehittää asiakirjakokonaisuutta pyrkien etenkin pedagogisen arvion ja pedagogisen selvityksen osalta yhteen asiakirjaan, joka toimisi kaikilla tuen tasoilla. Näiden osalta olisi tarkoituksenmukaista laatia sopivasti muuntuva asiakirja, jota voisi käyttää molempien tuen tasojen tarpeen arvioinnissa. Näin ollen pedagoginen arvio ja selvitys voisivat olla sama lomake, mutta pedagoginen selvitys vaatisi myös lisäkohtia, joiden perusteella erityisen tuen päätös tehdään. Jotta lomakkeet toimisivat aidosti työkaluina, niiden tulisi sisältää valmiita vastausvalikkoja, joista jo nopealla silmäilyllä saisi käsityksen haasteista, annetusta tuesta ja tavoitteista.

Myös henkilökohtaista opetuksen järjestämistä koskevaa suunnitelmaa (HOJKS) koskevat ohjeet tulee selkiyttää. Tämä koskee erityisesti opetussuunnitelman perusteita, mutta myös informaatio-ohjausta.

Esiopetuksen osalta koko asiakirjakokonaisuus vaatii täsmentämistä. Esiopetusta toteutetaan enimmäkseen varhaiskasvatuksen yhteydessä koulun tai päiväkodin tiloissa. Esiopetukseen sovelletaan perusopetuslakia ja sen säädöksiä ja määräyksiä sekä osin varhaiskasvatuslakia tilanteissa, jolloin esiopetus järjestetään päiväkodissa.

Tuen työryhmä ehdottaa, että

- selkiytetään tuen asiakirjojen kokonaisuutta koskevia ohjeita etenkin hallintopäätöksen sekä pedagogisten asiakirjojen erilaisten tehtävien osalta
- muodostetaan pedagogisesta arviosta ja selvityksestä yksi asiakirja, joka toimisi kaikissa tilanteissa
- selkiytetään tuen toteuttamiseksi laadittavia suunnitelmia koskevia ohjeita opetussuunnitelman perusteissa sekä muussa informaatio-ohjauksessa
- tarkastellaan esiopetusta erillisenä omana kokonaisuutenaan tuen asiakirjojen osalta.

4.2.4.3 Täsmennetään tehostettua tukea koskevaa sääntelyä esi- ja perusopetuksessa

Tehostetusta tuesta tarvittaisiin oma pykälä, jossa säädettäisiin nykyistä selkeämmin sen käynnistämisestä sekä toteuttamisesta. Voimassaolevassa perusopetuslaissa tehostettua tukea koskeva sääntely on varsin vähäistä. Tehostettua tukea saavien oppilaiden määrä on kuitenkin kasvanut viime vuosina. Syksyllä 2020 tehostettua tukea sai 69 300 eli 12,2 prosenttia perusopetuksen oppilaista. Perusopetuslain 16 a §:ssä säädetyn tehostetun tuen aloittaminen perustuu pedagogiseen arvioon. Pedagogista arviota ei määritellä perusopetuslaissa vaan sitä koskeva ohjaus sisältyy perusopetuksen opetussuunnitelman perusteisiin. Pedagogiseen arvioon kirjataan tehostetun tuen aloittaminen ja järjestäminen.

Tällä hetkellä hallinnollista päätöstä tehostettuun tukeen siirtymisestä ei tehdä, vaan tehostetun tuen tarve arvioidaan ja todetaan moniammatillisessa yhteistyössä. Virallisen valitusmahdollisuuden sisältävä hallintopäätös vaaditaan vain oppilaan siirtyessä erityiseen tukeen. Yleistä tai tehostettua tukea saavien oppilaiden osalta valituskelpoista hallintopäätöstä ei vaadita.

Varhaiskasvatuslain uudistuksen myötä kyseiseen lakiin sisällytetty tehostetun tuen hallintopäätös on aiheuttanut tarpeen pohtia tehostetun tuen hallintomenettelyä myös perusopetuslain osalta. Työryhmä on kiinnittänyt huomiota asian viranomaisvaikutuksiin, sillä nykyrakenteillakin perusopetuksen oppilaista yli 69 000 on tehostettua tukea saavia oppilaita ja erityisesti tehostetussa tuessa olleiden oppilaiden määrä on kasvanut viimeiset vuodet.

Tulisi pohtia myös tehostettuun tukeen sisältyvien tukimuotojen tarkennusta, esimerkiksi osa-aikaisen erityisopetuksen osalta. Etenkin osa-aikaisen erityisopetuksen rooli tärkeänä erityisopetuksen toimintamallina ja osana aiempaa tuen järjestelmää on nykyisessä oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmässä jäänyt epäselväksi. Osa-aikainen erityisopetus tukimuotona kohdentuu kaikille tuen tasoille. Perusopetuslain mukaan oppilaalla, jolla on vaikeuksia oppimisessaan tai koulunkäynnissään, on oikeus saada osa-aikaista erityisopetusta muun opetuksen ohessa. Osa-aikainen erityisopetus on yksi varhaisen puuttumisen keinoista ja siten keskeisessä asemassa oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmässä. Osa-aikaisen erityisopetuksen tarjoamisen edellytykset ja tarkemmat toteuttamisen periaatteet tulisi täsmentää lainsäädännössä sekä ohjaavissa asiakirjoissa.

Lisäksi tehostettua tukea koskevaa opetuksen toteutuspaikkaa koskeva sääntely on katsottu tarpeelliseksi tarkastella. Tehostetun tuen osalta opetussuunnitelman perusteissa (2014, 63) todetaan, että tehostettu tuki annetaan muun opetuksen yhteydessä joustavin opetusjärjestelyin. Selvitys- ja tutkimusaineistoissa (mm. Lintuvuori & Rämä 2022) on tullut kuitenkin ilmi käytänteitä, joissa on muodostettu kokoaikaisia tehostetun tuen tai tehostetun ja erityisen tuen ryhmiä. Osassa kunnista oppilaita voidaan siis siirtää kokoaikaisiin pien- tai erityisryhmiin myös tehostetun tuen tasolla. Tällaisia normien oletuksen vastaisia tehostetun tuen toteutuspaikkoihin liittyviä erilaisia järjestelyitä tulee tarkastella tarkemmin erityisesti kokoaikaisesti yleisopetuksen ulkopuolella toteutettujen järjestelyiden osalta. On tarpeen selvittää, millaisia päätöksiä näistä tehdään tai onko huoltajilla mahdollisuus valittaa päätöksistä esimerkiksi opetuksen järjestäjille, kun virallista valitusoikeutta aluehallintovirastolle tai muulle vastaavalle taholle ei ole.

Tuen työryhmä ehdottaa, että

- otetaan tarkasteluun lainsäädännöllisten täsmennysten yhteydessä tehostettua tukea koskeva sääntely etenkin tehostetun tuen käynnistämistä ja toteuttamista, tehostettua tukea koskevaa hallintopäätöstä sekä tehostetun tuen opetuspaikkoja koskien
- täsmennetään osa-aikaisen erityisopetuksen toteuttamisen periaatteita normiohjauksessa sekä informaatio-ohjauksessa
- toteutetaan tutkimus koskien tuen toteutuspaikkoihin liittyviä erilaisia järjestelyitä, erityisesti kokoaikaisesti yleisopetuksen ulkopuolella toteutettuja järjestelyitä.

4.2.4.4 Täsmentään erityistä tukea koskevaa sääntelyä esi- ja perusopetuksessa

Erityisen tuen toteuttamista koskevaan sääntelyyn on työryhmän työskentelyn, kuulemisten sekä laillisuusvalvojen lausuntojen perusteella selkeimmin tarvetta. Erityisen tuen sääntelyssä on tarpeen selkiyttää erityisen tuen päätöstä, tuen toteutuspaikkaa sekä

oppilaiden ryhmittelyä, erityisopetuksen määrittelyä sekä joitakin säädösteknisiä yksityiskohtia. Nämä ovat periaatteita, joilla on selkeimmin myös kustannusvaikutuksia. Tämän myötä erityisen tuen lainsäädännön selkiyttämistä koskevat työryhmässä edustettuina olevien tahojen näkemykset eriyvät voimakkaasti.

Voimassa olevan perusopetuslain 17 §:n mukaan erityinen tuki järjestetään oppilaan etu ja opetuksen järjestämisedellytykset huomioon ottaen muun opetuksen yhteydessä tai osittain tai kokonaan erityisluokalla tai muussa soveltuvassa paikassa. Tehostetun tuen osalta opetussuunnitelman perusteissa (2014, 63) todetaan, että tehostettu tuki annetaan muun opetuksen yhteydessä joustavin opetusjärjestelyin. Työryhmän työn taustaksi toteutetun selvityksen (Lintuvuori & Rämä 2022) mukaan tuen toteutuspaikkajärjestelyjä on valtakunnallisesti hyvin erilaisia. Joustavia ja osa-aikaisia pienryhmäjärjestelyitä oli käytössä opetuksen järjestäjillä. Normien oletuksesta poiketen opiskeleminen kokoaikaisesti yleisopetuksen ulkopuolella pienryhmässä tai erityisluokalla koski kuitenkin osin myös tehostettua tukea saavia oppilaita. Kokoaikaiset ryhmittelyt koskevat pienellä osalla opetuksen järjestäjistä myös yleistä tukea saavia oppilaita, niin pienryhmissä kuin erityisluokissakin (Lintuvuori & Rämä 2022, 75–83). Kokoaikaisesti yleisopetuksen ryhmän ulkopuolella tukea voidaan voimassa olevien normien mukaisesti tarjota vain erityisen tuen tasolla. Erityisen tuen päätöksen yhteydessä tulee virallisesti päättää oppilaan pääsääntöisestä opetusryhmästä ja hallintolain mukaisesti tehtävä päätös on valituskelpoinen.

Työryhmän toteuttamissa kuulemisissa sekä keskusteluissa on todettu tarve selkiyttää ja yhdenmukaistaa oppilaiden ryhmittelyä koskevat säädökset eri tuen tasojen välillä. Toisaalta työryhmässä on todettu, että opetuksen järjestämiseen tarvitaan paikallista joustavuutta, jotta tuki voitaisiin toteuttaa ensisijaisesti oppilaalle osoitetussa lähikoulussa, jossa oppilaalla on oikeus käydä. Joustavuudella vaikutetaan myös siihen, että voidaan välttää oppilaan koulupaikan vaihtamiseen liittyvät prosessit. Joustavuuden näkökulmaa tuen kehittämisessä ei ole syytä sivuuttaa, vaikka kaiken kaikkiaan tavoitellaan yhdenmukaistamista.

Erityisen tuen toteuttamisessa on nostettu esiin tarve tarkastella myös erityisen tuen ja erityisopetuksen välistä suhdetta. Voimassaolevan perusopetuslain 17 §:n mukaan ”erityinen tuki muodostuu erityisopetuksesta ja muusta tämän lain mukaan annettavasta tuesta”. Erityisopetus ”järjestetään oppilaan etu ja opetuksen järjestämisedellytykset huomioon ottaen muun opetuksen yhteydessä tai osittain tai kokonaan erityisluokalla tai muussa soveltuvassa paikassa”. Erityisopetuksen lisäksi oppilaalla on oikeus saada kaikkia muitakin alemmilla tasoilla käytössä olevia tukimuotoja. On siis kyse tehostettua tukea laajemmasta tuen tarpeesta ja useammista tuen muodoista. Erityisopetuksen antamisen ei tarvitse tarkoittaa erityisluokkamuotoista erityisopetusta.

Työryhmässä edustettuna olleiden tahojen näkemykset asiasta eriävät voimakkaasti. Yhtäältä on esitetty tarpeen määritellä tarkemmin erityisen tuen toteutus nimenomaan (kokoaikaisena) erityisopetuksena. Pisimmille vietyä tämä johtaisi siihen, että erityinen tuki tarkoittaisi aina kokoaikaista erityisluokanopettajan antamaa erityisopetusta yhdessä tai useammassa oppiaineessa. Tämä asettaisi nykyistä selkeämmän kriteerin erityisen tuen päätökselle. Toisaalta on esitetty, ettei erityistä tukea voi rajata erityisluokanopettajan antaman erityisopetuksen mukaisesti. Erityinen tuki on laajempi kokonaisuus, joka käsittää erityisopetuksen lisäksi muita tukimuotoja oppilaan tuen tarpeen mukaan.

Mikäli erityinen tuki edellyttäisi kokoaikaista erityisopetusta, päätös voisi johtaa oppilaan opetusryhmän vaihtumiseen tai oppilaan koulun vaihtamiseen myös kesken lukuvuoden, ellei koulussa ole tarjolla välittömästi paikkaa erityisluokalla. Tilanne voisi johtaa oppilaan oikeusturvan vaarantumiseen myös siten, että päätöksenteko erityiseen tukeen hidastuisi sinä aikana, kun oppilaalle etsitään sopivaa erityisluokkapaikkaa, sen sijaan, että oppilas saisi erityistä tukea joustavasti nykyisessä opetusryhmässään. Kehittämisessä on tarpeen huomioida myös, että erityisluokanopettajien saatavuudessa on haastetta valtakunnallisella tasolla.

Laillisuusvalvojat nostivat esiin lausunnoissaan, että perusopetuslain 17 §:n 2 ja 3 momentteihin liittyy osin säädösteknistä epäloogisuutta, sillä pykälän 2 momentti säättää erityisen tuen päätöksen sisällöstä ja 3 momentti päätöksen valmistelusta. Mainittujen momenttien järjestys tulisi siten olla toisin päin, jolloin ensin säädetään asian valmistelusta ja vasta sen jälkeen päätöksestä ja sen sisällöstä. Edelleen valmistelua koskevassa nykyisessä 3 momentissa valmistelutoimien järjestys on epäselvä. Johdonmukaisempi järjestys olisi säätää ensin pedagogisen selvityksen laatimisesta ja vasta sen jälkeen oppilaan ja huoltajan kuulemisesta, sillä pedagoginen selvitys on osa kuulemisen kohteena olevaa asiakirja-aineistoa, ja siksi se on myös laadittava ennen kuulemiseen ryhtymistä. Erityistä tukea koskevan 17 §:n osalta ongelmakohtaksi nostettiin se, että päätöksen valmistelua koskeva säännösteksti perusopetuslain 17 §:n 3 momentissa saattaa antaa olettaa, että asia tulee vireille vain viranomaisaloitteisesti. Säädöstekstistä tulisi käydä selvästi ilmi, että asia voi tulla vireille sekä asianosaisaloitteisesti hakemuksesta että viranomaisaloitteisesti ja että huoltajalla on oikeus saada oppilaan asiaa koskevaan hakemukseensa hallintopäätös.

Laillisuusvalvojien lausunnoissa esitetään, että säädöstekstiin tulisi tehdä selvä ero asioihin, jotka on päätettävä jokaisessa erityisen tuen päätöksessä, sekä asioihin, joista päätetään vain silloin, jos päätöksen tekeminen on välttämätöntä. Työryhmän pohdinnoissa on noussut tämän lisäksi esiin myös tarve ohjeistaa hallintomenettelyjen purkamista selkeämmin.

Tuen järjestämisen osalta tulkintaongelmia käytännössä aiheuttaa laillisuusvalvojen mukaan myös perusopetuslain 17 §:n 5 momentti, jossa säädetään, että jos muu opetuksen järjestäjä kuin kunta ei järjestä 1 momentissa tarkoitettua tukea, päätöksen oppilaalle järjestettävästä erityisestä tuesta tekee opetuksen järjestäjän esityksestä oppilaan asuinkunta. Lainsäädännössä olisi tarpeen selvittää, mitä tukea kaikkien koulujen pitää järjestää.

Lisäksi laillisuusvalvojen lausunnoista nousi esiin tarve tarkentaa lainsäädännössä tai vähintään ohjaavissa asiakirjoissa erityisen tuen antamista koskevan päätöksen tekemistä tilanteessa, jossa huoltajat sitä vastustavat. Erityisen tuen antamisessa kyse on oppilaan oikeuden toteuttamisesta, eikä ketään varsinaisesti pakoteta mihinkään.

Laillisuusvalvojen näkemyksen mukaan olisi aiheellista säätää, että erityisen tuen päätöstä tulisi päivittää aina tuen tarpeen muuttuessa. Voimassaolevan perusopetuslain mukaan erityisen tuen päätös tarkistetaan ainakin toisen vuosiluokan jälkeen sekä ennen seitsemännelle vuosiluokalle siirtymistä. Voimassaolevan lain esitöissä (HE 109/2009) todetaan, että päätöstä tulisi oppilaan tuen tarpeen muuttuessa tarkistaa joustavasti myös muuna ajankohtana ja erityisen tuen järjestäminen voitaisiin lopettaa, jos oppilas ei enää erityistä tukea tarvitse, mutta etenkin aluehallintovirastot ovat havainneet, että aina oppilaan erityisen tuen päätöstä ei päivitetä, vaan erityisen tuen antamiseen liittyvät muutokset tehdään ainoastaan oppilaan HOJKSiin. Tällainen toimintamalli johtaa kanteluihin, koska huoltajalla ei ole tilanteessa muutoksenhakuoikeutta.

