

**YHTENÄISEN PERUSOPETUKSEN ASIALLA –
TOIMIJAT, TAVOITTEET JA VUOROVAIKUTUS VUODEN 2004
PERUSOPETUKSEN OPETUSSUUNNITELMAN PERUSTEIDEN
LAADINNASSA**

Anna Jäntti
Maisterintutkielma
Suomen historia, Yleinen
kasvatustiede
Historian ja etnologian lai-
tos, Kasvatustieteiden laitos
Jyväskylän yliopisto
Kevät 2021

JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

Tiedekunta Humanistis-yhteiskuntatieteellinen, Kasvatustieteiden ja psykologian tiedekunta	Laitos Historian ja etnologian laitos, Kasvatustieteiden laitos
Tekijä Anna Maria Jäntti	
Työn nimi Yhtenäisen perusopetuksen asialla – Toimijat, tavoitteet ja vuorovaikutus vuoden 2004 perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden laadinnassa	
Oppiaine Suomen historia, yleinen kasvatustiede	Työn laji Pro gradu -tutkielma
Aika 1.4.2021	Sivumäärä 122
Tiivistelmä <p>Tutkielma käsittelee vuoden 2004 perusopetuksen opetussuunnitelman laadintaprosessia. Siinä tarkastellaan, miten ja miksi vuoden 2004 perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet laadittiin. Tutkimuksessa opetussuunnitelmatyötä on tarkasteltu sen organisoinnin, tavoitteiden, mukana olleiden toimijoiden ja heidän välisensä vuorovaikutuksen näkökulmista. Tutkimuksen aikarajaus muodostuu opetussuunnitelman valmistelun ympärille eli vuosiin 1999–2003, koska silloin opetussuunnitelma oli valmistelun, keskustelun ja koulukokeilujen alla.</p> <p>Tutkimuksen tärkeimpänä lähdeaineistona ovat opetussuunnitelman valmistelua koskevat Opetushallituksen asiakirjat. Ne koostuvat ohjausryhmän sekä tavoite, tehtävä ja oppilaan arviointi -työryhmän asiakirjoista ja Opetushallitukseen saapuneista lausunnoista. Tutkielman alkuperäislähteenä on käytetty myös vuoden 2004 perusopetuksen opetussuunnitelman perusteita, joihin valmistelua koskevia asiakirjoja on verrattu. Tämä on mahdollistanut opetussuunnitelmatyön tavoitteiden toteutumisen arvioimisen, mikä on tärkeää prosessin kokonaiskuvan kannalta.</p> <p>Tutkielma osoittaa, että opetussuunnitelman perusteisiin vaikuttavat koulutuspoliittisten ja yhteiskunnallisten päämäärien ohella sen laatijoiden eli virkamiesten näkemykset. Opetussuunnitelma ei ole sitoutumaton tai neutraali, vaan jo itsessään sen laatiminen on poliittista vallankäyttöä. Opetussuunnitelmauudistuksessa haluttiin vahvistaa perusopetuksen yhtenäisyyttä ja taata kaikille oppilaille tasa-arvoinen perusopetus. Tämä toteutettiin määrittelemällä tiukemmin opetuksen sisällöt, tavoitteet, arvot ja menetelmät. Näiden määrittelystä vastasivat pääasiassa virkamiehet, mikä kuvaa heidän valtaansa opetussuunnitelmaprosessissa.</p>	
Asiasanat Opetushallitus, opetussuunnitelmauudistus, perusopetus, ohjausryhmä, oppimiskäsitys, aihekokonaisuudet, yhtenäisyys	
Säilytyspaikka Jyväskylän yliopisto	
Muita tietoja	

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	1
1.1	Tutkimusaihe	1
1.2	Aikaisempi tutkimus	3
1.3	Teoreettinen viitekehys ja opetussuunnitelmatraditiot.....	7
1.4	Kysymyksenasettelu ja tutkimuksen rajaukset	12
1.5	Lähdeaineisto ja tutkimusetiikka	15
1.6	Menetelmät	18
2	OPETUSSUUNNITELMAUUDISTUKSEN SYYT JA TAVOITTEET	21
2.1	Aiemmat opetussuunnitelmaprosessit	21
2.2	Yhteiskunnallisen uudistuksen tarve.....	25
2.3	Koulutuksellisen tasa-arvon kehittäminen	31
2.4	Opetuksen yhtenäistäminen.....	33
2.5	Aihekokonaisuudet ja oppimiskäsitys.....	36
3	PERUSTEIDEN LAATIMISEN VAIHEET OPETUSHALLITUKSESSA	41
3.1	Opetussuunnitelmatyön käynnistäminen	41
3.2	Perusteiden hajanaisuus viivästyttää aikataulua	47
3.3	Perusteiden viimeistely ja koulukokeilut	49
3.4	Opetussuunnitelmatyö tulee päätökseensä	53
4	OPETUSSUUNNITELMAPROSESSIN TOIMIJAT	58
4.1	Ohjausryhmä	58
4.2	Opetussuunnitelmaryhmät.....	62
4.3	Oppiainekohtaiset ryhmät	65
4.4	Kustantajat	68
4.5	Keskeiset henkilöt	70
5	OPETUSSUUNNITELMATYÖN VUOROVAIKUTTEISUUS.....	74
5.1	Kuntaverkon muodostaminen	74
5.2	Vuorovaikutus kuntiin ja kouluihin.....	78
5.3	Saapuneiden lausuntojen merkitys	81
5.4	Vuorovaikutus Opetushallituksessa	87
6	UUDET PERUSOPETUKSEN OPETUSSUUNNITELMAN PERUSTEET	89
6.1	Opetussuunnitelma määräysasiakirjana	89
6.2	Opetussuunnitelma-asiakirja yhteiskunnallisiin muutoksiin vastaajana..	92
6.3	Opetussuunnitelmaprosessin tavoitteiden toteutuminen	96

7 PÄÄTÄNTÖ.....102

LÄHTEET.....109

LIIKTEET

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimusaihe

Opetussuunnitelman uudistaminen on ollut koulujärjestelmän tapa reagoida muuttuneisiin käsityksiin koulun tehtävästä, opettamisesta, tiedosta ja oppimisesta¹. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet ovat olleet osa opetuksen sääntelyjärjestelmää ja kansallisen koulutuspolitiikan keskeisimpiä välineitä. Perusteissa on määritetty opetuksen tavoitteet ja sisällöt sekä ohjattu sitä, miten perusopetus kunnissa järjestetään.² Opetussuunnitelman perusteita on uudistettu, jotta perusteet pystyvät vastaamaan koulua ympäröivän maailman muutokseen ja tukemaan koulun roolia tämän muutoksen osana³.

Tässä tutkimuksessa kuvaan ja analysoin vuonna 2004 voimaan tullutta perusopetuksen opetussuunnitelmaprosessia. Tarkastelen tutkittavaa ilmiötä kasvatustieteen ja historian näkökulmista. Tutkittava ilmiö sijoittuu lähihistoriaan, kun taas tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat ovat kasvatustieteessä. Tutkin aihetta käyttämällä opetussuunnitelman laadintaa koskevia asiakirjoja alkuperäislähteenäni. Asiakirjojen avulla tarkastelen, miten opetussuunnitelmatyö eteni Opetushallituksessa. Opetushallitus oli tutkimuksen ajankohtana ja on yhä edelleen asiantuntijavirasto, joka laatii ja hyväksyy opetussuunnitelmien perusteet sekä vastaa koulutuksen arvioinnista.

Opetussuunnitelman perusteet ovat osa koulutuksen ohjausjärjestelmää. Sen muodostavat lainsäädäntö eli perusopetuslaki ja -asetus, valtioneuvoston asetukset sekä koulutuksen tavoitteita ja sisältöjä koskevat kansalliset päätökset,

¹ Holappa 2007, 39.

² Opetushallitus, Opetussuunnitelmauudistus ja sen tavoitteet 13.1.2003.

³ Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014, 9.

kuten opetussuunnitelman perusteet, tuntijakopäätös ja paikallinen koulukohtainen opetussuunnitelma⁴. Opetussuunnitelman perusteissa kuvataan perusopetuksessa opetettavat oppiaineet, määritellään niiden keskeiset sisällöt ja annetaan opetuksen toteuttamiseen liittyviä ohjeita. Lisäksi opetussuunnitelman perusteissa määritellään opetusta ohjaavat tavoitteet ja arvot.

Suomessa opetussuunnitelmat on laadittu perinteiseen tapaan keskusjohdoisesti⁵. Ne ovat muodostuneet poliittisen päätöksenteon ja usean eri tahon suunnittelun tuloksena. Eduskunta on säätänyt koululait, joiden pohjalta valtioneuvosto on asettanut opetuksen valtakunnalliset tavoitteet ja tuntijaon. Opetussuunnitelman perusteiden laatimisesta on vastannut Opetushallitus, minkä jälkeen kunnat ovat laatineet valtakunnallisten perusteiden pohjalta omat paikalliset opetussuunnitelmansa.⁶ Paikallisissa opetussuunnitelmissa on täsmennetty perusteissa määriteltyjä tavoitteita ja sisältöjä sekä muita opetuksen järjestämiseen liittyviä seikkoja. Opetuksenjärjestäjä on saanut päättää, kuinka paikallinen opetussuunnitelma laaditaan. Se on voitu laatia koulukohtaisena, kuntakohtaisena tai näiden yhdistelminä.⁷ Koska kunnat ovat laatineet paikalliset opetussuunnitelmat perusteiden pohjalta, ovat opetussuunnitelman perusteet sekä apuvälineenä opetussuunnitelman laatimisessa että osana varsinaista opetussuunnitelmaa⁸.

Kaikista opetussuunnitelmista on löydettävissä määritelmiä tiedoista, taidoista ja arvoista sekä niistä keinoista, joiden avulla nämä tulisi opetuksessa saavuttaa⁹. Opetussuunnitelma voidaan määritellä koulutukselle asetettujen kasvatus tavoitteiden toteuttamisen etukäteissuunnitelmaksi¹⁰. Se on opetuksen tavoitteiden, sisältöjen, menetelmien ja opetuksen organisoinnin muodostama koko-

⁴ Jakku-Sihvonen & Rajanen 2002, 303; Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004, 10.

⁵ Rokka 2011, 14.

⁶ Lehtisalo & Raivola 1999, 245.

⁷ Opetushallitus, Opetussuunnitelmauudistus ja sen tavoitteet 13.1.2003.

⁸ Rokka 2011, 34.

⁹ Nevalainen, Kimonen & Hämäläinen 2001, 123.

¹⁰ Kosunen & Huusko 2002, 203.

naisuus, joka sitoo yhteen koulun, yhteiskunnan, kulttuurin ja työelämän vaatimuksia¹¹. Opetussuunnitelmassa määritellään se, mitä perusopetuksen halutaan lapsille ja nuorille opettavan. Tämän vuoksi opetussuunnitelman perusteisiin sisältyy poliittista valtaa ja ne peilaavat yhteiskunnan koulutukselle asettamia vaatimuksia.¹²

Opetussuunnitelma on ilmiönä moniulotteinen, se voidaan nähdä esimerkiksi historiallisena, poliittisena ja institutionaalisenä asiakirjana¹³. Tarkasteltaessa opetussuunnitelmaa hallinnollisena asiakirjana, huomion keskipisteenä ovat sen poliittisuus ja ohjaavuus. Kun opetussuunnitelmaa tarkastellaan didaktisena tekstinä, näkökulmana ovat opetussuunnitelman toteuttaminen ja tulkinat.¹⁴ Tässä tutkimuksessa opetussuunnitelmalla tarkoitetaan perusopetuksen opetussuunnitelman perusteita ja opetussuunnitelmaa lähestytään hallinnollisen tekstin näkökulmasta. Käytän perusteista erilaisia käsitteitä, kuten opetussuunnitelmaa ja perusopetuksen opetussuunnitelmaa, mutta kyse on koko ajan perusopetuksen opetussuunnitelman perusteista, ellei toisin mainita.

1.2 Aikaisempi tutkimus

Opetussuunnitelmaprosessien ja opetussuunnitelmatyön tutkiminen ovat jääneet aikaisemmassa suomalaisessa tutkimuksessa taka-alalle. Suomessa historiantutkimus on kohdistanut kiinnostuksensa ajallisesti kaukaisempiin koulutusta ja opetussuunnitelmia käsitteleviin tutkimuskohteisiin, mutta lähihistoriaa on tutkittu vielä vähän¹⁵. Vaikka opetussuunnitelmia käsittelevää lähihistorian tutkimusta on saatavilla niukasti, löytyy perusopetusta ja koulutusta käsittelevää

¹¹ Lehtisalo 1994, 87.

¹² Rokka 2011, 6; Rantala & Ahonen 2015, 97.

¹³ Syrjäläinen & Värri 2004, 31.

¹⁴ Rokka 2011, 36–42.

¹⁵ Mm. Tuomaala 2004; Hosio-Paloposki 2006.

tutkimuskirjallisuutta runsaasti. Pystyn siis nojautumaan aikaisempaan tutkimukseen, kun tarkastelen suomalaisen perusopetuksen vaiheita, koulutuspoliittisia muutoksia ja ylipäättään ajan yhteiskuntaa. Kansainvälisesti opetussuunnitelmia on tutkittu runsaammin ja tutkimuksia on tehty historian näkökulmasta¹⁶. Kasvatustieteessä opetussuunnitelmia ja niiden laadintaa on tutkittu enemmän, mutta aihepiiriä on lähestytty useimmiten pedagogisesta tai paikallisesta näkökulmasta¹⁷. Tässä tutkimuksessa pyrin yhdistämään historian ja kasvatustieteen näkökulmat, jotta aihepiirin käsittely olisi kokonaisvaltaista ja ottaisi huomioon ilmiön eri ulottuvuudet.

Vuoden 2004 opetussuunnitelmauudistusta on tutkinut aiemmin Arja Sisko Holappa. Hän tarkastelee kasvatustieteen väitöskirjassaan opetussuunnitelmauudistusta prosessina, mutta näkökulma keskittyy Oulun ja Raahen paikalliseen opetussuunnitelmatyöhön. Holapan väitöskirja *Perusopetuksen opetussuunnitelma 2000-luvulla – uudistus paikallisina prosesseina kahdessa kaupungissa* on tarjonnut näkökulmia opetussuunnitelmauudistukseen ja sen lähtökohtiin. Holappa on tutkinut paikallista opetussuunnitelmatyötä laajan aineiston avulla, joka koostuu muun muassa havaintomuistiinpanoista, haastatteluista, paikallisten ohjausryhmien muistioista ja prosessin aikatauluista sekä suunnitelmista. Holapan väitöskirja on tuonut mielenkiintoista vertailupohjaa omalle tutkimukselleni, jossa lähestyn opetussuunnitelmatyötä valtakunnallisesta näkökulmasta. Olen peilannut oman tutkimukseni yhteiskunnallista kontekstia ja opetussuunnitelmaprosessista luomaani kuvaa Holapan väitöskirjaan, mikä on auttanut hahmottamaan opetussuunnitelmatyötä laajemmin.

Vuoden 2004 opetussuunnitelmauudistusta on paikallisen toteutuksen näkökulmasta tarkastellut lisäksi Jaana Seikkula-Leino tutkimuksessaan *Opetussuunnitelmien paikallinen uudistus perusopetuksessa vuosina 2004–2006*. Holapan tavoin myös Seikkula-Leino on tutkinut paikallista opetussuunnitelmaprosessia ja

¹⁶ Mm. Goodson 1988 & 1993; Evans 2005.

¹⁷ Mm. Vitikka & Saloranta-Eriksson 2004; Seikkula-Leino 2013; Holappa 2007.

siihen suhtautumista kasvatustieteen näkökulmasta. Seikkula-Leinon tutkimuksessa oli mukana 43 kuntaa, joiden kokemuksia opetussuunnitelmatyöstä kartoitettiin kyselylomakkeilla. Tutkimusaineisto eroaa niin Holapan kuin omasta tutkimuksestani, mutta se on auttanut hahmottamaan opetussuunnitelmatyön organisoimista ja siihen liittyviä käytännön järjestelyjä. Tämä on ollut tärkeää kokonaisvaltaisen näkemyksen muodostamiseksi.

Opetussuunnitelmauudistusta ja sen tavoitteita on tarkasteltu Vitikan ja Saloranta-Erikssonin toimittamassa teoksessa *Uudistuva perusopetus – Näkökulmia opetuksen ja opetussuunnitelman kehittämiseen*. Teos on auttanut ymmärtämään opetussuunnitelman uudistamista ja sille asetettujen tavoitteiden muodostamista. Tämä on ollut tärkeää kokonaiskuvan muodostamisen kannalta. Myös Loukolan toimittama teos *Aihekokonaisuudet perusopetuksen opetussuunnitelmassa* on auttanut hahmottamaan opetussuunnitelmauudistusta ja erityisesti aihekokonaisuuksien merkitystä sen osana. Aihekokonaisuudet olivat uuden opetussuunnitelman merkittävimpiä uudistuksia ja teos on ollut apuna kokonaisuuksien sekä niiden taustatekijöiden ymmärtämiselle. Sekä Vitikan ja Saloranta-Erikssonin että Loukolan toimittamat teokset voidaan nähdä aikalaistutkimuksena. Molemmat teokset ovat Opetushallituksen julkaisemia ja ne julkaistu vuonna 2004 eli samaan aikaan kuin uusi perusopetuksen opetussuunnitelma valmistui. Tämän vuoksi olen suhtautunut niihin aikalaistietona, joka tukee alkuperäislähteitä ja muuta aiempaa tutkimusta. Teosten kirjoittajina on useita opetussuunnitelmaprosessissa mukana olleita toimijoita, minkä vuoksi ne ovat auttaneet hahmottamaan opetussuunnitelmaprosessissa tehtyjä päätöksiä. Teokset ovat olleet merkittäviä aikalaisäänen kuvaajia ja toimineet apuna tulkintojen tekemisessä.

Peter Johnsonin toimittama teos *Suuntana yhtenäinen perusopetus: uutta koulu- ja kulttuurista etsimässä* on puolestaan auttanut ymmärtämään yhtenäisen perusopetuksen kehittämistä ja siihen kohdistuneita muutospaineita tutkimuksen ajankohtana. Johnson on tarkastellut teoksessa hallinnon ja opetussuunnitelman yhteyttä, mikä on ollut tutkimukseni kannalta tärkeää. Se on auttanut ymmärtä-

mään opetussuunnitelman perusteiden merkitystä ja niihin sisältyviä kysymyksiä vallasta. Kirsi Pyhältö ja Tiina Soini ovat käsitelleet teoksessa opetussuunnitelmaa koulun kehittämisen välineenä. He ovat tarkastelleet oppimiskäsitystä opetussuunnitelmassa, mikä on auttanut ymmärtämään sen merkitystä opetussuunnitelmauudistuksen taustatekijänä.

Opetussuunnitelman perusteisiin vaikuttaneita hallinnollisia uudistuksia on selventänyt Janne Holménin artikkeli *Demokraattinen koulu: Yhdenvertaisuudesta ja osallisuudesta 1960–2020*. Holmén on tutkinut historian tutkimuksen näkökulmasta hallinnollisen päätöksenteon muuttumista ja sen heijastumista koulutuksessa tehtyihin ratkaisuihin. Nämä ovat olleet tärkeitä opetussuunnitelma-perinteen ja siinä tapahtuneiden muutosten ymmärtämiselle.

Tomi Hiekkänen on tutkinut opetussuunnitelman perusteiden laadintaa Suomen historian pro graduissaan *Kronologisuudesta kohti temaattisuutta: Vuoden 1994 lukion historian opetussuunnitelman perusteiden laadinta*. Pro gradu on toiminut esimerkkinä opetussuunnitelmaprosessin tutkimiseen, koska Hiekkänen on käyttänyt lähteenään opetussuunnitelman laadintaa koskevia asiakirjoja. Tutkimuksen näkökulma keskittyy pääasiassa historian oppiaineeseen, eikä siinä käsitellä opetussuunnitelman laadintaa koko prosessin näkökulmasta. Hiekkänen on lähestynyt tutkimusaihetta aatehistoriallisesta näkökulmasta, joten lähestymistapa eroaa omasta tutkimuksestani. Pro gradu kuitenkin mahdollistaa vertailun vuosien 2004 ja 1994 opetussuunnitelmaprosessien välillä, koska vuoden 1994 lukion opetussuunnitelmaa valmisteltiin yhdessä peruskoulun opetussuunnitelman kanssa.

Yhteiskunnallisesta näkökulmasta opetussuunnitelman perusteita on käsitellyt Pekka Rokka väitöskirjassaan *Peruskoulun ja perusopetuksen vuosien 1985, 1994 ja 2004 opetussuunnitelmien perusteet poliittisen opetussuunnitelman teksteinä*. Rokka on tutkinut opetussuunnitelman perusteiden taustalla vaikuttavia yhteiskunnallisia ja poliittisia päämääriä sisällönanalyysin avulla. Väitöskirja on auttanut ymmärtämään opetussuunnitelmia ohjaavaa politiikkaa. Lisäksi tutkimus on

ollut taustoituksen apuna ja auttanut hahmottamaan opetussuunnitelma-asiakirjojen välillä vallitsevaa jatkumoa. Rokan tutkimuksessa ei ole kiinnitetty huomiota valmisteluasiakirjoihin, vaan opetussuunnitelman poliittisuutta on tarkasteltu valmiiden opetussuunnitelma-asiakirjojen eli perusteiden kautta. Omassa tutkimuksessani tarkastelen pääasiassa valmisteluun liittyviä asiakirjoja, koska jo opetussuunnitelman laatimiseen liittyy poliittisia päämääriä ja kysymyksiä vallasta.

Liekki Lehtisalo ja Reijo Raivola ovat tutkineet koulutuksen ja koulutuspolitiikan kehittymistä Suomessa teoksessaan *Koulutus ja koulutuspolitiikka 2000-luvulle*. Lehtisalo ja Raivola ovat tarkastelleet koulutusta, koulujärjestelmää ja koulutuspolitiikkaa toisiinsa kytkeytyvänä, vuorovaikutuksellisenä kokonaisuutena. Tämä näkökulma on toiminut oman tutkimukseni lähtökohtana opetussuunnitelmaprosessin ymmärtämiselle. Lehtisaloon ja Raivolan mukaan koulutus tähtää aina tulevaisuuteen ja sen hallintaan. Tämän vuoksi luontevin lähestymistapa koulutuspolitiikkaan on tulevaisuuden ennakoiminen. Lehtisaloon ja Raivolan teos on auttanut lähestymään koulutuspolitiikkaa eri näkökulmista. Olen kiinnittänyt huomiota rakenteisiin, toimijoihin sekä heidän valta- ja viestintäsuhteisiinsa. Olen pyrkinyt kriittisyyteen kyseenalaistamalla ratkaisuja, etsimällä vaihtoehtoisia tulkintoja ja perusteita tehdyille ratkaisuille sekä tarkastelemalla Opetushallitusta sen yhteiskunnallisessa kontekstissaan.

1.3 Teorettinen viitekehys ja opetussuunnitelmatraditiot

Tutkittaessa opetussuunnitelmaa ja sen laadintaprosessia on syytä huomioida valtaa ja toimijuutta koskevia teoreettisia seikkoja. Valtaa koskeva näkökulma sekä vallan ja hallinnon suhde ovat tutkimuksen kannalta keskeisiä. Oleellisia ovat myös ne areenat ja tasot, joissa opetussuunnitelma-asiakirja luodaan. Lisäksi tulee huomioida virkamiesten ja muiden prosessiin osallistuneiden toimijoiden vaikutusmahdollisuudet sekä heidän välisensä suhdeverkko. Tällöin prosessia

on mahdollista tarkastella keskustelun ja vuorovaikutuksen näkökulmasta sen globaalissa ja kansallisessa kontekstissaan.

Opetussuunnitelma on julkinen todiste valtion hyväksymistä opetuksen tavoitteista ja perusteista. Opetussuunnitelma määrittää ja luo opetuksen standardit, minkä vuoksi se on merkittävä koulujärjestelmän osa.¹⁸ Ivor Goodsonin (2001) mukaan opetussuunnitelmissa on aina kyse vallasta, jota hallinnon virkamiehet ja poliitikot käyttävät tehdessään koulutuspoliittisia päätöksiä¹⁹. Opetussuunnitelma-asiakirjat rakentuvat niiden taustalla vaikuttavan vallankäytön ja aatteiden pohjalta. Tämän vuoksi opetussuunnitelmaprosessin tutkimus on osin hallintohistoriaa. Opetussuunnitelman laadintaan liittyvät asiakirjat toimivat hallitsemisen välineinä ja vallan ilmauksina. Tiihosen (1995) mukaan vallan ilmauksia ei kuitenkaan yleensä paljasteta avoimesti, minkä vuoksi tutkijan tulisi analysoida hallinnollisten asiakirjojen piilottamia lausumia ja niiden ylläpitämää valtajärjestelmää.²⁰

Opetussuunnitelman laaja-alaisessa tutkimuksessa keskeisiä ovat ne areenat ja tasot, joissa opetussuunnitelma suunnitellaan ja tuotetaan²¹. Tarkastelen opetussuunnitelmaa näiden areenojen ja tasojen kautta, koska tutkin sen laadintavaihetta Opetushallituksessa. Opetussuunnitelmaan kohdistuu jo ennen sen kirjoittamista useita oletuksia. Sen poliittisuus on nähtävissä opetussuunnitelman laadintaprosessissa, jossa useat edunvalvontatavoitteet kohtaavat.²² Opetussuunnitelmaprosessissa valtaa eivät käytä pelkästään intressiryhmät, vaan jo itsessään opetussuunnitelman laatiminen on poliittista vallankäyttöä. Tätä valtaa käyttävät virkamiehet, jotka ovat päävastuussa opetussuunnitelman laatimisesta. Siksi opetussuunnitelmaprosessia ei voi tarkastella irrallaan siinä vaikuttaneista toimijoista.

¹⁸ Goodson 1995, 30–34.

¹⁹ Goodson 2001.

²⁰ Tiihonen 1995, 39–40.

²¹ Goodson 1995, 17.

²² Goodson 1995, 185; Goodson 2001, 29.

Tarkastelen toimijoiden roolia opetussuunnitelmaprosessissa ja heidän suhdettaan valtaan toimijatutkimuksen näkökulmasta. Oletan Anthony Giddensin (1984) lailla, että toimijuus ja valta ovat aina yhteydessä toisiinsa. Yksilön täytyy käyttää jonkinlaista valtaa, jotta hän kykenee saamaan muutoksia olemassa olevaan asiantilaan²³. Valta ja voima ovat sekä toimijuuden resursseja että toimijan kapasiteetteja. Kapasiteetteina voidaan pitää esimerkiksi osaamista ja tietoa. Ne antavat toimijalle vaikutusvaltaa ja mahdollisuuden nähdä itsensä toimijana.²⁴ Toimijuudella tarkoitetaan aktiivisuutta, aloitteellisuutta ja osallisuutta sekä kokemusta työn hallinnasta ja todellisista vaikutusmahdollisuuksista²⁵. Se on tietoista toimintaa ja yksilön kykyä tai kapasiteettiä toimia²⁶. Toimijuuden kriteerinä on pidetty sitä, ettei yksilön toiminta johdu jostakin ulkoisesta tekijästä²⁷. Toimijuus ilmenee, kun toimijat ottavat kantaa, ilmaisevat mielipiteitään, tekevät valintoja ja osallistuvat päätöksentekoon. Tässä tutkimuksessa tarkastelen opetussuunnitelmaprosessin toimijoita suhteessa toisiinsa aktiivisina tiedon ja todellisuuden tuottajina eli vallankäyttäjinä osana muodostamaansa suhdeverkostoa.