Työryhmän näkemyksen mukaan erityisen tuen päätöksen päivittämisvelvoitetta on tarpeen tarkastella siten, että se tehdään riittävän usein, mutta myös niin, ettei hallinnollinen työ tarpeettomasti lisäännä. Hallinnollisen päätöksen päivittäminen aiheuttaa myös HOJKS:n päivittämistarpeen.

Tuen työryhmä ehdottaa, että

- otetaan tarkasteluun lainsäädännöllisten täsmennysten yhteydessä erityistä tukea koskeva sääntely, joka koskee etenkin erityisen tuen päätöstä, tuen toteutuspaikkaa sekä oppilaiden ryhmittelyä, erityisopetuksen määrittelyä sekä säädösteknisiä yksityiskohtia.

4.2.4.5 Täsmennetään avustajapalveluita koskevaa päätöksentekoa perusopetuslaissa

Avustajapalvelukäsite on sidottu perusopetuksen maksuttomuuteen (Pol 31 §). Pol 17 §:ssä tarkoitetun päätöksen sisältövaatimuksista säädetään 2 momentissa. Lisäksi sovelletaan hallintolain 44 §:n päätöksen sisältövaatimuksia. Pol 17 §:ssä tarkoitetun

sisältövaatimuksissa todetaan ”mahdolliset tulkitsemis- ja avustajapalvelut”. Sisältövaatimuksissa ei oteta kantaa, tuleeko avustajapalvelun olla henkilökohtainen.

Avustajapalveluiden osalta tulee selkeyttää päätöksentekoa. Yleisessä ja tehostetussa tuessa siitä tulisi antaa erillinen päätös ja erityisessä tuessa se päätetään erityisen tuen päätöksen yhteydessä. Erityisen tuen päätöksen yhteydessä hankaluutta aiheuttaa kaksi eri valitusosoitusta, koska kyse tulisi olla kuitenkin tuen kokonaisuudesta, jossa avustajapalvelu on yksi osa. Tällä hetkellä on epäselvää, kirjataanko avustaja päätökseen aina vai vain silloin, kun kyse on henkilökohtaisesta avustajasta.

Laillisuusvalvojat nostivat esiin, että usein erityisen tuen päätöksissä mainitaan säännönmukaisesti avustajapalvelut ikään kuin informatiivisessa merkityksessä. Tällöin syntyy vaikutelma, ettei riittävällä tavalla hahmoteta, että samalla tehdään avustajapalveluita koskeva hallintopäätös. Usein erityisen tuen päätöksessä on maininta, että oppilas ”saa avustajapalveluita” tai ”oppilaalla on käytettävissä koulun avustajapalvelut”. Etenkin aluehallintovirastot toteavat, että edellä mainittujen kaltaiset ilmaukset hallintopäätöksissä johtavat usein hallintokanteluihin.

Myös eri muutoksenhakureitit POL 17 §:n mukaisessa erityisen tuen järjestämistä koskevassa päätöksessä ja POL 31 §:n mukaisessa avustajapalvelussa aiheuttavat sekavuutta. Laillisuusvalvojien lausunnoissa pidettiin ongelmallisena kokonaisharkinnan puuttumista, koska päätös voi jakautua muutoksenhaussa kahdelle erilliselle muutoksenhakuviranomaiselle; aluehallintovirastolle ja hallinto-oikeudelle. Muutoksenhakureitti on sittemmin korjattu hallituksen esityksen 127/2021 vp:n myötä. Perusopetuslain 17 §:ssä tarkoitettua erityisen tuen järjestämistä ja erityiseen tukeen kuuluvia 31 §:n mukaisia tulkitsemis- ja avustajapalveluja, muita opetuspalveluja ja erityisiä apuvälineitä koskevaan päätökseen saa 1.8.2022 alkaen hakea oikaisua aluehallintovirastolta (laki perusopetuslain muuttamisesta 163/2022).

Laillisuusvalvojien lausunnoissa tuotiin esille, että POL 31 §:ää olisi tarpeen selkeyttää sen suhteen, missä vaiheessa, millä päätöksellä ja millä kriteereillä oikeus saada pykälän mukaisia palveluita syntyy. Vammaisella ja muulla erityistä tukea tarvitsevalla oppilaalla on lisäksi oikeus saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämät tulkitsemis- ja avustajapalvelut, muut opetuspalvelut, erityiset apuvälineet sekä 39 §:n nojalla järjestettävät palvelut.

Tapauksissa, joissa tukeen sisältyy avustajapalveluita, päätöksistä tulisi käydä selkeästi ilmi, minkä sisältöisinä avustajapalvelut on myönnetty. Päätöksistä tulisi siten ilmetä esimerkiksi se, onko myönnettyssä avustajapalvelussa kysymys henkilökohtaisesta avustajasta vai jollakin muulla tapaa järjestetystä avustamisesta. Tältä osin ei ole riittävää, että avustajapalvelun tarkempi sisältö jätetään määriteltäväksi henkilökohtaisen opetuksen

järjestämistä koskevassa suunnitelmassa, jonka laatiminen sinänsä on lakisääteinen velvollisuus, mutta joka ei ole valituskelpoinen hallintopäätös. Asiaan on korkein hallinto-oikeus ottanut kantaa päätöksessään 20.5.2020/2193.

Tuen työryhmä ehdottaa, että

- selkiytetään avustajapalveluita koskeva sääntely etenkin päätöksenteon osalta mahdollisten tukea koskevien lainsäädännöllisten täsmennysten yhteydessä.

4.2.4.6 Selkiytetään erityisiä opetusjärjestelyitä koskevaa perusopetuslain 18 §:ää

Työryhmä on tarkastellut erityisiä opetusjärjestelyitä koskevaa perusopetuslain 18 §:ää erityisistä opetusjärjestelyistä ja todennut kyseisen pykälän ja tukea koskevien pykälien sekä niitä koskevien toimeenpano-ohjeiden edellyttävän selkiyttämistä. Tällä hetkellä opetuksen järjestäjillä on erilaisia tulkintoja ja käytänteitä POL 18 §:n käyttämiselle. Erityisen tuen päätöksessä päätetään tarvittaessa oppilaan opetuksen poikkeavasta järjestämisestä, mutta epäselvää on, mikä on erityisen tuen päätöksen suhde erityisiin opetusjärjestelyihin. Selvennystä kaipaasi se, mitä kaikkea voidaan tehdä erityisen tuen puitteissa ja päätetäänkö erityisen tuen oppilaiden osalta kaikki erityisen tuen päätöksessä. Vaihtoehtoisesti tulisi määritellä, mitä asioita 18 § koskee heidän osaltaan. Myös laillisuusvalvojien lausunnoissa tuotiin esille tarve arvioida perusopetuslain 18 §:n mukaisten erityisten opetusjärjestelyiden soveltamiseen liittyviä ongelmakohtia. Laillisuusvalvojat pitävät tärkeänä, että hallintomenettelyyn liittyvät asiat kirjataan lainsäädäntöön. Nyt esimerkiksi erityisen tuen päätöksen suhteesta erityisiin opetusjärjestelyihin ja pidennetyn oppivelvollisuuden päättämistä mainitaan ainoastaan opetussuunnitelman perusteissa, mikä on ongelmallista lakisidonnaisuusperiaatteen näkökulmasta.

POL 18 §:ää käytetään usein tilanteissa, joissa oppilaan psyykkinen kunto on niin heikko, että hän ei jaksaa opiskella kuin muutamia tunteja päivässä tai ei pysty työskentelemään pienessäkään vahvasti tuetussa ryhmässä. POL 18 §:n nojalla tehdään siis usein koulupäivän tai -viikon lyhentämistä koskevia päätöksiä. Koulupäivien lyhentämiset ovat yleistyneet, mutta ne ovat osin ongelmallisia; niistä päätettäessä olisi määriteltävä myös, mitä oppilas tekee sinä aikana, kun ei ole oppitunneilla. Tilanne voi mahdollistaa oppilaan oikeusturvan vaarantumisen. Aluehallintovirastot ovat havainneet, että kunnat ovat käyttäneet perusopetuslain 18 §:n sääntelyä oppilaan koulupäivän lyhentämiseen tilanteissa, joissa oppilaan koulunkäyntikyky on alentunut. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa huoltajien työssäkäynti estyy ja vastuu opetuksesta siirtyy liian helposti huoltajille. Epäselvää on, onko kyse tällöin oppimisen ja koulunkäynnin tuesta vai oppilashuollollisesta toimenpiteestä, johon tulisi olla huoltajan suostumus. Kysymyksiä on herättänyt se, päätetäänkö

koulupäivän lyhentämisestä silloin ollenkaan 18 §:n mukaisesti ja tehdäänkö asiassa lainkaan hallintopäätöstä.

Lisäksi erityisiä opetusjärjestelyitä koskevia päätöksiä POL 18 §:n nojalla tehdään siirtymisestä vuosiluokkiin sitomattomaan opetukseen ja opiskeluun sekä vapauttamisesta oppiaineen oppimäärän opiskelusta. Laillisuusvalvojen lausuntojen mukaan olisi perusteltua laajemminkin arvioida perusopetuslain 18 §:n soveltamisalaa tilanteissa, joissa vuosiluokkiin sitomattomasta opiskelusta päätetään yksittäisen oppilaan kohdalla opintojen keskeyttämistä ehkäisevänä toimintatapana silloin, kun kyse ei ole oppilaan terveydentilaan liittyvistä syistä. Pykälään liittyvässä päätöksenteossa korostuvat puutteet hallinnollisessa menettelyssä ja oikeussuojassa. Useissa tapauksissa on ollut myös kyse epäselvyyksistä tai erimielisyyksistä siinä, millaista selvitystä erityisiä opetusjärjestelyjä koskevan päätöksenteon tueksi tarvitaan ja minkä tahon vastuulla sen hankkiminen on. Epäselvyyttä on myös siinä, tuleeko erityisistä opetusjärjestelyistä erityisen tuen oppilaalle aina päättää erityisen tuen päätöstä päivittämällä.

Näiden osalta sekä lainsäädäntöä että opetussuunnitelman perusteiden ohjeita olisi tarpeen selkiyttää, sillä kyseisillä päätöksillä on vaikutuksia oppilaan opintojen etenemiseen, päättöarviointiin sekä toisen asteen opintoihin hakeutumiseen.

Tuen työryhmä ehdottaa, että

- selkiytetään erityisiä opetusjärjestelyitä koskevaa sääntelyä perusopetuslaissa ja ohjeistusta opetussuunnitelman perusteissa.

4.2.5 Vahvistetaan monialaisen yhteistyön rakenteita ja ohjausta varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa

Monialainen yhteistyö ymmärretään eri hallinnon- ja tieteenalat yhteen kokoavana ja niiden rajat ylittävänä toimintana. Yhteistyön rakenteiden ja muotojen suunnitelmallisuus helpottavat monialaisen yhteistyön toteuttamista. Hyvä, suunnitelmallinen ja monialainen yhteistyö on avainasia kuntien ja hyvinvointialueiden keskinäisen työnjaon toimivuudelle. Monialaisen yhteistyön toteutumista edistäviä tekijöitä ovat luottamuksellinen ja kunnioittava ilmapiiri, asiantuntijuuden rajojen tunnistaminen ja niiden ylittäminen sekä aika yhteiseen keskusteluun ja reflektointiin. Näiden tekijöiden toteutuminen edellyttää onnistunutta yhteistyön koordinoitua sekä yhteistyö- ja kommunikaatiotaitoja. Lisäksi monialainen yhteistyö vaatii yhteisen käsitteistön ja tavoitteiden muodostamista sekä niiden arviointia.

Varhaiskasvatuksessa velvoite monialaiseen yhteistyöhön on kirjattu varhaiskasvatuslakiin (540/2018, 7 §). Laki velvoittaa varhaiskasvatuksen järjestäjän ja tuottajan toimimaan yhteistyössä opetuksesta, liikunnasta ja kulttuurista, lastensuojelusta ja muusta sosiaali- huollosta, neuvolatoiminnasta ja muusta terveydenhuollosta vastaavien sekä muiden tarvittavien tahojen kanssa lapsen tarvitseman tuen ja palvelujen kokonaisuuden arvioimiseksi, suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi. Varhaiskasvatuksen monialaisen yhteistyön kumppaneita lapsen tarvitsemassa tuessa ovat yleisemmin neuvola, lastensuojelu ja muut sosiaali- ja terveyspalvelut. Varhaiskasvatuksessa tavoitteellinen, suunnitelmallinen ja systemaattinen monialainen yhteistyö on laadukkaan varhaiskasvatuksen ja lapsen saaman tuen toteutumisen tärkeä elementti.

Varhaiskasvatuksen käytännön toiminnassa käytetään kahta käsitettä, moniammatillisuus ja monialaisuus, osin päällekkäin. Niiden tarkentaminen olisi tarkoituksenmukaista. Monialainen yhteistyö sisältää kasvatusta ja koulutussektorin ulkopuolisia tahoja sekä lapsen huoltajat. Monialainen yhteistyö edellyttää rakenteiden ja verkostojen muodostamista eri sektorien ammatillisten toimijoiden välillä. Varhaiskasvatuksen keskeinen lakisääteinen yhteistyökumppani on lastenneuvola. Sote-uudistuksen myötä hyvinvointialueille laaditaan lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma, jossa tulee kuvata varhaiskasvatuksen monialainen yhteistyörakenne. Monialaisuutta ei ole toivottavaa kiinnittää tuen tasoihin, sillä monialaisen yhteistyön tulee toimia kaikilla tuen tasoilla. Tärkeää on, että yhtenäisyys varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen ja opetussuunnitelmien perusteiden kanssa säilyy, koska monialaiset toimijat ovat ainakin osin samat.

Esi- ja perusopetuksessa monialaisen yhteistyön ja tuen kannalta tärkeimpänä koko koulun taholta järjestettynä tukimuotona on toimiva yhteisöllinen oppilashuolto. Oppimisen ja koulunkäynnin tuessa moniammatillinen yhteistyö oppilashuoltopalvelujen ammattilaisten kanssa liittyy ensisijaisesti tehostetun tuen aloittamiseen ja järjestämiseen sekä erityisen tuen päätöksissä moniammatillisena yhteistyönä oppilashuollon ammattihenkilöiden kanssa tehtävään selvitykseen (Perusopetuslaki 16 § ja 17 §).

Oppilashuoltopalveluina ja monialaisessa asiantuntijaryhmässä toteutettava yksilökohtainen oppilashuolto toteutetaan moniammatillisesti, dialogisesti ja suunnitelmallisesti, jotta kaikkia oppilaita voidaan tukea. Perusterveydenhuolto, erikoissairaanhoito, kehitysvammanhuolto ja sosiaalitoimi ovat tarvittaessa mukana lapsen tai nuoren elämässä tukemassa niin varhaiskasvatus- ja koulupolun sujumista kuin muitakin elämän osa-alueita lapsen tai nuoren yksilöllisten tuen tarpeiden mukaisesti.

Vaativaa monialaista tukea tarvitsevaa lasta tai nuorta tukemaan tarvitaan usein myös laajan osaamisen oppilaitoksia tai yksiköjä. Tällaisia asiantuntevia tahoja ovat erityishuollon palveluiden yhteyteen sijoittuvat Elmeri-koulut, Oppimis- ja ohjauskeskus Valteri, sairaalaopetus, sairaalassa järjestettävä varhaiskasvatus, valtion koulukotikoulut ja kunnalliset

erityiskoulut. Yhteistyö näiden oppilaitosten ja toimintojen kanssa on vaativassa monialaisessa tuessa oleellista. Lapsi tai nuori ja hänen perheensä, huoltajansa tai sijaishuoltajansa ovat yhteistyön keskiössä.

Hyvinvointialueiden perustaminen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus asettavat sekä mahdollisuuksia että vaatimuksia monialaiselle yhteistyölle. Oppimisen ja koulunkäynnin tuen toteuttamisessa sekä oppilashuollon toteuttamisessa yhteistyö on avainasia. Toimivaa yhteistyötä tulisi vahvistaa sekä toimialojen kesken, varhaiskasvatus- ja opetushenkilöstön kesken että kotien kanssa. Tämän tulisi korostua sekä ohjaavissa asiakirjoissa ja suunnitelmissa että käytännön toimissa.

Tuen työryhmä ehdottaa, että

- luodaan monialaiseen yhteistyöhön eri toimijoiden kesken selkeät rakenteet ja toimintakäytännöt sekä vahvistetaan monialaisen yhteistyön tavoitteita, suunnitelmallisuutta, systemaattisuutta ja arviointia
- vahvistetaan lasten, oppilaiden ja huoltajien roolia monialaisessa yhteistyössä
- tuotetaan ohjausmateriaalia monialaisen yhteistyön kehittämiseen.

4.2.6 Täsmennetään vaativaan monialaiseen tukeen liittyvää kokonaisuutta ja kehitetään monialaisen yhteistyön toteuttamisen edellytyksiä varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa

Varhaiskasvatus

Joidenkin lasten tuen järjestäminen ja toteuttaminen edellyttävät vahvaa ja organisoitunutta monialaista yhteistyötä sekä osaamista varhaiskasvatuksen ulkopuolelta. Tällaista vaativaa tukea tulee tarkastella irrallaan lapsen tarvitsemasta yleisestä, tehostetusta ja erityisestä tuesta. Lapsen oikeutta pedagogiseen varhaiskasvatukseen tulee vahvistaa vaativan tuen tilanteissa.

Varhaiskasvatuksessa järjestettävä lapsen tuki on jo nykyisin monialaista. Esimerkiksi terapeutit toteuttavat lapsen tarvitsemaa tukea lapsen varhaiskasvatuspaikassa. Vaativan tuen käsitteen käyttöön ottamisella ei näin ollen välttämättä saavutettaisi mitään uutta varhaiskasvatuksessa. Vaativan tuen käsitteen määrittely ei myöskään selkeyttäisi tuen rakennetta, koska monialainen tuki (kuntoutus, terapia, lääkinnällinen tuki) sisältyy jo nykyisin erityiseen tukeen. Jotta vaativa tuki ei muodostuisi omaksi tuen tasokseen, olisi selkeintä ottaa käyttöön käsite vaativa monialainen tuki.

Käsitettä määriteltäessä olisi tärkeää säilyttää yhtenäisyys eri koulutusasteiden välillä. Tämä edistäisi yhteistä ymmärrystä varhaiskasvatuksesta alkaen ja toisi selkeyttä vuoropuheluun muiden toimijoiden kanssa. Yhteistä keskustelua jäsentävä käsite olisi tarpeen myös siksi, että lapsen tilanteen äkisti heikentyessä saataisiin nopeasti koottua tarvittavista asiantuntijoista koostuva monialainen verkosto lapsen ympärille. Monialaisen yhteistyön käynnistäminen nopeasti edellyttäisi sitä, että verkostot ja vuoropuhelun rakenteet ovat olemassa.

Lapsen tuen toteuttaminen monialaisesti vaatii yhteistyötä ja suunnittelua ja sektorirajat ylittävää yhteistyötä, ja onkin tärkeää, että monialaiseen yhteistyöhön luodaan veloitettavat toimintakäytännöt ja yhteistyön muodot tarvittaessa säädösperustaa uudistamalla. On tärkeää huolehtia, ettei yhteistyökäytänteiden rakentaminen jää pelkästään paikallisen päätöksenteon varaan. Toisaalta on erittäin tärkeää varmistaa nykyistä paremmin niidenkin lasten oikeus monialaiseen tukeen, joilla ei ole diagnoosia tai olemassa olevaa monialaista tukiverkkoa esimerkiksi sairauden tai vammaisuuden takia. Varhaiskasvatukseen tarvitaan selkeästi sovittuja yhteistyön varmistavia toimintamalleja erityisesti neuvola-varhaiskasvatus-nivelvaiheeseen ja tämän jatkumona esi- ja perusopetukseen. Lapsen oikeusturvan kannalta on tärkeää, että riittävä tieto siirtyy eri hallintokuntien, toimijoiden ja henkilöstön välillä.

Sektorirajat ylittävissä yhteistyöverkostoissa toimivien ammattilaisten monialaista osaamista tulee voida hyödyntää nykyistä paremmin lapsen tuessa. Tämän lisäksi tulee varmistaa, että jokaisella ammattilaisella, mukaan lukien päiväkodin johtajat, rehtorit ja kunnan hallinto, on riittävä tieto ja osaaminen toteuttaa tukea oman tehtävänsä mukaisesti.

Varhaiskasvatuksen ja sosiaali- ja terveystalveluiden sekä kuntien ja hyvinvointialueiden vastuunjakoa ja verkostoja tulee selkeyttää ja vakiinnuttaa paikallisesti. Kehittämisessä tulee huomioida alueellisten käytänteiden ja palveluiden omaleimaisuus sekä olemassa olevat vahvuudet. Kehittämistä tulee tehdä systemaattisesti ja suunnitelmallisesti.

Esi- ja perusopetus

Vaativan erityisen tuen kehittämis- ja yhteistyöverkostojen (VIP-verkosto 2018–2022) tavoitteena on ollut vahvistaa oppimisen ja koulunkäynnin tukea niille oppilaille, jotka tarvitsevat oppimisensa, kasvunsa ja hyvinvointinsa tueksi erityisen vahvaa, yksilöllistä ja monialaista tukea. Nimellä VIP (Very Important Person) verkoston kehittämistyössä viitataan niihin lapsiin ja nuoriin, jotka tarvitsevat oppimiseensa ja kuntoutumiseensa vaativaa erityistä tukea, joka on yleensä pitkäkestoista, intensiivistä ja moniammatillisesti toteutettua. Tällaista vaativampaa tukea tarvitsevat oppilaat, jotka ilman vahvaa monialaisempaa ymmärrystä ja tukea ovat vaarassa irtautua koulutuksesta. Varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa on lapsia ja nuoria, joiden toiminta tai oireilu on heille itselleen

vahingollista ja voi olla lähikouluun kestänyt, esimerkiksi itsetuhoinen, sosiaalisissa tilanteissa ahdistuva tai aistiiherkkä lapsi tai nuori, aggressiivisesti käyttäytyvä kehitysvammainen, vakavasti päihteillä ja rikoksilla oireileva, karkaileva nuori, toistuvasti väkivaltainen oppilas tai oppilas, jolla on vakava kiusaamis- tai traumatausta, sekä kouluikäiset oppilaat.

Kaikille yhteisen, inklusiivisen koulun tavoitteen myötä yhä harvempi oppilas on yhä lyhyemmän aikaa sellaisessa opetuksessa, jossa on spesifiä, kohdentunutta osaamista vaativaa ja monialaista osaamista edellyttävää tukea tarvitsevan lapsen tai nuoren tarpeisiin (sairaalaopetusyksiköt, Elmeri-koulut, valtion koulukotikoulut sekä Oppimis- ja ohjauskeskus Valteri). Oppilaan oikeuksien näkökulmasta tämän voi lähtökohtaisesti ajatella olevan hyvä suunta, kun lapsella on mahdollisuus sosiaalistua omassa lähiympäristössään. Vaarana kuitenkin on, että oppilas jää vaille tarvitsemaansa tukea, mikäli osaaminen ja mahdollisuudet lähikoulussa eivät riitä vastaamaan monialaisiin, vaativiin tarpeisiin.

Vaativan erityisen tuen käsite otettiin käyttöön Jyväskylän yliopiston hankkeessa (VETURI-hanke – Kasvatustieteiden ja psykologian tiedekunta (jyu.fi), ja sitä käytettiin myös Vaativan erityisen tuen kehittämisryhmän loppuraportissa (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2017). Käsite on ollut käytössä myös loppuraportin kehittämis ehdotusten myötä käynnistyneessä VIP-verkostossa. Käsitettä käyttöön otettaessa sillä pyrittiin kuvaamaan tarjottavan tuen vaativuutta sekä opetuksen ja moniammatillisen yhteistyön kokonaisuutta sellaisille oppilaille, joilla on vakavia psyykkisiä pulmia, moni- tai vaikeavammaisuutta, kehitysvammadiagnoosi tai autismikirjon diagnoosi.

Tällä hetkellä esi- ja perusopetuksen lainsäädäntö ja ohjaavat asiakirjat eivät tunne vaativan erityisen tuen käsitettä. Nykytilanteessa käsite saattaa luoda vääränlaisen mielikuvan neljänneistä tuen tasosta tai portaasta. Käsite on käyttöön levitessään saanut erilaisia merkityksiä, joten sen tarkoituksenmukaisuuden arviointi ja määrittely suhteessa oppimisen ja koulunkäynnin tukeen on tarpeen. Käsite tulisi tilanteen selkeyttämiseksi muotoilla uudelleen sekä tunnistaa ja määritellä lainsäädännössä ja normeissa.

Vaativan tuen keskiössä on lapsi tai nuori, jota varten tukitoimia suunnitellaan ja ylläpidetään, yhteistyössä huoltajien tai sijaishuoltajien kanssa. Kaiken perustana on laadukas esi- ja perusopetus ja kaikkia oppilaita tukeva toimintakulttuuri, johon liittyvät arvot, asenteet, opetussuunnitelma, perusopetuslain mukainen oppimisen ja koulunkäynnin tuki sekä yhteisöllinen opiskeluhoito. Koulupolun sujumista ja muita elämän osa-alueita tukemaan tarvitaan yhteistyöhön tilanteen mukaan yksilökohtainen opiskeluhoito, perusterveydenhuolto, erikoissairaanhoito, kehitysvammahuolto, sosiaalitoimi sekä laajan osaamisen oppilaitokset ja yksiköt (Elmeri-koulut, Oppimis- ja ohjauskeskus Valteri, sairaalaopetus ja Valtion koulukotikoulut). (Äikäs & Pesonen 2022.)

Tällä hetkellä käytössä oleva vaativa erityinen tuki- tai vaativa tuki -käsite edellyttää esi- ja perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen kontekstissa tarkempaa määrittelyä. Määrittelyä on aloitettu vaativan erityisen tuen tutkimus- ja kehittämishankkeessa (Tuvet 2018–2021), jonka pohjalta on laadittu ehdotus käsitteen täsmentämisestä. Tuoreen vaativaa erityistä tukea käsittelevän tutkimuksen tulokset osoittavat, että vaativa monialainen tuki on vaativaa erityistä tukea kattavampi ja selkeämpi käsite. Erityinen-sana on syytä jättää selvyys- vuoksi käsitteestä pois, mutta siitä voitaisiin käyttää myös jo kielenkäyttöön jalkautunutta synonyymiä vaativa tuki. (Äikäs & Pesonen 2022.) Tuen työryhmän yhteinen näkemys on, että vaativa erityinen tuki -käsite olisi tarkoituksenmukaista muuttaa muotoon vaativa monialainen tuki. Tällaisen vaativan tuen toteuttamisessa ei ole kyse varhaiskasvatustlain tai perusopetuslain mukaisen oppimisen ja koulunkäynnin tuen neljänneistä portaasta, vaan siitä, millaista moniammatillista ja monialaista yhteistyötä ja yhteistä kehittämistä vaaditaan niiden lasten ja nuorten tukemiseksi, joiden on havaittu tarvitsevan oppimiseensa ja kuntoutumiseensa vaativampaa ja intensiivisempää tukea. Tuen työryhmän näkemysten mukaan käsite tulisi informaatio- ja tarvittaessa normiohjauksen avulla vakiinnuttaa muotoon vaativa monialainen tuki.

Tuen työryhmä ehdottaa, että

- vakiinnutetaan informaatio-ohjauksen avulla lapsen tai oppilaan yksilöllistä ja monialaista yhteistyötä edellyttävän tuen käsitteeksi vaativa monialainen tuki; tarvittaessa asia huomioidaan myös normiohjauksessa
- varmistetaan, että sektorirajat ylittävään lapsen ja oppilaan tuen toteuttamista koskevaan yhteistyöhön on olemassa velvoittavat, pysyvät ja kaikkien toimijoiden tiedossa olevat yhteistyön rakenteet ja verkostot. Kunkin toimijan tehtävä- ja vastuualueet tulee selkiyttää osana monialaista yhteistyötä ja tuen toteuttamista.

4.2.6.1 Täsmennetään toiminta-alueittain järjestettävää opetusta koskevat periaatteet

Toiminta-alueittain järjestettävä opetus on opetusmuoto vaikeasti kehitysvammaisille tai muulla tavoin vammaisille tai sairaille perusopetuksen oppilaille. Toiminta-alueittain järjestettävään opetukseen liittyvien hallinnollisten päätösten sekä käytänteiden ohjausta on kehittänyt yksi VIP-verkoston kolmesta monialaisesta teemaryhmästä. Taustalla toiminta-alueittain järjestettävään opetukseen liittyvän teemaryhmän perustamisessa olivat tiedostetut käytännön haasteet. Opetuksen järjestäjien on havaittu kaipaavan tarkempia ohjeistuksia opetukseen ja selkeämpiä yhteisesti laadittuja toimintamalleja (ks. myös Rämä 2021).

Päätös toiminta-alueittain järjestettävästä opetuksesta tulisi toimijoiden mukaan selkiyttää siten, että kävisi ilmi, milloin päätöksenteon pohjana on koulun ulkopuolinen lausunto

ja mikä merkitys on kyseisen päätöksen tuomalla tuella. Kunnat määrittelevät omissa ratkaisuissaan oppilaan saamaa tukea näiden päätösten perusteella.

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa (2014) toiminta-alueittaisen opetuksen osuus on säilynyt vuosikymmenien ajan muuttumattomana ja melko niukkana. Opetussuunnitelman perusteissa ohjeistusta siitä, milloin toiminta-alueittainen opetus valitaan, on vähän, ja sitä tarvittaisiin lisää opetussuunnitelmatasolle. Perusopetuksen opetussuunnitelmassa todetaan, että opetus järjestetään toiminta-alueittain vain, kun todetaan, ettei oppilas kykene opiskelemaan edes oppiaineiden yksilöllistettyjä oppimääriä. Opetushallitus on tuottanut informaatio-ohjeistusta toiminta-alueittain järjestettävästä opetuksesta ja siihen liittyvistä hallintopäätöksistä viranomaissivuilleen, mutta tietoa ja ohjausta toiminta-alueittain järjestettävästä opetuksesta tarvitaan erityisesti opetussuunnitelman perusteisiin.

Toiminta-alueittain järjestettävän opetuksen järjestämiseen tarvitaan ohjeistuksia tilanteissa, jossa oppilas ei vakavan vamman tai sairauden vuoksi pysty fyysisesti osallistumaan koulun opetukseen. Tietoa tarvitaan etenkin opetuksen järjestäjän ja koulun velvollisuuksista ja vastuista.

Toiminta-alueittain järjestettävä opetus suunnitellaan ja toteutetaan yhteistyössä oppilaan ja huoltajan kanssa. Lisäksi tehdään opettajien keskinäistä sekä muun henkilöstön ja eri asiantuntijoiden välistä yhteistyötä. Opetushallitus suosittelee, että sosiaali- ja terveystalvelujen alainen kuntoutus ei ole koulun opetusta, vaan oppilaalle tehdään perusopetuslain 18 §:ään perustuen vapautus opetuksesta. Opetuksen ja kuntoutuksen yhteistyöhön ja yhteensovittamiseen tarvitaan niin ikään selkeitä ohjeita.

Lisäksi olisi tarkasteltava toiminta-alueittain järjestettävän opetuksen toteuttamista esiopetuksessa. Usein oppilaan oppiminen on hidasta tai kohdistuu toimintakyvyn edistämiseen ja ylläpitämiseen, jota voisi jo tukea esiopetuksessa osana HOJKSin tavoitteita.

Tuen työryhmä ehdottaa, että

- lisätään opetussuunnitelman perusteisiin ohjeistusta toiminta-alueittain järjestettävän opetuksen valinnassa
- lisätään informaatio-ohjausta opetuksen järjestäjän ja koulun velvollisuuksista ja vastuista
- laaditaan selkeä ohjeistus opetuksen ja kuntoutuksen yhteistyöhön ja yhteensovittamiseen
- tarkastellaan toiminta-alueittain järjestettävän opetuksen toteuttamisen mahdollisuuksia esiopetuksessa.

4.2.6.2 Vahvistetaan sijoitettujen lasten ja nuorten oikeutta esi- ja perusopetukseen ja tukeen

Kunnan velvollisuus on järjestää opetus kaikille oppilaille lähikouluperiaatteen mukaisesti ja inklusiota edistäen sekä yhdenvertaisin periaattein. Kodin ulkopuolelle sijoitettujen oppivelvollisten oikeus saada opetusta (POL 30 §) ja riittävää tukea ei lapsen sijoituspaikkaan siirtyessä aina toteudu saumattomasti. Viiveet opetuksen aloittamisessa uudessa asuinpaikassa voivat johtua esimerkiksi tiedonkulun ongelmista, toimintatavoista tai siitä, ettei lapsen koulupaikkaa oteta huomioon sijoitusta suunniteltaessa. VIP-verkoston Sijoitetut lapset -teemaryhmä on työskentelyssään kiinnittänyt erityistä huomiota sijoitettujen lasten koulunkäyntiin ja pyrkii toiminnassaan ja kehittämistyössään edistämään lasten ja nuorten koulutuksellisen tasa-arvon toteutumista asuinalueesta riippumatta sekä vahvistamaan sijoitettujen lasten ja nuorten koulunkäyntiä, oppimista ja osallisuutta.

Kodin ulkopuolelle sijoitetut lapset ja nuoret ovat haavoittuvassa asemassa oleva ryhmä, jonka opetuksen järjestäminen voi edellyttää poikkeavia ratkaisuja ja aiheuttaa kunnissa haasteita erityisesti tilanteissa, jossa lapsen liikkumista on rajoitettu lastensuojelulain nojalla. Tällöin lapsen tai nuoren mahdollisuus osallistua opetukseen kunnan osoittamassa lähikoulussa estyy. Ratkaisuja on haettu mm. erityisistä opetusjärjestelyistä (POL 18 §). Lastensuojelulaitokset ovat pääsääntöisesti yksityisiä toimijoita ilman opetuksen järjestämislupaa (pois lukien valtion koulukodit ja muutama yksityinen toimija). Tulisi selvittää, miten opetus näissä tilanteissa järjestetään.