Tiihosen (1995) mukaan hallintohistoriassa hallintoa käsitellään liian usein muusta yhteiskunnasta irrallisena alueena. Tällöin monet siihen liittyvät tekijät, kuten ihmisten välinen epävirallinen suhdeverkko, jäävät liian vähäiselle huomiolle.²⁸ Tämä tulee ottaa huomioon tarkasteltaessa toimijuutta historiallisesta viitekehystä. Olosuhteet ja ympäristö muokkaavat väistämättä yksilön toimijuutta. Kun toimijuutta tutkitaan historian näkökulmasta, ei voida ohittaa rakenteiden merkitystä toimijuuden muodostumisessa.²⁹ Olen huomionnut tämän tarkastelemalla opetussuunnitelmaprosessia toimijoiden näkökulmasta, samalla huomioiden Opetushallituksen ja sen rakenteiden vaikutuksen. Tutkin toimijoi-

²³ Giddens 1984, 14–15.

²⁴ Eteläpelto, Heiskanen & Collin 2011, 12–13.

²⁵ Eteläpelto, Vähäsantanen, Hökkä & Paloniemi 2017, 7.

²⁶ Frigren 2016, 43.

²⁷ Kotiranta & Virkki 2011, 114.

²⁸ Tiihonen 1995, 29.

²⁹ Frigren 2016, 43–44.

den välistä suhdeverkkoa prosessin sisäisesti. Tällöin pystyn analysoimaan opetussuunnitelmaprosessin puitteissa käydyn keskustelun ja vuorovaikutuksen merkitystä sekä niiden heijastumista opetussuunnitelmatyöhön koulutuspolitiikan monimuotoisessa kontekstissa.

Koulutus on kansainvälinen ilmiö, eivätkä sitä ohjaavat päätökset synnytyhjiössä, vaan ne seuraavat yhteiskunnallisia muutoksia. Koulutuspolitiikan ideologiset diskurssit ovat globalisoituneet, minkä seurauksena kansallisesta politiikasta on muodostunut aiempaa sattumanvaraisempi prosessi. Stephen J. Ball (2001) onkin kritisoinut koulutuspolitiikan tarkastelemista kansallisvaltion kontekstissa, koska kyse on lisäksi globaalista politiikasta.³⁰ Tämä huomioidaan myös kasvatuksen ja koulutuksen historiassa, jossa koulutusta tarkastellaan sen kansainvälinen tausta ja kehitystrendit huomioiden³¹. Pyrin omassa tutkimuksessani huomiomaan tämän näkökulman. Tarkastelen opetussuunnitelman laadintaa Suomen perusopetuksen kontekstissa, mutta huomion samalla, miten opetussuunnitelmaprosessin aikana yhteiskuntaan vaikuttaneet globaalit trendit näkyivät opetussuunnitelman valmistelussa ja valmiissa opetussuunnitelma-asiakirjassa.

Opetussuunnitelma ei ole poliittisesti sitoutumaton tai neutraali. Sen poliittisuuden ymmärtää, jos opetussuunnitelma-asiakirjaa tarkastelee yhteiskunnan, talouden ja politiikan näkökulmista.³² Näkemys on olennainen osa tutkimukseni teoreettista lähestymistapaa, koska tarkastelen opetussuunnitelmaa ja sen laadintaa jo lähtökohtaisesti poliittisina. William Pinarin (2012) mukaan opetussuunnitelmat syntyvät monimutkaisten keskustelujen tuloksena. Hän pitää opetussuunnitelmaa moniulotteisesti, kulttuurisesti ja historiallisesti muovautuneena rakennelmana. Opetussuunnitelma rakentuu sen mukaan, millaisia tietoja ja taitoja vanhemmat sukupolvet ajattelevat nuorempien tarvitsevan. Opetus-

³⁰ Ball 2001, 23–25 & Ball 2004, 8.

³¹ Kuikka 2001, 17–18.

³² Pinar, Reynolds, Slattery & Taubman 1995, 243–244.

suunnitelmaan sisältyy tiettyjä arvoja ja se heijastaa käsityksiä maailmasta, tiedosta ja ihmisestä.³³ Opetussuunnitelma uusintaa tietynlaista todellisuutta. Siksi on perusteltua tarkastella opetussuunnitelmaa asiakirjana, jossa otetaan kantaa eettisiin ja poliittisiin ja historiallisiin kysymyksiin.

Opetussuunnitelmien historiallisesta perinteestä erottuvat kaksi yleisimmin käytettyä mallia, jotka voidaan karkeasti määritellä aine- ja oppilaskeskeisiksi malleiksi. Nämä mallit auttavat hahmottamaan opetussuunnitelmaperinnettä ja opetussuunnitelmien perusteita. Ainekeskeisen eli lehrplan-mallin mukaiset opetussuunnitelmat ovat normien ja hallinnon säätelemiä. Mallissa opetussuunnitelmat yhdistetään opetuksen valtakunnalliseen suunnitteluun. Oppilaskeskeisessä eli curriculum-mallissa opetussuunnitelmaa tarkastellaan oppilaan ja hänen oppimiskokemustensa näkökulmasta. Mallille tyypillistä on tavoitetsuuntautunut opetus.³⁴ Suurin ero lehrplan- ja curriculum-suuntausten välillä on kysymys kasvatuksen ja opetuksen tavoitteiden asettamisesta. Saksalaisessa traditioissa tavoitteiden asettamisen oikeus on liitetty valtioon, jolla on katsottu olevan siihen suurin oikeus. Vaikka opetuksen tavoitteet määrittyvät valtiollisten päämäärien perusteella, on opettajilla pedagogista vapautta opetuksensa toteuttamisessa.³⁵ Curriculum-traditiossa opetussuunnitelmaan sisältyy pedagogisia tavoitteita. Opetussuunnitelmassa painottuvat kasvatuksen ja koulutuksen hallinnon sekä kasvatustieteellisen tutkimuksen näkökulmat.³⁶

Suomessa viralliset vahvistetut opetussuunnitelmat ovat perinteisesti noudattaneet lehrplan-mallia. Lehrplan-suuntauksessa oppiaineet ja niiden tuntimäärät määritellään opetussuunnitelmassa tarkasti. Tämä periaate omaksuttiin peruskouluun 1970-luvun uudistuksen myötä.³⁷ Vuoden 1970 peruskoulun opetussuunnitelmakomitean mietintöön kirjattiin laajalti oppiaineiden asiasisältöjä

³³ Pinar 2012.

³⁴ Rokka 2011, 39; Meisalo & Lavonen 1994, 20.

³⁵ Holappa 2007, 26; Kansanen 1995, 16.

³⁶ Holappa 2007, 27.

³⁷ Salminen 2012, 104.

koskevia periaatteita. Myös vuoden 1985 opetussuunnitelman perusteet noudattivat edeltäjänsä tavoin lehrplan-suuntausta, sillä perusteissa keskityttiin tavoitteiden sijaan asiasisältöihin. Vuoden 1994 opetussuunnitelman perusteissa oli ensimmäistä kertaa nähtävissä selkeästi curriculum-traditio, koska perusteissa opetuksen tavoitteet erotettiin asiasisällöistä.³⁸ Curriculum-mallissa opetussuunnitelma sisältää muitakin kuin suoraan kouluun liittyviä teemoja ja opetuksen sisällöt ja tavoitteet pyritään erottamaan toisistaan³⁹.

Vuoden 2004 opetussuunnitelmaprosessissa yhdistettiin lehrplan- ja curriculum-suuntausten piirteitä. Uudesta opetussuunnitelmasta haluttiin vuosien ”70- ja 94-opsien välimuoto⁴⁰”. Curriculum-mallin yleistymisestä huolimatta lehrplan-malli ohjaa suomalaista opetussuunnitelma-ajattelua yhä edelleen ja opetussuunnitelmatyö on normien ja hallinnon säätelemää. Opettajilla on kuitenkin laaja vapaus ja autonomia opetussuunnitelman toteuttamisessa. Suomalainen koulujärjestelmä luottaa opettajien kasvatustieteelliseen ymmärrykseen, opettamisen taitoon ja opetusmenetelmien hallintaan. Lisäksi opettajien sisäinen koheesio on vahva, mikä luo opettajakuntaan yhtenäisyyttä, vaikka tätä ei kontrolloida. Lehrplan-mallissa opettajien opetustaidon ja osaamisen merkitys on suuri. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna on ymmärrettävää, että suomalaista opettajankoulutusta ja sen merkitystä on korostettu sekä siihen on luotettu.⁴¹

1.4 Kysymyksenasettelu ja tutkimuksen rajaukset

Tutkimuksen tavoitteena on analysoida opetussuunnitelman laadintaprosessia ja luoda kuva sen taustalla vaikuttaneista tekijöistä. Tarkoituksena on selvittää, miten ja miksi vuoden 2004 perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet laa-

³⁸ Hiekkänen 2014, 22.

³⁹ Autio 2017, 18.

⁴⁰ Opetushallituksen arkisto, ohjausryhmän kokous 17.8.2001.

⁴¹ Krokfors 2017, 251–252; Holmén 2018, 311.

dittiin. Analysoin ja arvioin opetussuunnitelmatyötä sen organisoinnin, tavoitteiden, mukana olleiden toimijoiden sekä heidän välisensä vuorovaikutuksen näkökulmista, ja muodostan kokonaiskuvan vuoden 2004 opetussuunnitelman laadintaprosessista.

Opetussuunnitelmien laadintaan liittyy vallankäyttöä ja eri intressejä. Tutkin opetussuunnitelmatyöhön sisältyvää vallankäyttöä hallintohistorian näkökulmasta. Tarkastelen opetussuunnitelmaan laadintaan liittyvien asiakirjojen ylläpitämää valtajärjestelmää ja Opetushallituksen virkamiesten valtaa suhteessa opetussuunnitelmatyöhön. Opetussuunnitelman laadintaan liittyvien intressien selvittämiseksi tutkin opetussuunnitelmatyössä mukana olleita toimijoita ja heidän välistään vuorovaikutusta toimijatutkimuksen näkökulmasta. Vuorovaikutus kertoo yhteistyöstä eri toimijoiden välillä ja ilmentää eri intressien kohtaamista. Tutkin toimijoiden suhdeverkkoa prosessin sisäisesti, joten määrittelen vuorovaikutuksen opetussuunnitelmaprosessissa mukana olleiden toimijoiden ja ryhmien väliseksi yhteistyöksi.

Opetussuunnitelmauudistuksen tavoitteet kuvaavat perusopetukselle asetettuja odotuksia ja ajan koulutuspoliittista ilmapiiriä. Tavoitteet kuvastavat, mitä opetussuunnitelmauudistuksessa haluttiin saavuttaa ja tehdä toisin verrattuna edeltäviin uudistuksiin. Tutkin opetussuunnitelmatyön tavoitteita kasvatuksen ja koulutuksen historian näkökulmasta käsin, jolloin pystyn tarkastelemaan opetussuunnitelmajärjestelmän muutosta ja kuvaamaan ajanjakson suomalaisen koulutuksen laajempaa kehitystä.

Tutkimusta taustoittaessa olen perehtynyt perusopetukseen kohdistuneisiin uudistuspainaisiin jo 1980-luvulta lähtien, jotta pystyn hahmottamaan opetussuunnitelmatraditiossa tapahtuneita muutoksia pidemmällä aikavälillä. Tutkimuksen aikarajauksen ydinosana sijoittuu opetussuunnitelman valmistelun ympärille eli vuosiin 2000–2003, koska silloin opetussuunnitelmauudistus oli valmistelun, keskustelun ja koulukokeilujen alla. Uuden opetussuunnitelman käyttöönotto vuonna 2004 on eräänlainen päätepiste prosessille, sillä silloin sen

eteen tehty konkreettinen työ päättyi Opetushallituksessa. Jottei prosessin tarkastelu jäisi irralliseksi, tarkastelen opetussuunnitelman laadintaan liittyvien asiakirjojen lisäksi vuoden 2004 perusopetuksen opetussuunnitelman perusteita. Tällöin pystyn analysoimaan, miten hallinnollisissa asiakirjoissa esitetyt tavoitteet lopulta toteutuivat. Tämä kertoo asiakirjojen ylläpitämästä valtajärjestelmästä ja paljastaa niihin kytkeytyviä vallan ilmauksia.

Tutkimukseni rakentuu kahden kysymyksen ympärille: Miten ja miksi vuoden 2004 perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet laadittiin? Muut tutkimuskysymykset sijoittuvat näiden kahden pääkysymyksen alle, ja tarkentavat tutkimuksen rajauksia sekä sen suuntaa.

Tutkimuskysymykset ovat:

- Miten opetussuunnitelmatyö eteni Opetushallituksessa ja mikä oli virkamiehen rooli?
- Mitä opetussuunnitelman uudistuksilla tavoiteltiin ja kuinka niitä perusteltiin?
- Millaisia toimijoita ja sidosryhmiä opetussuunnitelmatyössä oli mukana ja kuinka vuorovaikutteista opetussuunnitelmatyö oli?

Näiden kysymysten kautta luon kuvan vuoden 2004 perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden laadinnasta. Vaikka tarkastelen laajaa prosessia, olen pyrkinyt huomioimaan ajalliset ja yhteiskunnalliset kontekstit jokaisessa vaiheessa. Historiallisen ilmiön ymmärtämisessä tulee aina olla mukana aika, paikka, henkilöt ja tapahtumat. Opetussuunnitelman ymmärtäminen ei ole edes mahdollista ilman sen historiallista kontekstia. Tutkijan tulee tuntea opetussuunnitelman laadintaan liittyvät tapahtumat sekä ympäristön oletukset ja käytännöt, jotta hän voi todella ymmärtää opetussuunnitelmaa. Tämän vuoksi opetussuunnitelmaa tutkiessa tulisi aina tunnustaa sitä ympäröivät sosiaaliset ja historialliset olosuhteet.⁴² Olen huomionnut ilmiön historiallisen luonteen sekä tunnustanut

⁴² Waring 1975, 12.

ajan olemassaolon, koska erityisesti aika erottaa historian tutkimuksen monista muista tutkimuksista⁴³.

1.5 Lähdeaineisto ja tutkimusetiikka

Alkuperäislähteenä käytän opetussuunnitelman valmistelua koskevia Opetushallituksen asiakirjoja. Asiakirjojen avulla on mahdollista luoda ajallinen kehys opetussuunnitelmatyölle ja tutkia opetussuunnitelmatyön toimintatapoja, toimijoita ja sidosryhmiä⁴⁴. Lisäksi käytän alkuperäislähteenä perusteasiakirjaa eli vuoden 2004 perusopetuksen opetussuunnitelman perusteita, johon vertaan valmistelua koskevia asiakirjoja. Tällöin voin arvioida laadintaprosessissa asetettujen tavoitteiden toteutumista ja niiden roolia valmiissa asiakirjassa. Tämä kertoo koko prosessista ja kuvaa sen onnistumista tavoitteiden läpiviennin näkökulmasta.

Opetussuunnitelman laadintaan liittyvät asiakirjat ovat Opetushallituksen arkistossa. Aineistoa on vuosilta 2001–2003, jolloin opetussuunnitelman valmistelua tehtiin Opetushallituksessa. Tutkimusaineisto on jaoteltu neljään eri osaan ja sitä on kuvattu taulukossa 1.

TAULUKKO 1 Tutkimusaineiston osat, sisältö ja suhde tutkimuskysymyksiin

Aineiston osa ja arkistotunnus	Aineiston laajuus	Kuvaus sisällöstä	Vastaa erityisesti tutkimuskysymykseen
Ohjausryhmän asiakirjat 47/041/2001	749 liuskaa	Ohjausryhmän muistiot, kokospöytäkirjat, kokouksien liitteet, hankkeen suunnitelmat ja aikataulut	Miten opetussuunnitelmatyö eteni Opetushallituksessa ja mikä oli virkamiesten rooli?
Tavoite, tehtävä ja oppilaan arviointi -työryhmän asiakirjat 53/041/2001	301 liuskaa	Ryhmän muistiot, kokospöytäkirjat, kokouksien liitteet ja perusteiden luonnosiot	Mitä opetussuunnitelman uudistuksilla tavoiteltiin ja kuinka niitä perusteltiin?

⁴³ Kalela 2002, 136.

⁴⁴ Hiekkänen 2014, 5 & 12.

Saapuneet asiakirjat 2/400/2001	202 liuskaa	Lausunnot vuosi- luokkien 1–2 kokeilu- perusteista	Millaisia toimijoita ja sidosryhmiä opetus- suunnitelmatyössä oli mukana ja kuinka vuo- rovaikutteista opetus- suunnitelmatyö oli?
Saapuneet asiakirjat 2/421/2003	494 liuskaa	Lausunnot vuosi- luokkien 3–9 kokeilu- perusteista	Sama kuin edellä saa- puneissa asiakirjoissa 2/400/2001

Lähde: Opetushallituksen arkisto

Ensimmäisessä osassa ovat ohjausryhmän asiakirjat. Aineisto sisältää pääasiassa ohjausryhmän muistioita, suunnitelmia, aikatauluja ja kokouspöytäkirjoja. Ohjausryhmän kokouspöytäkirjat ovat päätöspöytäkirjoja, joten ne eivät ole kovin laajoja. Pöytäkirjoista ovat säilyneet alkuperäiset käsin kirjoitetut muistiot, jotka sisältävät puhtaaksi kirjoitetuista virallisista pöytäkirjoista pois jätettyjä seikkoja. Käsin kirjoitetuista muistiosta on mahdollista tutkia sitä, mitä ei katsottu tarpeelliseksi kirjata viralliseen pöytäkirjaan. Käsin kirjoitetut muistiot ovat merkittävä lisäys aineistoon, koska ne sisältävät kokouspöytäkirjoja tarkentavaa ainesta.

Kokouspöytäkirjojen lisäksi hankkeen alustavat aikataulut, suunnitelmat ja muistiot ovat olleet oleellisia lähteitä ohjausryhmän aineistosta. Suunnitelmat ja muistiot kuvaavat prosessin luonnetta sekä sen tavoitteita. Ne on lähtökohtaisesti tarkoitettu kaikille opetussuunnitelmatyössä mukana olleille, joten niistä on mahdollista päätellä prosessille asettuja yleisiä tavoitteita ja lähestymistapoja. Alustavat aikataulut puolestaan kertovat siitä, millaisia odotuksia prosessin etenemiselle on asetettu. Aikataulujen realistisuutta voin arvioida suhteuttamalla suunnitelmat todellisuuteen. Tällöin pystyn punnitsemaan suunnitelmien ja opetussuunnitelmatyön todellisuuden välistä suhdetta.

Aineiston toisessa osassa ovat tavoite, tehtävä ja oppilaan arviointi -työryhmän asiakirjat. Aineisto koostuu ryhmän kokouspöytäkirjoista, muistioista, suunnitelmista ja perusteiden luonnososioista. Ryhmän asiakirjat ovat merkittäviä erityisesti perusopetuksen tehtävän ja tavoitteiden analysoinnin kannalta,

mutta aineisto kuvaa laajemmin koko prosessia ja sen etenemistä. Aineisto täydentää ohjausryhmän asiakirjoja ja tuo vertailupohjaa ohjausryhmän hallinnollisille asiakirjoille.

Aineiston kolmannessa ja neljännessä osassa ovat Opetushallitukseen saapuneet asiakirjat, jotka ovat eri toimijoiden lausuntoja opetussuunnitelmauudistuksesta. Saapuneet lausunnot ovat tärkeitä opetussuunnitelmatyön aiheuttaman keskustelun ja vastaanoton analysoinnin kannalta. Lausuntojen avulla voin tutkia eri toimijoiden ja sidosryhmien antamaa palautetta opetussuunnitelmatyön eri vaiheissa, sekä analysoida tämän palautteen merkitystä käytännön opetussuunnitelmatyölle. Saapuneet lausunnot kuvaavat eri ryhmien intressejä suhteessa perusopetuksen opetussuunnitelmaan. Niiden vastaanotto puolestaan kertoo Opetushallituksen suhtautumisesta eri sidosryhmiin ja niiden antamaan palautteeseen.

Tulee ottaa huomioon, että valmisteluasiakirjojen kautta voin päästä käsiksi ainoastaan siihen, mitä on kulloinkin katsottu tarpeelliseksi kirjata ylös. Lisäksi täytyy muistaa, ettei opetussuunnitelmatyötä voi tarkastella irrallaan koulutuksen ja politiikan konteksteista. Opetussuunnitelman perusteet ovat Opetushallituksen tuottamia virallisia asiakirjoja, joilla ohjataan yhteiskunnalle merkittävän instituution eli peruskoululaitoksen toimintaa. Siksi valmisteluasiakirjoja tutkittaessa tulee ottaa huomioon opetussuunnitelman perusteiden taustalla vaikuttavat yhteiskunnalliset näkökulmat.

Käytän osasta lähdeaineistossani esiintyvistä toimijoista heidän oikeita nimiään, mikä on tutkimuksen eettisistä ratkaisuista keskeisimpiä. Opetussuunnitelman perusteiden laatimista koskevat asiakirjat ovat kaikkien saatavilla Opetushallituksen arkistossa, sillä aineiston käyttöä ei ole rajoitettu eikä se sisällä sisältönsä puolesta salassa pidettäviä dokumentteja. Lainsäädäntö ei velvoita anonyymiteetin suojaan, mikäli aineisto on julkisesti saatavilla⁴⁵. Opetushallituksessa

⁴⁵ Vainio-Korhonen 2017, 37–40.

työskennelleet henkilöt ovat toimineet julkisessa virassa ja virkavastuulla, joten en ole katsonut heidän anonymisointiaan tarpeelliseksi tämänkään takia.

Aineiston kolmannen ja neljännen osan eli saapuneiden asiakirjojen suhteen tilanne on toisenlainen. Saapuneet asiakirjat sisältävät lausuntojen lähittäneiden nimet sekä allekirjoitukset. Käsittelen saapuneita lausuntoja henkilöiden ja heidän edustamansa järjestöjen, viraston tai instituution aseman eli position kautta, mutta en nimeä lausuntoja lähittäneitä henkilöitä. Koen tämän eettisesti tarkoituksenmukaisimmaksi ratkaisuksi, sillä kyseisten toimijoiden nimeäminen ei ole tutkimuksen kannalta välttämätöntä, eivätkä kaikki heistä ole toimineet julkisessa virassa.

1.6 Menetelmät

Tutkimusotteeni on kvalitatiivinen, ja sen avulla analysoidaan Opetushallituksen toimintaan kytkeytyvän opetussuunnitelmatyön pääpiirteitä. Tutkimusmenetelminä ovat aineiston lähiluku, sen lähdekriittinen tarkastelu ja aineistojen vertaileminen. Näiden menetelmien avulla pystyn havaitsemaan ja tulkitsemaan opetussuunnitelmatyön etenemistä, sen mukanaan tuomia muutoksia sekä toimijoiden osallisuutta. Lisäksi hyödynnän aiemman tutkimuksen esiin nostamia systeemitoreettisia ja prosessien hahmottamiseen keskittyneitä näkökulmia.

Lähiluvulla tarkoitan sitä, että olen lukenut lähdeaineiston tarkasti eritellen ja useaan otteeseen, jolloin aineistosta tekemäni havainnot ovat tarkentuneet aineiston analyysin etenemisen myötä. Olen tarkastellut tutkimusaineistoa kokonaisrakenteen tasolla, jolloin lukeminen on tarkkaa, mutta ymmärtävään tulkintaan pyrkivää. Kokonaisrakenteen taso sopii opetussuunnitelmatyön kaltaisen laajan prosessin ymmärtämiseen. Sen tasolla lähiluvun luonne korostuu. Kyse ei ole vain tekstin piirteiden rekisteröinnistä, vaan lähilukeminen on myös tulkintaa. Tehdyt tulkinnat ovat yhteydessä aineistoon sekä siihen näkökulmaan, josta

käsin aineistoa tarkastellaan.⁴⁶ Olen analysoinut opetussuunnitelmaprosessia sen organisoinnin, toimijoiden, tavoitteiden ja vuorovaikutuksen näkökulmista. Nämä näkökulmat ovat ohjanneet aineistosta tehtyjen tulkintojen muodostumista ja analyysin etenemistä. Tutkimusaineistoa analysoidessani olen kiinnittänyt huomiota myös kontekstien merkitykseen eli siihen, miten aika, poliittiset päätökset ja yhteiskunnallinen keskustelu ovat vaikuttaneet asiakirjan sisältöön⁴⁷.

Aloitin aineiston analyysin tulkitsemalla ohjausryhmän muistioita, kokouspöytäkirjoja, suunnitelmia ja aikatauluja. Näiden asiakirjojen avulla muodostin kokonaiskuvan opetussuunnitelmatyön etenemisestä ja organisoinnista. Prosessin syvällisempi ymmärtäminen edellytti opetussuunnitelmauudistuksen tavoitteiden analysoimista. Tavoitteita oli mahdollista löytää ja tulkita ohjausryhmän sekä tavoite, tehtävä ja oppilaan arviointi -työryhmän asiakirjojen kautta. Lisäksi vertailin opetussuunnitelmatyölle asetettuja tavoitteita yhteiskunnalliseen tilanteeseen ja koulutuspolitiikan muutoksiin, jolloin pystyin rakentamaan kuvan tavoitteiden perusteluista. Tämän jälkeen tarkastelin tarkemmin eri toimijoita ja opetussuunnitelmaryhmiä sekä heidän välistään vuorovaikutusta.

Toimijoiden, ryhmien ja vuorovaikutuksen tutkiminen edellytti asiakirjojen vertailua, jolloin pystyin löytämään yhtäläisyyksiä ja ristiriitoja niiden väliltä. Ristiriidat ja toimijoiden väliset erot olivat analyysin kannalta kiinnostavia. Ne kertoivat asenteista ja suhtautumisesta opetussuunnitelmatyöhön sekä valottivat vuorovaikutukseen liittyviä ongelmia. Käytin vertailua myös sidosryhmien ja heidän vaikutusvaltansa analysoinnissa. Vertailin saapuneita lausuntoja ohjausryhmän sekä tavoite, tehtävä ja oppilaan arviointi -työryhmän asiakirjoihin. Näin pystyin tulkitsemaan, millainen merkitys saapuneilla lausunnoilla opetussuunnitelmatyöhön todellisuudessa oli. Lopuksi muodostin kokonaiskuvan opetussuunnitelmauudistuksesta vertailemalla valmistelua koskevia asiakirjoja vuoden 2004 perusopetuksen opetussuunnitelman perusteisiin. Tutkin vertailun avulla,

⁴⁶ Pöysä 2010, 343–344.

⁴⁷ Ks. Kalela 2002, 126–127.

missä määrin uudistuksen tavoitteet lopulta toteutuivat valmiissa asiakirjassa eli opetussuunnitelman perusteissa.

Olen kyseenalaistanut aineistosta tekemiäni tulkintoja hermeneuttisen oteen ja lähdekritiikin avulla. Hermeneuttinen tutkimus on rakenteeltaan kaksitasoinen. Ensimmäinen taso muodostuu tutkimuskohteesta esiyymmärryksineen ja toinen taso muodostuu itse tutkimustoiminnasta, joka kohdistuu ensimmäiseen tasoon⁴⁸. Hermeneuttinen ote nousee tässä tutkimuksessa esille erityisesti tutkimuksen tulkinnoissa. Se on vähentänyt tulkintojen vääristymistä ja auttanut ymmärtämään ilmiöiden merkityksiä. Lähtökohtana on ollut ajatus siitä, ettei tulkinta ole koskaan täysin tosi. Tulkinnat muovautuvat tutkijan ja tutkimuskohteen välisessä vuorovaikutuksessa ja niihin vaikuttavat niin tutkijan kokemukset ja ymmärrykset kuin paikka ja aika.⁴⁹

Olen tarkastellut aineistoani ja kyseenalaistanut tulkintojani lähdekriittisesti. Lähdekritiikillä tarkoitan sitä, että olen tarkastellut tutkimusaineistoa sen kontekstit huomioiden sekä arvioinut sen tarkoitusperää eli sitä, miksi ja millaisin tarkoituksin aineisto on laadittu. Olen pyrkinyt pääsemään asiakirjojen taakse ja arvioinut niiden todellisuuspohjaa punnitsemalla asiakirjojen sisältämiä tietoja lähteen tarkoituksen kannalta. Olen tarkastellut asiakirjojen asemaa ja tehtävää niiden historiallisessa ympäristössään, jolloin olen pystynyt arvioimaan näiden vaikutusta lähteen ja sen tietojen laatuun.⁵⁰ Lukukertojen myötä tekemäni tulkinnat ovat muuttuneet ja tarkentuneet. Hermeneuttinen ote ja lähdekritiikki ovat täydentäneet lähilukua, mikä on vähentänyt tehtyjen tulkintojen vääristymistä.