Yhteistyön sijoitettujen lasten koulunkäynnin tasa-arvoisen ja inklusiivisen toteutumisen edistämiseksi tulisi VIP-toimintakauden jälkeen jatkua olemassa olevissa rakenteissa. Tämä edellyttää valtakunnallista yhteistyötä, jossa kaikkien lasten sivistyksellisistä oikeuksista pidetään kansallisesti huolta. Toimenpiteitä tarvitaan sekä kansallisella että paikallisella, kunnan ja koulun tasolla. Tulisi muodostaa pysyviä monialaisia ryhmiä, jotka kykenevät vastaamaan sijoitettujen lasten koulunkäynnin seurannasta, ohjauksesta ja neuvonnasta. Yhdenvertaisuuden toteutumiseksi kyseisen oppilasryhmän opetuksen järjestämisen erityispiirteet tulisi huomioida myös opetussuunnitelmaohjauksessa.

Tuen työryhmä ehdottaa, että

- selvitetään, miten opetus järjestetään sellaisissa tilanteissa, joissa lapsen liikkumista on rajoitettu lastensuojelulain nojalla
- jatketaan yhteistyötä sijoitettujen lasten koulunkäynnin tasa-arvoisen ja inklusiivisen toteutumisen edistämiseksi olemassa olevissa valtakunnallisissa ja alueellisissa (hyvinvointialue) rakenteissa ja monialaisissa ryhmissä sekä huomioidaan sijoitettujen lasten opetuksen järjestämisen erityispiirteet opetussuunnitelmaohjauksessa.

4.2.6.3 Edistetään sairaalaopetuksen konsultatiivista palvelua

Tarve sairaalaopetuksen konsultatiiviselle palvelulle on koettu erittäin suureksi. Konsultatiivisen sairaalaopetuksen kehittäminen on sopusoinnussa yleisen erityispedagogisen kehittämisen kanssa. Teoreettisesti jäsennettynä voidaan puhua sairaalaopetuksen muuttuvasta roolista inklusiivista koulujärjestelmää tukevan tukiparadigman suuntaan poikkeuksena aiemmasta kuntoutusparadigmapainotuksesta (ks. Äärelä ym. 2021, 20–22). Hoitoajoiltaan ja -käytännöiltään muuttuneen lasten ja nuorten erikoissairaanhoidon myötä yhä useampi psyykkisesti oireileva lapsi ja nuori opiskelee lähikoulussaan. Tuen saamiseksi on tärkeää suunnata sairaalaopetuksen osaamista lähikouluille. Sairaalaopetuksella on keskeisin rooli sellaisten peruskoululaisten opetuksen tuottamisessa, joilla on vakavia lasten ja nuorisopsykiatrisia pulmia (Äärelä & Huusko 2021). Sairaalaopetuksen konsultatiivisten palveluiden lisääntymisen myötä sairaalaopetus kehittyy inklusiivisen perusopetuksen suuntaisesti tukemaan yhä paremmin lähikouluja erikoissairaanhoidossa olevien oppilaiden kohtaamista ja opetuksen järjestämistä (Äärelä ym. 2021). Konsultatiivisen sairaalaopetuksen kehittäminen myös tulevaisuudessa on moninaisten oppilaiden, heidän opettajiensa ja koulujensa etu.

Raportissa edellä (luku 2.2.5) esitetyn sairaalaopetuksen tilannekuvan mukaisesti sairaalaopetusta ja sen osaamiskeskustoimintaa on ehdotettu kehitettävän siten, että toiminta koostuisi neljästä osa-alueesta: 1) osasto-opetuksen järjestäminen, 2) avo-opetuksen järjestäminen, 3) sairaalaopetusjaksoihin liittyvän siirtymis- ja palautuskonsultaation järjestäminen nivelvaiheessa oleville oppilaille ja 4) sairaalaopetuksen ennaltaehkäisevän ja tilannearviokonsultaation sekä pedagogisen konsultaation järjestäminen ei-sairaalaopetuksessa oleville oppilaille. Palvelut koskevat esi- ja perusopetusikäisiä oppilaita. Sairaalaopetuksen ennaltaehkäisevän ja tilannearviokonsultaation sekä pedagogisen konsultaation järjestäminen ei-sairaalaopetuksessa oleville oppilaille edellyttäisivät voimassa olevan perusopetuslain 4 a §:n päivittämistä sairaalaopetuksen nykytilannetta vastaavaksi. Työryhmä on tarkastellut kehittämis ehdotuksia, mutta työryhmässä edustettuina olevien tahojen näkemykset niiden toteuttamisesta ja lainsäädännön täsmentämisestä kuitenkin eriaavat.

Tuen työryhmä ehdottaa, että

- otetaan tarkasteluun sairaalaopetuksen toteuttamista koskeva sääntely tukea koskevien lainsäädännöllisten täsmennysten yhteydessä.

4.2.6.4 Selvitetään vaativan konsultaation laajentamisen mahdollisuuksia

Vaatu-toimijat (Elmeri-koulut, Oppimis- ja ohjauskeskus Valteri, sairaalaopetus ja Valtion koulukotikoulut) ovat vuoden 2022 aikana pilotoineet yhteistyössä toteutettavaa vaativan konsultaation palvelua tilanteisiin, joissa koetaan, etteivät lähipalvelut riitä turvaamaan

lapsen tai nuoren kasvua, kehitystä, oppimista ja koulupolkua. Tilanteissa, joissa tuen tarve jatkuu vahvana monipuolisesta lähipäiväkodissa tai -koulussa saadusta tuesta ja lähipalveluiden käyttämisestä huolimatta, on varhaiskasvatuksen ja opetuksen järjestäjän mahdollista pyytää tilanteeseen Vaatu-toimijoiden yhdessä tuottamaa vaativan konsultaation palvelua. Vaativan konsultaation pilotointi käynnistyi maaliskuun 2022 alussa.

Opetuksen järjestäjien omia konsultatiivisia käytänteitä on kehitetty mm. opetushenkilöstön täydennyskoulutuksiin suunnattujen valtionavustusten avulla, mutta erikoistuneempaa osaamista tarvitaan sellaisissa tilanteissa, joihin ei lähikoulussa ja -palveluissa kyetä riittävän hyvin vastaamaan. Vaativan konsultaation tarkoituksena on vahvistaa paikallista pedagogista osaamista, tukea ja monialaista yhteistyötä ja löytää yhdessä lapsen varhaiskasvatuspaikan ja oppilaan lähikoulun kanssa ratkaisuja lapsen tai nuoren erityisen vaativiin tilanteisiin, jotka voivat liittyä esimerkiksi psyykkisiin pulmiin, moni- ja vaikeavammaisuuteen, kehitysvammaisuuteen, autismikirjoon tai muihin neuropsykiatrisiin häiriöihin.

Vaativa konsultaatio voi toteutua konsultaationa, jossa keskitytään siihen, kuinka yhden lapsen tai nuoren oppimista ja koulunkäyntiä voidaan tukea, tai pedagogisena yleiskonsultaationa, jossa tarkastellaan esimerkiksi ryhmän toimintaa. Konsultaation vaikuttavuus paranee, kun sitä ohjataan työyhteisön osaamisen ja toimintakulttuurin kehittämiseen. Pilotoinnissa kerätään VIP-verkoston toimintakauden loppuun saakka kokemuksia Vaatu-toimijoiden yhteisestä kehittämistoiminnasta ja osaamisen jalkauttamisesta opetuksen järjestäjien, lähikoulujen sekä yksittäisten oppilaiden ja opettajien tueksi.

Jotta tätä toimijoiden osaamista yhdistävää palvelua olisi mahdollista jatkaa myös pilotoinnin ja VIP-verkoston vakiinnuttamiskauden jälkeen, on tarpeen huomioida joitakin yhteisen konsultaatiopalvelun järjestämisen kannalta keskeisiä näkökohtia. Lähtökohtana tulee olla, että jokaisella varhaiskasvatuksen ja opetuksen järjestäjällä olisi riittävän vahvat omat konsultatiiviset käytänteet tai kunta- ja päiväkot-/koulutason ohjauspalvelu. Näitä omia käytänteitä ja palveluja täydentävän vaativan konsultaation palvelun tulisi puolestaan olla monialaista ja sitä tulisi sen vuoksi toteuttaa kiinteässä yhteistyössä sosiaali- ja terveyspalvelujen ja niiden vastaavien konsultatiivisten rakenteiden kanssa.

Eri Vaatu-toimijoiden konsultaation toteuttamiseen osallistuminen edellyttää sen mahdollistavia toimenpiteitä. Valtion koulukotikoulun osalta edellytys on valtakunnallisen asiantuntijaroolin vakiinnuttaminen: jotta konsultointityö voi kuulua valtion koulukotikoulun tehtäviin, sille tulee olla vakiintunut rooli ja sen myötä toiminnalle osoitettu resurssi. Myös Elmeri-koulujen osalta niiden asiantuntijarooli tulisi vakiinnuttaa ja varmistaa Elmeri-koulujen asiantuntijoiden mahdollisuus toteuttaa konsultoivaa työtä siten, ettei sen toteuttaminen riipu yksittäisten kuntien halusta tai mahdollisuuksista. Sairaalaopetukselle on vuoksi 2021–2023 käynnissä erillinen opetus- ja kulttuuriministeriön valtionavustusrahoitus

konsultatiivisen sairaalaopetuksen kehittämiseen. Lakisääteiset edellytykset niiden toiminnalle antaa PoL 4 a §, ja konsultatiivinen työ tulisi huomioida siinä.

Yhtenä kehittämisohjauksena Vaativan erityisen tuen kehittämisryhmän raportissa oli VIP-verkostojen luominen. Tämän menossa olevan toisen toimintakauden (2021–2022) tavoitteena on toiminnan vakiinnuttaminen. Vaatu-toimijoiden yhteistyö ja sen osana Vaativa konsultaatio ovat keskeinen osa alkuperäisenä tavoitteena ollut vaativan erityisen tuen palvelu- ja kehittämisverkoston toimintaa. Vaativa konsultaatio tulisi vakiinnuttaa pysyväksi rakenteeksi. Tämä vastaisi osaltaan myös asetettuun tavoitteeseen VIP-verkoston vakiinnuttamisesta. Vaativan konsultaation vakiinnuttaminen edellyttää lainsäädännöllisiä muutoksia.

Tuen työryhmä ehdottaa, että

- selvitetään mahdollisuuksia vaativan konsultaation vakiinnuttamiselle pysyväksi rakenteeksi ja otetaan tarkasteluun sen mahdollisesti edellyttämät lainsäädännölliset muutokset.

4.2.6.5 Selvitetään sairaalassa järjestettävää varhaiskasvatusta ja sen säätämistä lailla

Lapsille ja perheille sairaalassa järjestettävä varhaiskasvatus on tärkeää, ja sen koetaan turvaavan pysyvyyttä ja jatkuvuutta lapsen elämässä. Nykyisin kaikissa sairaanhoitopiireissä ja sairaaloissa ei järjestetä varhaiskasvatusta, mikä asettaa sairaalahoidossa olevat lapset epäyhdenvertaiseen asemaan. Myös varhaiskasvatustoiminnan järjestämisen ja rahoittamisen mallit vaihtelevat sairaaloiden välillä. Olisi tarpeen selvittää, minkälaisia toimintajärjestelyjä sairaaloissa järjestettävässä varhaiskasvatuksessa on. Myös yhteistyön vahvistaminen sairaalaopetuksen kanssa on tärkeä elementti sairaalavarhaiskasvatuksen kehittämisessä.

Sairaalassa järjestettävän varhaiskasvatuksen sisällyttämisestä lainsäädäntöön tulee tehdä kattava selvitys. Selvityksessä tulee tarkastella sairaalassa järjestettävän varhaiskasvatuksen järjestämisvastuita ja -velvoitteita, kelpoisuuksia sekä yhteistyörakenteita kuntien, sairaanhoitopiirien ja sairaaloiden sekä sairaalaopetuksen kesken. Nykyisin lapsella, joka on väliaikaisesti estynyt osallistumasta varhaiskasvatukseen esimerkiksi sairaalassa hoidettavan sairauden tai infektioherkkyyden vuoksi, ei ole oikeutta saada varhaiskasvatusta. Lapsen subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen ei siis toteudu silloin, kun hän ei voi osallistua varhaiskasvatukseen omassa varhaiskasvatuspaikassaan. Varhaiskasvatukseen osallistuminen ei kuitenkaan ole lapselle velvoittavaa esi- ja perusopetuksen tapaan, joten perusopetuslain sairaalaopetuksen kaltainen sääntely ei tule sellaisenaan varhaiskasvatukseen kyseeseen.

Esi- ja perusopetuksen sairaalaopetuksen rahoitukseen on vakiintunut valtionavustuskäytäntö. Sairaalassa toteutettavaan varhaiskasvatukseen on ensimmäistä kertaa myönnetty valtion erityisavustusta vuonna 2022. Avustus oli suunnattu sairaalassa tapahtuvan varhaiskasvatuksen kehittämiseen. Sairaalassa järjestettävän varhaiskasvatuksen valtionavustusrahoituksen vakiinnuttamista tulee selvittää. Se varmistaisi jatkuvuutta kehittämiseen.

Jatkumon kehittäminen lapsen varhaiskasvatuspaikan ja sairaalassa annettavan varhaiskasvatuksen välillä on tärkeää. Lapsen sairaalassa saaman varhaiskasvatuksen kirjaaminen lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaan edistäisi tätä tavoitetta. Sairaalassa järjestettävä varhaiskasvatus tulisi huomioida varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa ja tämän lisäksi tulisi tuottaa tukimateriaalia sairaalassa järjestettävään varhaiskasvatukseen.

Sairaalassa järjestettävän varhaiskasvatuksen tiedonkeruu on tällä hetkellä hyvin puutteellinen. Myös tiedonkeruun tarpeita ja kehittämistä tulee selvittää.

Tuen työryhmä ehdottaa, että

- toteutetaan selvitys sairaalassa järjestettävästä varhaiskasvatuksesta ja arvioidaan sairaalassa järjestettävän varhaiskasvatuksen lailla säätämistä
- selvitetään sairaalassa järjestettävää varhaiskasvatusta koskevan valtionavustuksen vakiinnuttamista
- selvitetään sairaalassa järjestettävän varhaiskasvatuksen tiedonkeruuta
- huomioidaan varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa sairaalassa järjestettävä varhaiskasvatus sekä jatkumo esi- ja perusopetukseen. Tuotetaan myös tukimateriaalia varhaiskasvatuksen järjestäjien ja sairaaloiden tueksi.

4.2.7 Vahvistetaan lapsen ja oppilaan tarvitseman tuen saantia ja varmistetaan sen jatkuvuus siirtymissä

Siirtymätilanteet muovaavat merkittävällä tavoin lasten, oppilaiden ja heidän vanhempiensa arkea. Siirtymissä lähtökohtana on turvata lapsen ja oppilaan oikeus mahdollisimman ehyeen päivään sekä siirtymien inklusiivisuus sekä tukea tarvitsevan lapsen tuen jatkuvuus ja sujuvuus. Tukea tarvitsevan lapsen tai oppilaan siirtymiin saattaa liittyä tavallista enemmän haasteita ja suunnittelun tarpeita.

Siirtymien merkitys lapsen kasvu- ja kehitykselle on jo hyvin tiedostettu, mutta siirtymäkäytäntöjen kehittämisessä on vielä paljon tehtävää. Siirtymissä merkityksellistä onkin tarkastella siirtymien määrää lapsen/oppilaan näkökulmasta mutta myös siirtymiin liittyviä käytäntöjä ja niiden vaikutuksia. Siirtymäprosessien, niin horisontaalisten kuin vertikaalistenkin siirtymien ennakointi, suunnittelu ja arviointi sekä lapsen tarvitseman tuen

siirtymäprosessin kuvaaminen ovat keskeisiä. Siirtymäprosesseissa on turvattava lapsen ja oppilaan edun ensisijaisuus, tähän velvoittavat lähtökohtaisesti jo varhaiskasvatuslaki (4 §) ja perusopetuslaki (3 a §). Lasten, oppilaiden ja huoltajien osallisuus tulee tuen siirtymissä turvata ja sitä tulee vahvistaa.

Varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa siirtymiä koskeva ohjaus on tällä hetkellä vähäistä. Esi- ja perusopetuksen siirtymäyhteistyötä on linjattu esiopetuksen ja perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteisiin. Varhaiskasvatuslaissa tai perusopetuslaissa siirtymiä ei tällä hetkellä mainita. Kansallista ohjausta siirtymistä onkin tarpeen vahvistaa.

Sujuvien siirtymien toteutuminen edellyttää ennakoitua yhteistyötä eri tahojen kesken. Kun tukea tarvitseva oppija on siirtymässä varhaiskasvatuksesta esiopetukseen sekä esiopetuksesta perusopetukseen, tarvitaan yhteisvalmistelua eli varhaiskasvatuksen, esiopetuksen, koulun, huoltajien ja tarvittaessa muiden asiantuntijatahojen kanssa tehtävää monialaista yhteistyötä. Yhteisvalmistelussa käydään läpi, mitä tukea oppija on varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa saanut, arvioidaan annetun tuen vaikuttavuutta sekä suunnitellaan, miten lasta parhaiten koulussa tuetaan. Kyseessä on ammatillisten jatkumojen rakentamisesta ja kunkin ammattilaisen vastuiden ja velvoitteiden tunnistamista ja selkiyttämistä.