⁴⁸ Tuomi & Sarajärvi 2018, 31.

⁴⁹ Patton 2002, 114.

⁵⁰ Renvall 1965, 165–167; Kalela 2002, 92–97.

2 OPETUSSUUNNITELMAUUDISTUKSEN SYYT JA TAVOITTEET

Koulutuksen merkitys yhteiskunnalliselle kehitykselle on ollut kiistaton⁵¹. Koulujärjestelmä on toiminut yhteiskunnan perustana. Muuhun yhteiskuntaan verrattuna koulu ja koulutus ovat muuttuneet hitaasti ja suurien muutosten toteuttaminen on ollut haastavaa⁵². Suomessa poikkeuksena on 1970-luvun peruskoulu-uudistus, jolloin koulutusta uudistettiin merkittäväällä ja jopa radikaalilla tavalla⁵³. Tämän luvun alussa tarkastellaan edeltäneitä opetussuunnitelmaprosesseja, jotta vuoden 2004 perusteet voidaan asettaa opetussuunnitelmaperinteen jatkumoon. Tämän jälkeen siirrytään tarkastelemaan opetussuunnitelmauudistuksen syitä ja tavoitteita. Niiden kautta on mahdollista päätellä, mitä uudistuksella haluttiin tavoitella ja mihin haasteisiin sen toivottiin vastaavan. Tavoitteiden määrittely on perinteisesti ollut koulutuspolitiikan keskeisimpiä ohjauskeinoja. Niiden kautta on ilmaistu poliittisten päättäjien ja viranomaisten tahto sekä muodostettu raamit koulutuksen päämäärille.⁵⁴

2.1 Aiemmat opetussuunnitelmaprosessit

Aiempien opetussuunnitelmaprosessien tarkasteleminen on tärkeää, koska opetussuunnitelmien välinen jatkuvuus kertoo koulutuspolitiikan keskeisistä arvoista ja niiden pysyvyydestä. Opetussuunnitelmien väliset ristiriidat puolestaan kertovat kamppailusta koulun pyrkimysten ja tarkoitusten välillä⁵⁵. Ne ovat erityisen kiinnostavia kasvatuksen ja koulutuksen historian näkökulmasta. Suo-

⁵¹ Välimaa ym. 2011, 12.

⁵² Kuusela 2003, 21; Fullan 2016, 209.

⁵³ Ks. Holmén 2018.

⁵⁴ Kartovaara 2004, 66.

⁵⁵ Goodson 1995, 12–13.

men ensimmäisenä virallisena opetussuunnitelmana voidaan pitää maalaiskansakoulun opetussuunnitelmaa vuodelta 1925, joka aloitti suomalaisen opetussuunnitelma-perinteen jatkumon⁵⁶. Sen taustalla vaikutti vahvasti neljä vuotta aiemmin hyväksytty oppivelvollisuus⁵⁷. Alkanutta opetussuunnitelma-perinnettä jatkoi kansakoulun opetussuunnitelmakomitean mietintö vuodelta 1952. Opetussuunnitelma tuki demokraattisen yhteiskunnan rakentamista, sillä sen perusarvoina olivat kansanvalta ja tasa-arvoisuus. Tavoitteena oli kasvattaa lapsia ja nuoria, jotka olisivat mukana rakentamassa ja kehittämässä suomalaista yhteiskuntaa.⁵⁸

Demokratian ja tasa-arvon linjaa jatkettiin peruskoulu-uudistuksen myötä, kun hallitus asetti vuonna 1966 opetussuunnitelmakomitean valmistelemaan uuden peruskoulun opetussuunnitelmaa⁵⁹. Peruskoulu-uudistuksen myötä Suomen suunta kääntyi kohti koulutusyhteiskuntaa⁶⁰. Uudistuksen tuloksena valmistui vuonna 1970 uuden peruskoulun sisältöä ja tavoitteita kuvaava raportti, peruskoulun opetussuunnitelmakomitean mietintö. Mietintö oli laaja kokonaisuus, joka muodostui kahdesta eri osasta. Niistä ensimmäinen kuvasi peruskoulun yleisiä tavoitteita ja toinen oppiaineiden suunnitelmia.⁶¹ Kouluhallitus asetti opetussuunnitelmakomitean mietinnön vuonna 1972 valtakunnalliseksi opetussuunnittelun perusteeksi. Samalla syntyi suomalainen keskusjohtoinen opetussuunnitelmamalli.⁶²

Suomen 1980-luvun koulutuspolitiikkaa leimasivat suunnittelukeskeisyys ja keskusjohtoisuuden hajauttaminen. Päätösvaltaa siirrettiin niille, joita se suoraan koski.⁶³ Valittu koulutuspoliittinen linja heijastui vuoden 1985 perusopetuksen opetussuunnitelman perusteisiin, kun keskusjohtoisuuden purkaminen toi

⁵⁶ Rokka 2011, 21.

⁵⁷ Kokkinen 2019, 204.

⁵⁸ Rokka 2011, 22.

⁵⁹ Komiteamietintö I 1970, 3.

⁶⁰ Koponen & Saaritsa 2019, 347.

⁶¹ Holappa 2007, 35.

⁶² Poikonen 2003, 18; Salminen & Annevirta 2014, 333–334; Holappa 2007, 35.

⁶³ Rinne ym. 2006, 15–16; Rokka 2011, 23.

opetussuunnitelmatyön ensimmäistä kertaa koulujen ja opettajien tasolle⁶⁴. Opetussuunnitelman perusteilla ohjattiin kuntakohtaisen opetussuunnitelman muodostamista. Perusteita ei tarkoitettu suoraan kopioitavaksi malliopetussuunnitelmaksi, vaan kuntakohtaisessa opetussuunnitelmassa oli tarkoitus soveltaa perusteiden osia.⁶⁵

Kansallista opetussuunnitelmaa pidettiin 1990-luvulla vastauksena valtion kriisiin, kun monet valtiot olivat talouden taantumassa sekä globalisaation ja laajentuneen eurooppalaisen yhteisön sulautumisen alla⁶⁶. Suomessa 1990-luvun lama katkaisi 1950-luvulta alkaneen lähes yhtäjaksoisen kasvun. Laman myötä työttömyys kasvoi korkeaksi, mikä lisäsi yhteiskunnallista eriarvoistumista ja tuloeroja.⁶⁷ Päätöksentekoa siirrettiin lähemmäs kansalaisia ja valtaa siirrettiin erityisesti kunnalliselle tasolle. Kuntien vallan vahvistaminen oli ennen kaikkea edellytys kuntatasoon kohdistetuille voimakkaille taloudellisille leikkauksille, jotka nähtiin välttämättöminä ajan talouskriisissä. Osin uusliberalismin ajatusten mukaisesti hallinnon tasolla ajateltiin, että valtion säätelyn vähentäminen ja kilpailun lisääntyminen parantaisivat koulutuksen laatua. Valtion roolin alasajo aloitettiin ylimmästä kouluhallinnosta, kun ammattikasvatus- ja kouluhallitus yhdistettiin Opetushallitukseksi vuonna 1991.⁶⁸ Sen seurauksena valtakunnallinen opetussuunnitelmatyö muuttui, kun opetusministeriö siirsi tehtävän perinteiseltä komitealaitokselta Opetushallitukselle. Opetushallituksessa opetussuunnitelmatyötä alettiin tehdä virkamiestyönä.⁶⁹

Uusliberaali ideologia johti globaalin koulutuspolitiikan yhtenäistämiseen, mikä näkyi Suomessa koulutuspolitiikan ohjailuna markkinatalouden lähtökohden mukaisesti. Koulutuksen haluttiin tukevan yleisiä työelämävalmiuksia ja

⁶⁴ Holappa 2007, 37.

⁶⁵ Rokka 2011, 23–24.

⁶⁶ Goodson 1995, 198.

⁶⁷ Autio 2019, 193, 203; Koponen & Saaritsa 2019, 10–11.

⁶⁸ Holmén 2018, 306.

⁶⁹ Rokka 2011, 27.

työelämän tarpeita. Kehitys oli samansuuntaista muissa Pohjoismaissa ja muualla Euroopassa.⁷⁰ Vuoden 1994 peruskoulun opetussuunnitelman perusteet oli osa koko koulujärjestelmän uudistamista, mutta myös osa yhteiskunnallista ja taloudellista murrosta. Yksi keskeisimmistä syistä perusopetuksen uudistamiselle oli muuttunut näkemys koulujärjestelmän roolista. Koulun tehtäväksi katsottiin muutoksen johtaminen eikä vain siihen sopeutuminen⁷¹. Opetushallituksessa tiedostettiin koulun muuttunut rooli, mutta myös laman mukanaan tuomat vaikeudet. Opetushallituksen ylijohtaja Aslak Lindström kehotti *”lamasta huolimatta kirjoittamaan OPS-perusteita niin, että uudet ideat ja modernit ajatukset pääsevät esiin”*⁷².

Kokemukset edellisen opetussuunnitelmauudistuksen myötä tehdyistä kuntakohtaisista opetussuunnitelmista olivat keskeisessä roolissa, kun vuoden 1994 perusteissa siirryttiin koulukohtaisiin opetussuunnitelmiin⁷³. Tämä hajautti opetussuunnitelmatyön paikallisen tason työksi, ja koulut saivat aiempaa enemmän valtaa opetussuunnitelmien laatimisessa. Muutokset olivat luonteeltaan uusliberalismia ja New Public Managementia, johon liittyi käsitys julkisen hallinnon tehottomuudesta sekä sen uudistamisen tarpeesta. Hallintoa tuli yhdenmukaistaa ja siirtää vastuuta siihen erikoistuneille yksiköille karsien samalla vanhoja julkisen hallinnon rakenteita.⁷⁴ Paikallinen vapaus tuotti myös uusia haasteita, sillä osa opettajista koki opetussuunnitelmatyön liian vaativaksi. Koulujen täytyi nyt itse määrittää opetuksen keskeisimmät tavoitteet, suunnitella koulun tuntijako ja laatia täsmennetyt oppiainekohtaiset tavoitteet.⁷⁵

⁷⁰ Saari, Salmela & Vilkkilä 2017, 61–62; Lindblad 2001, 62.

⁷¹ Elo 1994, 70.

⁷² Opetushallituksen arkisto, pöytäkirja 7/92.

⁷³ Holappa 2007, 36; Peruskoulun opetussuunnitelman perusteet 1994, 8–10.

⁷⁴ Nevalainen 2016, 163–171.

⁷⁵ Holappa 2007, 37; Syrjäläinen 2001, 49–51.

Opetushallitus teetti vuonna 2000 selvityksen vuoden 1994 opetussuunnitelmauudistuksesta. Sen mukaan perusteiden pohjalta tehdyt opetussuunnitelma-asiakirjat olivat tarkkuudeltaan ja laajuudeltaan kirjavia⁷⁶. Koulut eivät olleet onnistuneet laatimaan koulukohtaisia opetussuunnitelmia perusteiden mukaisiksi. Tässä oli onnistuttu lähinnä niissä kouluissa, joissa oli saatu tukea opetussuunnitelmatyöhön.⁷⁷ Koulukohtaisten opetussuunnitelma-asiakirjojen taso vaihteli selvityksen mukaan merkittävästi:

Opetussuunnitelmien ainekohtaisissa osioissa oli huomattavia laadullisia eroja. Täydellisimmissä opetussuunnitelmissa oli jokaisesta kurssista esitetty tavoitteet, sisällöt, opetusmenetelmät ja arviointi. Heikoimmissa oli vain koko oppiaineen opetuksesta muutamia sisältöjä ranskalaisin viivoin.⁷⁸

Vuoden 1994 perusteita ei pidetty tarpeeksi ohjaavina, minkä vuoksi kouluille jäi liikaa päätösvaltaa suhteessa opetuksen tavoitteiden laatimiseen. Tämä näkyi Opetushallituksen peruskouluille teettämässä kyselyssä, jossa 85 prosenttia vastanneista oli sitä mieltä, etteivät opetussuunnitelman perusteet ohjaa riittävästi paikallisen opetussuunnitelman laatimista.⁷⁹ Perusteiden väljyyden ja koulujen suuren päätösvalan aavisteltiin heijastuneen oppimisen tuloksiin vuoden 2000 PISA-tutkimuksessa, jossa muun muassa koulu- ja kuntakohtaiset sekä sosiaali- luokka- ja sukupuolierot olivat kasvaneet⁸⁰. Tämä oli tasa-arvoisen perusopetuksen näkökulmasta ongelmallista.

2.2 Yhteiskunnallisen uudistuksen tarve

Opetussuunnitelman perusteiden laadintatyötä ohjasivat perusopetusta koskeva lainsäädäntö ja valtioneuvoston suunnitelmat. Valtioneuvoston asetuksessa

⁷⁶ Pietilä & Toivanen 2000, 10.

⁷⁷ Holappa 2007, 42.

⁷⁸ Pietilä & Toivanen 2000, 29.

⁷⁹ Opetushallitus, Opetussuunnitelmauudistus ja sen tavoitteet 13.1.2003.

⁸⁰ Seikkula-Leino 2006, 14.

(2001) määriteltiin ensimmäistä kertaa perusopetuksen valtakunnalliset tavoitteet, joilla tarkennettiin perusopetuslain säännöksiä⁸¹. Taustalla oli halu tehdä perusopetuksen tavoitteiden muuttaminen aiempaa joustavammaksi, mutta samalla säilyttää niiden asettamisen oikeus poliittisilla päättäjillä⁸². Asetuksessa korostuivat yleissivistyksen ohella tasa-arvon edistäminen ja elinikäisen oppimisen tukeminen. Asetuksessa tasa-arvo määriteltiin oppilaan oikeudeksi oman kehitystasonsa ja tarpeidensa mukaisen opetuksen, ohjauksen ja tuen saamiseen⁸³. Asetus jatkoi samaa linjaa kuin valtioneuvoston vuosien 1999–2004 vahvistama koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma.

Valtioneuvoston kehittämissuunnitelmasta nousevia tavoitteita olivat tieto- ja viestintätekniiikan hyödyntäminen, erityisopetuksen kehittäminen, opetusmenetelmien uudistaminen ja vähemmistön koulutuspalveluiden tukeminen⁸⁴. Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma muodosti opetuksen valtakunnallisten tavoitteiden kanssa raamit, joiden puitteissa Opetushallituksen tuli toteuttaa opetussuunnitelmauudistus. Niissä asetetut tavoitteet ja linjaukset ovat nähtävissä perusopetuksen opetussuunnitelman hankesuunnitelmassa. Hanke-suunnitelmassa (2001) uudistuksen tavoitteena pidettiin oppilaan kasvun ja oppimisen tukemista sekä perusopetuksen tuloksellisuuden edistämistä. Näiden ajateltiin toteutuvan:

- Ottamalla huomioon esiopetuksen antamat oppimisedellytykset ja luomalla mahdollisuus yhtenäisen perusopetuksen järjestämiseksi.
- Tuomalla selkeästi esiin nykyinen oppimiskäsitys, jotta se toimisi opetusmenetelmien ja työtapojen kehittämisen tukena.
- Ottamalla huomioon toimintaympäristön muutos, joka edellyttää kestävän tulevaisuuden rakentamista globalisoituvassa yhteiskunnassa sekä tieto- ja viestintäteknologian hyödyntämistä.

⁸¹ Valtioneuvoston asetus 20.12.2001/1435; Opetushallitus, Opetussuunnitelmauudistus ja sen tavoitteet 13.1.2003.

⁸² Kartovaara 2004, 66.

⁸³ Holappa 2007, 41.

⁸⁴ Holappa 2007, 41.

- Tukemalla oppilaan yksilöllisiä kehittymismahdollisuuksia ja tehostamalla koulutuksellisia tukitoimia.
- Määrittelemällä oppilaan hyvä osaaminen perusopetuksen eri vaiheissa.⁸⁵

Hankesuunnitelmassa näkyi valtioneuvoston suuntaviivojen lisäksi yhteiskunnallisen uudistuksen tarve. Opetussuunnitelman perusteet seurasivat yhteiskunnallisia uudistuksia ja muuttunut maailma oli yksi keskeisimmistä opetussuunnitelmauudistuksen taustavaikuttimista⁸⁶. Tämän vuoksi esimerkiksi teknologian kehityksen, työelämän muutosten ja globalisoitumisen kaltaiset seikat heijastuivat opetussuunnitelmaan. Koulua ympäröivä yhteiskunta oli muuttunut suuresti edellisen eli vuoden 1994 opetussuunnitelmauudistuksen jälkeen. Tähän muutokseen vastaaminen heijastui vahvasti vuoden 2004 opetussuunnitelmauudistuksen taustalla.⁸⁷

Merkittävimpiä edellisen opetussuunnitelmauudistuksen jälkeen tapahtuneita muutoksia oli Suomen liittyminen Euroopan unioniin vuonna 1995. Myös taloudessa tapahtui suuri muutos EU:n talous- ja rahaliiton myötä, kun euro otettiin käyttöön vuonna 2002.⁸⁸ Muutokset vaikuttivat opetussuunnitelmauudistukseen, koska opetussuunnitelmatyössä täytyi ottaa huomioon Euroopan unionin jäsenyydestä nousevat lähtökohdat. Eurooppa-ulottuvuus olikin unioniin liittymisen jälkeen Suomen koulutuspolitiikan keskeisimpiä termejä. Käsitteellä tarkoitettiin jäsenmaiden kielten, historian ja kulttuurin tuntemista sekä kielitaidon kehittämistä, tiivistä oppilaitosten välistä yhteistyötä, opettajien koulutusta ja yhteistyötä, opiskelijoiden liikkuvuutta jäsenmaiden välillä, tutkintojen ja opintojaksojen tunnustamista sekä tehokasta informaatioverkostoa.⁸⁹

⁸⁵ Opetushallituksen arkisto, hankesuunnitelma 14.6.2001.

⁸⁶ Holappa 2007, 39.

⁸⁷ Opetushallitus, Opetussuunnitelmauudistus ja sen tavoitteet 13.1.2003.

⁸⁸ Lindström 2005, 33.

⁸⁹ Lehtisalo & Raivola 1999, 193.

Eurooppa-ulottuvuuden korostamisen tarkoituksena oli tukea unionin vapaan liikkuvuuden periaatetta. Tämän toteutuminen edellytti unionin maantieteellisen, kulttuurisen ja yhteiskunnallisen moninaisuuden ymmärtämistä sekä niiden historiallisten kehitysvoimien hahmottamista, jotka johtivat unionin yhdentymiseen.⁹⁰ Koulutuspolitiikka ja opetussuunnitelmat olivat tärkeitä työvälineitä unionin yhtenäisyyden rakentamisessa, jonka tavoitteena oli kasvattaa lapsia ja nuoria kohti uutta eurooppalaista identiteettiä. Opetussuunnitelmauudistuksen taustalla näkyivät Eurooppa-ulottuvuuden ohella kansainvälisissä koulutuskeskusteluissa esiin nousseet arvot. Näitä globalisoituvassa maailmassa tärkeitä arvoja olivat joustavuus, aktiivisuus, liikkuvuus, luovuus ja elinikäinen oppiminen.⁹¹

Opetussuunnitelmauudistuksen taustalla vaikuttaneet ympäröivän yhteiskunnan muutostrendit auttavat ymmärtämään uudistukselle asetettuja tavoitteita. 2000-luvun alussa koulun ja yhteiskunnan ongelmia pyrittiin ratkaisemaan lisäämällä informaatioteknologian käyttöä opetuksessa⁹². Myös Opetushallituksessa teknologian kehittymistä pidettiin uudistuksen taustatrendinä⁹³. Sen kehittymisen nähtiin tarjoavan lähes äärettömät koulutusmahdollisuudet, mutta samalla sen pelättiin tekevän yhteiskunnasta aiempaa haavoittuvamman ja kontrolloimattomamman⁹⁴. Teknologian kehitys lisäsi kysyntää koulutetummalle työvoimalle, mikä tarkoitti teknologian korostamista myös perusopetuksessa⁹⁵.

Teknologisoitumisen lisäksi globalisoitumista pidettiin Opetushallituksessa uudistuksen taustatekijänä, joka tuli ottaa huomioon opetussuunnitelma-

⁹⁰ Lehtisalo & Raivola 1999, 194.

⁹¹ Vauras 2004, 31.

⁹² Holmén 2018, 312.

⁹³ Opetushallitus, Opetussuunnitelmauudistus ja sen tavoitteet 13.1.2003.

⁹⁴ Lehtisalo & Raivola 1999, 16.

⁹⁵ Koponen & Saaritsa 2019, 20.

työssä. Suomi oli muiden Pohjoismaiden tavoin kytkeytynyt tiiviisti globalisoituvaan maailmantalouteen⁹⁶. Kansainvälisen vuorovaikutuksen lisääntyessä sosiaalisen ja kulttuurisen vaihdon uskottiin syventyvän⁹⁷. Globalisoitumisen nähtiin muuttavan ajattelutapoja ja supistavan välimatkoja, mutta ennen kaikkea siirtävän tietoja ja hyödykkeitä sekä saavan aikaan innovaatiokilpailua⁹⁸. Opetussuunnitelmauudistuksessa tuli ottaa kantaa sekä vastata näihin globalisoitumisen haasteisiin ja mahdollisuuksiin.

Kolmantena opetussuunnitelmatyön taustatrendinä oli toimintojen ja työn tekemisen verkottuminen. Teknologian kehittyminen loi interaktiivisempia tapoja yhteydenpitoon, mikä verkotti ihmisiä uudella tavalla. Aluksi suomalaiset verkottuivat teknologian kehittymisen myötä keskenään muun muassa matkapuhelinten kehittymisen myötä ja myöhemmin kansainvälisesti, kun internet mullisti yhteydenpidon.⁹⁹ Opetushallituksessa verkottumista pidettiin tärkeänä oppimisen ja uusien oppimisyhteisöjen kannalta. Verkottuminen johtui osin globalisaatiosta, mutta myös työelämän laajemmasta muutoksesta. Työn uudet muodot heijastuivatkin opetussuunnitelmauudistuksen taustalla, sillä etätöiden ja vuorovaikutamisen mahdollisuuksien ajateltiin lisääntyvän sekä perinteisen työn vähentyvän.¹⁰⁰

Kestävä kehitys oli saanut jalansijaa globaalina tavoitteena ja rantautunut Suomen poliittiseen keskusteluun¹⁰¹. Se erottui opetussuunnitelmauudistuksen taustalla vaikuttavana trendinä, jonka uskottiin saavan lisää arkipäivän sisältöjä, niin ekologisella, sosiaalisella kuin henkiseläkin ulottuvuudella¹⁰². Suomessa keskustelu ympäristöongelmista oli herännyt erityisesti metsäteollisuuden kasvun myötä, kun lisääntynyt teollisuus muutti vesistöjen, soiden ja metsien raken-

⁹⁶ Heikkinen 2019, 126.

⁹⁷ Lehtisalo & Raivola 1999, 16.

⁹⁸ Opetushallitus, Opetussuunnitelmauudistus ja sen tavoitteet 13.1.2003.

⁹⁹ Ojala, Fellman, Hannikainen & Laine 2019, 12; Autio 2019, 199.

¹⁰⁰ Opetushallitus, Opetussuunnitelmauudistus ja sen tavoitteet 13.1.2003.

¹⁰¹ Matero 2018, 43.

¹⁰² Opetushallitus, Opetussuunnitelmauudistus ja sen tavoitteet 13.1.2003.

netta. Metsäteollisuuden tuotteet vietiin pääasiassa ulkomaille, mutta sen aiheuttamat päästöt ja jätteet jäivät Suomen vesistöihin ja maaperään. Kehitys muuttui osin päinvastaiseksi Suomen taloudellisen kasvun ja globalisaation myötä, kun tuotteet tulivat Suomeen teollistuvista kehitysmaista, mutta jätteet ja saasteet jäivät tuottajamaiden ongelmiksi.¹⁰³ Ympäristöongelmien takia ihmisten elämäntapa oli alettu kyseenalaistamaan ja siksi aihepiiriä tuli käsitellä perusopetuksessa. Ympäristöongelmista käyty keskustelu oli erityisen tärkeää oppilaiden ympäristötietoisuuden heräämiselle¹⁰⁴.

Väestön ikääntymistä ja sen mukanaan tuomia seurauksia pidettiin Opetushallituksessa huolestuttavana taustatrendinä. Syntyvyys oli laskussa, joten työikäisten osuuden eläkeläisiin verrattuna tiedettiin tulevaisuudessa vähentyvän¹⁰⁵. Demografisten muutosten tiedettiin vaikuttavan myös talouskasvun edellytyksiin. Väestön ikääntyminen vaikeuttaisi 2000-luvulla talouskasvun ylläpitämistä ja lisäisi ikäsidonnoisia sosiaalimenoja, kuten sairaanhoito- ja hoivamenoja sekä eläkkeitä.¹⁰⁶ Kehityksen seurauksena nähtiin yhteiskunnallisen painopisteen muuttuminen, minkä vuoksi se haluttiin huomioida osana opetussuunnitelmauudistusta. Opetussuunnitelmauudistuksen huolestuttavimpana taustatekijänä oli syrjäytyminen, jonka ehkäisemiseksi Opetushallitus halusi toimia. Suomessa syrjäytymiskeskustelu oli kiihtynyt 1990-luvun laman myötä. Keskustelussa nousivat esiin lasten ja nuorten pahoinvointi sekä syrjäytyminen, joista myös Opetushallitus oli huolissaan.¹⁰⁷ Opetushallituksessa syrjäytymisriskin pelättiin entisestään kasvavan ja erityisen huolissaan oltiin koulupudokkaista¹⁰⁸.

¹⁰³ Laakkonen & Vuorisalo 2019, 258–259.

¹⁰⁴ Laakkonen & Vuorisalo 2019, 257.

¹⁰⁵ Lehtisalo & Raivola 1999, 15.

¹⁰⁶ Hannikainen & Eloranta 2019, 19.

¹⁰⁷ Väärälä 2000, 80.

¹⁰⁸ Opetushallitus, Opetussuunnitelmauudistus ja sen tavoitteet 13.1.2003.

2.3 Koulutuksellisen tasa-arvon kehittäminen

Suomessa koulutuspolitiikan keskeisiä tavoitteita on vuosikymmeniä ollut koulutuksellinen tasa-arvo. Sen tarkoituksena on ollut tasa-arvoisten koulutusmahdollisuuksien ja oikeuksien turvaaminen jokaiselle. Suomessa kaikilla on perustuslaillinen oikeus koulutukseen ja sivistykseen. Tästä näkökulmasta koulutusta voidaan pitää julkisena hyvänä, jossa kaikki oppilaat saavat yhtenäisen koulutuksen.¹⁰⁹ Perusopetus on koulutuksellisen tasa-arvon lähtökohta, joka luo perustan oppilaan jatko-opinnoille. Koulutuksellisen tasa-arvon ja koulutuksen perusturvan toteutuminen edellyttävät, ettei opetuksen, oppimisen ja kasvatuksen tuloksissa ole koulusta tai opetuksen järjestäjästä johtuvia tasoeroja. Koulutuksellisen tasa-arvon uhkakuvia ovat alueellinen ja koulujen välinen eriytyminen sekä oppilaiden syrjäytyminen. Ne heijastavat yleisempää yhteiskunnallista eriarvoistumista, jonka torjumisessa peruskoululla on erityinen merkitys.¹¹⁰

1990-luvulla tapahtuneet yhteiskunnalliset muutokset heijastuivat vuoden 2004 perusopetuksen opetussuunnitelmatyöhön. Lama oli lisännyt tulo- ja koulutuseroja, jotka olivat olleet ennen lamaa 1980-luvulla pienimmillään. Lama ja sen pitkä varjo muuttivat kuitenkin kehityksen suunnan.¹¹¹ 2000-luvun alussa koulujen väliset mahdollisuudet hyvien oppimistuloksien tuottamiseen olivat alkaneet eriytyä¹¹². Koulutuksellisen ja taloudellisen huono-osaisuuden kasautumista tietyille alueille pidettiin uhkana oppilaiden elämänpiirille ja koulun toimintailmapiirille. Oppilaiden taustatekijöiden merkitys oli alkanut vahvistua, mikä näkyi sosiaalisen taustan merkityksenä oppimistuloksissa¹¹³. Hyvät oppi-

¹⁰⁹ Siekkinen 2017, 228.

¹¹⁰ Siekkinen 2017, 228–229; Lindström 2005, 26–27.

¹¹¹ Haapala & Peltola 2018, 178.

¹¹² Bernelius & Huilla 2021, 40.

¹¹³ Bernelius & Huilla 2021, 61.

mistulokset yhdistyivät vanhempien korkeampaan ansio- ja koulutustasoon. Lisäksi niitä saavutettiin keskimääräisesti useammin vaurilla alueilla ja muuttovoittokunnissa.¹¹⁴

Perusopetuksen keskeisenä tavoitteena oli, että jokaisella lapsella ja nuorella olisi yhtäläiset mahdollisuudet valita itselleen sopiva suuntautuminen peruskoulun jälkeen. Alueellinen ja koulutuksellinen epätasa-arvo olivat uhkia tämän tavoitteen toteutumiselle. Ne vauhdittavat koulujen eriytymistä niin sanottuihin hyviin ja huonoihin kouluihin. Tämän vuoksi vuoden 2004 opetussuunnitelmauudistuksen yhtenä päämääränä oli edistää alueellista yhdenvertaisuutta, jotta jokainen lähikoulu tarjoaisi mahdollisuuden korkeatasoiseen ja monipuoliseen opetukseen.¹¹⁵ Alueellisten erojen kasvu liitettiin osin edelliseen opetussuunnitelmauudistukseen, jonka myötä koulupiirijako oli lopetettu¹¹⁶. Tämä oli antanut vanhemmille enemmän vapautta kouluvalintojen suhteen ja vauhdittanut alueellista eriytymistä. Suomen kouluverkko oli harventunut voimakkaasti 1990-luvun lamavuosien jälkeen ja kuntien mahdollisuudet kouluvalintojen tarjoamiseen vaihtelivat¹¹⁷. Opetushallituksessa tämä herätti huolta, koska perusopetuksen saavutettavuus alkoi polarisoitua.

Opetussuunnitelmauudistuksen huolestuttavana taustatrendinä oli syrjäytyminen. Perheitä rasittavat tekijät olivat lisääntyneet 1990-luvulla työttömyyden, konkurssien ja velkaantumisen myötä¹¹⁸. Perheiden vaikeat tilanteet heijastuivat myös oppilaiden hyvinvointiin. Opetushallituksessa oltiinkin huolissaan siitä, että koululaisten sairastaminen ja muu oireilu olivat kasvaneet, sekä lastensuojelun piirissä olevien lasten määrä lisääntynyt¹¹⁹. Osin edellä mainittujen tekijöiden takia erityisen tuen tarpeessa olevien oppilaiden opetuksesta tuli opetussuunnitelmauudistuksen tärkeä kehittämisaalue. Opetussuunnitelmatyön alkaessa luvulla vuonna 2001–2002 erityisopetuksessa olevia oppilaita oli 5,2 prosenttia kaikista

¹¹⁴ Opetushallitus, Opetussuunnitelmauudistus ja sen tavoitteet 13.1.2003.

¹¹⁵ Opetushallitus, Opetussuunnitelmauudistus ja sen tavoitteet 13.1.2003.

¹¹⁶ Ahonen 2003, 166–199.

¹¹⁷ Silvernoinen, Kalalahti & Varjo 2018, 102–103.

¹¹⁸ Fellman 2019, 271.

¹¹⁹ Opetushallitus, Opetussuunnitelmauudistus ja sen tavoitteet 13.1.2003.

oppilaista, mutta arvioiden mukaan jopa 15–20 prosentilla oppilaista oletettiin esiintyvän erityisen tuen tarvetta¹²⁰.

Opetussuunnitelmauudistuksessa erityisopetusta ja tukiopetusta haluttiin täsmentää. Tavoitteena oli muodostaa yhtenäinen tukijärjestelmä, joka koostuisi tukiopetuksesta, osa-aikaisesta erityisopetuksesta ja varsinaisesta erityisopetuksesta. Lisäksi tahdottiin keskittyä oppilashuollon kysymyksiin, joita oli sisällytetty edeltäneisiin opetussuunnitelmiin vain vähäisissä määrin. Tämän vuoksi oppilashuollosta haluttiin tehdä kokonaan oma osionsa perusteisiin. Osion tavoitteena olisi ehkäistä syrjäytymistä ja ottaa huomioon hyvinvoinnin näkökulma opetuksen järjestämisessä. Opetussuunnitelmauudistuksessa haluttiin huomioida aiempaa paremmin kodin ja koulun yhteistyö.¹²¹ Näiden tiivistämistä pidettiin välttämättömänä kouluun sitoutumisen näkökulmasta.

Opetussuunnitelmauudistus ilmentää aina sosiaalisia muutospaineita, jotka 2000-luvun alussa kohdistuivat alueellisen epätasa-arvon ja syrjäytymisen ehkäisemiseen. Opetussuunnitelmalla, peruskoululla ja opettajilla on mahdollisuus vaikuttaa syrjäytymässä olevan lapsen tai nuoren kehitykseen, vaikka ensisijainen vastuu lapsesta onkin aina vanhemmilla¹²². Peruskoulu on oppivelvollisuuskoulu ja siksi sillä on erityinen velvollisuus huolehtia koko ikäluokasta. Koulutuksellista tasa-arvoa ei voida turvata, jos opetuksessa tai oppimistuloksissa on perusopetuksen järjestäjästä johtuvia alueellisia tasoeroja. Siksi opetussuunnitelmauudistus edellytti ennen kaikkea perusopetuksen yhtenäistämistä.

2.4 Opetuksen yhtenäistäminen

Yhtenäisellä perusopetuksella tarkoitetaan sitä, että perusopetus on opetussuunnitelmallisesti yhtenäinen kokonaisuus, jossa ei ole jakoa ala- ja yläasteeseen.

¹²⁰ Opetushallitus, Opetussuunnitelmauudistus ja sen tavoitteet 13.1.2003.

¹²¹ Opetushallitus, Opetussuunnitelmauudistus ja sen tavoitteet 13.1.2003.

¹²² Seikkula-Leino 2013, 23.

Opetus on kokonaisuus, jolla on yhtenäinen arvopohja, yhteiset tehtävät ja tavoitteet sekä käsitys oppimisesta.¹²³ Opetussuunnitelmauudistuksen myötä koulut velvoitettiin järjestämään opetus yhtenäisenä. Oppilaan peruskouluajan tuli muodostaa järjestelmällinen ja ehyt kokonaisuus ilman päällekkäisyyksiä tai katkoja.¹²⁴ Yhtenäisen perusopetuksen kehittäminen edellytti usean tekijän samanaikaista muutosta. Opetussuunnitelman uudistaminen oli vain yksi osa tätä kokonaisuutta, mutta merkittävä sellainen.

Opetussuunnitelman uudistamisen lisäksi osana kokonaisuutta olivat koulun kulttuuri, oppilashuolto, opettajat ja koulun muu henkilöstö. Viimeisen osan muodostivat koulun taloudelliset, hallinnolliset ja fyysiset puitteet, kuten esimerkiksi koulurakennus.¹²⁵ Fyysisten puitteiden merkitystä pidettiin opetuksen yhtenäisyyden kannalta tärkeänä. Yhtenäisen perusopetuksen etujen ajateltiin toteutuvan parhaiten yhtenäiskouluissa, joissa kaikki oppilaat opiskelevat samankatons alla. Yhtenäiskoulujärjestelmä tarjoaisi kaikille oppilailleen yhtäläisen koulupolun ja tukisi näin koulutuksellisen tasa-arvon toteutumista¹²⁶. Yhtenäiskoulujen uskottiin vähentävän ongelmia siirryttäessä ala-asteelta yläasteelle. Siirtyminen tapahtui oppilaiden kannalta hankalaan aikaan, juuri murrosiän kynnyksellä.¹²⁷ Yhtenäiskoulussa tällaista siirtymisen nivelvaihetta ei synny, koska oppilaat opiskelivat koko perusopetuksen ajan samassa koulussa.

Yhtenäisen perusopetuksen vaatimus istutettiin jo vuoden 1999 perusopetuslakiin, jossa perusopetus määriteltiin yhtenäiseksi jatkumoksi vuosiluokille 1–9. Vaikka perusopetuksen yhtenäisyys oli taattu hallinnollisesti, se ei taannut yhtenäisyyden toteutumista käytännössä eli koulujen arjessa. Hallinnollisesta yhtenäisyydestä huolimatta perusopetus sisälsi yhä 2000-luvulla rakenteellisia rinnakkaiskoulujärjestelmän ominaisuuksia. Näitä olivat esimerkiksi jako ala- ja

¹²³ Tanttu 2005, 110.

¹²⁴ Apajalahti 2004, 73.

¹²⁵ Johnson 2007, 85–86.

¹²⁶ Silvennoinen, Kalalahti & Varjo 2018, 95.

¹²⁷ Tanttu 2005, 110–111.

yläkouluihin sekä toisistaan erilliset luokan- ja aineenopettajakoulutukset.¹²⁸ Yhtenäisen perusopetuksen toteuttaminen ja rinnakkaiskoulujärjestelmän purkaminen sisällytettiin myös opetusministeriön julkaisemaan koulutuksen kehittämissuunnitelmaan vuosille 2003–2008.

Koulutuksen kehittämissuunnitelmassa todettiin, ettei yhtenäistä perusopetusta tukevia ratkaisuja ollut juuri tehty kouluissa, vaikka yhtenäisen perusopetuksen mukainen perusopetuslaki oli ollut voimassa vuodesta 1999¹²⁹. Koulutuksen kehittämissuunnitelmalla opetusministeriö pyrki varmistamaan, etteivät uudet opetussuunnitelman perusteet jäisi ainoaksi keinoksi perusopetuksen yhtenäisyyden toteutumiseksi. Johnsonin (2007) mukaan lainsäätäjillä ja hallinnon viranomaisilla ei kuitenkaan ollut enää vanhan keskusjohtoisen aikakauden valtaa uudistuksen toteuttamiseksi¹³⁰. Tämän vuoksi peruskoulun muutoksen kohti yhtenäistä perusopetusta odotettiin tapahtuvan pitkälti opetussuunnitelmavetoisesti, vaikka muutosta pyrittiin tukemaan lainsäädännön ja hallinnon keinoin. Opetussuunnitelma oli koulun uudistumisen perusta ja yhtenäisyyden toteuttamisesta tuli opetussuunnitelmauudistuksen tärkeimpiä päämääriä. Opetussuunnitelmauudistuksen myötä koulut veloitettiin huomioimaan yhtenäisen perusopetuksen kehittämisen osana toimintaansa¹³¹.

Oppilaan näkökulmasta yhteisöllisyyden ajateltiin merkitsevän ensisijaisesti yksilöllistä ja eheää oppimispolkua läpi esi- ja perusopetuksen¹³². Tavoitteena oli muodostaa esi- ja perusopetuksesta yhtenäinen opetussuunnitelmakokonaisuus, jonka avulla oppilaan kasvua ja oppimista voitaisiin tukea paremmin. Opetushallituksen ylijohtaja Aslak Lindströmin mukaan perusteiden keskeinen lähtökohta ei muuttunut opetussuunnitelmauudistuksen myötä, vaikka perusteiden normiluonnetta tiukennettiin. Tavoitteena oli muodostaa sellaiset perus-

¹²⁸ Pyhältö & Soini 2007, 146.

¹²⁹ Opetusministeriön kehittämissuunnitelma 2004, 35.

¹³⁰ Johnson 2007, 42–43.

¹³¹ Pyhältö & Soini 2007, 144.

¹³² Pyhältö & Soini 2007, 146.

teet, jotka tukisivat ja ohjaisivat aiempaa paremmin paikallista opetussuunnitelmatyötä sekä huomioisivat koulun toimintaympäristössä ja koko yhteiskunnassa tapahtuneet muutokset. Lindströmin mukaan opetussuunnitelmat laadittaisiin yhä paikallisesti ja käynnissä olleessa uudistuksessa oli suurelta osin kyse vuonna 1994 alkaneen prosessin jatkamisesta.¹³³

Näkökulma on kiinnostava, koska opetussuunnitelmauudistuksen yhtenä tärkeimpänä tavoitteena oli opetuksen yhtenäistäminen. Tämä toteutettiin määrittelemällä aiempaa tiukemmin opetuksen sisällöt, tavoitteet, arvot ja menetelmät. Lisäksi perusteet haluttiin laatia normimuotoon. Opetussuunnitelmat laadittaisiin yhä paikallisesti, mutta niitä määrittäisivät huomattavasti tarkemmat ja laajemmat opetussuunnitelman perusteet, joiden noudattamiseen opetuksen järjestäjät olivat velvoitettuja. Mikäli kyseessä oli vuonna 1994 alkaneen prosessin jatkaminen, muuttui sen luonne opetussuunnitelmauudistuksen myötä merkittävästi.

2.5 Aihekokonaisuudet ja oppimiskäsitys

Uuteen perusopetuksen opetussuunnitelmaan haluttiin mukaan aihekokonaisuudet, jotka tuli sisällyttää paikallista opetussuunnitelmaa laadittaessa oppiaineisiin. Lisäksi niiden tuli näkyä koko koulun toimintakulttuurissa. Taustalla oli lainsäädännön muutos ja keino opetuksen eheyttämiseksi. Aihekokonaisuuksien tuli olla sellaisia, että ne liittyisivät useampaan oppiaineeseen ja palvelisivat perusopetuksen tavoitetta sekä tehtävää. Taustalla oli ennen kaikkea opetuksen yhtenäistäminen. Tämä näkyi Opetushallituksen virkamiesten keskuudessa, jotka toivoivat aihekokonaisuuksissa jatkumoa aina lukioon saakka. Tämä oli ainoastaan ”*talon linja*”, eikä perustunut lainsäädäntöön¹³⁴.

¹³³ Opetushallitus, Opetussuunnitelmauudistus ja sen tavoitteet 13.1.2003.

¹³⁴ Opetushallituksen arkisto, perusopetuksen tavoite, tehtävä sekä oppilaan arviointi -työryhmän kokous 12.10.2001.

Aihekokonaisuudet pohjautuivat opetussuunnitelmauudistuksen tavoitteisiin ja taustalla heijastuneisiin yhteiskunnallisiin muutostrendeihin. Aihekokonaisuuksien tavoitteena oli korostaa yleisiä kasvatuksellisia ja koulutuksellisia päämääriä sekä yhdistää eri tieteenaloja¹³⁵. Opetussuunnitelmauudistuksen aihekokonaisuuksiksi muodostuivat:

- Ihmisenä kasvaminen
- Kulttuuri-identiteetti ja kansainvälisyys
- Viestintä ja mediataito
- Osallistuva kansalaisuus ja yrittäjyys
- Vastuu ympäristöstä, hyvinvoinnista ja kestävästä tulevaisuudesta
- Turvallisuus ja liikenne
- Ihminen ja teknologia¹³⁶

Opetuksen eheyttämisen teema oli nähtävissä opetussuunnitelmatyössä juuri aihekokonaisuuksien muodossa. Ne olivat keino opetuksen yhtenäistämiseksi. Opetushallituksessa niitä pidettiin ratkaisuna erityisesti peruskoulun ylempien luokka-asteiden opetuksen eheyttämiseen. Aihekokonaisuudet toimivat ajankohtaisina kasvatuksen tavoitteina, joiden kautta pyrittiin yhtenäistämään useiden oppiaineiden pirstaloimaa opetusta. Samalla aihekokonaisuudet olivat omanlaisensa kannanotto koulukasvatuksen keskeisiin tavoitteisiin ja opetuksen sisältöihin.¹³⁷ Opetussuunnitelman arvot olivat konkreettisimmin näkyvissä juuri aihekokonaisuuksissa, joissa korostettiin esimerkiksi osallistuvan kansalaisuuden ihannetta¹³⁸.

Oppimis-, ihmis- ja tiedonkäsitteet oli nostettu esiin jo edellisessä eli vuoden 1994 opetussuunnitelmauudistuksessa, mutta ne eivät näkyneet toivotulla tavalla koulun arjessa¹³⁹. Niiden merkitys jäi lähinnä perusteasiakirjan tasolle.

¹³⁵ Mäensivu 2004, 103.

¹³⁶ Opetushallitus, Opetussuunnitelmauudistus ja sen tavoitteet 13.1.2003.

¹³⁷ Holappa 2007, 56, 182, 301 & 318.

¹³⁸ Launonen 2004, 15.

¹³⁹ Liljeström 2004, 85.

Vuoden 2004 opetussuunnitelmaprosessissa oppimis-, ihmis- ja tiedonkäsitteet haluttiin ottaa opetuksen lähtökohdiksi. Opetussuunnitelmatyötä ohjasivat konstruktivismi ja sosiokonstruktivismi, jotka muodostivat perustan opetussuunnitelmauudistuksen oppimiskäsitykselle.¹⁴⁰

Konstruktivistisen oppimiskäsityksen mukaan ihminen valikoi ja tulkitsee oppiessaan saamaansa informaatiota aktiivisesti. Ihmiset eli tässä tapauksessa oppilaat, käsittelevät ja etsivät tietoa aiemmin oppimansa pohjalta. Konstruktivistisessa oppimiskäsityksessä oppiminen oli tavoitteellista, palautetta hakevaa sekä itseä ja ympäristöä ymmärtämään pyrkivää. Oppimisen tarkoituksena oli auttaa ihmistä toimimaan ympäristössään.¹⁴¹ Oppimiskäsitys pyrki opetussuunnitelman kautta muuttamaan opetusta ja opettajan tehtävää. Oppimiskäsityksen mukaan oppilas rakensi itse tietonsa ja oppiminen perustui oppilaan aktiivisuuteen. Oppiminen tapahtui tavoitteellisesti eri tilanteissa, opettajan ohjauksessa sekä vuorovaikutuksessa opettajan ja toisten oppilaiden kanssa.¹⁴² Käsite näkyi opetussuunnitelmauudistuksessa muun muassa yhteistyön, vuorovaikutuksen ja yhteisöllisyyden tavoitteina.

Konstruktivistisen oppimiskäsityksen mukaan opetussuunnitelma oli itseään korjaava kehä. Tätä on kuvattu alla olevassa kuviossa 1. Kehämallin mukaan uudistuksen tavoitteet tuli ensin tiedostaa ja ymmärtää, jotta niitä voitiin arvioida. Tämä korosti tavoitteiden merkitystä heti prosessin alusta alkaen.¹⁴³ Konstruktivistisen oppimiskäsityksen näkökulmasta opetussuunnitelmauudistuksen keskeisenä tavoitteena oli se, että oppilaat oppisivat toimivia elämänstrategioita. Oppilaiden tuli oppia arvioimaan ja käsittelemään kasvavaa informaatiovirtaa sekä toimimaan aktiivisina tiedon tuottajina.¹⁴⁴ Tavoite pohjautui opetussuunnitelman sisältämään oppimiskäsitykseen ja sen tarkoituksena oli tukea näkemystä oppilaasta aktiivisena toimijana.

¹⁴⁰ Rokka 2011, 42.

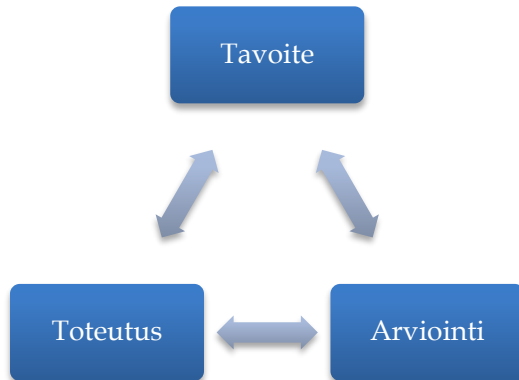
¹⁴¹ Pyhältö & Soini 2007, 155.

¹⁴² Lindström 2004, 8.

¹⁴³ Pyhältö & Soini 2007, 158, 160.

¹⁴⁴ Pyhältö & Soini 2007, 146.

KUVIO 1 Opetussuunnitelma kehämallina



Lähde: Rauste-von Wright 1997.

Opetussuunnitelmauudistuksessa haluttiin täsmentää opetuksen tavoitteita, sisältöjä ja arviointia, jotka oli todettu liian väljiksi. Arvioinnin yhtenäistämistä varten perusteisiin haluttiin sisällyttää hyvän osaamisen kuvaukset ja päättöarvioinnin kriteerit. Hyvän osaamisen kuvausten tarkoituksena oli määrittellä hyväksi osaamiseksi luettava tieto- ja taitotaso eri oppiaineissa. Päättöarvioinnin kriteerien tehtävänä oli määrittellä perusopetuksen päättövaihetta varten arvioinnin kriteerit arvosanalle 8. Arvioinnin, tavoitteiden ja sisältöjen täsmentämisen taustalla vaikutti oppimiskäsitys.¹⁴⁵ Se haluttiin tuoda selkeämmin esille, jotta se ohjaisi käytännön koulutyötä perusteiden valmistuttua.

Opetushallituksen teettämä arviointi vuoden 1994 opetussuunnitelmauudistuksen vaikutuksista osoitti, että sen vaikutukset olivat jääneet pieniksi, eikä koulu ollut pedagogisesti muuttunut merkittävästi 1970-luvun peruskoulusta. Oppimateriaalit ohjasivat opetusta vahvasti, eikä opetussuunnitelman mukainen oppimiskäsitys näkynyt aidosti opetusta ohjaavana periaatteena.¹⁴⁶ Oppimiskäsitys oli valtakunnallisen ja koulukohtaisten opetussuunnitelmien viitekehyksenä, mutta se kytkeytyi väljästi koulun todellisuuteen. Tämän vuoksi käsitykset

¹⁴⁵ Opetushallitus, Opetussuunnitelmauudistus ja sen tavoitteet 13.1.2003.

¹⁴⁶ Johnson 2007, 77–78.

oppimisesta sekä oppimis- ja ihmiskäsityksistä eivät toteutuneet koulujen arjessa.¹⁴⁷ Opetushallituksen näkökulmasta tämä oli ongelmallista, koska oppimiskäsityksen olisi tullut luoda perusta oppimiselle ja opetukselle. Konstruktivistinen lähtökohta oli 2000-luvulla uusi ilmiö opetussuunnitelman oppimiskäsityksenä, mikä toi omat haasteensa käytäntöön siirtymiselle. Arvioinnin tulokset puhuivatkin oppimiskäsityksen selkeyttämisen puolesta.

¹⁴⁷ Rauste-von Wright ym. 2003, 95.

3 PERUSTEIDEN LAATIMISEN VAIHEET OPETUSHALLITUKSESSA

Vuosiluokkien 1–9 opetussuunnitelman perusteita valmisteltiin Opetushallituksessa vuosina 2000–2004. Perusteiden valmistelutyö oli aika vievää ja vaativaa, koska opetussuunnitelmatyössä otettiin laajasti kantaa koulun toimintaan sekä opetuksen tavoitteisiin¹⁴⁸. Valmistelutyötä tehtiin asiantuntijaryhmittäin Opetushallituksen virkamiesten johdolla. Valmisteluprosessiin kuului lisäksi lausuntokierroksia ja koulukokeiluja, jotka tarjosivat osallisille mahdollisuuden vaikuttaa valmisteilla olevaan perusteasiakirjaan. Tässä luvussa tarkastellaan opetussuunnitelman valmistelutyötä Opetushallituksessa. Se kertoo, miten valmistelutyön aikataulut ja tavoitteet toteutuivat sekä muuttuivatko ne prosessin aikana. Nämä tekijät ovat oleellisia arvioitaessa opetussuunnitelmaprosessin etenemistä.

3.1 Opetussuunnitelmatyön käynnistäminen

Vuoden 2004 perusopetuksen opetussuunnitelmauudistuksen valmistelu aloitettiin vuosikymmenen vaihteessa esiopetuksesta¹⁴⁹. Opetushallitus asetti lokakuussa 1999 ohjausryhmän ohjaamaan esi- ja alkuopetuksen opetussuunnitelman perusteiden valmistelua ohjaavaa hanketta. Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet hyväksyttiin 19.12.2000. Tämän jälkeen työtä jatkettiin Opetushallituksessa valmistelemalla vuosiluokkien 1–2 opetussuunnitelman perusteita. Ensimmäinen luonnos näiden vuosiluokkien perusteista valmistui vuonna 2001 ja sen kokeiluversio lähti lausuntokierrokselle kesäkuussa 2001.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Holappa 2007, 44.

¹⁴⁹ Holappa 2007, 39.

¹⁵⁰ Opetushallituksen arkisto, hankesuunnitelma 14.6.2001.

Opetushallituksessa uudistustyötä jatkettiin valmistelemalla perusteita vuosiluokille 3–9. Tätä varten asetettiin uusi hanke, joka lähti liikkeelle perusopetuksen uudistamistyöryhmän esitysten pohjalta.¹⁵¹ Opetussuunnitelmaprosessin jakaminen eri hankkeisiin on huomionarvioista, koska työtä tehtiin Opetushallituksessa virkamiestyönä. Työ olisi tehty joka tapauksessa, mutta siitä huolimatta virkaprosessi hankkeistettiin. Ehkä Opetushallitus halusi hankkeistamisella hajauttaa opetussuunnitelmaprosessia helpommin hallittaviin yksiköihin New Public Managementin mukaisesti¹⁵².

Opetusministeriö oli asettanut perusopetuksen uudistamistyöryhmän valmistelemaan alkavaa opetussuunnitelmauudistusta. Huhtikuussa 2001 uudistamistyöryhmä sai valmiiksi esityksensä opetuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista ja uudesta perusopetuksen tuntijaosta. Esitys meni valtioneuvostoon, jonka uskottiin antavan sitä koskevan asetuksen vielä saman vuoden aikana. Opetussuunnitelmatyö perustui alkuvaiheessa pelkkään uudistamistyöryhmän esitykseen, koska tavoite- ja tuntijakoasetus oli vielä avoin. Tämä tuotti haasteita opetussuunnitelmatyölle, sillä varmuutta esityksen hyväksymisestä sellaisenaan ei ollut. Tämä ei ollut uutta, vaan tilanne oli sama kuin vuoden 1994 opetussuunnitelman perusteita valmisteltaessa¹⁵³. Vaikka tilanteesta oli Opetushallituksessa kokemusta, vaikeutti tuntijaon puuttuminen perusteiden laatimista. Ilman valtioneuvoston tuntijakoasetusta ei ollut tiedossa, kuinka paljon eri oppiaineilla tulisi olemaan vuosiviikkotunteja. Tämän vuoksi opetussuunnitelmatyö kohdistui aluksi lähinnä oppiaineiden yleiseen tehtävään ja tavoitteisiin. Sisältöjen suunnitteluun ei kannattanut panostaa ennen varsinaisen tuntijaon varmistumista.