Siirtymiä koskevan monitoimijaisen ja toimintojen rajapintoihin liittyvän yhteistyön toteuttamista tukevat kansalliset lapsen etua toteuttavat linjaukset; johdonmukainen lainsäädäntö, varhaiskasvatus- ja opetussuunnitelmien siirtymiä vahvistava sisältö, siirtymiin liittyvän tiedonsiirron kehittäminen sekä muu kansallinen tuki sekä ohjaus. Kuntatasolla toimivaksi käytännöksi on osoittautunut siirtymäsuunnitelmien tekeminen, ja niitä voidaan käyttää myös siirtymien arvioinnin pohjana.

Tuen työryhmä ehdottaa, että

- tuotetaan kansalliset linjaukset varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen siirtymistä ja niiden kehittämisestä. Osana tätä tarkastellaan siirtymien sisällyttämistä osaksi lainsäädäntöä.
- edistetään kuntatasolla tuotettavien lapsen edun ensisijaisuuden turvaavien ja monialaisen yhteistyön linjaukset sisältävien siirtymäsuunnitelmien laatimista ja suunnitelmien pohjalta tapahtuvaa siirtymien arviointia
- tarkennetaan varhaiskasvatussuunnitelman perusteita sekä esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteita siirtymien osalta ja lisätään tukimateriaaleja ja täydennyskoulutusta siirtymistä
- kehitetään siirtymiin liittyvää tiedonkeruuta
- lisätään siirtymiin liittyvää tutkimusta ja kansallista arviointia

- vahvistetaan monialaista yhteistyötä siirtymien ennakkoinnissa, suunnittelussa ja arvioinnissa.

4.2.8 Vahvistetaan tukeen liittyvää osaamista ja tuen vaikuttavuutta varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa

Lapsen ja oppilaan tuen toimeenpano edellyttää tukeen liittyvän osaamisen lisäämistä. Ensisijaisesti tämä tarkoittaa peruspedagogisen osaamisen vahvistamista tutkinto- ja täydennyskoulutuksissa. Myös erityispedagogista osaamista tulisi vahvistaa. Tarvitaan laajaa, monipuolista, systemaattista ja pitkäjänteistä täydennyskoulutuskokonaisuutta varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen henkilöstön lapsen ja oppimisen tukeen liittyvän osaamisen kehittämiseksi huomioiden eri työntekijäryhmät ja heidän ammatilliset tarpeensa.

Täydennyskoulutusta olisi tärkeää suunnata etenkin varhaiskasvatuksen ja opetustoimen johdolle sekä rehtoreille ja päiväkodin johtajille. On olennaista, että resurssipäätöksiä tekeillä johtajilla on ymmärrys tuen järjestämisestä ja inklusiivisuutta ohjaavista kansainvälisistä sopimuksista, arvoista ja periaatteista. Täydennyskoulutuksen toteuttamisessa olisi keskeistä huomioida jo käynnissä olevia hyvin toimivia koulutuskokonaisuuksia ja pyrkiä laajentamaan ja vahvistamaan niitä. Täydennyskoulutuksen lisäksi työnantajien tulee kehittää mentorointikäytäntöjä etenkin uransa alkuvaiheessa olevalle henkilöstölle.

Opetustoimen henkilöstöä koskevan kelpoisuusasetuksen tarkastelu on tarpeen tulevina vuosina, etenkin erityisen tuen järjestämisen näkökulmasta. Tällä hetkellä kelpoisuusasetus sisältää erilaisten opetusryhmien ja opettajakelpoisuuksien monitulkintaisuutta. Tulevaisuudessa tulee myös tarkastella varhaiskasvatuksen opettajan kelpoisuuden tuovaksi tutkinnoksi kasvatustieteen maisterin tutkintoa. Osaamisvaatimukset ovat viime vuosina kasvaneet varhaiskasvatuksen kentällä, ja on osoittautunut vaikeaksi mahdollistaa kandi-daattitasoiseen tutkintoon riittävästi tarvittavia opintoja. Erityisopetuksen opettajamitoitusta ja sen mahdollista säätämistä lailla niin varhaiskasvatuksessa kuin esi- ja perusopetuksessa on myös tarpeen arvioida. Työryhmä ei ollut kuitenkaan yksimielinen kelpoisuusasetuksen tarkastelun, varhaiskasvatuksen opettajakoulutuksen maisteritason nostamisen tai erityisopettajamitoituksen tarkastelun tarpeesta.

Varhaiskasvatuksen erityisopettajien työnkuvia tulee paikallisella tasolla tarkastella, jotta työ saadaan kohdennettua erityisopetukseen ja näin turvattua lapsen oikeus erityisopettajan palveluihin.

Paitsi oppimisen ja koulunkäynnin tuen, myös yhteisopettajuuden vahvistamista tarvittaisiin opettajankoulutukseen. Myös opettajankoulutukseen sisältyvässä opetusharjoittelussa tulisi huomioida yhteisopettajuus.

Tuen työryhmä ehdottaa, että

- toteutetaan laaja tuen ja inklusion teemaan liittyvä täydennyskoulutuskokonaisuus varhaiskasvatuksessa ja esi- ja perusopetuksessa
- kehitetään mentorointikäytäntöjä erityisesti uran alkuvaiheessa oleville työntekijöille
- tarkastellaan opetustoimen henkilöstöä koskevan kelpoisuusasetuksen monitulkintaisuudelta erityisen tuen järjestämisen osalta
- tarkastellaan varhaiskasvatuksen opettajan tutkinnon muuttamista maisteritasoiseksi tutkinnoksi
- tarkastellaan erityisopettajien määrää ja työnkuvia paikallisella tasolla ja mitoitusta lainsäädännössä niin, että turvataan lapsen oikeus erityisopettajan palveluihin
- vahvistetaan yhteisopettajuutta ja yhteisopettajuuden opetusharjoittelua opettajankoulutuksessa.

4.2.9 Vahvistetaan tuen ja inklusion johtamista varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa

Inklusiivisen toimintakulttuurin johtaminen on sekä kunnan kasvatus- ja sivistystoimen viranhaltijoiden että aluepäälliköiden, rehtorien ja päiväkodin johtajien tehtävä. Inklusiivisen toimintakulttuurin edistäminen edellyttää, että kaikilla tasoilla on yhteinen ymmärrys inklusiivisuudesta. Kuntatasolla on tärkeää huolehtia siitä, että inklusiiviset palvelut on riittävästi resursoitu ja kaikilla on niihin pääsy. Olennaista on huolehtia, että lapsia ja nuoria ei segregoida eikä institutionaalisin ratkaisuin luoda sosiaalisia kerrostumia.

Päiväkoti- ja koulutasolla olisi huolehdittava, että pedagogiset rakenteet ja tuen muodot ovat toimivat. Päiväkodin tai oppilaitoksen johtajan tulisi mahdollistaa riittävä ja säännöllinen aika yhteiselle tuen ja inklusion suunnittelulle. Päiväkodin johtajilla ja rehtoreilla tulee olla riittävästi resursseja kohdennettavaksi perustehtävän toteuttamiseen. Johtaja myös huolehtii, että lapsilla, oppilailla ja heidän huoltajillaan on mahdollisuuksia osallistua tuen ja inklusion suunnitteluun ja arviointiin.

Lapsiryhmän ja luokan tasolla inklusiivista kasvatusta johtaa opettaja. Tämä edellyttää opettajalta tietoa tuen tarpeista, inklusiivisten arvojen toimeenpanosta ja erilaisista tuen ratkaisuista. Opettaja johtaa tiimiä, joka on mukana lasten/oppilaiden arjessa. Opettajalla

on vastuu lapsikohtaisista suunnitelmista ja niiden laadinnasta ja arvioinnista. Lisäksi opettaja ohjaa muita työntekijöitä suunnitelmien toteuttamisessa. Tuen toteutuksessa tulee huomioida toiminnallinen ja sosiaalinen osallisuus, johon kuuluvat opettajan lisäksi lapsiryhmän tai luokan muun henkilöstö, lapset/oppilaat, huoltajat ja yhteistyökumppanit.

Kunnassa koulutoimen, sivistystoimen, varhaiskasvatuksen tai vastaavan toimen johtajalla, rehtorilla ja päiväkodin johtajalla sekä myös yksityisen palvelun järjestäjällä on olennaisen tärkeää olla osaamista johtaa inklusiivista toimintakulttuuria. Johtamiseen onkin tarpeen suunnata inklusion johtamisesta lisäkoulutusta ja valmistaa tukimateriaalia. Palvelunjärjestäjän vastuulla on huolehtia riittävästä inklusiivisen kasvatuksen ja opetuksen osaamisen vahvistamisesta. Täydennyskoulutuksen toteuttamista edistää koulutussuunnitelman laatiminen.

Varhaiskasvatuksen järjestäjien ja yksityisten palvelun tuottajien olisi tärkeää arvioida toimintansa (johtaminen mukaan lukien) inklusiivisuutta säännöllisesti. Varhaiskasvatuksen ja opetuksen järjestäjän olisi tärkeää myös kerätä tietoa lasten ja oppilaiden tuen tarpeista, jotta voidaan rakentaa tarkoituksenmukaisimmat erityisopetuksen, tuen ja oppilashuollon inklusiiviset rakenteet. Tiedonkeruun merkitystä korostaa se, että varhaiskasvatuksen ja opetuksen järjestäjillä ei ole välttämättä tietoa siitä, minkälaista tukea lapset tarvitsevat. Tämä saattaa johtaa siihen, että lapset voivat saada vain sellaista tukea, jota kunnassa voidaan järjestää. Tuen tarpeista saatava tieto edesauttaisi järjestäjiä toteuttamaan oikealaista tukea ja sen mukaisia resursseja.

Opettajankoulutukseen kaikissa yliopistoissa osana kandidaatti- ja maisterintutkintoa tulisi sisältyä tukeen ja inklusioon liittyvää johtamiskoulutusta. Koulutuksissa olisi tärkeää olla sisältöjä monitoimijaisesta yhteistyöstä. Yhteistyö huoltajien sekä muiden ammattilaisten kanssa on olennainen osa inklusiivista kasvatusta ja lapsen tuen tarpeisiin vastaamista.

Tuen työryhmä ehdottaa, että

- suunnataan opettajille täydennyskoulutusta ja tukimateriaalia inklusiivisen kasvatuksen ja opetuksen johtamiseen työtiimissä ja yhteistyössä huoltajien sekä monialaisten toimijoiden kanssa
- suunnataan johtajille täydennyskoulutusta ja tukimateriaalia inklusiivisen kasvatuksen ja opetuksen johtamisesta
- selvitetään inklusioon liittyvän johtamiskoulutuksen sisällyttämistä opettajankoulutuksessa sekä kandidaatti- että maisteritutkintoihin
- vahvistetaan inklusiivisuuden toteutumisen arviointia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa.

4.2.10 Turvataan opettajien ja erityisopettajien riittävyys varhaiskasvatuksessa

Varhaiskasvatuksen opettajien riittävä määrä ja saatavuus ovat edellytyksenä peruspedagogiikan laadulle ja varhaiskasvatuslain mukaisen tuen toteuttamiselle. Erityispedagogiikan ja erityisvarhaiskasvatuksen laadukas toteuttaminen puolestaan edellyttävät riittävää määrää varhaiskasvatuksen erityisopettajia.

Varhaiskasvatuksen opettaja- ja erityisopettajakoulutusten aloituspaikkoja on lisättävä vastaamaan opettajatarpeita.

Tuen työryhmä ehdottaa, että

- varhaiskasvatuksen opettajien ja erityisopettajien koulutusten aloituspaikkoja on lisättävä vastaamaan opettajatarpeita.

4.2.11 Vahvistetaan varhaiskasvatuksen tuen tilastointia

Varhaiskasvatuksessa toteutettavaa tuen tilastointia on nykyisestä syytä vahvistaa ja monipuolistaa. Myös tuen työryhmässä on nähty ajankohtaisen tiedon kerääminen uudistetun varhaiskasvatuslain mukaisesti toteutetusta tuesta erittäin tärkeäksi, mutta tallennettavan tiedon tarkkuudesta käytiin keskusteluja.

Tuen toteutuksesta tuotettavan tiedon pitää olla riittävän monipuolista, tarkkaa ja luotettavaa, jotta sitä voidaan hyödyntää johtamisen, suunnittelun ja kehittämisen sekä arvioinnin tukena. Ministeriössä on aloitettu yhdessä kuntien kanssa tuen tiedonkeruun suunnittelu. Tietojen tallennusalueena käytetään varhaiskasvatuksen tietovaranto Vardaa.

Tuen työryhmä ehdottaa, että

- kehitetään varhaiskasvatuksen tietovarantoa (Varda) siten, että tarvittavat tuen tiedot voidaan tallentaa Vardaan ja raportoida jatkossa vuositilastoissa muiden varhaiskasvatuksesta tilastoitavien asioiden tapaan.

4.2.12 Arvioidaan varhaiskasvatuksen tuen lainsäädännön vaikutuksia ja vaikuttavuutta

Varhaiskasvatuksessa on tullut 1.8.2022 voimaan varhaiskasvatuslain laaja tuen uudistus. Uudistuksen kautta on vahvistettu lapsen oikeutta saada tarvitsemaansa tukea ja otettu käyttöön esi- ja perusopetuksen tapaan yleinen, tehostettu ja erityinen tuki.

Tuen uudistuksen vaikutus tuen toteuttamisen käytäntöihin varhaiskasvatuksen toimijatasolla riippuu siitä, minkälainen tuen toimintojen lähtötilanne on kullakin toimijalla ollut. Varhaiskasvatuksen tuen uudistuksen vaikuttavuuden arvioinnin näkökulmasta on tärkeää seurata tuen toteuttamista ja tuen mallin toimivuutta sekä jatkumojen syntyminen vahvistumista esi- ja perusopetukseen niin paikallisesti kuin kansallisestikin.

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen valmisteleva ja vuonna 2023 julkaistava laadunarviointijärjestelmä Valssi tuottaa tutkimusperustaiset ja lakiin sekä varhaiskasvatussuunnitelman perusteisiin pohjautuvat laatuksiteerit tuen toteuttamiseen. Valssi-arviointijärjestelmää voidaan käyttää niin kansallisesti kuin paikallisestikin. Arviointitiedon lisäksi tarvitaan myös muuta tutkimustietoa tuen uudistuksen vaikutuksista ja vaikuttavuudesta.

Tuen työryhmä ehdottaa, että

- varhaiskasvatuslain tuen uudistuksen kansallista ja paikallista toteutumista arvioidaan Kansallisen arviointikeskuksen tuottamalla varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmällä (Valssi).
- varhaiskasvatuslain tuen uudistuksen toimeenpanoa ja vaikuttavuutta arvioidaan tutkimushankkeilla.

5 Koonti kehittämisehdotuksista

1. Selkiytetään inklusion käsitettä ja toimeenpanoa varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa:

- selvitetään, miten nykyisen lainsäädännön mukainen inklusiivinen varhaiskasvatus ja opetus toteutuu kunnissa, varhaiskasvatuksessa ja kouluissa
- inklusiivisten käytäntöjen vahvistamiseksi laaditaan ja toimeenpannaan varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen kansallinen toimeenpanosuunnitelma, jossa määritellään inklusio ja inklusiiviset toimintatavat tukea järjestettäessä
- tuetaan varhaiskasvatuksen ja koulutuksen järjestäjiä toimeenpanemaan lapsen ja oppilaan tarvitseman tuen inklusiivista järjestämistä paikallisella tasolla.

2. Vahvistetaan inklusiivisuutta esi- ja perusopetuksen lainsäädännössä:

- tarkennetaan inklusiivisuuden periaatetta perusopetuslain 3 §:ssä opetuksen järjestämisen perusteena.
- arvioidaan perusopetuslain 17 §:n 1 momentin säädös siitä, että erityisen tuen järjestämisessä on huomioitava oppilaan edun lisäksi myös opetuksen järjestämisedellytykset
- arvioidaan perusopetuslain säätely YK:n yleissopimuksissa lapsen oikeuksista ja vammaisten henkilöiden oikeuksista sopimusvaltioille asetettujen velvoitteiden näkökulmasta.

3. Vahvistetaan varhaista tukea ja ennaltaehkäiseviä pedagogisia käytäntöjä varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa.

3.1 Vahvistetaan kouluyhteisön toimintaa sekä opetuksen eriyttämistä koskevaa ohjausta esi- ja perusopetuksessa:

- lisätään opettajien eriyttämiseen liittyvää osaamista opettajien perus- ja täydennyskoulutuksen avulla sekä vahvistamalla sen ohjausta normien tasolla.
- vahvistetaan täydennyskoulutuksen, normiohjauksen sekä informaatio-ohjauksen avulla käytänteitä, joiden myötä oppilaiden tuen tarpeisiin vastataan

koko koulun toimintaa muokkaamalla, kiinnittämällä huomiota oppilasryhmän toimintaan sekä vahvistamalla kodin ja koulun yhteistyön toimivuutta.