Opetushallitus asetti 14.6.2001 ohjausryhmän hankkeelle. Sen tehtävänä oli linjata perusteiden kehittämisen periaatteelliset ratkaisut ja ohjata perusteita val-

¹⁵¹ Opetushallituksen arkisto, hankesuunnitelma 14.6.2001.

¹⁵² Ks. Nevalainen 2016, 163–171.

¹⁵³ Hiekkänen 2014, 18.

mistelevien opetussuunnitelmaryhmien työtä. Myös toiminnan etukäteissuunnittelu oli ohjausryhmän vastuulla.¹⁵⁴ Etukäteissuunnittelun lisäksi ryhmän toiminta oli yhteydessä koko prosessin etenemiseen, koska ohjausryhmä toimi opetussuunnitelmatyön organisoijana läpi prosessin. Opetussuunnitelmaprosessin etenemisen tutkiminen on tämän vuoksi perustelluinta juuri ohjausryhmän ja sen toimintaan liittyvien asiakirjojen kautta.

Varsinainen opetussuunnitelmatyö alkoi elokuussa 2001, jolloin hankesuunnitelma esiteltiin ohjausryhmän kokouksessa. Hankesuunnitelmassa linjattiin, että prosessin tuotoksena syntyvä esitys perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiksi kirjoitetaan pykälämuodossa.¹⁵⁵ Myös esiopetuksen ja vuosiluokkien 1–2 opetussuunnitelman perusteet oli kirjoitettu pykälämuodossa ja samaa määräysasiakirjan luonnetta korostavaa mallia haluttiin käyttää vuosiluokkien 3–9 luonnoksessa. Tällöin otettiin tietoinen askel kohti keskusjohtoisuutta ja edeltäjästään poiketen uudesta opetussuunnitelmasta haluttiin kokonaisuudessaan määräysasiakirja.¹⁵⁶ Opetussuunnitelman perusteista kaavailtiin siis alusta asti normia, jota täytyisi noudattaa laadittaessa koulukohtaisia opetussuunnitelmia. Tämä tarkoitti sitä, että uuden opetussuunnitelman myötä 1980-luvun kuntakohtaista- ja 1990-luvun koulukohtaista vapautta rajattiin¹⁵⁷.

Hankesuunnitelman mukaan perusteiden tuli olla muodoltaan lähellä vuosiluokkien 1–2 opetussuunnitelman perusteita¹⁵⁸. Tästä voi päätellä, että vuosiluokkien 1–2 perusteita pidettiin Opetushallituksen virkamiesten keskuudessa jo toimivina, vaikka kokeilupерusteet olivat vasta menossa kouluihin. Usko uuteen opetussuunnitelmaan ja sen toimivuuteen oli vahvaa, vaikkei palautetta perusteiden käytettävyydestä vielä ollut. Sen sijaan oppimistavoitteita ja opetuksen keskeisiä sisältöjä koskevaa lukua ei pidetty onnistuneena. Vuosiluokkien 3–9

¹⁵⁴ Opetushallituksen arkisto, ohjausryhmän asettaminen 14.6.2001.

¹⁵⁵ Opetushallituksen arkisto, muistio 17.8.2001.

¹⁵⁶ Holappa 2007, 43.

¹⁵⁷ Holappa 2007, 228.

¹⁵⁸ Opetushallituksen arkisto, muistio 17.8.2001.

perustetyön muistiossa määriteltiin, että kyseinen luku on ”*rakennettava ratkaisevasti uudella tavalla*”¹⁵⁹. Tämä on huomionarvoista, koska kyseessä on koko opetussuunnitelma-asiakirjan laajin osio. Valmiissa perusteasiakirjassa se on noin kaksi kolmasosaa koko asiakirjasta. Käytännössä se on myös yksittäisten opettajien työlle merkittävin osio, koska siinä määritellään oppiaineiden sisällöt ja tavoitteet.

Luvun uudelleen rakentamisen tarve tuli ilmi Opetushallitukseen saapuneista vuosiluokkien 1–2 opetussuunnitelman kokeilupерusteiden lausunnoista. Lausunnoissa eri toimijat arvioivat kokeilupерusteiden soveltuvuutta vuosiluokkien 1–2 opetussuunnitelman perusteiksi. Esimerkiksi Aineopettajaliitto ry arvioi, että opetuksen valtakunnallinen yhtenäisyys edellyttää tavoitteiden, sisältöjen ja hyvän osaamisen kuvausten riittävän tarkkaa määrittelyä. Lausunnoissa otettiin kantaa siihen, että tarkkuustason tulisi olla eri oppiaineiden välillä samanlainen.¹⁶⁰ Tämä kiteyttää oppimistavoitteisiin ja opetuksen sisältöihin liittyneen ongelman. Tavoitteena oli ennen kaikkea opetuksen yhtenäisyyden turvaava opetussuunnitelma, mutta perusteiden sisällä eri oppiaineiden tavoitteet oli määriteltä kirjavasti.

Loppuvuodesta 2001 opetussuunnitelmatyö eteni oppiainekohtaisten työryhmien osalta. Ohjausryhmä hyväksyi työryhmille laaditun ohjeistuksen ja käsittelee työryhmien esittelyaikataulun keväälle 2002¹⁶¹. Ohjeistuksessa määritettiin, miten työryhmien tulee koostaa ainekohtaiset perusteosiot. Rakenne oli määriteltä valmiiksi ja työryhmiä ohjeistettiin erityisesti tavoitteiden sekä hyvän osaamisen kuvauksessa ja kriteereissä.¹⁶² Ohjeistuksessa korostuivat yhtenäistämisen teemat. Sen avulla tavoiteltiin aiempaa yhtenäisempää opetussuunnitelma-asiakirjaa. Samalla pyrittiin korjaamaan vuosiluokkien 1–2 perusteiden myötä havaittuja ongelmakohtia, jotka liittyivät erityisesti ainekohtaisiin osioihin ja oppimistavoitteisiin.

¹⁵⁹ Opetushallituksen arkisto, muistio 17.8.2001.

¹⁶⁰ Opetushallituksen arkisto, saapuneet asiakirjat 2/400/2001.

¹⁶¹ Opetushallituksen arkisto, ohjausryhmän kokous 5.12.2001.

¹⁶² Opetushallituksen arkisto, ainekohtaiset ops-perusteosiot 4.12.2001.

Ohjausryhmällä oli suuri merkitys koko prosessin kannalta, sillä se aikataulutti oppiainekohtaisten työryhmien työskentelyä ja antoi näille palautetta opetussuunnitelmateksteistä. Esittelyaikataulun mukaan oppiainekohtaisten työryhmien tuli esitellä perusteosioita säännöllisesti ohjausryhmälle. Ohjausryhmän merkitystä on perusteltua tarkastella yhtenäisyyden näkökulmasta, koska kaikki opetussuunnitelmatekstit kulkivat ryhmän kautta. Ohjausryhmä arvioi palautteissaan sitä, miten tekstit noudattivat työryhmille laadittua ohjeistusta ja vastasivat uuden opetussuunnitelman tehtävää sekä tavoitteita. Toisin sanoen se pyrki palautteellaan kiinnittämään huomiota tekstien yhtenäisyyteen.

Kunnat ja koulut toimivat opetussuunnitelmatyön tärkeänä kumppanina, joten yhteistyö aloitettiin jo prosessin alkuvaiheessa. Edellisestä opetussuunnitelmauudistuksesta poiketen kokeilutoiminta organisointiin alueellisesti eikä koulukohtaisesti. Tästä voi päätellä, ettei koulukohtainen kokeilutoiminta ollut toiminut toivotulla tavalla. Nyt toiminnan kohteena olivat vapaaehtoiset kunnat, joista käytettiin nimitystä kuntaverkko.¹⁶³ Kunnille lähetettiin tiedotteet opetussuunnitelmakokeilusta vuoden 2001 loppupuolella. Ohjausryhmän kokouksessa päätettiin, että kaikki halukkaat kunnat otettaisiin mukaan kokeiluun.¹⁶⁴ Toimintaa ei organisoitu tiukasti, mutta se mahdollisti keskustelun ja vuorovaikutuksen kuntien sekä Opetushallituksen välillä. Mukana olleet kunnat saivat muita kuntia enemmän ohjausta ja tietoa opetussuunnitelmauudistuksesta. Opetushallituksen näkökulmasta merkittävintä oli saatu palaute, jota kerättiin vaiheittain valmistuneista perusteteksteistä.¹⁶⁵

Valtioneuvosto antoi 20.12.2001 asetuksen opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta, puoli vuotta alkuperäisestä aikataulusta jäljessä. Asetus astui voimaan elokuussa 2002, mutta siirtymäsäännöksen mukaan edellistä opetussuunnitelmaa voitiin noudattaa siihen asti, kunnes Opetus-

¹⁶³ Holappa 2007, 43.

¹⁶⁴ Opetushallituksen arkisto, ohjausryhmän kokous 5.12.2001.

¹⁶⁵ Holappa 2007, 43.

hallitus tekisi päätöksen valtioneuvoston asetuksen mukaisista opetussuunnitelman perusteista ja niiden käyttöönotosta¹⁶⁶. Uusi tuntijako herätti vilkasta koulukeskustelua ja osoitti opetussuunnitelmatyön luonteen yhteiskunnallisena kysymyksenä. Syksyn 2001 aikana julkisuudessa käyty koulukeskustelu tuntijakouudistuksesta oli pitkälti kamppailua opettaja- ja intressiryhmien välillä, mutta sen tiimoilta käytiin myös poliittista kädenväantöä. Tätä käytiin erityisesti uuden oppiaineen eli terveystiedon lisäämisestä tuntijakoon. Kädenväantö osoitti, kuinka paljon ristiriitaisia näkemyksiä ja intressejä opetussuunnitelman perusteisiin sekä tuntijakoon liittyy.¹⁶⁷ Ne vaikuttavat suoraan perusopetukseen ja ennen kaikkea siihen, millaisia oppilaita peruskoulu kasvattaa.

Tuntijakoasetuksen myötä oppilaiden kokonaistuntimäärää ei lisätty, mutta kansainvälisten vertailujen, Opetushallituksen opetussuunnitelma-analyysien ja oppimistulosten arviointien perusteella tiettyjen oppiaineiden korotuksia pidettiin tarpeellisina¹⁶⁸. Suurimpia uudistuksia oli uuden oppiaineen, terveystiedon, sisällyttäminen tuntijakoon. Lisäksi uuden tuntijaon myötä oppilaanohjauksen tuli alkaa jo alakoulussa, fysiikan ja kemian opetuksen alkamista aikaistettiin, äidinkielen ja kirjallisuuden vähimmäistuntimäärää korotettiin kahdella tunnilla sekä matematiikan, historian ja yhteiskuntaopin tuntimäärää yhdellä tunnilla.¹⁶⁹ Tuntijaon valmistuminen helpotti opetussuunnitelmatyötä Opetushallituksessa. Työryhmät saivat viimein tietoonsa vuosiviikkotuntien tarikan lukumäärän, joten vuoden vaihtuessa ryhmissä päästiin suunnittelemaan oppiaineiden sisältöjä aiempaa tarkemmin.

¹⁶⁶ Valtioneuvoston asetus 20.12.2001/1435; Johnson 2007, 28.

¹⁶⁷ Johnson 2007, 28.

¹⁶⁸ Opetushallituksen arkisto, Opetusministeriön muistio 17.12.2001.

¹⁶⁹ Opetushallituksen arkisto, Opetusministeriön muistio 17.12.2001 & Opetussuunnitelmauudistus ja sen tavoitteet 13.1.2003.

3.2 Perusteiden hajanaisuus viivästyttää aikataulua

Vuosi 2002 oli pitkälti opetussuunnitelmatyön tekemistä työryhmittäin. Aikataulu oli tiukka, koska ohjausryhmän alustavan aikataulun mukaan opetussuunnitelman kokeiluversion tuli olla valmis marraskuussa 2002¹⁷⁰. Ohjausryhmässä valmisteltiin jo samanaikaisesti opetussuunnitelman käyttöönottoa ja sen porrastusta. Ohjausryhmä myös seurasi opetussuunnitelmatyötä ja antoi jokaiselle työryhmälle palautetta esittelyaikataulun mukaisesti.

Palautetta annettiin erityisesti tiedollisten tavoitteiden liiallisesta painottamisesta ja sisältöjen laajuudesta. Monessa oppiaineessa tarvittiin sisältöjen tiivistämistä ja karsimista, mistä ohjausryhmä palautteissaan jatkuvasti huomautti. Lisäksi ryhmiä kannustettiin kytkemään tavoitteita ja hyvän osaamisen kuvauksia selkeämmin toisiinsa.¹⁷¹ Ohjausryhmän pöytäkirjojen perusteella työryhmillä oli vaikeuksia omaksua uuden opetussuunnitelman mukaista rakennetta sekä tasa-painotella sisältöjen ja taitojen välillä. Työryhmien tuli toteuttaa ohjausryhmän esittämät muutokset kesäkuuhun mennessä. Tämän jälkeen perusteiden ensimmäinen luonnos lähetettiin kuntaverkkoon kommentoitavaksi. Palaute pyydettiin kuntaverkosta takaisin syyskuun loppuun mennessä, joten kunnille muutama kuukausi aikaa luonnokseen perehtymiseen.¹⁷²

Lokakuussa ohjausryhmä käsitteli kuntaverkolta saatua palautetta perusteiden ensimmäisestä luonnoksesta. Palautetta oli annettu luonnoksen epätasaisuudesta ja sirpalemaisuudesta, mistä lähes kaikki palautetta antaneet huomauttivat. Hajanaisuus nähtiin häiritsevänä ja paikallista opetussuunnitelmatyötä vaikeuttavana. Sisältöjä kommentoitiin olevan liikaa ja oppiainekohtaisia tavoitteita pidettiin suurelta osin liian vaativina.¹⁷³ Saatua palaute vahvisti ohjausryhmän näkemystä perusteiden liiasta laajuudesta ja vaativuudesta. Tähän liittyen

¹⁷⁰ Opetushallituksen arkisto, valmisteluaikataulu 10.1.2002.

¹⁷¹ Opetushallituksen arkisto, ohjausryhmän kokous 19.3.2002; ohjausryhmän kokous 24.4.2002.

¹⁷² Opetushallituksen arkisto, perusteosoiden käsittely ohjausryhmässä 2.5.2002.

¹⁷³ Opetushallituksen arkisto, yhteenveto kuntaverkoston palautteista 18.10.2002.

ohjausryhmä oli lähettänyt työryhmille kyselyn, jonka tarkoituksena oli kartoittaa työryhmien tilannetta ja perusteosoiden viimeistelyä.

Kyselystä kävi ilmi, että työryhmät olivat esittäneet pitkälti teknisiä muutoksia perusteisiin. Osioista ei ollut poistettu mitään, vaan päinvastoin niihin oli tehty uusia lisäyksiä. Ohjausryhmässä vallitsi yhteinen näkemys siitä, että perusteosioita oli tiivistettävä. Tätä tuki kuntaverkolta saatu palaute. Ohjausryhmä kutsui kaikki työryhmien puheenjohtajat palaveriin, jotta sen viesti osioiden tiivistämisestä saataisiin työryhmille saakka.¹⁷⁴ Tämä kuvastaa ohjausryhmän roolia yhtenäisyyden valvojana. Palaveria voi pitää osoituksena ohjausryhmän vallasta. Sillä oli valta kutsua puheenjohtajat koolle ja velvoittaa nämä toteuttamaan annetut muutosehdotukset.

Perusteiden kokeiluversion olisi tullut suunnitelman mukaan valmistua marraskuussa 2002. Sen laajuuden ja työn sisällön merkityksellisyyden takia ohjausryhmä päätti, että luonnos esiteltäisiin Opetushallituksen johtokunnalle vasta joulukuun loppupuolella. Luonnos oli monelta osin keskeneräinen, joten lisääaikaa sen työstämiselle pidettiin välttämättömänä. Opetussuunnitelmatyön alustava aikataulu oli tiukka, mikä heijastui nyt kokeiluperusteiden keskeneräisyytenä ja aikataulun venymisenä. Kuntaverkon palaute oli saatu takaisin syyskuun lopussa ja ohjausryhmä käsitteli sitä lokakuussa. Alustavan aikataulun mukaan työryhmille olisi siis jäänyt noin kuukausi aikaa muutosten tekemiseen. Tämä ei ollut riittävästi, koska ehdotetut muutokset olivat jäljellä olevaan aikaan nähden laajoja. Työryhmien tuli yhtenäistää osioiden tekstejä ja kieliäsuja, mutta ennen kaikkea karsia sisältöjä, poistaa päällekkäisyyksiä ja madaltaa taitovaatimuksia¹⁷⁵.

Ohjausryhmä käsitteli joulukuun alussa korjattua luonnosversiota. Luonnos oli edelleen tietyiltä osin keskeneräinen, eikä ollut valmis esiteltäväksi johtokunnalle. Muutoksia kaivattiin yhä muun muassa äidinkielen ja kirjallisuuden

¹⁷⁴ Opetushallituksen arkisto, ohjausryhmän kokous 21.10.2002.

¹⁷⁵ Opetushallituksen arkisto, esittelymuistio 5.11.2002.

osioon, joten luonnos palasi takaisin työryhmille.¹⁷⁶ Osioiden keskeneräisyys ja aikataulun venyminen kertovat siitä, ettei opetussuunnitelmatyö ollut todellisuudessa niin hyvin organisoitua ja johdettua kuin mitä Opetushallituksessa oli ehkä ajateltu. Suunnittelu ei ollut kovin tehokasta, mistä viestivät jatkuvat kommentit ja palautteet samoista asioista. Suunnittelun johtaminen oli ohjausryhmän vastuulla, koska se aikataulutti osioiden luonnokset ja esittelyt sekä valvoi niiden edistymistä. Ohjausryhmän suuri rooli saattaa selittää suunnittelun tehottomuutta, sillä opetussuunnitelmatyön kaltaisen prosessin langat ovat pitkiä yhden ryhmän käsissä pidettäväksi.

Viimein vuoden viimeisessä kokouksessaan 10. joulukuuta ohjausryhmä hyväksyi perusteiden luonnoksen ja tämän jälkeen se lähti esiteltäväksi johtokunnalle¹⁷⁷. Johtokunta hyväksyi 19. joulukuuta luonnoksen opetuskokeiluissa lukuvuonna 2003–2004 noudatettavaksi opetussuunnitelman perusteeksi vuosiluokille 3–9¹⁷⁸. Tämä tarkoitti, että vuoden vaihduttua opetussuunnitelmatyö eteni valmistelusta käytäntöön koulukokeilujen organisoimisen myötä.

3.3 Perusteiden viimeistely ja koulukokeilut

Alkuvuodesta 2003 Opetushallituksessa käsiteltiin saapuneet kokeilulupahakemukset, jotta opetuskokeilut saataisiin käynnistettyä ajoissa. Opetussuunnitelmatyö eteni myös lausuntopyyntöjen ja opetussuunnitelman perusteiden virike-materiaalin suunnittelulla. Ohjausryhmä päätti, että lausuntopyyntöjä lähetetään yksi kutakin yliopistoa kohden. Lisäksi lausunnot pyydettiin erikseen opettajan-koulutuslaitoksilta niistä yliopistoista, joissa kyseinen laitos oli. Yliopistojen ohella lausuntopyynnöt lähetettiin pedagogisille opettajajärjestöille ja tietyille yhteiskunnallisille toimijoille.¹⁷⁹

¹⁷⁶ Opetushallituksen arkisto, ohjausryhmän kokous 2.12.2002.

¹⁷⁷ Opetushallituksen arkisto, ohjausryhmän kokous 10.12.2002.

¹⁷⁸ Holappa 2007, 44.

¹⁷⁹ Opetushallituksen arkisto, ohjausryhmän kokous 21.1.2003.

Virikemateriaalin osalta päädyttiin oppaiden laatimiseen ja verkkomateriaalin tuottamiseen. Oppaita päätettiin laatia yhteensä viisi kappaletta. Ne olivat maksullisia ja tarkoitettu etupäässä kouluille sekä opettajille. Perusteiden virikemateriaali laadittiin vuoden 2003 aikana, jotta se oli valmiina perusteiden valmistuessa. Materiaalia laadittiin lisäksi maksuttomana verkkoon. Verkkomateriaalissa annettiin tietoa opetussuunnitelmasta ja uudistuksesta.¹⁸⁰ Opetushallituksen ajatuksena oli, että kunnat ja koulut voisivat käyttää sitä oman tiedonvälityksensä tukena.

Tiedottamisen osalta pidettiin tärkeänä vanhempien informointia. Opetushallitus halusi lähettää jokaiseen kotiin tiedotteen opetussuunnitelmauudistuksesta¹⁸¹. Tiedottamisen keskeisiksi ajankohdiksi päätettiin elokuu 2003 eli koulujen alku ja joulutammikuu 2003–2004, jolloin perusteet aikataulun mukaan valmistuisivat. Median kautta tapahtuva tiedottaminen aiottiin toteuttaa Opettaja- ja Spektri-lehtien sekä television avulla. Näiden ohella osa tiedottamisesta tehtiin sidosryhmien kautta, joiden keskeisimpinä kanavina olisivat OAJ ja Kuntaliitto.¹⁸² OAJ:n ja Kuntaliiton oli helppoa toimia tiedottamisen kanavina, koska molemmissa oli tietoa opetussuunnitelmauudistuksesta ja niillä oli vahva edustus opetussuunnitelmatyössä.

Opetushallitus myönsi luvan perusopetuksen opetuskokeiluun 41 kunnalle, joista oli mukana yhteensä 288 peruskoulua. Kokeilutoimintaan otettiin mukaan kaikki hakeneet eli kokeilutoiminnalle ei ilmeisesti asetettu tiettyjä kriteerejä tai ehtoja. Määräajan jälkeen saapuneiden hakemusten suhteen ei kuitenkaan joustettu, ellei hakemuksen vireilläolosta ollut ilmoitettu aiemmin Opetushallitukseen.¹⁸³ Kokeiluun valituissa kouluissa tuli noudattaa 1.8.2003–31.7.2004 välisenä aikana opetussuunnitelman perusteiden kokeiluversiota. Lisäksi kokeiluluvan

¹⁸⁰ Opetushallituksen arkisto, ohjausryhmän kokous 21.1.2003.

¹⁸¹ Opetushallituksen arkisto, ohjausryhmän kokous 21.1.2003.

¹⁸² Opetushallituksen arkisto, liite 18.3.2002.

¹⁸³ Opetushallituksen arkisto, ohjausryhmän kokous 18.3.2003.

saaneet kunnat ottivat käyttöön valtioneuvoston asetuksen 1435/20.12.2001 mukaisen tuntijaon, jotta opetussuunnitelmaa pystyttiin pilotoimaan uuden tuntijaon mukaan.¹⁸⁴

Opetushallitus seurasi kokeilun etenemistä ja koulujen tuli raportoida Opetushallituksen antamien ohjeiden mukaisesti opetuskokeilusta¹⁸⁵. Kokeilussa mukana oleminen edellytti kouluilta ylimääräistä työtä, mutta samalla ne saivat etulyöntiaseman uuden opetussuunnitelman käyttöönottamisessa ja siihen perehtymisessä. Kokeilutoiminnassa mukana olleet koulut saivat ylimääräistä perehdytystä ja materiaalia, mikä motivoi kuntia ja kouluja lähtemään toimintaan mukaan. Lisäksi koulut saivat mahdollisuuden antaa palautetta perusteiden toimivuudesta ja niiden soveltumisesta koulun arkeen.

Käytännössä perusteiden viimeistely aloitettiin Opetushallituksessa jo toukokuussa, kun kokeiluperusteista annetut lausunnot saatiin käsittelyyn. Lausuntoja oli pyydetty yhteensä 162 eri taholta ja määräaikaan mennessä niistä palautettiin 124 kappaletta. Lausunnot olivat suurelta osin varsin kriittisiä ja erityisesti opettajajärjestöt ehdottivat runsaasti yksityiskohtaisia muutosehdotuksia oppiaineiden perusteosioihin. Suuri osa parannusehdotuksista koski perusteiden kirjoitustapaa, erityisesti oppiainekohtaisia osioita pidettiin epätasaisina ja tarkkuudeltaan vaihtelevina.¹⁸⁶ Lausuntojen antajat olivat lähes yksimielisesti sitä mieltä, että keskeisiä sisältöjä oli yhä liikaa ja niitä tulisi tiivistää. Ohjausryhmä ei lausuntojen perusteella ollut vielääkään saanut viestiään perusteosioiden tiivistämisestä perille. Tämä herättää kysymyksiä ohjausryhmän johtamisen tehokkuudesta ja sen ongelmista. Työryhmissä ohjausryhmän antamiin huomautuksiin ei puututtu toivotussa määrin, minkä takia ohjausryhmä palasi yhä uudelleen samojen asioiden äärelle palautteissaan.

Ohjausryhmässä ihmeteltiin sitä, ettei ”sisältöjä ole kaikilta osin riittävästi kärsitty, vaikka asiasta on kahden vuoden ajan jatkuvasti huomautettu ja muistutettu, ja

¹⁸⁴ Opetushallituksen arkisto, kokeiluhakemukset; Opetushallituksen tiedote 3/2003.

¹⁸⁵ Opetushallituksen arkisto, kokeiluhakemukset; Opetushallituksen tiedote 3/2003.

¹⁸⁶ Opetushallituksen arkisto, yhteenveto lausunnoista 14.5.2003.

*palaute on sitä koko ajan vahvistanut*¹⁸⁷. Ohjausryhmän seuranta ei ollut toiminut riittävän hyvin, mutta syitä tähän ei etsitty. Tämä kertoo osaltaan opetussuunnitelmatyön valta-asetelmista. Vaikka ohjausryhmässä oli asemaltaan merkittäviä jäseniä, se oli oman aiheensa asiantuntevien työryhmien edessä hampaaton. Oppiainekohtaisilla työryhmillä kyseessä olivat lisäksi voimakkaat intressikysymykset. Kyse oli heidän edustamastaan oppiaineesta, johon ryhmien toimijoilla oli mitä todennäköisimmin vahvat henkilökohtaiset intressit.

Tiivistämistä oli pyritty tekemään, mutta oppiaineiden sisältöjä karsittiin silkkihansikkain. Oppiainekohtaisten työryhmien toiminta kielii siitä, että he suhtautuivat opetussuunnitelmaprosessiin nollasummapelinä, jossa yhden oppiaineen voitto tarkoittaisi tappiota muille oppiaineille. Ohjausryhmässä todettiin yksimielisesti, että lausuntojen valossa perusteiden jatkotyöstäminen tuli aloittaa välittömästi, koska aikataulu oli syksyn osalta liian myöhäinen¹⁸⁸.

Kokeilukouluilla oli käytännössä hyvin vähän aikaa opetuskokeiluihin ja palautteen antamiseen¹⁸⁹. Vuosiluokkien 3–9 kokeiluraportit tuli palauttaa jo syyskuun lopussa, joten opetusta ehdittiin kokeilla kahden kuukauden ajan ennen palautteen antamista. Kokeilutoimintaa määrittivät Opetushallituksen asettamat suunnitelmat ja aikataulut, eikä koulujen oma kokeilutoiminta. Tämän takia mukana olleiden koulujen oli hankalaa arvioida uutta opetussuunnitelmaa, koska sen kokeilutoiminta oli juuri alkanut. Opetushallitus oli pyytänyt palautetta kokeilussa mukana olleilta kunnilta. Palautteen lisäksi Opetushallitukselle tuli toimittaa kuntien tekemä yhteenveto kokeilukoulujen palautteesta.¹⁹⁰ Palautetta annettiin määräaikaan mennessä vähän ja kommentit olivat varsin suppeita. Kunnissa oli saatettu jo kyllästyä palautteen antamiseen, eikä lyhyen kokeilun tiimoilta ollut uutta sanottavaa opetussuunnitelmasta.