3.2 Vahvistetaan tuen tarpeiden varhaista tunnistamista esi- ja perusopetuksessa:

- perustetaan kansallisen tason toimija, joka ottaa vastuun sekä olemassa olevien arviointi- ja interventiotyökalujen kokoamisesta että uusien kehittämisestä eri toimijoiden käyttöön.

3.3 Kiinnitetään huomiota alle kolmevuotiaiden lasten tuen tarpeiden tunnistamiseen sekä tuen toimenpiteiden suunnitteluun ja aloittamiseen:

- kiinnitetään erityistä huomiota alle kolmevuotiaiden lasten tuen tarpeen tunnistamiseen, dokumentointiin ja tuen toimenpiteiden toteuttamiseen
- kiinnitetään huomiota alle kolmevuotiaiden lasten vuorovaikutussuhteiden pysyvyyteen varhaiskasvatuksessa
- huomioidaan alle kolmevuotiaiden ja heidän pedagogiikkansa erityispiirteet nykyistä paremmin varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa ja/tai laaditaan varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden lisäksi tukimateriaalia alle kolmevuotiaiden pedagogiikan toteuttamiseen
- huomioidaan henkilöstön osaamisen vahvistamiseksi varhaiskasvatuksen tutkinto- ja täydennyskoulutuksissa alle kolmevuotiaiden lasten kehitykselliset erityistarpeet ja pedagogiikka
- resursoidaan riittävästi alle kolmevuotiaiden lasten tuen tutkimukseen ja tutkimusmenetelmien kehittämiseen.

3.4 Määritellään yleinen tuki lainsäädäntöön ja vahvistetaan yleistä tukea koskevaa opetussuunnitelmaohjausta esi- ja perusopetuksessa:

- määritellään yleisen tuen tehtävä ja toteutus perusopetuslaissa ja ohjataan sitä nykyistä tarkemmin opetussuunnitelman perusteissa
- vahvistetaan tukiopetuksen toteuttamista osana yleistä tukea normi- ja informaatio-ohjauksen avulla
- toteutetaan yleisen tuen toteuttamista tarkasteleva tutkimus ja nostetaan yleisen tuen vahvistaminen painopisteeksi kehittämisessä.

3.5 Selkiytetään oppimisen ja koulunkäynnin tuen sekä oppilashuollon yhteistyötä esi- ja perusopetuksessa:

- selkiytetään ja vahvistetaan oppilashuollollisen ja pedagogisen tuen järjestämisen liittymäkohtia sekä monialaisen yhteistyön toteuttamista etenkin

ohjaavissa asiakirjoissa, informaatio-ohjauksen avulla sekä opettajien täydennyskoulutuksella.

4. Selkiytetään esi- ja perusopetuksen tuen kokonaisuutta lainsäädännössä ja opetussuunnitelman perusteissa.

4.1 Selkiytetään oppimisen ja koulunkäynnin tuen rajapintoja:

- tukea koskevien lainsäädännöllisten täsmennysten yhteydessä otetaan tarkasteluun tuen tasojen rajapintojen ja niiden välisten erojen selkiyttämisen mahdollisuudet.

4.2 Yksinkertaistetaan pedagogisia asiakirjoja esi- ja perusopetuksessa:

- selkiytetään tuen asiakirjojen kokonaisuutta koskevia ohjeita etenkin hallintopäätöksen sekä pedagogisten asiakirjojen erilaisten tehtävien osalta
- muodostetaan pedagogisesta arviosta ja selvityksestä yksi asiakirja, joka toimisi kaikissa tilanteissa
- selkiytetään tuen toteuttamiseksi laadittavia suunnitelmia koskevia ohjeita opetussuunnitelman perusteissa sekä muussa informaatio-ohjauksessa
- tarkastellaan esiopetusta erillisenä omana kokonaisuutenaan tuen asiakirjojen osalta.

4.3 Täsmennetään tehostetun tuen sääntelyä esi- ja perusopetuksessa:

- otetaan tarkasteluun lainsäädännöllisten täsmennysten yhteydessä tehostettua tukea koskeva sääntely etenkin tehostetun tuen käynnistämistä ja toteuttamista, tehostettua tukea koskevaa hallintopäätöstä sekä tehostetun tuen opetuspaikkoja koskien
- täsmennetään osa-aikaisen erityisopetuksen toteuttamisen periaatteita normiohjauksessa sekä informaatio-ohjauksessa
- toteutetaan tutkimus koskien tuen toteutuspaikkoihin liittyviä erilaisia järjestelyitä, erityisesti kokoaikaisesti yleisopetuksen ulkopuolella toteutettuja järjestelyitä.

4.4 Täsmennetään erityistä tukea koskevaa sääntelyä esi- ja perusopetuksessa:

- otetaan tarkasteluun lainsäädännöllisten täsmennysten yhteydessä erityistä tukea koskeva sääntely, joka koskee etenkin erityisen tuen päätöstä, tuen toteutuspaikkaa sekä oppilaiden ryhmittelyä, erityisopetuksen määrittelyä sekä säädösteknisiä yksityiskohtia.

4.5 Täsmennetään avustajapalveluita koskevaa päätöksentekoa perusopetuslaissa:

- selkiytetään avustajapalveluita koskeva sääntely etenkin päätöksenteon osalta tukea koskevien lainsäädännöllisten täsmennysten yhteydessä.

4.6 Selkiytetään erityisiä opetusjärjestelyitä koskevaa perusopetuslain 18 §:ää:

- selkiytetään erityisiä opetusjärjestelyitä koskevaa sääntelyä perusopetuslaissa ja ohjeistusta opetussuunnitelman perusteissa.

5. Vahvistetaan monialaisen yhteistyön rakenteita varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa:

- luodaan monialaiseen yhteistyön eri toimijoiden kesken selkeät rakenteet ja toimintakäytännöt sekä vahvistetaan monialaisen yhteistyön tavoitteita, suunnitelmallisuutta, systemaattisuutta ja arviointia
- vahvistetaan lasten, oppilaiden ja huoltajien roolia monialaisessa yhteistyössä
- tuotetaan ohjausmateriaalia monialaisen yhteistyön kehittämiseen.

6. Täsmennetään vaativaan monialaiseen tukeen liittyvää kokonaisuutta ja monialaisen yhteistyön toteuttamisen edellytyksiä varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa:

- vakiinnutetaan informaatio-ohjauksen avulla lapsen tai oppilaan yksilöllistä ja monialaista yhteistyötä edellyttävän tuen käsitteeksi vaativa monialainen tuki; tarvittaessa asia huomioidaan myös normiohjauksessa
- varmistetaan, että sektorirajat ylittävään lapsen ja oppilaan tuen toteuttamista koskevaan yhteistyöhön on olemassa velvoittavat, pysyvät ja kaikkien toimijoiden tiedossa olevat yhteistyön rakenteet ja verkostot. Kunkin toimijan tehtävä- ja vastuualueet tulee selkiyttää osana monialaista yhteistyötä ja tuen toteuttamista.

6.1 Täsmennetään toiminta-alueittain järjestettävää opetusta koskevat periaatteet:

- lisätään opetussuunnitelman perusteisiin ohjeistusta toiminta-alueittain järjestettävän opetuksen valinnassa
- lisätään informaatio-ohjausta opetuksen järjestäjän ja koulun velvollisuuksista ja vastuista
- laaditaan selkeä ohjeistus opetuksen ja kuntoutuksen yhteistyöhön ja yhteensovittamiseen

- tarkastellaan toiminta-alueittain järjestettävän opetuksen toteuttamisen mahdollisuuksia esiopetuksessa.

6.2 Vahvistetaan sijoitettujen lasten ja nuorten oikeutta esi- ja perusopetukseen sekä tukeen:

- selvitetään, miten opetus järjestetään sellaisissa tilanteissa, joissa lapsen liikumista on rajoitettu lastensuojelulain nojalla
- jatketaan yhteistyötä sijoitettujen lasten koulunkäynnin tasa-arvoisen ja inklusiivisen toteutumisen edistämiseksi olemassa olevissa valtakunnallisissa ja alueellisissa (hyvinvointialue) rakenteissa ja monialaisissa ryhmissä sekä huomioidaan sijoitettujen lasten opetuksen järjestämisen erityispiirteet opetussuunnitelmaohjauksessa.

6.3 Edistetään sairaalaopetuksen konsultatiivista palvelua:

- otetaan tarkasteluun sairaalaopetuksen toteuttamista koskeva sääntely tukea koskevien lainsäädännöllisten täsmennysten yhteydessä.

6.4 Selvitetään vaativan konsultaation laajentamisen mahdollisuuksia:

- selvitetään mahdollisuuksia vaativan konsultaation vakiinnuttamiselle pysyväksi rakenteeksi ja otetaan tarkasteluun sen mahdollisesti edellyttämät lainsäädännölliset muutokset.

6.5 Selvitetään sairaalassa järjestettävää varhaiskasvatusta ja sen säätämistä lailla:

- toteutetaan selvitys sairaalassa järjestettävästä varhaiskasvatuksesta ja arvioidaan sairaalassa järjestettävän varhaiskasvatuksen lailla säätämistä
- selvitetään sairaalassa järjestettävää varhaiskasvatusta koskevan valtioneuvoston vakiinnuttamista
- selvitetään sairaalassa järjestettävän varhaiskasvatuksen tiedonkeruuta
- huomioidaan varhaiskasvatussuunnitelman perusteissa sairaalassa järjestettävä varhaiskasvatus sekä jatkumo esi- ja perusopetukseen. Tuotetaan myös tukimateriaalia varhaiskasvatuksen järjestäjien ja sairaaloiden tueksi.

7. Vahvistetaan lapsen ja oppilaan tuen saantia ja varmistetaan sen jatkuvuus siirtymissä:

- tuotetaan kansalliset linjaukset varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen siirtymistä ja niiden kehittämisestä. Osana tätä tarkastellaan siirtymien sisällyttämistä osaksi lainsäädäntöä.

- edistetään kuntatasolla tuotettavien lapsen edun ensisijaisuuden turvaavien ja monialaisen yhteistyön linjaukset sisältävien siirtymäsuunnitelmien laatimista ja suunnitelmien pohjalta tapahtuvaa siirtymien arviointia
- tarkennetaan varhaiskasvatussuunnitelman perusteita sekä esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteita siirtymien osalta ja lisätään tukimateriaaleja ja täydennyskoulutusta siirtymistä
- kehitetään siirtymiin liittyvää tiedonkeruuta
- lisätään siirtymiin liittyvää tutkimusta ja kansallista arviointia
- vahvistetaan monialaista yhteistyötä siirtymien ennakkoinnissa, suunnittelussa ja arvioinnissa.

8. Vahvistetaan tukeen liittyvää osaamista ja tuen vaikuttavuutta varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa:

- toteutetaan laaja tuen ja inklusion teemaan liittyvä täydennyskoulutuskokoinaisuus varhaiskasvatuksessa ja esi- ja perusopetuksessa
- kehitetään mentorointikäytäntöjä erityisesti uran alkuvaiheessa oleville työntekijöille
- tarkastellaan opetustoimen henkilöstöä koskevan kelpoisuusasetuksen monitulkintaisuutta erityisen tuen järjestämisen osalta
- tarkastellaan varhaiskasvatuksen opettajan tutkinnon muuttamista maisteritasoiseksi tutkinnoksi
- tarkastellaan erityisopettajien määrää ja työnkuvia paikallisella tasolla ja mitoitusta lainsäädännössä niin, että turvataan lapsen oikeus erityisopettajan palveluihin
- vahvistetaan yhteisopettajuutta ja yhteisopettajuuden opetusharjoittelua opettajankoulutuksessa.

9. Vahvistetaan tuen ja inklusion johtamista varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa:

- suunnataan opettajille täydennyskoulutusta ja tukimateriaalia inklusiivisen kasvatuksen ja opetuksen johtamiseen työtiimissä ja yhteistyössä huoltajien sekä monialaisten toimijoiden kanssa
- suunnataan johtajille täydennyskoulutusta ja tukimateriaalia inklusiivisen kasvatuksen ja opetuksen johtamisesta
- selvitetään inklusioon liittyvän johtamiskoulutuksen sisällyttämistä opettajankoulutuksessa sekä kandidaatti- että maisteritutkintoihin
- vahvistetaan inklusiivisuuden toteutumisen arviointia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa.

10. Turvataan opettajien ja erityisopettajien riittävyys varhaiskasvatuksessa:

- lisätään varhaiskasvatuksen opettajien ja erityisopettajien koulutusten aloituspaikkoja vastaamaan opettajatarpeita.

11. Vahvistetaan varhaiskasvatuksen tuen tilastointia:

- kehitetään varhaiskasvatuksen tietovarantoa (Varda) siten, että tarvittavat tuen tiedot voidaan tallentaa Vardaan ja raportoida jatkossa vuositilastoissa muiden tilastoitavien asioiden tapaan.

12. Arvioidaan varhaiskasvatuksen tuen vaikutuksia ja vaikuttavuutta:

- varhaiskasvatuslain tuen uudistuksen kansallista ja paikallista toteutumista arvioidaan Kansallisen arviointikeskuksen tuottamalla varhaiskasvatuksen laadunarviointijärjestelmällä (Valssi).
- varhaiskasvatuslain tuen uudistuksen toimeenpanoa ja vaikuttavuutta arvioidaan tutkimushankkeilla.

6 Sammandrag av utvecklingsförslagen

1. Klarlägga begreppet inklusion och genomförandet av inklusion i småbarnspedagogiken samt förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen

- utreda hur den inkluderande småbarnspedagogiken och undervisningen enligt den nuvarande lagstiftningen genomförs i kommunerna, småbarnspedagogiken och skolorna
- för att stärka de inkluderande förfarandena utarbeta och genomföra en nationell verkställighetsplan för småbarnspedagogiken samt förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen där man definierar inklusion och inkluderande verksamhetsmetoder vid ordnandet av stöd
- stödja anordnarna av småbarnspedagogik och utbildning så att de kan genomföra stödet för barn och elever på ett inkluderande sätt på det lokala planet

2. Stärka inklusionen i lagstiftningen om förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen

- precisera principen om inklusion som en grund för att ordna utbildning enligt 3 § i lagen om grundläggande utbildning.
- utvärdera 17 § 1 mom. i lagen om grundläggande utbildning enligt vilket man vid ordnandet av särskilt stöd förutom elevens bästa ska beakta även förutsättningarna att ordna undervisning
- utvärdera regleringen i lagen om grundläggande utbildning med tanke på de skyldigheter som åläggs avtalsstaterna i FN:s konventioner om barnens rättigheter och rättigheter för personer med funktionsnedsättning

3. Stärka det tidiga stödet och de förebyggande pedagogiska förfarandena i småbarnspedagogiken samt förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen

3.1 Stärka verksamheten i skolgemenskapen och styrningen av differentierad undervisning i förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen

- öka lärarnas kunskap om differentierad undervisning med hjälp av grundutbildning och fortbildning för lärarna samt genom att stärka styrningen på normnivå.
- med hjälp av fortbildning, normstyrning och informationsstyrning stärka de förfaranden som är avsedda att svara mot elevernas behov av stöd genom att se över verksamheten i hela skolan, beakta verksamheten i elevgrupperna och stärka samarbetet mellan hemmet och skolan

3.2 Stärka tidig identifiering av stödbehov i förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen

- inrätta en nationell aktör som ansvarar både för att sammanställa befintliga bedömnings- och interventionsverktyg och för att ta fram nya verktyg för olika aktörer

3.3 Beakta identifieringen av stödbehov hos barn under tre år och planeringen av åtgärder för stöd och inledandet av dem

- särskilt beakta identifieringen av stödbehov hos barn under tre år samt dokumenteringen av dem och genomförandet av åtgärder för stöd
- beakta interaktionsförhållanden varaktighet inom småbarnspedagogiken bland barn under tre år
- beakta särdragen i pedagogiken för barn under tre år bättre än i dag i grunderna för planen för småbarnspedagogik och/eller vid sidan av grunderna för planen för småbarnspedagogik utarbeta stödmaterial för genomförandet av pedagogik för barn under tre år
- beakta de utvecklingsmässiga särbehoven och pedagogiken för barn under tre år i examensutbildningen och fortbildningen för småbarnspedagogiken i syfte att stärka personalens kompetens
- fördela tillräckligt med resurser för att utveckla forskningen och forskningsmetoderna i anslutning till stödet för barn under tre år

3.4 Definiera det allmänna stödet i lagstiftningen och stärka läroplansstyrningen för det allmänna stödet i förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen

- definiera uppgiften för och genomförandet av det allmänna stödet i lagen om grundläggande utbildning och styra stödet tydligare i läroplansgrunderna
- stärka genomförandet av stödundervisning som en del av det allmänna stödet med hjälp av norm- och informationsstyrning
- genomföra en undersökning om genomförandet av det allmänna stödet och prioritera stärkandet av det allmänna stödet i utvecklingen

3.5 Klarlägga samarbetet mellan stödet för lärande och skolgång samt elevvården i förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen

- klarlägga och stärka kontaktytorna mellan elevvårdsstödet och det pedagogiska stödet och genomförandet av mångprofessionellt samarbete i synnerhet i de styrande dokumenten, med hjälp av informationsstyrning och genom fortbildning för lärarna

4. Klarlägga helheten av stöd inom förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen i lagstiftningen och läroplansgrunderna

4.1 Klarlägga gränsytorna mellan stödet för lärande och skolgång

- i samband med preciseringarna av lagstiftningen om stöd granska möjligheterna att klarlägga gränsytorna mellan nivåerna av stöd och skillnaderna mellan dem

4.2 Förenkla de pedagogiska dokumenten i förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen

- klarlägga anvisningarna om helheten av dokumenten om stöd i synnerhet när det gäller förvaltningsbeslut och de pedagogiska dokumentens olika uppgifter
- skapa ett enda dokument om den pedagogiska bedömningen och utredningen som fungerar i alla situationer
- förtydliga anvisningarna om de planer som ska utarbetas för att genomföra stödet i läroplansgrunderna och den övriga informationsstyrningen
- granska förskoleundervisningen som en separat helhet i fråga om dokumenten om stöd

4.3 Precisera regleringen av det intensifierade stödet i förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen

- i samband med preciseringarna av lagstiftningen granska regleringen av det intensifierade stödet i synnerhet när det gäller inledandet och genomförandet av intensifierat stöd, förvaltningsbeslut om intensifierat stöd och undervisningsplatser för intensifierat stöd
- precisera principerna för genomförandet av specialundervisning på deltid i normstyrningen och informationsstyrningen

- genomföra en undersökning om olika arrangemang som behövs på de platser där stödet genomförs, i synnerhet när det gäller arrangemang som genomförs utanför den allmänna undervisningen på heltid

4.4 Precisera regleringen av särskilt stöd i förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen

- granska regleringen av särskilt stöd i samband med preciseringarna av lagstiftningen i synnerhet när det gäller beslut om särskilt stöd, platser för genomförandet av stöd och elevernas gruppindelning, definitionen av specialundervisning och författningstekniska detaljer

4.5 Precisera beslutsfattandet om biträdestjänster i lagen om grundläggande utbildning

- förtydliga regleringen om biträdestjänster i synnerhet när det gäller beslutsfattandet i samband med preciseringarna av lagstiftningen om stöd

4.6. Förtydliga 18 § om särskilda undervisningsarrangemang i lagen om grundläggande utbildning

- förtydliga regleringen av särskilda undervisningsarrangemang i lagen om grundläggande utbildning och anvisningarna i läroplansgrunderna

5. Stärka strukturerna för mångprofessionellt samarbete i småbarnspedagogiken samt förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen

- skapa tydliga strukturer och förfaranden för det mångprofessionella samarbetet mellan olika aktörer samt stärka det mångprofessionella samarbetets mål, planmässighet, konsekvens och utvärdering
- stärka barnens, elevernas och vårdnadshavarnas roll i det mångprofessionella samarbetet
- skapa styrningsmaterial för att utveckla det mångprofessionella samarbetet

6. Precisera helheten av krävande mångprofessionellt stöd och förutsättningarna för mångprofessionellt samarbete i småbarnspedagogiken samt förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen

- med hjälp av informationsstyrning etablera begreppet krävande mångprofessionellt stöd för stöd som förutsätter individuellt och mångprofessionellt samarbete för barn och elever; vid behov beakta detta även i normstyrningen

- säkerställa att det finns förpliktande och bestående samarbetsstrukturer och nätverk som alla aktörer känner till för det samarbete som gäller genomförandet av sektorsövergripande stöd för barn och elever. Varje aktörs uppgifts- och ansvarsområden ska klarläggas inom ramen för det mångprofessionella samarbetet och stödet.

6.1 Precisera principerna om undervisningen enligt verksamhetsområde

- införa anvisningar i läroplansgrunderna om den undervisning som ordnas enligt verksamhetsområde
- öka informationsstyrningen om utbildningsanordnarens och skolans skyldigheter och ansvar
- utarbeta tydliga anvisningar för samarbetet mellan och samordningen av undervisningen och rehabiliteringen
- undersöka möjligheterna att ordna undervisning enligt verksamhetsområde i förskoleundervisningen

6.2 Stärka placerade barns och ungas rätt till förskoleundervisning och grundläggande utbildning samt stöd

- utreda hur undervisningen ska ordnas i situationer där barnets rörelsefrihet har begränsats med stöd av barnskyddslagen
- fortsätta samarbetet för att främja genomförandet av en jämlik och inkluderande skolgång för placerade barn i de befintliga nationella och regionala (välfärdsområdet) strukturerna och mångprofessionella grupperna samt beakta särdragen vid ordnandet av undervisning för placerade barn i läroplansstyrningen

6.3 Främja den konsultativa tjänsten inom sjukhusundervisningen

- granska regleringen av genomförandet av sjukhusundervisningen i samband med preciseringarna av lagstiftningen om stöd

6.4 Utreda möjligheterna att utvidga den krävande konsultationen

- utreda möjligheterna att etablera den krävande konsultationen som en bestående struktur och granska de lagstiftningsändringar som den eventuellt kräver

6.5 Utreda den småbarnspedagogik som ordnas på sjukhus och hur den ska regleras genom lag

- genomföra en utredning om den småbarnspedagogik som ordnas på sjukhus och bedöma hur den ska regleras genom lag
- utreda etableringen av statsunderstöd för den småbarnspedagogik som ordnas på sjukhus
- utreda informationsinsamlingen i anslutning till den småbarnspedagogik som ordnas på sjukhus
- beakta den småbarnspedagogik som ordnas på sjukhus i grunderna för planen för småbarnspedagogik och dess kontinuitet i förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen. Stödmaterial skapas för anordnarna av småbarnspedagogik och sjukhusen.

7. Stärka tillgången till stöd för barn och elever och säkerställa stödets kontinuitet vid övergångar

- skapa nationella riktlinjer om småbarnspedagogikens samt förskoleundervisningens och den grundläggande utbildningens övergångar och hur de kan utvecklas. Inom ramen för detta utreds hur övergångarna kan inkluderas i lagstiftningen.
- främja utarbetandet av de övergångsplaner på kommunnivå som tryggar barnets bästa i första hand och som innehåller riktlinjer för det mångprofessionella samarbetet samt bedömningen av de övergångar som grundar sig på planerna
- precisera grunderna för läroplanen för småbarnspedagogiken och läroplansgrunderna för förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen i fråga om övergångar och utöka stödmaterialet och fortbildningen om övergångar
- utveckla informationsinsamlingen om övergångar
- öka forskningen om och den nationella bedömningen av övergångar
- stärka det mångprofessionella samarbetet vid förutseendet, planeringen och bedömningen av övergångar

8. Stärka kunnandet om stöd och stödets verkningsfullhet i småbarnspedagogiken samt förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen

- skapa en omfattande fortbildningshelhet i anslutning till stöd och inklusion inom småbarnspedagogiken samt förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen
- utveckla mentorförfaranden i synnerhet för anställda som är i början av sin karriär
- granska mångtydigheten för förordningen om behörighetsvillkor för personal inom undervisningsväsendet i fråga om ordnandet av särskilt stöd

- utreda om examen för lärare inom småbarnspedagogiken ska omvandlas till examen på magisternivå
- undersöka antalet speciallärare och deras arbetsbild på lokal nivå och dimensioneringen inom lagstiftningen så att barnens rätt till en speciallärares tjänster tryggas
- stärka kompanjonlärarskapet och lärarpraktiken inom kompanjonlärarskap inom lärarutbildningen

9. Stärka ledningen av stöd och inklusion i småbarnspedagogiken samt förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen

- anvisa fortbildning och stödmaterial för lärare om ledning av inkluderande fostran och undervisning i arbetsteam och i samarbete med vårdnadshavarna och mångprofessionella aktörer
- anvisa fortbildning och stödmaterial för chefer om ledning av inkluderande fostran och undervisning
- utreda om ledningsutbildning för inklusion ska inkluderas i lärarutbildningen samt i kandidat- och magisterexamina
- stärka bedömningen av genomförandet av inklusion i småbarnspedagogiken samt i förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen

10. Säkerställa ett tillräckligt antal lärare och speciallärare inom småbarnspedagogiken

- utöka antalet nybörjarplatser inom utbildningen för lärare och speciallärare inom småbarnspedagogik så att de motsvarar behoven av lärare

11. Stärka statistikföringen av stödet inom småbarnspedagogiken

- utveckla informationsresursen inom småbarnspedagogiken (Varda) så att de nödvändiga uppgifterna om stöd kan lagras i databasen och i fortsättningen rapporteras i årsstatistiken på samma sätt som övriga statistikuppgifter

12. Bedöma effekterna och verkningsfullheten av stödet inom småbarnspedagogiken

- bedöma genomförandet av reformen av lagen om småbarnspedagogik på lokal och nationell nivå med hjälp av det kvalitetsutvärderingssystem (Valssi) som skapats av nationella centret för utbildningsutvärdering
- bedöma genomförandet och verkningsfullheten av reformen av stöd inom lagen om småbarnspedagogik genom forskningsprojekt

7 Summary of proposals for development

1. We will clarify the concept and implementation of inclusion in early childhood education and care, pre-primary, primary and lower secondary education

- we will examine how inclusive ECEC and teaching that complies with current legislation is realised in municipalities, in early childhood education and care and in schools
- to strengthen inclusive practices, we will draw up and implement a national implementation plan for early childhood education and care, pre-primary, primary and lower secondary education; it will define inclusion and inclusive practices when providing support
- we will support early childhood education and care providers and education providers to implement inclusive provision of support at the local level for children and pupils who need it.

2. We will bring inclusion for pre-primary and primary and lower secondary education more strongly into legislation

- we will specify the principle of inclusiveness in section 3 of the Basic Education Act as the foundation for the provision of education
- we will assess the provision in subsection 1 of section 17 of the Basic Education Act, under which special needs support is provided allowing both for the best interests of the pupil and the preconditions for the provision of education
- we will assess the provisions of the Basic Education Act from the perspective of the obligations governed by the rights of children enshrined in the Convention on the Rights of the Child and in the Convention on the Rights of Persons with Disabilities.

3. We will strengthen early support and preventive pedagogical practices in early childhood education and care, pre-primary, primary and lower secondary education

- 3.1 We will strengthen the activities of school communities and reinforce guidance on differentiating teaching in pre-primary, primary and lower secondary education*

- by means of initial and continuing professional development, and by strengthening guidance for it at the normative level, we will foster the competence of teachers when they adopt differentiation in teaching
- by means of continuing professional development, normative guidance and guidance by information, we will reinforce practices through which pupils' needs for support can be met by adjusting the activities of the entire school, by paying attention to the activities of each pupil group and by strengthening cooperation between the home and school

3.1 We will enhance early identification of support needs in pre-primary, primary and lower secondary education

- a national entity will be established to take responsibility for collecting together existing assessment and intervention tools and for developing new tools for the use of different parties

3.3 We will emphasise the need to identify the support needs of children under the age of three and highlight the importance of planning and initiating of support measures

- we will focus in particular on identifying, documenting and implementing support measures for children under the age of three
- we will draw attention to how permanent the interactive relationships of children under the age of three are in early childhood education and care
- we will take the special characteristics of children under three years of age and their pedagogy better into account in the National Core Curriculum for Early Childhood Education and Care and/or draw up support material on how to implement pedagogy among children under three years of age in addition to the National Core Curriculum for Early Childhood Education and Care
- to strengthen staff competencies, we will take into account the developmental special needs and pedagogy of children under the age of three in the qualifications and continuing professional development of staff in early childhood education and care
- sufficient resources will be allocated for research on support for children under the age of three and for developing research methods

3.4 We will formulate a definition for general support into legislation and provide more robust guidance in the core curriculum related to general support in pre-primary, primary and lower secondary education

- we will define the tasks and implementation of general support in the Basic Education Act, and more detailed guidance for it will be provided in the core curriculum
- we will bolster the implementation of remedial teaching as part of general support by means of normative guidance and guidance by information
- we will conduct research on how general support is implemented and will highlight the need to strengthen general support as a priority in development

3.5 We will make cooperation between support for learning, school attendance and student welfare in pre-primary, primary and lower secondary education clearer

- we will clarify and reinforce the links between the provision of student welfare and pedagogical support as well as the implementation of multi-professional cooperation, especially in guiding documents, in guidance by information and in teachers' continuing professional development.

4. We will make the support package for pre-primary, primary and lower secondary education in legislation and the national core curriculum clearer

4.1 The interfaces between support for learning and school attendance will be made clearer

- in connection with the legislative clarifications involving support, we will examine how the interfaces between the levels of support and the differences between them could be made clearer

4.2 We will simplify pedagogical documents in pre-primary, primary and lower secondary education

- we will make clearer the guidelines for the entire set of support documents, especially with regard to the different tasks of administrative decisions and pedagogical documents
- we will draft a single document for pedagogical assessment and reporting that would apply in all situations
- we will make clearer the guidelines for the plans drawn up for implementing support in the core curriculum and other guidance by information
- pre-primary education will be examined as a separate entity with regard to support documents

4.3 We will specify the regulation of intensified support in pre-primary, primary and lower secondary education

- in connection with the legislative clarifications, we will review the regulations on intensified support, especially regarding the initiation and implementation of intensified support, the administrative decisions on intensified support and the places where intensified support is taught
- we will specify the principles on implementing part-time special education in normative guidance and guidance by information
- a study will be carried out on how support is organised in different places, especially those implemented outside full-time general education

4.4 We will specify legislation on special support in pre-primary, primary and lower secondary education

- in connection with the legislative clarifications, we will review the provisions on special support, especially with regard to the decision on special support, to the place where the support is implemented and how pupils are grouped, and the definition of special education, as well as technical details related to legislature

4.5 We will specify decision-making on assistance services in the Basic Education Act

- in connection with the legislative clarifications involving support, we will make regulation of assistance services clearer, especially with regard to decision-making

4.6 We will clarify section 18 of the Basic Education Act on special teaching arrangements

- we will make clearer the provisions on special teaching arrangements in the Basic Education Act and the guidelines in the core curriculum.

5. We will bolster the structures of multi-professional cooperation in early childhood education and care, pre-primary, and primary and lower secondary education

- we will create clear structures and practices for multi-professional cooperation between different actors, and the objectives, systematic approach, and evaluation of multi-professional cooperation will be reinforced
- we will strengthen the role of children, pupils and parents and other guardians in multi-professional cooperation
- we will produce guidance material with a view to enhancing multi-professional cooperation.

6. We will specify all the elements related to demanding multi-professional support and the prerequisites for implementing multi-professional cooperation in early childhood education and care, pre-primary, primary and lower secondary education

- by means of guidance by information, we will formulate a definition intensive multi-professional support; this consists of a child's or pupil's support that is both individual and multi-professional in nature; and, if necessary, it will also be taken into account in normative guidance
- we will ensure that there are mandatory and permanent cooperation structures and networks for cross-sectoral cooperation on how to implement support for children and pupils, so that all parties are aware of the cooperation structures and networks In the context of multi-professional cooperation and when implementing support, the tasks and areas of responsibility of all actors should be made clear

6.1 We will specify the principles related to teaching organised based on geographical areas of operation

- more guidelines will be included in the core curriculum on choices for education organised based on geographical areas of operation
- we will introduce more guidance by information on the duties and responsibilities of education providers and schools
- we will draw up clear guidelines on cooperation and coordination between education and rehabilitation
- we will the possibilities of implementing education organised based on geographical areas of operation in pre-primary education

6.2 We will strengthen the right of children and young people placed in care to access pre-primary, primary and lower secondary education as well as support

- we will examine how teaching is organised in situations where, under the Child Welfare Act, restrictions have been placed on a child's freedom of movement
- we will continue to cooperate with a view to making school attendance more equitable and inclusive for children placed in care within the existing national and regional (wellbeing services county) structures and multi-professional groups, and will take into account in curriculum guidance the special features of organising teaching for children placed in care

6.3 We will promote consultative services in hospital education

- we will review the regulations governing the provision of hospital education in connection with the legislative clarifications related to support

6.4 We will explore the possibilities of expanding intensive consultation services

- we will explore the possibilities of making intensive consultation services a permanent structure and examine whether any legislative amendments might be needed

6.5 We will examine the organisation of early childhood education and care at hospitals and its enactment by law

- we will produce a report on early childhood education and care organised at hospitals and assess possibilities for enacting a law on early childhood education and care organised at hospitals
- we will examine whether it might be possible to make government grants for early childhood education and care organised at hospitals a permanent type of grant
- we will look into how and which data are collected on early childhood education and care organised at hospitals
- early childhood education and care organised at hospitals and the transitions to pre-primary, primary and lower secondary education will be taken into account in the National Core Curriculum for Early Childhood Education and Care Support material will also be produced to assist early childhood education and care providers and hospitals.

7. We will improve children's and pupils' access to support and ensure the continuity of support through transition points

- we will produce national policies on transition points and their development in early childhood education and care, pre-primary, primary and lower secondary education as part of this, we will explore the possibilities for including transition points in legislation
- we will encourage the preparation of transition plans produced at the municipal level that safeguard the primacy of the best interests of the child and include policies for multi-professional cooperation and the assessment of transitions based on the plans
- the National Core Curriculum for Early Childhood Education and Care and the core curricula for pre-primary and primary and lower secondary education will be revised, and support materials and continuing education will be increased

- data collection related to transitions will be developed
- we will increase research and national assessment related to transitions
- we will strengthen multi-professional cooperation in foresight, planning and assessment of transitions.