Kokeilutoiminta jäi lopulta lähinnä Opetushallituksen taholta yliorganisoiduksi. Toiminnalla ei ollut juuri vaikutusta perusteiden viimeistelyyn, ja sen

¹⁸⁷ Opetushallituksen arkisto, ohjausryhmän kokous 14.5.2003.

¹⁸⁸ Opetushallituksen arkisto, ohjausryhmän kokous 14.5.2003.

¹⁸⁹ Holappa 2007, 44.

¹⁹⁰ Opetushallituksen arkisto, kokeiluhakemukset; Opetushallituksen tiedote 3/2003.

aiheuttamat muutokset olivat pieniä suhteessa kokeilutoiminnan vaatimaan työ-
määrään. Kokeilutoiminnasta pyydettiin raportit lähinnä muodon vuoksi, mistä
kertoo se, että Opetushallitus oli jo viimeistelemässä perusteita raporttien val-
mistuttua.

3.4 Opetussuunnitelmatyö tulee päätökseensä

Kunnilta ja kokeilukouluilta saadun palautteen jälkeen perusteiden valmistelu-
työ oli jo pitkällä. Perusteita viimeisteltiin vielä kahden kuukauden ajan, jolloin
erityisesti oppiaineosioita pyrittiin yhdenmukaistamaan. Perusteluonnos meni
Opetushallituksen johtokunnan valmistelemaan käsittelyyn joulukuussa ja koko
perusopetusta koskevat perusteet hyväksyttiin 16.1.2004¹⁹¹. Opetussuunnitelma-
työ tuli Opetushallituksessa viimein päätökseensä yli neljän vuoden työskente-
lyn jälkeen. Jäljellä oli vielä prosessin loppuun saattaminen eli käytännön toteu-
tus kunnissa ja kouluissa. Paikallisen opetussuunnitelmatyön merkitys oli uudis-
tuksen toteutumisen kannalta merkittävä. Uusissa opetussuunnitelman perus-
teissa (2004) todettiin, että:

Opetussuunnitelman perusteet on kansallinen kehys, jonka pohjalta paikallinen ope-
tussuunnitelma laaditaan. Opetuksen järjestäjällä on vastuu opetussuunnitelman laa-
dinnasta ja kehittämisestä. Opetussuunnitelmassa päätetään perusopetuksen kasva-
tus- ja opetustyöstä ja täsmennetään perusteissa määritellyjä tavoitteita ja sisältöjä sekä
muuta opetuksen järjestämiseen liittyviä seikkoja.¹⁹²

Vuoden 2004 opetussuunnitelmauudistuksessa paikallisuudella oli suuri rooli¹⁹³.
Edellisestä opetussuunnitelmauudistuksesta tehdyt arvioinnit olivat osoittaneet
paikallisissa prosesseissa ja opetussuunnitelmatyössä useita puutteita¹⁹⁴, minkä

¹⁹¹ Opetushallituksen arkisto, tiedote 4.11.2003.

¹⁹² Opetushallitus, opetussuunnitelman perusteet 2004, 8.

¹⁹³ Seikkula-Leino 2013, 58.

¹⁹⁴ Holappa 2007, 18.

vuoksi paikallisen työskentelyn merkitystä korostettiin. Uudet perusteet eivät ainoastaan korostaneet paikallista opetussuunnitelmatyötä, vaan velvoittivat siihen. Kuntien täytyi toteuttaa omat opetussuunnitelmaprosessinsa ja laatia paikalliset opetussuunnitelmat opetussuunnitelman perusteiden pohjalta.

Opetussuunnitelmauudistuksen läpiviemiseen liittyy virallisen perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden ja paikallisten opetussuunnitelmien lisäksi muita ulottuvuuksia. Opetussuunnitelma jakaantuu viralliseen opetussuunnitelmaan, toimeenpantuun opetussuunnitelmaan ja opittuun opetussuunnitelmaan. Virallisen eli opetussuunnitelman perusteiden uudistaminen ei vielä takaa, että muutokset heijastuvat opettajien opettamiseen eli toimeenpantuun opetussuunnitelmaan tai opittuun opetussuunnitelmaan eli siihen, mitä oppilaat todellisuudessa oppivat virallisen opetussuunnitelman tavoitteista ja sisällöistä.¹⁹⁵

Lisäksi voidaan puhua piilo-opetussuunnitelmasta, jolla tarkoitetaan sellaisia opetussuunnitelman sisältöjä, joita ei ole suunniteltu tai tarkoitettu näkyviksi. Sillä voidaan tarkoittaa myös sitä, etteivät eri tasojen opetussuunnitelmat ole toisiinsa yhteydessä. Piilo-opetussuunnitelmaan vaikuttavat paikallinen opetussuunnitelmatyö, opetussuunnitelmauudistuksen toteuttajien arvot, asenteet, asiantuntijuus sekä opetussuunnitelmaprosessin johtaminen.¹⁹⁶ Tässä tutkimuksessa opetussuunnitelmaprosessin tutkiminen rajoittuu ainoastaan viralliseen opetussuunnitelmaan, joten muut opetussuunnitelman ja opetussuunnitelmauudistuksen tasot jäävät tutkimuksen ulkopuolelle. Tutkimuksessa niiden merkitys on kuitenkin pyritty tiedostamaan osana opetussuunnitelmauudistuksen toteuttamista ja uudistusten läpiviemistä.

Perusteasiakirjassa koulun toimintaa ohjeistettiin monella tavalla, joten se edellytti mittavaa työtä paikallisesti kunnissa ja kouluissa¹⁹⁷. Niiden tehtävänä oli saattaa uudet perusteet käytäntöön eli osaksi koulujen opetusta, toimintaa,

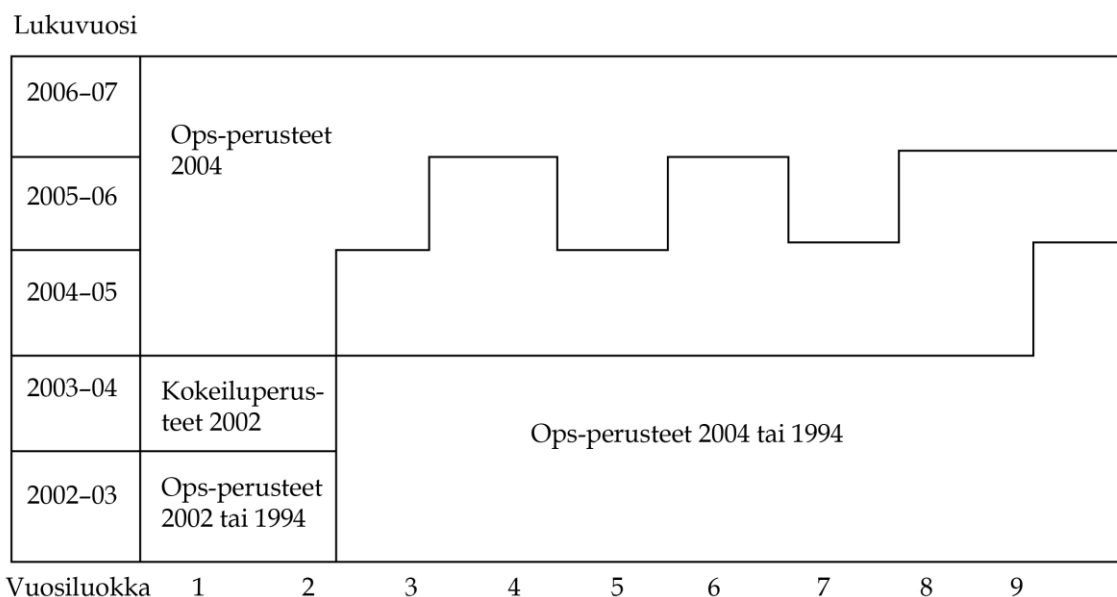
¹⁹⁵ Cuban 1998, 90–92.

¹⁹⁶ Seikkula-Leino 2013, 29.

¹⁹⁷ Holappa 2007, 44.

kulttuuria ja arkea. Vuoden 2004 opetussuunnitelmauudistus oli niin suuri muutos, ettei sen toteutuminen ollut yhteydessä ainoastaan siihen, miten kunta- ja koulutasoilla toimittiin. Opetussuunnitelmauudistus oli monesta eri tekijästä rakentunut ilmiö, joka vaikutti toimintaan niin valtakunnallisesti, paikallisesti kuin koulukohtaisesti.¹⁹⁸ Opetussuunnitelmauudistuksen läpivieminen oli kouluille haastava tehtävä. Kyseessä oli suuri ponnistus ja Opetushallitus ohjeistikin kuntia ottamaan uudet paikalliset opetussuunnitelmat käyttöön asteittain kuvion 2 lailla.

KUVIO 2 Opetussuunnitelman perusteiden käyttöönotto



Lähde: Opetushallituksen arkisto.

Asteittaisen käyttöönoton ajateltiin helpottavan opetussuunnitelmauudistuksen toteuttamista kouluissa. Opetushallituksen ohjeistuksen mukaan opetussuunnitelmat voitiin ottaa käyttöön seuraavasti:

- lukuvuonna 2004-2005 vuosiluokat 3, 5 ja 7
- lukuvuonna 2005-2006 vuosiluokat 4, 6 ja 8

¹⁹⁸ Seikkula-Leino 2013, 57.

- lukuvuonna 2006-2007 vuosiluokka 9.

Käyttöönottamisen takaraja asetettiin elokuuhun 2006, jolloin uuden opetussuunnitelman mukaista opetusta tuli noudattaa kaikilla luokka-asteilla. Kouluilla oli näin ollen kahden lukuvuoden siirtymäaika käytettävissään. Tämän siirtymäajan jälkeen opetussuunnitelmaprosessi tuli päätöspisteeseensä. Opetussuunnitelman perusteiden valmistelu oli laaja prosessi niin Opetushallituksessa kuin paikallisesti kouluissa ja kunnissa. Perusteiden laatimiseen liittyi useita vaiheita, joista keskeisimmät on kuvattu alla olevassa taulukossa.

TAULUKKO 2 Opetussuunnitelman perusteiden laatimisen vaiheet

Päätösajankohta	Perusteasiakirja	Opetuksen aloittamisajankohta
19.12.2000	Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet	1.8.2001-1.8.2002
27.3.2002	Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2002 vuosiluokille 1-2	1.8.2003
19.12.2002	Perusopetuksen opetuskokeiluissa lukuvuonna 2003-2004 noudatettavat opetussuunnitelman perusteet vuosiluokille 3-9 ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet vuosiluokille 1-2	vuosiluokat 1-2 1.8.2003 vuosiluokat 3-9 OPH:n erillisen kokeiluluvan mukaan lukuvuonna 2003-2004
16.1.2004	Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet	1.8.2006

Lähde: Opetushallituksen arkisto.

Opetussuunnitelmatyö aloitettiin esiopetuksesta, minkä jälkeen työtä jatkettiin koko perusopetuksen parissa. Opetussuunnitelmatyötä hankaloitti tiivis aika-
taulu, josta jouduttiin joustamaan. Opetushallitus aloitti perusopetuksen opetussuunnitelman valmistelun vuosiluokista 1-2 ja perusteet valmistuivat maaliskuussa 2002. Kouluissa vuosiluokkien 1-2 perusteiden käyttöönottaminen erillisinä aiheutti hämmennystä. Uudistuksen keskeisenä tavoitteena oli perusope-

tuksen yhtenäisyyden lisääminen, joten erillistä käyttöönottoa ihmeteltiin paikallisella tasolla.¹⁹⁹ Nämä perusteet kuitenkin kumottiin 19.12.2002 käyttöön otetussa opetussuunnitelman versiossa, joka käsitti koulukokeiluissa noudatettavat perusteet vuosiluokille 3-9 ja kaikissa kunnissa käytettävät vuosiluokkien 1-2 perusteet. Koulukokeilut käynnistyivät lukuvuonna 2003-2004, mutta opetusta ehdittiin kokeilla vain muutaman kuukauden ajan ennen perusteiden lopullista hyväksymistä.²⁰⁰ Opetussuunnitelmatyön kiireet ja viivästyminen näkyivät sen toteutuksen tasolla, minkä lisäksi ne heijastuivat myös opetussuunnitelmaprosessin toimijoihin ja heidän toiminnan mahdollisuuksiinsa.

¹⁹⁹ Holappa 2007, 44.

²⁰⁰ Opetushallituksen arkisto, ohjausryhmän asiakirjat 47/041/2001.

4 OPETUSSUUNNITELMAPROSESSIN TOIMIJAT

Opetussuunnitelman poliittisuus on nähtävissä sen laadintaprosessissa, jossa eri edunvalvontatavoitteet ja intressit kohtaavat²⁰¹. Valtaa eivät käytä pelkästään intressiryhmät, sillä jo opetussuunnitelman laatiminen on poliittista vallankäyttöä. Tätä valtaa käyttivät Opetushallituksen virkamiehet, jotka olivat päävastuussa opetussuunnitelmatyöstä. Tässä luvussa tarkastellaan opetussuunnitelmaprosessissa mukana olleita toimijoita ja ryhmiä. Näiden tutkiminen on tärkeää, koska se kertoo opetussuunnitelmatyön organisoinnista, laajuudesta ja siihen liittyneiden toimijoiden intresseistä. Näillä kaikilla on oma merkityksensä opetussuunnitelmaprosessin toteutumisen kannalta. Opetussuunnitelmatyöhön osallistui suuri määrä toimijoita ja ryhmiä, eikä tarkoituksena ole kuvata tässä luvussa niistä jokaista. Luvussa käsitellään opetussuunnitelmaprosessin aktiivisimpia ja merkittävimpiä toimijoita, jolloin voidaan muodostaa kokonaiskuva opetussuunnitelmatyön organisoinnista.

4.1 Ohjausryhmä

Asiakirja-aineiston perusteella opetussuunnitelmatyön merkittävimmäksi ryhmäksi muodostui hankkeen ohjausryhmä. Ohjausryhmä ei nimensä mukaisesti pelkästään ohjannut prosessin etenemistä, vaan vaikutti toiminnallaan perusteasiakirjan sisältöihin ja toimi prosessin organisoijana. Ohjausryhmä muodostettiin hankesuunnitelman pohjalta. Suunnitelman mukaan ohjausryhmään tuli kutsua Opetushallituksen virkamiesten lisäksi myös opetusministeriön, Suomen Kuntaliiton, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ:n, Suomen Kustannusyhdistyksen ja kuntaverkon edustajat²⁰². Opetushallitus kutsui ohjausryhmän puheenjohtajan

²⁰¹ Goodson 2001, 29.

²⁰² Opetushallituksen arkisto, hankesuunnitelma 14.6.2001.

ja muut jäsenet ohjausryhmän asettamisen myötä 14.6.2001. Puheenjohtajaksi valittiin Opetushallituksen ylijohtaja Aslak Lindström. Lindström oli toiminut Opetushallituksen ylijohtajana jo edellisen eli vuoden 1994 opetussuunnitelmauudistuksen aikana²⁰³. Hänellä oli omakohtaista kokemusta opetussuunnitelmaprosessin organisoinnista ja ohjaamisesta.

Ohjausryhmän jäseniksi Opetushallituksesta kutsuttiin opetusneuvokset Martti Apajalahti ja Gun Oker-Blom, ylitarkastaja Erkki Merimaa sekä projektipäällikkö Hely Parkkinen²⁰⁴. Heistä Apajalahti ja Merimaa olivat olleet mukana edellisessä opetussuunnitelmaprosessissa, mikä todennäköisesti vaikutti valintojen taustalla²⁰⁵. Opetushallituksen virkamiehistä Oker-Blom ja Parkkinen olivat ensimmäistä kertaa mukana opetussuunnitelmaprosessissa. Muiksi ohjausryhmän jäseniksi kutsuttiin opetusministeriöstä kehittämispäällikkö Eeva-Riitta Pirhonen, Suomen Kuntaliitosta erityisasiantuntija Olli Luukkainen, OAJ:stä asiamies Riitta Sarras ja Kustannusosakeyhtiö Otavasta kustannusjohtaja Jukka Vahkola, joka toimi Suomen Kustannusyhdistys ry:n edustajana.²⁰⁶

Pirhonen oli valittu vuonna 2001 opetus- ja kulttuuriministeriöön kehittämispäälliköksi ja hallitusneuvokseksi. Tätä ennen hän oli toiminut vuosina 1993–2001 Suomen Kuntaliitossa neuvottelevana lakimiehenä yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen sekä sivistystoimen tehtävissä.²⁰⁷ Luukkaisen valinta Suomen Kuntaliiton edustajaksi oli ymmärrettävää hänen koulutus- ja työtaustansa huomioiden. Luukkainen oli koulutukseltaan kasvatustieteiden tohtori ja toiminut Kuntaliiton ohella esimerkiksi opettajana sekä oppilaitoksen johtajana²⁰⁸.

²⁰³ Hiekkänen 2014, 24.

²⁰⁴ Apajalahti ja Oker-Blom olivat saaneet opetusneuvoksen arvonimen. Merimaaalle myönnettiin vuonna 2001 kouluneuvoksen arvonimi, joka kuuluu samaan ryhmään opetusneuvoksen arvonimen kanssa. Tämä tarkoittaa arvonimistä määräävän asetuksen perusteella, että he olivat erityisen ansioituneita, hyvämaineisia ja soveltuivat opetus/kouluneuvoksiksi. Arvonimet myöntää tasavallan presidentti, eikä henkilö voi ehdottaa itselleen arvonimeä. Tasavallan presidentin asetus arvonimistä 20.4.2000/381.

²⁰⁵ Opetushallituksen arkisto, pöytäkirja 7/92.

²⁰⁶ Opetushallituksen arkisto, ohjausryhmän asettaminen 14.6.2001.

²⁰⁷ Valtioneuvoston tiedote 29.3.2012.

²⁰⁸ Yle 16.3.2010.

OAJ:n edustajaksi valittu Sarras oli toiminut luokanopettajana. Todennäköisesti OAJ:lta haluttiin edustamaan joku, jolla oli kokemusta käytännön opetustyöstä.

Ohjausryhmään valitut toimijat kertovat siitä, että ryhmään haluttiin saada perinteisen virkamiesedustuksen lisäksi kuntien, kustantajien sekä työmarkkina- ja ammattijärjestöjen näkökulmaa. Tilanne ei ollut poikkeuksellinen, koska työmarkkina- ja ammattijärjestöt olivat nousseet 1990-luvulla koulutuspolitiikan keskeisiksi vaikuttajiksi. Lehtisalón ja Raivolan (1999) mukaan erityisesti Opettajien Ammattijärjestö OAJ sekä kuntia edustava Kuntaliitto olivat vaikuttamassa ajan koulutuspoliittisiin päätöksiin²⁰⁹. Etenkin OAJ:n rooli oli kasvanut merkittäväksi ja sillä oli suurta vaikutusvaltaa koulujärjestelmään. Tätä vaikutusvaltaa kuvaa se, ettei Suomessa ole käytännössä tehty 1970-luvun jälkeen mitään merkittäviä koulutuspoliittisia päätöksiä ilman opettajien ammattiyhdistyksen tukea.²¹⁰ OAJ:n voima perustuu siihen, että käytännössä kaikki opettajat kuuluvat järjestöön. Tämä selittää OAJ:n vaikutusvaltaa ja edustusta opetussuunnitelmaprosessissa.

Ohjausryhmän sihteeristä päätettiin myöhemmin, joten sihteeria ei ilmeisesti tarvittu prosessin alkuvaiheessa. Sihteeriksi valittiin loppuvuodesta 2001, jolloin tehtävään nimitettiin Opetushallituksessa avustajana toiminut Erja Vitikka. Ohjausryhmää täydennettiin huhtikuussa 2002, kun Opetushallitus nimitti sen jäseneksi Opsia ry:n edustajana koulutoimenjohtaja Tapio Holopaisen. Hän toimi ohjausryhmässä opetus- ja sivistystoimen asiantuntijana.²¹¹ Opsia ry oli ja on yhä opetus- ja sivistystoimen, varhaiskasvatuksen ja toisen asteen johtavissa sekä itsenäisessä asemassa toimivien asiantuntijoiden valtakunnallinen etujärjestö. Se oli OAJ:n valtakunnallinen jäsenyhdistys, joten järjestön näkökannat olivat yhte-neväisiä OAJ:n kanssa.²¹²

Ohjausryhmän jäsenet olivat poikkeuksetta ylemmissä viroissa toimivia henkilöitä eli johtajia, päälliköitä ja erityisasiantuntijoita. Puheenjohtaja sekä

²⁰⁹ Lehtisalo & Raivola 1999, 214–215.

²¹⁰ Holmén 2018, 303.

²¹¹ Opetushallituksen arkisto, ohjausryhmien täydentäminen 15.4.2002.

²¹² OAJ 1.12.2015.

puolet ohjausryhmän jäsenistä olivat Opetushallituksesta, joten sen näkökulma oli ulkopuolisesta edustuksesta huolimatta vahva. Taulukko 3 kuvaa Opetushallituksen roolia ohjausryhmässä.

TAULUKKO 3 Ohjausryhmän jäsenet, organisaatiot ja tehtävänimikkeet

Ohjausryhmän jäsen	Rooli ohjausryhmässä	Organisaatio	Tehtävänimike
Aslak Lindström	Puheenjohtaja	Opetushallitus	Ylijohtaja
Martti Apajalahti	Jäsen	Opetushallitus	Opetusneuvos
Gun Oker-Blom	Jäsen	Opetushallitus	Opetusneuvos
Erkki Merimaa	Jäsen	Opetushallitus	Ylitarkastaja/kouluneuvos
Hely Parkkinen	Jäsen	Opetushallitus	Projektipäällikkö
Eeva-Riitta Pihonen	Jäsen	Opetus- ja kulttuuriministeriö	Kehittämispäällikkö
Olli Luukkainen	Jäsen	Suomen Kuntaliitto	Eriyisiasiantuntija
Riitta Sarras	Jäsen	OAJ	Asiamies
Jukka Vahtola	Jäsen	Kustannusosakeyhtiö Otava	Kustannusjohtaja
Erja Vitikka	Sihteeri	Opetushallitus	Avustaja
Tapio Holopainen	Jäsen	Opsia ry	Koulutoimenjohtaja

Lähde: Opetushallituksen arkisto

Kokouspöytäkirjojen perusteella ryhmän aktiivisimmat toimijat olivat Opetushallituksesta. Tätä selittää Opetushallituksen virkamiesten rooli. Opetushallitus vastasi opetussuunnitelmatyöstä, joten viraston sisällä oli eniten tietoa uudistuksen etenemisestä. Tämä näkyi niin ohjausryhmässä kuin työryhmissäkin, joissa

valmistelutyötä tehtiin asiantuntijaryhmissä Opetushallituksen edustajien johdolla²¹³. Ohjausryhmän kokouksissa Opetushallituksen edustajat toimivat poikkeuksetta asioiden esittelijöinä. Tämä tosin johtuu valtionhallinnon määräyksistä, joiden takia olisi ollut poikkeuksellista, mikäli esittelijänä olisi toiminut joku muu kuin virkavastuulla toiminut henkilö.

4.2 Opetussuunnitelmaryhmät

Opetussuunnitelmatyössä oli mukana suuri määrä eri toimijoita, sillä jo työryhmistä tehdyissä esityksissä oli yhteensä 24 työryhmää ja yli 200 jäsentä²¹⁴. Lopulta opetussuunnitelmatyöryhmiä oli vielä tätäkin enemmän, sillä esimerkiksi saamen kielelle asetettiin myöhemmin oma työryhmänsä²¹⁵. Työryhmiä oli lopulta yhteensä 35 (katso liite 2), joista jokaisessa oppiainekohtaisessa ryhmässä toimi keskimäärin viisi henkilöä ja yleisten osioiden ryhmissä toimijoita oli vielä enemmän. Mukana olleiden toimijoiden määrä puhuu prosessin ja koko opetussuunnitelmauudistuksen laajuuden puolesta.

Suurin osa työryhmistä oli oppiainekohtaisia ryhmiä eli perusopetuksessa opettavien oppiaineiden mukaan muodostettuja ryhmiä. Oppiainekohtaisia ryhmiä olivat esimerkiksi historian ja yhteiskuntaopin sekä matematiikan ryhmät. Muissa ryhmissä työstettiin muita kuin perusteasiakirjan oppiaineosioita, kuten erityistä tukea tarvitsevien ja maahanmuuttajien opetusta. Yleisten osioiden ryhmissä työstettiin perusteasiakirjan laajempia osioita, kuten aihekokonaisuuksia. Taulukko 4 kuvaa opetussuunnitelmaryhmien rakennetta ja tehtävää.

²¹³ Holappa 2007, 43.

²¹⁴ Opetushallituksen arkisto, perusopetuksen OPS-perustetyö 19.9.2001.

²¹⁵ Opetushallituksen arkisto, perusopetuksen tavoite, tehtävä sekä oppilaan arviointi -työryhmän kokous 16.1.2002.

TAULUKKO 4 Opetussuunnitelmaryhmien rakenne

Ryhmä	Tehtävä
Ohjausryhmä	Opetussuunnitelmatyön ja työryhmien toiminnan organisointi
Yleisten osioiden ryhmät, esimerkiksi tavoite, tehtävä ja oppilaan arviointi -ryhmä	Opetussuunnitelman yleisten osioiden työstäminen ja opetussuunnitelman suurien linjojen määrittely
Oppiainekohtaiset ryhmät, esimerkiksi äidinkielen ja kirjallisuuden -ryhmä	Opetussuunnitelman oppiaineosoiden työstäminen
Muut ryhmät, kuten perusopetukseen valmistava opetus	Opetussuunnitelman muiden osioiden työstäminen

Lähde: Opetushallituksen arkisto

Yleisistä osioiden ryhmistä merkittävimpiin kuului tavoite, tehtävä ja oppilaan arviointi -ryhmä, jonka puheenjohtajana oli ohjausryhmän jäsen Martti Apajalahti. Työryhmän etenemistä esiteltiin tiiviisti ohjausryhmän kokouksissa, koska ryhmän valmisteleva perusteosio määrittä koulutuspoliittisia päämääriä ja opetuksen yhtenäisyyttä. Perusopetuksen tavoite, tehtävä ja oppilaan arviointi -ryhmän tehtävänä oli etukäteislinjausten suunnitteleminen opetussuunnitelmatyölle, muiden työryhmien koordinointi tavoitteiden ja tehtävien suhteen sekä pykäläen laatiminen²¹⁶. Työryhmä valmisteli keskeisiä tavoitteita, tehtävää ja oppilaan arviointia koskevat pykälät. Näitä olivat esimerkiksi:

TAULUKKO 5 Perusopetuksen tavoite, tehtävä ja oppilaan arviointi -ryhmän valmistelut pykälät

Pykälät	Kuvaus sisällöstä
Perusopetuksen arvopohja	Koko perusopetusta ohjaavat arvot, joiden tulee välittyä opetuksen tavoitteisiin ja sisältöihin.
Perusopetuksen tehtävä	Perusopetuksen kasvatus- ja opetustehtävän määrittely.
Perusopetuksen rakenne	Opetussuunnitelmallisesti yhtenäisen perusopetuksen rakentuminen.

²¹⁶ Opetushallituksen arkisto, perusopetuksen tavoite, tehtävä sekä oppilaan arviointi -työryhmän kokous 12.10.2001.

Oppimiskäsitys	Perusopetusta ja opetussuunnitelman perusteita ohjaavan oppimiskäsityksen määrittely.
Oppimisympäristö	Oppimiseen liittyvän fyysisen ympäristön, psyykkisten tekijöiden ja sosiaalisten suhteiden kokonaisuuden määrittely.
Työtavat	Työtapojen tehtävän ja niiden valinnan perusteiden määrittely.
Oppimissuunnitelma	Oppimissuunnitelman tarkoituksen, laatimisen ja sisältöjen määrittely.
Oppilaan arviointi	Arvioinnin tehtävän, periaatteiden ja etenemisen rakentuminen sekä jakaantuminen opintojen aikaiseen ja päättöarviointiin.
Todistukset	Perusopetuksen aikana käytettävien todistusten eli lukuvuositodistuksen, välitodistuksen ja erotodistuksen määrittely.