8. We will reinforce competence related to support and its effectiveness in early childhood education and care, pre-primary, primary and lower secondary education

- we will implement an extensive continuing education programme related to the theme of support and inclusion in early childhood education and care, pre-primary, primary and lower secondary education
- we will develop mentoring practices, especially for employees in the early stages of their careers
- we will examine the ambiguity of the Decree on Qualification Requirements for Teaching Staff with regard to the organisation of special support
- we will examine the possibility of changing the qualification required of teachers in early childhood education and care to a Master's degree
- we will examine the number and job descriptions of special education teachers at the local level and their scope in legislation, ensuring children's right to special education teachers
- we will strengthen co-teaching and teaching practice in co-teaching in teacher education.

9. We will strengthen the management of support and inclusion in early childhood education and care, pre-primary, primary and lower secondary education

- we will offer teachers continuing professional development and support material for managing inclusive education and teaching in work teams and together with parents and other guardians as well as with multi-professional actors
- we will provide continuing professional development and support material for directors on how to manage inclusive education and teaching
- we will examine the possibility of incorporating inclusion-related training for directors into teacher education in both Bachelor's and Master's degrees
- we will reinforce the assessment of how inclusion is realised in early childhood education and care, pre-primary, primary and lower secondary education.

10. We will secure the adequacy of teachers and special education teachers in early childhood education and care

- we will increase the available student places for teachers in early childhood education and care and for special education teachers to meet the demand for teachers.

11. We will strengthen statistics on support in early childhood education and care

- we will enhance the national data warehouse for early childhood education and care (Varda) so that all necessary support data can be stored in it and reported in annual statistics in future, just like other statistical data.

12. We will assess the impact and effectiveness of support in early childhood education and care

- by harnessing the quality assessment system (Valssi) produced by the Finnish Education Evaluation Centre, we will assess the national and local implementation of the amendments related to support made to the Act on Early Childhood Education and Care
- research projects will be used to assess the implementation and effectiveness of the amendments to support made to the Act on Early Childhood Education and Care

LÄHTEET

- Ahtiainen, R. 2017. Erityisopetuksen strategia – mistä puhumme nyt? <http://www.sel.fi/artikkeli/erityisopetuksen-strategia-mista-puhumme-nyt/>
- Ainscow, M., Booth, T., & Dyson, A. 2006. Inclusion and the standards agenda: negotiating policy pressures in England. *International Journal of Inclusive Education*, 10(4–5), 294–308.
- Alajoki, Jaana 2021. ”Miks tää systeemi ei toimi?": Etnografia inklusiota kohti kulkevasta yläkoulusta. Tampereen yliopiston väitöskirjat 504. <https://trepo.tuni.fi/handle/10024/135094>
- Anon. 2019. Onko Suomen peruskouluissa inklusiivista kasvatusta? Avoin kirje opetus- ja kulttuuriministeriölle.
- Booth, T. 2017. Promoting educational development led by inclusive values in England. In F. Davigo (Ed.) *Special educational needs and inclusive practices* (s. 3–19). Brill.
- Booth, T. & Ainscow, M. 2016. *Index for Inclusion – a guide to school development led by inclusive values*. Index for Inclusion Network.
- Booth, T., Ainscow, M., Kokko, L. & Pietiläinen, E. 2005. *Koulu ja inklusio – työkirja osallistavan opetuksen järjestämiseksi*. Kehitysvammaliitto.
- Dovigo, F. 2017. Introduction. Teoksessa F. Davigo (toim.) *Special educational needs and inclusive practices* (pp. vii–xiii.). Brill.
- Eskelinen, M. & Hjelt, H. 2017. *Varhaiskasvatuksen henkilöstö ja lapsen tuen toteuttaminen*. Valtakunnallinen selvitys 2017. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:39. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80737/okm39.pdf>
- Euroopan erityisopetuksen kehittämiskeskus. 2009. *Inklusiivisen koulutuksen laadun edistämisen pääperiaatteet – suosituksia päättäjille*. Euroopan erityisopetuksen kehittämiskeskus. Odense, Tanska. https://www.european-agency.org/sites/default/files/key-principles-for-promoting-quality-in-inclusive-education_key-principles-FI.pdf
- Graham, L. & Jahnukainen, M. 2011. Wherefore art thou, inclusion? Analysing the development of inclusive education in New South Wales, Alberta and Finland. *Journal of Education Policy* 26(2), 263–288. <http://dx.doi.org/10.1080/02680939.2010.493230>
- Göransson, K. & Nilholm, C. 2014. Conceptual diversities and empirical shortcomings critical analysis of research on inclusive education, *European Journal of Special Needs Education*, 29:3, 265–280. <https://doi.org/10.1080/08856257.2014.933545>
- Hakala, J. T. & Leivo, M. 2015. Inklusioideologian ja koulutuspolitiikan jännitteitä 2000-luvun suomalaisessa peruskoulussa. *Kasvatus & Aika* 9(4), 8–23.
- Heiskanen, N., Neitola, M., Syrjämäki, M., Viljamaa, E., Nevala, P., Siipola, M., & Viitala, R. 2021. *Kehityksen ja oppimisen tuki sekä inklusiivisuus varhaiskasvatuksessa: Selvitys nykytilasta kunnallisissa ja yksityisissä varhaiskasvatuspalveluissa sekä esitys kehityksen ja oppimisen tuen malliksi*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:13.
- Hermanfors, K. 2017. Inklusiivinen varhaiskasvatus – itsestäänselvääkö? *Kasvatus & Aika*, 11(3). <https://journal.fi/kasvatusjaika/article/view/68727>
- Huusko, J. & Äärelä, T. *Sairaalaopetuksen vuosikartoitukset 2020 ja 2021*.
- Kauppinen, M., Martin, A., Moate, J., Naukkarinen, A., Valleala, U.M., & Vehkakoski, T. (2022). *Inklusion, inklusiivisen kasvatuksen ja inklusiivisen pedagogiikan määritelmät. Täydennyskoulutusmateriaali. HOHTO-hanke. Opettajankoulutuslaitos ja Kasvatustieteen laitos*. Jyväskylän yliopisto.
- Kiuppi, F. 2014. Why (not) associate the principle of inclusion with disability? Tracing connections from start of the ‘Salamanca Process’. *International Journal of Inclusive Education*, 18 (7), 746–761. <https://doi.org/10.1080/13603116.2013.826289>

- Laakso, P., Pihlaja, P. & Laakkonen, E. 2020. Inklusiivisen pedagogiikan johtaminen varhaiskasvatuksessa. *Journal of Early Childhood Education Research* 9(2), 373–398. <https://journal.fi/jecer/article/view/114138/67337>
- Lintuvuori, M. 2019. Perusopetuksen oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmän kehitys tilastojen ja normien kuvaamana. Helsingin yliopisto. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/304072>
- Lintuvuori, M. & Rämä, I. 2022. Oppimisen ja koulunkäynnin tuki: Selvitys opetuksen järjestäjien näkemyksistä tuen järjestelyistä kunnissa. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2022:6.
- Malinen, O., Savolainen, H., Engelbrecht, P. ja Xu, J. 2010. Inklusiivisen opetuksen kansainvälinen ja vertaileva tutkimus. *Kasvatus* 41 (4), 351–362.
- Mietola, R. ja Niemi, A. 2014. Erityisopetus ja koulutuksellisen inklusion toteutuminen. Teoksessa Pulkkinen, Suvi & Roihuvuori, Johanna (toim.), *Erkanevat koulutuspolut – Koulutuksen tasa-arvon tila 2010-luvulla*. Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL) ry, 66–83.
- Ojala, M. 2020. Perusteita ja haasteita varhaiskasvatuksen, esiopetuksen ja koulun alun kehittämiselle erityisesti lapsen oppimisen ja kehittymisen näkökulmasta. University of Helsinki. <https://doi.org/10.31885/9789515157782>
- Opetushallitus 2014. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014. Määräykset ja ohjeet 2014:96. Opetushallitus.
- Opetushallitus 2018. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteet. Määräykset ja ohjeet 2018: 3a. Opetushallitus. https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/varhaiskasvatussuunnitelman_perusteet.pdf
- Opetusministeriö. 2007. Erityisopetuksen strategia. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:17. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79498/tr47.pdf>
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2017. Vaativa erityinen tuki esi- ja perusopetuksessa. Kehittämisryhmän loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2017:34. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80629/OKM_34_2017.pdf
- Perusopetuslaki 628/1998. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980628>
- Pihlaja, P. 2018. Ryhmä erilaisten lasten kasvun paikkana. Teoksessa P. Pihlaja & R. Viitala (toim.) *Varhaiserityiskasvatus*. PS-Kustannus, 79–93.
- Pihlaja, P. 2021. Inklusiivisuuden toteutuminen tutkimusten valossa 2.11.2021. Luento Opetus- ja kulttuuriministeriön Oikeus oppia -ohjelman kansallisessa seminaarissa 2.11.2021.
- Pulkkinen, J., Kirjavainen, T. & Jahnukainen, M. 2020. Oppimisen ja koulunkäynnin tuki tilastojen valossa: Tuen tarjonta luokka-asteittain, ikäryhmittäin ja sukupuolen mukaan vuosina 2011–2018. *Yhteiskuntapolitiikka* 85(3), 301–309. <https://www.julkari.fi/handle/10024/140096>
- Rämä, I. 2021. Oppimisen edistymisen seuraaminen ja arviointi toiminta-alueittain järjestettävässä opetuksessa. Vaativan erityisen tuen VIP-verkoston selvitys. Raportit ja selvitykset 2021:1. Opetushallitus.
- Suhonen, E. & Nislin, M., 2012. Inkluderende strategier og barnehage - Eksempel fra Finland. Inkluderende spesialundervisning. Haustätter, R. S. (toim.). Bergen: Fagbokforlaget, 161.
- Suhonen, E.; Takala, M.; Alijoki, A ja Viljamaa, E. 2019. Children with and without disabilities in Finnish early childhood education. Teoksessa M. Allodi Westling & T. Zappaterra. (toim.) *Users' Needs Report on Play for Children with Disabilities*. <https://doi.org/10.1515/9783110537482-008>
- Suhonen, E., Alijoki, A., Saha, M., Syrjämäki, M., Kesäläinen, J. & Sajaniemi, N. 2020. Varhaiskasvatuksen erityisopettaja päiväkotiryhmissä: Erityistä tukea tarvitsevien lasten kehityksen ja oppimisen tukeminen inklusiivisessa varhaiskasvatuksessa. Helsingin kaupunki, Helsinki. <https://www.hel.fi/helsinki/fi/kasvatus-ja-koulutus/paivahoito/paivakotihoito/lapsen-tukeminen-varhaiskasvatuksessa1>

- Suomen virallinen tilasto. 2022a. Oppimisen tuki [verkkojulkaisu]. ISSN=1799-1595. 2020. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 31.10.2022]. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/erop/2020/erop_2020_2021-06-08_tie_001_fi.html
- Suomen virallinen tilasto. 2022b. Varhaiskasvatus 2022. Saatavilla 9.12.2022 alkaen osoitteessa: <https://stat.fi/tilasto/vaka>
- Takala, M., Lakkala, S. & Äikäs, A. 2020. Inklusiivisen kasvatuksen monet mahdollisuudet. Teoksessa M. Takala, A. Äikäs & S. Lakkala (toim.) Mahdoton inklusio? Tunnista haasteet ja mahdollisuudet. PS-Kustannus, 13–44.
- Tilastokeskus. 2022. Oppimisen tuki [verkkojulkaisu]. Viiteajankohta: 2021. ISSN=1799-1595. Helsinki: Tilastokeskus [Viitattu: 31.10.2022]. Saantitapa: <https://stat.fi/julkaisu/cktyiw7xc2e8w0c586gqxm122>
- Tuominen, H. 2019. "Iso palapeli se on": inklusiivisen varhaiskasvatuksen johtaminen. <https://jyx.jyu.fi/handle/123456789/63209>
- UNESCO. 1994. World Conference on Special Needs Education: Access and Quality; final report. The Salamanca Statement. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000110753/PDF/110753eng.pdf.multi> Luettu 2.9.2020
- UNESCO. 2001. Open File on Inclusive Education. Support Materials for Managers and Administrators.
- UNESCO. 2020. Global Education Monitoring Report Summary 2020: Inclusion and education: All means all. Paris, UNESCO. <http://bit.ly/2020gemreport>
- UNESCO. 2020. Towards inclusion in education: status, trends and challenges: the UNESCO Salamanca Statement 25 years on. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374246>
- Varhaiskasvatuslaki 540/2018. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2018/20180540>
- 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/bitstream/handle/10024/161062/55-2018-Oppimisen_tuki_loppuraportti_27.9..pdf
- Vanhanen, S., Vainikainen, M. ja Mäkihönko, M. 2022. Inklusio Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa 2014. Oppimisen ja oppimisvaikeuksien erityislehti, 2022, Vol. 32, No. 2. <https://bulletin.nmi.fi/2022/05/24/inkluisio-perusopetuksen-opetussuunnitelman-perusteissa-2014/>
- Viljamaa, E., & Takala, M. 2017. Varhaiserityisopettajien ajatuksia työhön kohdistuneista muutoksista. Journal of Early Childhood Education Research 6(2), 207–229. <https://jecer.org/fi/varhaiserityisopettajien-ajatuksia-tyohon-kohdistuneista-muutoksista/>
- Viitala, R. 2019. Inklusio ja inklusiivinen varhaiskasvatus. Teoksessa Varhaiserityiskasvatus. Toim. Pihlaja, P. ja Viitala, R. PS-Kustannus.
- YK. 2016. Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista ja sen lisäpöytäkirja 27/2016. <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsviite/2016/20160027>
- YK. 1948. YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus. <https://ihmisoikeusliitto.fi/%20ihmisoikeudet/ihmisoikeuksien-julistus/>
- YK. 1991. Yleissopimus lapsen oikeuksista 60/1991. https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1991/19910060/19910060_2
- Äärelä, T. & Huusko, J. 2021. Sairaalaopetus, Elmeri-koulut ja Valtion koulukotikoulut, Kolmenvaativan erityisen tuen toimijan tilannekuva osana VIP-verkoston kehittämistä. Raportit ja selvitykset 2021:2.
- Äärelä, T., Määttä, K. & Huusko, J. 2021. Sairaalaopetus ja inklusio. Oppimisen ja oppimisvaikeuksien erityislehti – NMI Bulletin 31(3). Niilo Mäki säätiö.

Liite Kuultavat asiantuntijatahot

Tilaisuus 1 (mm. viranomaistahot, julkisen sektorin toimijat)

1. Kansaneläkelaitos (KELA)
2. Lapsiasiavaltuutetun toimisto
3. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
4. Tietosuojavaltuutetun toimisto
5. Aluehallintovirastot (Sanna Puura, ESAVI)
6. Saamelaiskäräjät
7. Helsingin kaupunki
8. Porin kaupunki
9. Kittilän kunta
10. Närpes kommun
11. Celia, näkövammaisten kirjasto
12. Suomen vanhempainliitto ry
13. Förbundet Hem och Skola i Finland rf

Tilaisuus 2 (mm. järjestöt, kolmannen sektorin toimijat)

14. Adhd-liitto ry
15. Autismiliitto ry
16. Suomen CP-liitto ry
17. Erilaisten oppijoiden liitto ry
18. Kehitysvammaisten tukiliitto ry
19. Kehitysvammaliitto ry
20. Kuurojen liitto ry
21. Suomen kuurosokeat ry
22. Kynnys ry
23. MIELI Suomen mielenterveys ry
24. Neurospectrum
25. Sairaaloiden lastentarhanopettajat SAILA ry
26. Suomen erityiskasvatuksen liitto SEL ry
27. Suomen varhaiskasvatuksen erityisopettajat Sveot ry
28. Vammaisfoorumi ry
29. Vammaisten lasten ja nuorten tukisäätiö sr

Tilaisuus 3 (mm. ammattijärjestöt)

30. Aineopettajaliitto AOL ry
31. Suomen Luokanopettajat ry
32. Finlands Svenska Lärförbund FSL rf
33. KT Kuntatyöntajat
34. Sivistystyöntajat ry
35. Opetus- ja sivistystoimen asiantuntijat, Opsia ry
36. Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry
37. Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry
38. Sosiaali- ja terveysalan ammattijärjestö Tehy
39. Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL
40. Suomen Rehtorit ry
41. Varhaiskasvatuksen Opettajien liitto VOL ry

Tutkijat

42. dosentti Päivi Pihlaja, Turun yliopisto
43. tenure track -tutkija Mari Saha, Tampereen yliopisto
44. erityispedagogiikan dosentti Eira Suhonen, Helsingin yliopisto
45. professori Elina Kontu, Tampereen yliopisto
46. professori Markku Jahnukainen, Helsingin yliopisto
47. dosentti Tanja Äärelä, Lapin yliopisto

OPETUS- JA
KULTTUURIMINISTERIÖ

Meritullinkatu 10
PL 29, 00023 Valtioneuvosto
p. 0295 16001
okm.fi

ISSN 1799-0351 PDF
ISBN 978-952-263-813-7 PDF