Lähde: Opetushallituksen arkisto

Ryhmän vastuulla olevat perusteiden pykälät vaikuttivat merkittäväällä tavalla käytännön opetukseen. Esimerkiksi kasvatuksen ja opetuksen yleisten tavoitteiden tuli toteutua opetustyössä, jota puolestaan käsitykset oppimisesta, oppimisympäristöstä ja työtavoista määrittivät. Lisäksi ryhmän vastuulla olivat oppilaan arviointia määrittävät pykälät sekä hyvän osaamisen kuvaukset. On huomionarvoista, että yhden ryhmän vastuulle annettiin perusteita ja koko perusopetusta näin suuresti määrittävät osiot. Tämä kuvaa tavoite, tehtävä ja oppilaan arviointi-ryhmän merkitystä ja vaikutusvaltaa, sekä selittää sitä, miksi ryhmän puheenjohtajaksi haluttiin juuri Apajalahti. Apajalahti oli sekä ohjausryhmän jäsen että kokenut Opetushallituksen virkamies.

Pykälän valmistelun lisäksi työryhmän tehtävänä oli tukea muiden työryhmien toimintaa tekemällä ehdotuksia perusteiden kirjoittamistavasta ja ulkoasusta. Tavoitteena oli *"sopia etukäteen perusteiden yhtenäisyydestä, jolloin voidaan*

vältyä jälkikäteen tapahtuvista voimista ja aikaa vievistä tekstien tarkistuksista”²¹⁷. Tämä tavoite ei toteutunut, vaan juuri perusteosoiden yhtenäisyydestä muodostui perusteiden viimeistelyn suurin kompastuskivi. Tavoitteen kirjaamisesta voi päätellä, että perusteiden yhtenäisyyteen liittyvät ongelmat tiedostettiin työryhmässä jo prosessin alkuvaiheessa. Taustalla heijastuivat luultavasti aikaisemmat kokemukset opetussuunnitelmatyöstä ja sen tekstien yhtenäistämisen työläydestä, koska ryhmän puheenjohtaja Apajalahti oli ollut mukana edellisessä opetussuunnitelmauudistuksessa.

Tavoite, tehtävä ja oppilaan arviointi -ryhmään kutsuttiin Opetushallituksen virkamiesten lisäksi edustaja Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakesista, Opetusalan ammattijärjestö OAJ:stä, Saamelaiskäräjiltä, Turun yliopistosta sekä kuntaverkosta. Edellisten lisäksi ryhmässä olivat kaupunkien edustajina rehtori (Lahti), projektisuunnittelija (Helsinki) ja yleissivistävän koulutuksen johtaja (Tampere).²¹⁸ Kaupunkien edustajia pyrittiin ilmeisesti saamaan mukaan juuri yleisten osioiden työryhmien kautta. Heidän edustajansa olivat pääasiassa rehtoreita. Rehtoreiden ehkä ajateltiin edustavan laajemmin koko koulun ja kunnan näkemystä perusopetuksen kehittämisestä.

4.3 Oppiainekohtaiset ryhmät

Yleisten osioiden ryhmät olivat suurempia kuin oppiainekohtaiset ryhmät, joiden kooksi ohjausryhmässä määritettiin maksimissaan viisi henkilöä yhtä työryhmää kohden²¹⁹. Ohjausryhmä perusteli tätä sillä, että *”pieni ryhmä on toimivampi kuin vajaalla miehityksellä toimiva suuri ryhmä”*²²⁰. Pieneen ryhmään liittyviä ongelmia, kuten suuren edustuksen puuttumista, ei ohjausryhmän kokouksessa

²¹⁷ Opetushallituksen arkisto, tavoite-ryhmä 27.11.2001.

²¹⁸ Opetushallituksen arkisto, perusopetuksen opetussuunnitelmatyöryhmät 3.10.2001.

²¹⁹ Poikkeuksena olivat kielten, matematiikan, fysiikan ja kemian, käsityön sekä modersmålet:n työryhmät, joissa sai olla enemmän kuin viisi henkilöä. Ohjausryhmän kokous 17.8.2001.

²²⁰ Opetushallituksen arkisto, ohjausryhmän kokous 17.8.2001.

käsitelty. Myöskään yleisten ryhmien suurempaa kokoa ei ohjausryhmässä perusteltu. Toimivuutta ja tehokkuutta pidettiin ohjausryhmässä riittävinä perusteina ja oppiainekohtaisista ryhmistä tehdyn päätöksen puolestapuhujina. Koska työryhmät olivat pieniä, oli niiden jäsenissä jonkin verran päällekkäisyyttä. Ohjausryhmä linjasi, ettei tämä olisi ongelma, vaan yksi henkilö voisi edustaa useampaa tahoja²²¹. Tämä näkyi esimerkiksi siinä, että ohjausryhmän jäseniä oli myös muissa työryhmissä.

Kaikkien työryhmien puheenjohtajat valittiin Opetushallituksesta. Puheenjohtajat olivat joko opetusneuvoksia tai ylitarkastajia eli opetushallinnon ammatillaisia, joilla oli aiempaa kokemusta johtamansa ryhmän oppiaineesta. Puheenjohtajat tekivät ehdotukset työryhmien jäsenistä ohjausryhmälle, joten käytännössä he saivat muodostaa ryhmän haluamallaan tavalla. Ehtona kuitenkin oli, että oppiainekohtaisissa työryhmissä olivat edustettuina luokanopettajat, aineenopettajat, tutkijat sekä ryhmän mukaan kuntaverkko ja kustantajien edustajat.²²² Ehdotukset jäsenistä täytyi toimittaa ohjausryhmälle. Niissä tuli kuvailla kutakin ehdotettua asiantuntijaa ja perusteltava hänen ehdottamistaan. Tämä kertoo jälleen hankkeen ohjausryhmän valta-asemasta, joka pystyi ohjaamisen lisäksi vaikuttamaan opetussuunnitelmatyön jäseniin. Aineistossa ei ole mainintoja siitä, ettei ohjausryhmä olisi hyväksynyt jotain jäsentä työryhmään, mutta halutessaan sillä olisi ollut valta tehdä niin.

Oppiainekohtaisten- ja muiden työryhmien tuli aloittaa toimintansa syksyllä 2001 pohtimalla, millaisiin aihekokonaisuuksiin työryhmän toiminta voisi liittyä. Kunkin työryhmän tuli lisäksi laatia suunnitelma siitä, miten he omalla työllään edistävät opetussuunnitelmauudistuksen tavoitteita.²²³ Tarkoituksena oli saada työryhmät osallistumaan perusopetuksen aihekokonaisuuksien ideointiin ja samalla tuoda esille niiden rooli uudistuksessa. Ryhmät haluttiin ennen kaikkea sitouttaa heti prosessin alussa uudistustyön tavoitteisiin. Tämän vuoksi

²²¹ Opetushallituksen arkisto, ohjausryhmän kokous 17.8.2001.

²²² Opetushallituksen arkisto, ohjausryhmän kokous 17.8.2001.

²²³ Opetushallituksen arkisto, perusopetuksen OPS-perustetyö 19.9.2001.

työryhmien tuli laatia suunnitelma siitä, miten he huomioisivat tavoitteet omassa työskentelyssään. Tämä osoittaa, että ryhmät olivat alusta asti tietoisia uudistuksen päämääristä, mutta silti niiden toteuttaminen osoittautui huomattavan haastavaksi.

Viimeisenä tehtävänä työryhmien tuli laatia työstään kokonaisnäkemys eli niin sanottu metatavoite, joka koskisi koko perusopetusta²²⁴. Tarkoituksena oli herätellä ryhmiä punnitsemaan omia tavoitteitaan suhteessa koko perusopetukseen. Työryhmille annetut tehtävät eivät toimineet pelkästään opetussuunnitelmaprosessiin herättelynä, vaan niistä laaditut tuotokset tuli toimittaa ohjausryhmälle, joka käsitteli ne kokouksissaan. Tehtävien taustalla on nähtävissä ohjausryhmän holhous. Se pyrki annettujen tehtävien kautta varmistamaan, että uudistuksen tavoitteet toteutuisivat.

Oppiainekohtaisten ryhmien tuli esitellä perusteosioitaan ohjausryhmälle laaditun aikataulun mukaisesti. Tämän taustalla vaikutti yhtenäisyyden vaatimus, joka heijastui lähes kaikkeen opetussuunnitelmatyöhön. Oppiainekohtaiset ryhmät olivat prosessin alusta saakka tietoisia opetussuunnitelmatyön päämääristä ja tavoitteista, kuten tässä luvussa on osoitettu. Mutta siitä huolimatta koko prosessin tärkeimmän tavoitteen eli yhtenäisyyden toteuttaminen, oli oppiainekohtaisille ryhmille kaikkein haastavinta. Tämä näkyi perusteosioissa niin toisistaan poikkeavina muoto- kuin kirjoitusseikkoina sekä eri tasoisina sisältö- ja tavoitevaatimuksina. Tästä näkökulmasta katsottuna vaatimukset yhtenäistämisestä olivat varsin perusteltuja, mutta niiden toteutus olisi vaatinut enemmän resursseja. Yhtenäisyyden vaatimus istutettiin myös kustannustoimintaan ja sitä kautta oppikirjoihin.

²²⁴ Opetushallituksen arkisto, perusopetuksen OPS-perustetyö 19.9.2001.

4.4 Kustantajat

Opetussuunnitelmauudistukseen osallistui kustantajien edustajia ja oppikirjailijoita. Ajatuksena oli saada perusteiden tavoitteet ja sisällöt osaksi oppimateriaaleja sekä samalla saada kustantajia sitoutumaan opetussuunnitelmauudistuksen toteuttamiseen. Lisäksi tällaisen avoimuuden uskottiin parantavan tiedonkulkua kustantajien, oppikirjailijoiden ja kouluhallinnon välillä.²²⁵ Kouluhallitus poisti vuonna 1992 oppikirjojen tarkastamisen ja hyväksymisen, millä oli heterogeenistävää vaikutus oppimateriaalien laatuun. Tämä oli todennäköisesti sen ajatuksen taustalla, että kustantajat haluttiin osaksi opetussuunnitelmatyötä.

Kustantajat oli pyritty osallistamaan opetussuunnitelmatyöhön jo edellisessä opetussuunnitelmauudistuksessa. Tällöin kustantajat olivat mukana prosessin sidosryhmänä eli heiltä pyydettiin muun muassa palautetta opetussuunnitelmasta²²⁶. Yhteistyö perustui ainoastaan avoimuuteen ja tietojen välittämiseen, eikä Kustannusyhdistyksellä ollut varsinaista edustajaa prosessissa. Vuoden 2004 opetussuunnitelmatyössä kustantajien rooli muodostui tätä merkittävämmäksi.

Ohjausryhmässä toimineen Kustannusyhdistyksen edustajan Jukka Vahtolan tehtävänä oli laatia ohjausryhmälle suunnitelma oppimateriaalien valmistamisesta²²⁷. Tämä kuvastaa sitä, että Opetushallituksessa pyrittiin konkreettisin keinoin takaamaan uuden opetussuunnitelman heijastuminen oppimateriaaleihin. Lisäksi Vahtolan edustaman Suomen Kustannusyhdistyksen kautta lähetettiin virallinen pyyntökirje kustantajien edustajille, jotta kustantajat saataisiin mukaan oppiainekohtaisten työryhmien toimintaan²²⁸. Lähes jokaisessa oppiainekohtaisessa työryhmässä olikin vähintään yksi jonkin oppimateriaalikustanta-

²²⁵ Rokka 2011, 34.

²²⁶ Hiekkänen 2014, 18.

²²⁷ Opetushallituksen arkisto, ohjausryhmän kokous 5.12.2001.

²²⁸ Opetushallituksen arkisto, ohjausryhmän kokous 17.8.2001.

jan kirjatyöryhmän tekijä. Kustantajien osallistumista oppiainekohtaiseen opetussuunnitelmatyöhön pidettiin tärkeänä, koska Opetushallituksen teettämistä selvityksistä oli käynyt ilmi, että opetusta ohjasivat edelleen voimakkaasti oppikirjat²²⁹. Opetushallitus halusi kustantajat osaksi opetussuunnitelmaprosessia, jotta sen uudistukset ja tavoitteet näkyisivät oppikirjojen kautta käytännön opetuksessa.

On otettava huomioon, että opetuksen kehittämisen lisäksi kustantajien ja oppikirjailijoiden intressinä olivat taloudelliset tekijät. Osallistumalla suoraan opetussuunnitelmatyöhön ja perusteiden laadintaan, kustantajat vaikuttivat opetussuunnitelmaan ja sen sisältöihin. Taustalla saattoi olla puhtaasti opetuksen kehittäminen, mutta myös kustantajien henkilökohtaiset ja taloudelliset intressit.²³⁰ Niiden merkitystä ei voi ohittaa, koska kustannus- ja oppikirjatoiminnalla tavoitellaan lopulta taloudellista voittoa. Oppimateriaalien tuottamiseen liittyy aina taloudellinen riski, jonka kustantajat kantavat. Tuotteistaminen, kaupallistaminen ja markkinointi ovat siksi kustannustoiminnan oleellisia osia. Nämä intressit tuskin jäivät opetussuunnitelmauudistuksessa huomioita. Opetushallituksessa kustantajien intressit varmasti tiedostettiin, mutta oppimateriaalien merkityksen vuoksi ne hyväksyttiin.

Opetussuunnitelmauudistus aiheutti uusia sisällöllisiä ja menetelmällisiä vaatimuksia oppikirjoille. Kustantamoiden täytyi uudistaa ja kehittää sellaisia oppikirjasarjoja, jotka vastasivat niin opetussuunnitelmauudistuksen kuin yhteiskunnan ja tutkimuksen muutoksiin. Heinosen (2005) mukaan opetussuunnitelmauudistukset tarkoittavat käytännössä aina oppikirjasarjojen uudistamista, koska uusi opetussuunnitelma luo kouluille tarpeen oppimateriaalin päivittämiseen²³¹. Tämä selittää kustantajien osallistamista opetussuunnitelmaprosessiin. Toisaalta se herättää samalla kysymyksen siitä, eikö Opetushallituksessa luotettu

²²⁹ Opetushallitus, Opetussuunnitelmauudistus ja sen tavoitteet 13.1.2003.

²³⁰ Heinonen 2005, 56–57.

²³¹ Heinonen 2005, 59.

kustantajien toteuttavan opetussuunnitelmauudistuksen tavoitteita, jos he olisivat jääneet prosessin ulkopuolelle. Tästä näkökulmasta katsottuna kustantajien osallistaminen oli osa Opetushallituksen valvontaa. Oppikirjoja ei enää tarkastettu, mutta Opetushallitus pystyi valvomaan omien intressiensä toteutumista sitouttamalla kustantajat opetussuunnitelmatyöhön.

4.5 Keskeiset henkilöt

Opetussuunnitelmaprosessin toimijat voidaan asettaa tärkeysjärjestykseen sen mukaan, miten opetussuunnitelmaprosessia ohjataan rakenteellisesti. Valtakunnallisesti keskitetyssä ja ylhäältä alaspäin toteutetussa mallissa viranomaiset ovat pääosassa. Viranomaiset tekevät päätökset siitä, miten ja millä keinoin opetussuunnitelmauudistus toteutetaan ja opetussuunnitelmat määrätään hallinnollisilla päätöksillä toimeenpantaviksi. Partnership-mallissa taas viranomaisten kanssa samalla tasolle nousevat paikallinen koulutoimenjohto, opettajat, yhteiskunnan muut sektorit sekä vanhemmat ja oppilaat. Arviointitiedon kerääminen on partnership-mallissa tärkeää, koska sen perusteella voidaan tehdä muutoksia prosessiin.²³² Vuoden 2004 opetussuunnitelmauudistuksessa pyrittiin partnership-mallin mukaisesti ottamaan mukaan Opetushallituksen virkamiesten lisäksi muita toimijoita, kuten kustantajia, koulutoimenjohtoa ja opettajia. Tästä huolimatta opetussuunnitelmatyö oli vahvasti ylhäältä alaspäin toteutettua ja sitä johtivat Opetushallituksen virkamiehet. Opetushallituksen virkamiesten roolia selitti osaltaan Suomen perusopetuslaki, jossa määrättiin seuraavasti:

Opetushallitus päättää perusopetuksen eri oppiaineiden ja aihekokonaisuuksien, oppilaanohjauksen ja muun tässä laissa tarkoitetun opetuksen tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä sekä kodin ja koulun yhteistyön ja oppilashuollon keskeisistä periaatteista ja opetustoimeen kuuluvan oppilashuollon tavoitteista (opetussuunnitelman perusteet).²³³

²³² Seikkula-Leino 2013, 25–27 & 47.

²³³ Perusopetuslaki 1998/628 § 14.

Perusopetuslaki määrittäi opetussuunnitelman perusteiden laatimisen Opetushallituksen oikeudeksi. Siksi suomalainen opetussuunnitelmajärjestelmä oli ja on yhä edelleen valtakunnallisesti keskitetty. Tämä selittää opetussuunnitelmatyön toteuttamista ylhäältä alaspäin ja Opetushallituksen virkamiesten suurta roolia muihin toimijoihin verrattuna.

Opetussuunnitelmaprosessin keskeisimpiä toimijoita olivat Opetushallituksen kokeneet toimijat ylijohdaja Aslak Lindström, opetusneuvos Martti Apajalahti sekä kouluneuvos Erkki Merimaa²³⁴. Lisäksi projektipäällikkö Hely Parkkinen rooli muodostui opetussuunnitelmaprosessin kannalta merkittäväksi. Keskeisimpiä toimijoita yhdisti ohjausryhmän eli hankkeen vaikutusvaltaisimman ryhmän jäsenyys. Toimijuus edellyttää aktiivisuuden, aloitteellisuuden ja osallisuuden lisäksi todellisia vaikutusmahdollisuuksia²³⁵. Ohjausryhmän jäsenyyden myötä kaikilla heistä oli vaikutusmahdollisuuksia, mutta myös aktiivinen ja aloitteellinen ote opetussuunnitelmaprosessin kulkuun.

Opetushallituksen ylijohdaja Lindström toimi ohjausryhmän puheenjohtajana, minkä lisäksi hän osallistui aktiivisesti opetussuunnitelmaprosessiin ja sen edistämiseen. Lindströmillä oli suuri rooli esimerkiksi opetussuunnitelmauudistuksen tarpeellisuuden perusteluissa²³⁶. Apajalahti, Merimaa ja Parkkinen olivat ohjausryhmän jäsenyyden lisäksi puheenjohtajina omissa työryhmissään. Apajalahti toimi tavoite, tehtävä ja oppilaan arviointi -ryhmän puheenjohtajana, joka oli opetussuunnitelmatyöryhmistä merkittävimpiä. Merimaa oli puheenjohtajana peräti kahdessa eri työryhmässä: oppilaanohjauksen ja erityistä tukea tarvitsevien opetuksen ryhmissä. Parkkinen puolestaan oli opetussuunnitelmaprosessiryhmän puheenjohtaja.

Ohjausryhmän jäsenten roolit muodostuivat opetussuunnitelmatyössä suuriksi, koska he vaikuttivat perustetyön kannalta useammassa merkittävässä ryhmässä. Ohjausryhmän jäsenistä myös Sarras, Luukkainen ja Oker-Blom edustivat

²³⁴ Ks. Halinen & Pietilä 2005, 104.

²³⁵ Eteläpelto, Vähäsantanen, Hökkä & Paloniemi 2017, 7.

²³⁶ Holappa 2007, 39.

useammassa ryhmässä. Sarras oli jäsenenä tavoite, tehtävä ja oppilaan arviointi -ryhmässä, joten työryhmässä oli kaksi ohjausryhmän jäsentä. Ohjausryhmällä oli kaksoisedustus myös opetussuunnitelmaprosessi-ryhmässä, jonka jäsenenä Luukkainen oli. Oker-Blom puolestaan toimi ohjausryhmän jäsenyyden lisäksi puheenjohtajana modersmålet och litteratur työryhmässä.

Useammassa työryhmässä edustaminen herättää kysymyksiä. Nimenomaan ohjausryhmä teki linjauksen, jonka mukaan ”*yksi henkilö voi edustaa useaa eri tahoja samanaikaisesti*”²³⁷. Ennen tätä linjausta oli jo tehty päätös, että Apajalahdesta tulisi tavoite, tehtävä ja oppilaan arviointi -ryhmän puheenjohtaja. Ryhmää nimitettiin Apajalahden ryhmäksi samaisessa kokouksessa, jossa linjaus tehtiin²³⁸. Linjauksen taustalla saattoivatkin vaikuttaa ohjausryhmän jäsenten omat intressit useammalla tuolilla istumiseen, eikä niinkään työryhmien pieni koko.

Työryhmiin nimitettiin 3.10.2001 yhteensä 205 jäsentä, joista 13 toimijaa oli jäsenenä kahdessa ryhmässä²³⁹. Näistä useampaa tahoja edustavista toimijoista kuusi oli ohjausryhmän jäseniä. Tämä herättää väistämättäkin kysymyksiä siitä, oliko yhden henkilön todellisuudessa tarpeellista edustaa useammassa ryhmässä samanaikaisesti. Tällaisia toimijoita oli vain 13 ja heistä puolet oli ohjausryhmän jäseniä.²⁴⁰

Useampaa tahoja edustavista toimijoista 10 oli Opetushallituksen virkamiehiä, joten viraston ulkopuolelta useampaa tahoja edusti ainoastaan kolme toimijaa. Heistä kaksi olivat Luukkainen ja Sarras, jotka olivat ohjausryhmän jäseniä. Ainoana poikkeuksena oli Helsingin kaupungin projektisuunnittelija Marjo Kylönen, joka oli jäsenenä sekä uskonnon- että perusopetuksen tavoite, tehtävä sekä oppilaan arvioinnin -ryhmässä. Opetushallitusten virkamiehet ja ohjausryhmän jäsenet olivat käytännössä ainoita, joita ohjausryhmän tekemä linjaus kosketti. Tämän takia on mahdotonta sulkea pois ohjausryhmän jäsenten omia intressejä

²³⁷ Opetushallituksen arkisto, ohjausryhmän kokous 17.8.2001.

²³⁸ Opetushallituksen arkisto, ohjausryhmän kokous 17.8.2001.

²³⁹ Opetushallituksen arkisto, perusopetuksen opetussuunnitelmatyöryhmien asettaminen, liite 3.10.2001.

²⁴⁰ Katso liite 3 useampaa tahoja edustavista toimijoista.

linjauksen takana. Linjaus lisäsi heidän vaikutusvaltaansa ja osallisuuttaan suhteessa opetussuunnitelmatyöhön. Sen ansiosta Opetushallituksen virkamiehet pystyivät toimimaan useammassa työryhmässä puheenjohtajina ja jäseninä. Opetushallituksen virkamiehillä oli opetussuunnitelmatyössä dominoiva rooli. Tämä oli nähtävissä niin ohjausryhmän roolissa, virkamiesten suuressa edustuksessa kuin prosessin keskeisimmissä toimijoissa. Valtaan liittyvät kysymykset heijastuivat myös opetussuunnitelmatyön vuorovaikutteisudessa ja toimijoiden välisessä yhteistyössä.

5 OPETUSSUUNNITELMATYÖN VUOROVAIKUTTEISUUS

Opetussuunnitelmatyö oli paikoin hidasta ja sen vuorovaikutus kankeaa, koska mukana olleita toimijoita oli runsaasti. Yhteiskunnallisia toimijoita otettiin prosessiin mukaan lausuntokierroksien kautta ja kunnat saivat äänensä kuuluviin muodostetun kuntaverkon kautta. Verkko tarjosi kunnille keskusteluareenan, informaatiota ja mahdollisuuden vaikuttaa opetussuunnitelmauudistukseen²⁴¹. Sen sijaan koulujen rooli jäi palautteen antamisessa koulukokeilujen varaan. Tässä luvussa tarkastellaan opetussuunnitelmatyön vuorovaikutteisuutta. Toimijat tuovat poliittisen ulottuvuuden opetussuunnitelmatyöhön ja siksi heidän välisensä vuorovaikutuksen tutkiminen on tärkeää. Opetussuunnitelmatyön vuorovaikutteisuus kertoo yhteistyöstä eri toimijoiden välillä ja tuo esiin toimijoiden välisiä intressiristiriitoja.

5.1 Kuntaverkon muodostaminen

Opetussuunnitelmatyön keskeinen vuorovaikutus kuntiin ja kouluihin muodostui kuntaverkon ympärille. Malli oli todettu esi- ja alkuopetuksen yhteydessä toimivaksi, joten sitä jatkettiin vuosiluokkien 3–9 hankkeen osana. Hankkeen kehittämistyötä varten perustettiin uusi kuntaverkko, johon kunnat valittiin hakemusten perusteella. Opetushallitus päätti kuntaverkon muodostamisesta, mutta alueellinen kattavuus ja molemmat kieliryhmät otettiin huomioon sen muodostamisessa²⁴². Ilmeisesti kaikki hakeneet kunnat otettiin mukaan opetussuunnitelmatyöhön, koska asiakirja-aineistossa ei ole mainintoja siitä, että jokin kunta olisi jätetty sen ulkopuolelle. Tämän perusteella kuntaverkkoon pyrkijöissä ei ollut

²⁴¹ Holappa 2007, 43.

²⁴² Opetushallituksen arkisto, tiedote 26.11.2001.

ruuhkaa, mikä voi kertoa siitä, että kunnat tiesivät, kuinka työlästä opetussuunnitelmaprosessiin osallistuminen on.

Kuntaverkko organisoitiin jakamalla se alueverkkoihin, joille nimettiin alueverkkoa koordinoiva yhteistyökunta ja verkkokunnat. Alueverkot jaettiin Pääkaupunkiseudun-, Kymenmaan-, Keski-Suomen-, Uudenmaan-, Pohjois-Karjalan-, Pohjois-Suomen-, Pirkanmaan-, Varsinais-Suomen-, Lapin- ja Pohjanmaan verkkoihin. Niiden lisäksi suomenruotsalaisista kouluista ja yliopistojen harjoittelukouluista muodostettiin omat alueverkkonsa.²⁴³ Muodostettu kuntaverkko oli laaja. Mukaan tuli useita uusia kuntia, jotka eivät olleet mukana esi- ja alkuopetuksen kehittämisverkostoissa. Koko prosessin aikana verkkokuntia oli mukana noin 100²⁴⁴. Toimintaa helpottamaan luotiin sähköinen verkko, jonka tarkoituksena oli mahdollistaa nopea ja laaja-alainen yhteistyö²⁴⁵. Käytännössä se oli ainoa vaihtoehto, jolla laajan verkoston toiminnasta saatiin tarkoituksenmukaista ja joustavaa.

Verkkokunnilta edellytettiin, että kunnassa oli kouluja, jotka olivat halukkaita osallistumaan opetussuunnitelmatyöhön ja uusien perusteiden kokeiluun elokuusta 2003 alkaen. Kunnan tuli taata riittävät taloudelliset mahdollisuudet kehittämistoiminnalle sekä rahoittaa osa opettajien ja muun henkilökunnan täydennyskoulutuksesta. Kunnan täytyi lisäksi sitoutua toimimaan alueellisena tiedonvälittäjänä. Opetushallitus solmi valittujen kuntien kanssa sopimukset, joissa määriteltiin kummankin tahon oikeudet ja velvollisuudet.²⁴⁶

Opetushallitus tuki mukana olevien kuntien kehittämistyötä esimerkiksi järjestämällä seminaareja ja täydennyskoulutusta opettajille sekä koulun muulle henkilökunnalle. Opetushallituksen tuki ei kuitenkaan ollut kunnille ilmaista. Verkkokuntien opettajat ja muu henkilöstö saivat osallistua seminaareihin ja täydennyskoulutukseen korvausta vastaan.²⁴⁷ Opetussuunnitelmauudistukseen

²⁴³ Opetushallituksen arkisto, perusopetuksen verkosto 15.1.2002.

²⁴⁴ Kartovaara 2007, 7-8.

²⁴⁵ Opetushallituksen arkisto, hankesuunnitelma 14.6.2001.

²⁴⁶ Opetushallituksen arkisto, tiedote 26.11.2001.

²⁴⁷ Opetushallituksen arkisto, tiedote 26.11.2001.

osallistuminen vaati kunnilta muutenkin taloudellisia ponnistuksia, koska kuntien täytyi pystyä rahoittamaan koulutusten ja seminaarien lisäksi kehittämistoimintaa. Kuntien täytyi sopimuksen mukaisesti toimia myös alueellisina tiedottajina, joten opetussuunnitelmauudistus vaati taloudellisten resurssien ohella ajallisia resursseja.

Opetushallituksessa luotiin opetussuunnitelmaprosessia varten täydennyskoulutussuunnitelma, jonka tarkoituksena oli ennen kaikkea edistää opetussuunnitelmauudistusta²⁴⁸. Tähän suunnitelmaan kuului oleellisena osana opetussuunnitelmaprosessinohjaajakoulutus, jonka Opetushallitus suunnitteli yhteistyössä lääninhallitusten ja Opetusalan koulutuskeskuksen kanssa. Opetussuunnitelmaprosessinohjaajakoulutusta järjestettiin vuosina 2002–2004. Sen tarkoituksena oli kouluttaa opetusalan asiantuntijoista opetussuunnitelmaprosessin ohjaajia. Koulutus antoi osallistujille valmiudet paikallisen opetussuunnitelmatyön ohjaamiseen ja uudistuksesta tiedottamiseen. Koulutus oli osallistujille maksutonta, koska Opetushallitus rahoitti sen. Koulutuksenjärjestäjän tuli kuitenkin korvata koulutukseen osallistumisesta aiheutuvat kulut, kuten matka- ja sijaisuuksenkustannukset.²⁴⁹ Koulutus oli tarkoitettu opettajille, jotka sitoutuivat uudistusprosessin ohjaamiseen omassa kunnassaan, ja se oli pääosin yhteistä perusopetuksen ja lukion opettajille.

Opetushallitus toivoi sivistystoimenjohtajien ”*pohtivan kunnastaan/alueeltaan koulutukseen sopivia opettajia sekä peruskoulusta että lukiosta*”²⁵⁰. Tiedote antaa sellaisen kuvan, ettei Opetushallituksessa luotettu kaikkien opettajien olleen sopivia prosessinohjaajakoulutukseen, eikä tätä valintaa haluttu ilmeisesti antaa yksin koulujen käsiin. Tarkoituksena oli kouluttaa jokaisesta kunnasta yksi opettaja perusopetuksesta ja yksi lukiosta, jotka toimisivat paikallisesti työparina²⁵¹.

²⁴⁸ Opetushallituksen arkisto, perusopetuksen tavoite, tehtävä sekä oppilaan arviointi -työryhmän kokous 16.1.2002.

²⁴⁹ Opetushallituksen arkisto, tiedote 14.6.2002.

²⁵⁰ Opetushallituksen arkisto, tiedote 14.6.2002.

²⁵¹ Opetushallituksen arkisto, tiedote 14.6.2002.

Näillä kahdella opettajalla oli vastuullaan oman alueensa tai kuntansa opetus- suunnitelmauudistuksen ohjaaminen ja sitä koskevan tiedon välittäminen. Koulutukseen osallistuminen edellytti kyseisiin tehtäviin sitoutumista, mitä vasten on varsin kiinnostavaa, että opettajien valinta annettiin sivistystoimenjohtajille. Tällöin koulutusmahdollisuuden ulkopuolelle saattoi jäädä sellaisia opettajia, jotka olisivat olleet erittäin motivoituneita tehtävään.

Verkkokouluilta Opetushallitus odotti, että niiden opettajat ja muu henkilökunta olisivat halukkaita kehittämään opetussuunnitelmaa ja sen toteuttamista tavoitteiden mukaisesti²⁵². Tämä vaatimus oli edellytys koko verkkotoiminnalle, koska ilman sitoutuneita opettajia uudistuksen ja sen tavoitteiden toteuttaminen ei olisi ollut mahdollista. Lisäksi kouluilla tuli olla tai niiden täytyi luoda toiminnallisia yhteyksiä eri yhteistyötahojen kanssa. Opetushallitus ei määritellyt tarkemmin yhteistyötahoja, mutta mitä todennäköisimmin kyse oli toisista peruskouluista.

Opettajien ja koulun muun henkilökunnan tuli olla valmiita levittämään tietoa opetussuunnitelmahankkeesta sen ulkopuolisille kouluille²⁵³. Opetushallitus edellytti kouluilta kokemusten ja palautteen keräämisen lisäksi viestinviejänä toimimista. Tämä helpotti Opetushallituksen omaa työtä opetussuunnitelman toteutusvaiheessa, kun hankkeen ulkopuolisilla kouluilla oli jo jonkinlainen kuva uuden opetussuunnitelman käyttöönottamisesta ja siitä saaduista kokemuksista. Lisäksi koulujen täytyi sitoutua keräämään kokemuksista säännöllisesti palautetta hankkeen raportointia varten.

Opetussuunnitelmauudistus vaati verkkokunnilta ja -kouluilta sitoutumista sekä taloudellisia ja ajallisia resursseja. Tästä huolimatta useat kunnat ja koulut halusivat mukaan hankkeeseen. Minkä vuoksi niin moni kunta halusi lähteä mukaan työläältä vaikuttavaan prosessiin? Taustalla vaikutti ainakin Opetushallituksen antama tuki, jonka se toteutti järjestämällä koulutuksia uusista ope-

²⁵² Opetushallituksen arkisto, tiedote 26.11.2001.

²⁵³ Opetushallituksen arkisto, tiedote 26.11.2001.

tussuunnitelman perusteista. Lisäksi verkkokunnat ja -koulut saivat tukimateriaalia uusista opetussuunnitelman perusteista. Kenties tärkeimpänä syynä mukaan lähtemiselle oli lisääika. Hankkeeseen mukaan lähteneet kunnat saivat sen ulkopuolelle jääneisiin kuntiin verrattuna huomattavasti enemmän aikaa opetussuunnitelmaan tutustumiseen ennen sen pakollista toimeenpanoa.

5.2 Vuorovaikutus kuntiin ja kouluihin

Kunnilla oli valtava merkitys uusien perusteiden jalkauttamisessa. Niillä oli valta päättää, tehtiinkö paikallisesta opetussuunnitelmasta täysin kuntakohtainen vai oliko siinä alueittaisia tai koulukohtaisia osioita²⁵⁴. Joka tapauksessa koulujen opetussuunnitelmat pohjautuisivat kuntakohtaiseen opetussuunnitelmaan. Kuntaverkon perustamisen taustalla vaikutti Opetushallituksen ajatus kuntien sitouttamisesta uusiin opetussuunnitelman perusteisiin. Päällimmäisenä ideana kuntaverkon muodostamisessa oli, että opetussuunnitelman valmistelu tapahtuisi vuorovaikutuksessa sen kanssa.

Kunnat valmistelivat omia paikallisia kuntakohtaisia opetussuunnitelmiin samalla, kun ne osallistuivat yhteistyöhön opetussuunnitelman perusteiden laadinnassa²⁵⁵. Kuntaverkkoa pidettiin Opetushallituksessa eräänlaisena kokemusasiantuntijana ja sillä oli suuri merkitys opetussuunnitelman perusteiden käsittelyvaiheelle. Perusteiden ensimmäinen luonnos lähetettiin kesällä 2002 kuntaverkkoon kommentoitavaksi. Tätä ennen ohjausryhmä oli käsitellyt ja hyväksynyt erikseen kaikki perusteosiot. Toimintatapa korosti ohjausryhmän roolia, joka toimi perusteiden esitarkastajana. Yhtään perusteosion luonnosta ei lähetetty eteenpäin kommentoitavaksi ilman ohjausryhmän hyväksyntää.

Luonnosten kommentointi ja palautteen antaminen veivät kuntaverkossa mukana olleilta paljon aikaa ja resursseja. Kuntaverkon tuli kommentoida kesän

²⁵⁴ Holappa 2007, 45.

²⁵⁵ Opetushallituksen arkisto, hankesuunnitelma 14.6.2001.

2002 aikana koko opetussuunnitelman perusteiden ensimmäistä luonnosta, joten pelkästään luettavaa oli paljon. Jälkikäteen voi kysyä, kuinka tehokas tällainen menettelytapa oli. Olisiko saatu palaute ollut yksityiskohtaisempaa, jos kaikkia perusteosioita ei olisi lähetetty kommentoivaksi yhdellä kertaa? Opetushallitus oli itse määritellyt, että ”*opetussuunnitelman perusteiden valmistelutyössä toimitaan jatkuvoassa vuorovaikutuksessa kuntaverkon kanssa*”²⁵⁶. Palautteen pyytäminen ei kuitenkaan ollut jatkuvaa, vaan kuntaverkko pääsi kommentoimaan perusteita ensimmäisen kerran vasta kesällä 2002. Taustalla oli mitä todennäköisimmin ajatus perusteluonnoksen hahmottamisesta kokonaisuutena, mikä oli tärkeää jatko-työstämistä ajatellen. Tämä on ymmärrettävää, muttei poista sitä, että jatkuvan vuorovaikutuksen ajatus oli tullut nimenomaan Opetushallitukselta.

Kuntaverkolta saadut palautteet olivat laajoja ja osin yksityiskohtaisia. Positiivista palautetta annettiin erityisen tuen oppilaiden opetuksen saamasta tilasta ja oppilaanohjauksen, oppilashuollon sekä kodin ja koulun yhteistyön merkityksen korostamisesta. Lisäksi hyvän osaamisen kuvausten laatimisen periaatetta sekä sosiaalisten taitojen opettamisen korostumista pidettiin onnistuneina.²⁵⁷ Palautteet keskittyivät kuitenkin suurelta osin perusteiden puutteisiin ja niistä annettuihin muutosehdotuksiin.

Perusteiden ensimmäistä luonnosta pidettiin palautteen perusteella epätaisisena. Tähän kiinnitettiin huomiota lähes jokaisessa palautteessa. Toisten oppiaineiden sisällöt ja tavoitteet oli kuvattu erittäin tarkasti, kun taas toisten hyvin väljästi. Tätä pidettiin häiritsevänä ja paikallista opetussuunnitelmatyötä hankaloittavana. Tavoitteiden, sisältöjen ja hyvän osaamisen kuvausten ei nähty kohtaavan tarkoituksenmukaisella tavalla. Lisäksi palautteissa huomautettiin yleis-

²⁵⁶ Opetushallituksen arkisto, hankesuunnitelma 14.6.2001.

²⁵⁷ Opetushallituksen arkisto, yhteenveto kuntaverkoston palautteista opetussuunnitelman perusteiden ensimmäiseen luonnokseen 18.10.2002.

ten pykälien, aihekokonaisuuksien ja oppiaineosioiden välillä olleen päällekkäisyyksiä.²⁵⁸ Päällekkäisyydet osoittivat yhden opetussuunnitelmatyön suurimman puutteen. Valmistelua ei ollut tehty riittävästi yhteistyössä toisten työryhmien kanssa. Tämän vuoksi eri perusteosioissa esiintyi toistoa.

Oppiaineista annetuissa palautteissa korostui ennen kaikkea sisältöjen liian suuri määrä. Niiden suhteen vedottiin käytettävissä oleviin tuntimääriin, jotka olivat sisältömääriin nähden aivan liian pieniä. Palautteissa nousi esiin perusteiden ja koulukohtaisten opetussuunnitelmien suhde, mikä kuului perusteisiin ja mikä taas koulukohtaisiin opetussuunnitelmiin. Keskeisten sisältöjen ei nähty nousevan luonnoksessa selkeästi esille, vaan niiden kommentointiin hukkuvan sisältöjen runsauteen. Perusteita toivottiin ennen kaikkea tiivistettävän, minkä suhteen palautteen antajat vetosivat perusteiden normiluonteeseen. Perusteiden ollessa normi, niiden ei tullut olla yhtä laajat kuin mitä ensimmäinen luonnos oli.

Perusteiden ohjaavuuden tasoa pidettiin palautteissa tiukkana, mutta sen hyvät ja huonot puolet ymmärrettiin. Ohjaavuuden nähtiin toteuttavan oppilaiden oikeusturvaa, mutta toisaalta taas rajoittavan kunta- ja koulukohtaista työskentelyä. Saadusta palautteesta kävi kuitenkin ilmi, ettei perusteiden normiluonnetta ymmärretty täysin. Kuntaverkossa oletettiin, että perusteista voitaisiin valita, mitkä asiat huomioitaisiin paikallisen opetussuunnitelman työstämisessä.²⁵⁹ Tämä oli perusopetuksen yhtenäisyyden toteutumisen kannalta hälyttävää, joten palautteen saamisen jälkeen perusteiden normiluonnetta korostettiin.

²⁵⁸ Opetushallituksen arkisto, yhteenveto kuntaverkoston palautteista opetussuunnitelman perusteiden ensimmäiseen luonnokseen 18.10.2002.

²⁵⁹ Opetushallituksen arkisto, yhteenveto kuntaverkoston palautteista opetussuunnitelman perusteiden ensimmäiseen luonnokseen 18.10.2002.

5.3 Saapuneiden lausuntojen merkitys

Opetushallitus pyysi kokeiluperusteista lausuntoja kahteen otteeseen: vuonna 2001 vuosiluokkien 1–2 luonnoksesta ja vuonna 2003 vuosiluokkien 3–9 peruste-luonnoksesta. Vuonna 2001 Opetushallitukseen saapui 79 lausuntoa kokeiluperusteista ja vuonna 2003 lausuntoja saapui 124.²⁶⁰ Opetushallitus lähetti erikseen lausuntopyynnöt tärkeiksi katsomilleen toimijoille, kuten pedagogisille opettaja-järjestöille. Lisäksi kokeiluperusteista pyydettiin lausunnot yliopistoilta ja opet-tajankoulutuslaitoksilta. Pedagogiikan ja tutkimuksen näkökulmat olivat perus-tetyön kannalta tärkeitä, joten nämä toimijat haluttiin mukaan opetussuunnitel-matyöhön.

Ohjausryhmässä oli käyty keskustelua eri pedagogisten järjestöjen painoarvoista. Lopputuloksena päädyttiin siihen, että palautteen yhteenvedossa otettaisiin muita painokkaammin huomioon niin sanottujen kattojärjestöjen kannan-otot. Kattojärjestöt edustivat huomattavan suuria opettajaryhmiä, joten niiden painoarvoa pidettiin suurempana. Kattojärjestöiksi luokiteltiin Opetusalan Am-mattijärjestö OAJ:n, Finlands Svenska Lärarförbund FSL:n, Luokanopettajaliitto ry:n, Aineopettajaliitto ry:n ja Suomen kieltenopettajaliitto SUKOL:n.²⁶¹ Näistä ohjausryhmässä oli edustaja Opetusalan Ammattijärjestö OAJ:stä.

Opettajajärjestöjen ja yliopistojen lisäksi lausuntoja pyydettiin yhteiskun-nallisilta toimijoilta, kuten esimerkiksi Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkkohallitukselta, Kuurojen Liitolta, Liikenneturvalta, Näkövammaisten keskusliitolta ja Sanomalehtien Liitolta²⁶². Varsinaisesta vuorovaikutuksesta ei lau-suntopyyntöjen kohdalla voida puhua, mutta eri toimijat saatiin mukaan perus-teiden työstämiseen niiden kautta. Erillisten lausuntopyyntöjen lisäksi kokeilu-perusteiden luonnos laitettiin Opetushallituksen [www-sivuille](http://www.sivuille)²⁶³, jotta kaikilla

²⁶⁰ Opetushallituksen arkisto, saapuneet asiakirjat 2/400/2001; 2/421/2003.

²⁶¹ Opetushallituksen arkisto, ajantasaiset tiedot pedagogisista opettajajärjestöistä 24.1.2003.

²⁶² Opetushallituksen arkisto, saapuneet asiakirjat 2/421/2003.

²⁶³ Opetushallituksen arkisto, ohjausryhmän kokous 10.9.2002.

olisi mahdollisuus kommentoida sitä. Lausuntoja saapui myös sellaisilta toimijoilta, joilta ei niitä ollut erikseen pyydetty. Näitä lausuntoja lähettivät niin yksityishenkilöt kuin yhdistykset ja järjestötkin. Tosin näiden lausuntojen merkitys jäi opetussuunnitelmaprosessin kannalta hyvin pieneksi, koska valtaosa saapuneista lausunnoista oli Opetushallituksen erikseen pyytämiä.

Opetushallitukseen saapuneissa lausunnoissa perusteluonnoksen kommentoitiin olevan liian laaja ja sisällöltään epätasainen. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö otti kantaa vuonna 2001 perusteluonnoksen laajuuteen: ”*Opetussuunnitelman perusteet on kovin laaja asiakirja. Esimerkiksi opetuksen keskeiset sisällöt osion kohdalta saattaisi olla tarpeen vielä miettiä, olisiko tekstiä mahdollista tiivistää*”²⁶⁴. Vuonna 2003 perusteluonnoksen laajuuteen kiinnitettiin vielä enemmän huomiota. Keskeisiä sisältöjä kommentoitiin olevan liikaa ja oppiaineiden kuvausten olevan tarkkuudeltaan epätasaisia. Lausunnonantajat ajattelivat, että sisältöjen kuvausta tulisi väljentää ja perusteiden painopistettä siirtää sisältöjen määrittämisestä tavoitteiden kuvaamiseen. Aineopettajaliitto kuvasi vuoden 2003 lausunnossaan perusteiden laajuuteen liittyvää ongelmaa:

Perusteet sisältävät kaikki erityisryhmätkin ja ne on kirjoitettu varsin yksityiskohtaisesti. Tästä on seurannut, että perusteet ovat liian laajoja. On vaarana, että näin laajaa asiakirjaa eivät sisäistä opettajat eivätkä kunnalliset päättäjät, huoltajista puhumattakaan.²⁶⁵

Perusteluonnoksen tavoitteita pidettiin pääsääntöisesti liian vaativina sekä vuosiluokkien 1–2 että vuosiluokkien 3–9 osalta. Lausunnonantajat kommentoivat, että perusteiden tavoitteet tulisi ilmaista selkeämmin ja jättää riittävästi aikaa tärkeimpien asioiden oppimiselle. Perusteluonnoksissa tavoitteita oli niin runsaasti, etteivät oppiaineille osoitetut tuntimäärät riittäneet niiden oppimiseen, saati omaksumiseen. Tähän kiinnittävät huomiota esimerkiksi Mannerheimin Lastensuojeluliitto (MLL) ja OAJ:

²⁶⁴ Opetushallituksen arkisto, saapuneet asiakirjat 2/400/2001, lausunto 5.9.2001.

²⁶⁵ Opetushallituksen arkisto, saapuneet asiakirjat 2/421/2003, lausunto 31.3.2003.

Kasvatuksen ja opetuksen yleiset tavoitteet sekä joidenkin oppiaineiden sisällöt ovat melko haasteellisia. Voidaankin kysyä, ovatko ne ylipäänsä tavoitettavissa 1–2-luokkalaisilla lapsilla. (MLL)²⁶⁶

Joidenkin aineiden tavoitteet ja sisällöt ovat liian laajat suhteessa käytettävään tuntimäärään. Tavoitteiden tulee olla sellaiset, että valtaosa oppilaista voi ne myös saavuttaa. (OAJ)²⁶⁷

Perusteluonnoksien vaativuus näkyi hyvän osaamisen kuvauksissa. Lausunnonantajat pitivät kuvauksia onnistuneena uudistuksena, mutta kuvaukset olivat liian korkealle asetettuja. Kuvaukset vastasivat useissa oppiaineissa enemmän kiitettävää kuin hyvää osaamista, eivätkä ne olleet johdonmukaisia eri luokkasteiden välillä. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota erityisesti äidinkielen ja matematiikan hyvän osaamisen kuvauksiin, jotka olivat liian vaativia. Näihin kiinnitettiin huomiota myös ohjausryhmässä, joka kehotti oppiainekohtaisiaryhmiä madaltamaan hyvän osaamisen kuvausten vaatimuksia. Kuvausten laadun kommentoitiin lisäksi vaihtelevan oppiaineiden välillä. Joissakin oppiaineissa ne muodostivat selkeän pohjan arvioinnille, kun taas joissain oppiaineissa kuvaukset oli määritelty laveasti.²⁶⁸ Aihekokonaisuuksien epätasaisuus johtui yhdestä opetussuunnitelmatyön suurimmasta puutteesta eli siitä, ettei valmistelua tehty yhdessä toisten oppiainekohtaisten työryhmien kanssa.

Perusteluonnoksen yhtenä uudistuksena olivat aihekokonaisuudet. Niiden kommentoitiin olevan hyviä ja tarkoituksenmukaisia, mutta aihekokonaisuuk-
sissa oli vielä kehittämistä vaativia kohtia. Monet lausunnonantajat kommentoi-
vat, että perusteissa tulisi esittää luonnosta selkeämmin, miten aihekokonaisu-
udet käytännössä toteutetaan. Lausunnoissa nousi esiin näkemys siitä, että aihe-
kokonaisuuksien keskeiset osat tulisi kirjoittaa perusteissa osaksi oppiaineiden
sisältöjä. Tämä on huomionarvoista, koska Opetushallitus oli määritellyt, että ai-
hekokonaisuudet tuli sisällyttää oppiaineisiin vasta paikallista opetussuunnitel-
maa laadittaessa. Lausunnonantajat eivät siis olleet hahmottaneet tätä ohjeistusta,

²⁶⁶ Opetushallituksen arkisto, saapuneet asiakirjat 2/400/2001, lausunto 4.9.2001.

²⁶⁷ Opetushallituksen arkisto, saapuneet asiakirjat 2/421/2003, lausunto 18.3.2003.

²⁶⁸ Opetushallituksen arkisto, saapuneet asiakirjat 2/400/2001; 2/421/2003.

tai olivat erimielisiä siitä. Esimerkiksi OAJ otti vuoden 2003 lausunnossaan kantaa aihekokonaisuuksien toteuttamiseen:

Aihekokonaisuuksien opiskeluun ei tuntijaossa ole varattu erillistä aikaa. Siitä syystä on välttämätöntä, että niiden keskeiset osat kirjoitetaan jo perusteissa eri oppiaineiden sisälle. Näin on osin meneteltykin. Ennen lopullista normia tulee aihekokonaisuudet saada selkeämmin perusteisen eri oppiaineiden sisältöihin ja tavoitteisiin.²⁶⁹

Aihekokonaisuudet olivat keskenään epätasaisia ja eniten kritisoitiin turvallisuuden ja liikenteen aihekokonaisuutta. Sen kommentoitiin olevan liian kapea omaksi aihekokonaisuudekseen ja sisältöjen olevan päällekkäisiä terveystiedon oppimäärän kanssa. Erityisesti liikenne -osion erillistä korostamista kritisoitiin ja lausunnoissa otettiin kantaa siihen, että turvallisuus riittäisi yksinään omaksi aihekokonaisuudeksi. Lausunnonantajien mukaan turvallisuus -otsikon alle voisi sisällyttää kaikki oppilaan turvallisuuteen liittyvät tekijät, mukaan lukien liikenneturvallisuus.²⁷⁰ Lopullisessa perusteasiakirjassa aihekokonaisuus oli turvallisuus ja liikenne nimikkeellä²⁷¹. Lausunnonantajat eivät siis saaneet ääntään kuuluviin, lukuun ottamatta Liikenneturvaa. Se oli aihekokonaisuuden voimakkaimpia puolestapuhujia ja piti aihekokonaisuutta liikenneturvan osalta kannattavana²⁷².

Oppiaineista kommentoitiin eniten äidinkielen ja kirjallisuuden -osiota. Sen rakenteen kritisoitiin olevan epäyhtenäinen, koska tavoitteet, sisällöt ja hyvän osaamisen kuvaukset oli kirjoitettu vuosiluokilla eri tavoin. Lisäksi eri oppimäärien kommentoitiin poikkeavan toisistaan. Esimerkiksi suomi äidinkielenä ja ruotsi äidinkielenä -oppimäärät olivat keskenään epäyhtenäisiä ja niiden sisällölliset vaatimukset olivat erilaisia.²⁷³ Äidinkielen ja kirjallisuuden -osiosta tulleet kommentit otettiin huomioon perusteiden viimeistelyssä. Ohjausryhmä vaati

²⁶⁹ Opetushallituksen arkisto, saapuneet asiakirjat 2/421/2003, lausunto 18.3.2003.

²⁷⁰ Opetushallituksen arkisto, saapuneet asiakirjat 2/421/2003.

²⁷¹ Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004, 42.

²⁷² Opetushallituksen arkisto, saapuneet asiakirjat 2/421/2003, lausunto 31.3.2003.

²⁷³ Opetushallituksen arkisto, saapuneet asiakirjat 2/400/2001; 2/421/2003.

lausuntojen mukaisia korjauksia ennen kuin se lähetti perusteluonnoksen eteenpäin johtokunnalle. Yleisenä huomiona lausunnoissa oli äidinkielen ja kirjallisuuden -osion kirjoitustavan poikkeaminen muista oppiaineosioista. Tämä puuu jälleen opetussuunnitelmatyön ongelman eli oppiaineryhmien välisen vuorovaikutuksen puutteesta. Esimerkiksi Stakes kommentoi äidinkielen ja kirjallisuuden oppimäärän epäyhtenäisyyttä:

Äidinkieli ja kirjallisuus on liian yksityiskohtainen ja laaja verrattuna muihin aineisiin. Supistamista voitaisiin tehdä esimerkiksi tiivistämällä nyt esitettyjen yhdeksän oppimäärän yhteiset osat. Niissä on toistoa ja toisaalta rakenne on epätasainen, esim. romani äidinkielenä -oppimäärästä puuttuvat keskeiset sisällöt.²⁷⁴

Äidinkielen ja kirjallisuuden -osion lisäksi koko perusteiden kirjoitustapaa kritisoitiin. Lausunnonantajat ottivat eniten kantaa siihen, että perusteiden oppiainekohtaiset osiot olivat epätasaisia ja erilaisella tarkkuudella kirjoitettuja. Perusteluonnosta pidettiin liian laajana ja vaikeasti hahmotettavana. Aineopettajaliiton mukaan oli vaarana, etteivät opettajat ja kunnan päättäjät pysty sisäistämään niin laajaa asiakirjaa. Perusteiden kirjoitustapaa pidettiin monisanaisena ja käsitteitä vaikeasti ymmärrettävinä. Tätä kuvaa se, että Lapin lääninhallitus toi lausunnossaan esiin perusteiden kansanpainoksen tarpeellisuuden.²⁷⁵ Käsitteiden epäselvyys vaaransi Opetushallituksen näkökulmasta opetuksen yhtenäisyyden, koska epäselviin käsitteisiin sisältyi tulkinnanvaraa. Lopullisessa perusteasiakirjassa ei kuitenkaan määritelty tulkinnanvaraisia käsitteitä kattavasti tai laadittu hakusanastoa niiden löytämiseksi. Tämä on huomionarvoista, koska myös OAJ otti vuoden 2003 lausunnossaan kantaa perusteluonnoksen käsitteisiin:

Opetussuunnitelmassa on käsitteitä, jotka eivät ehkä ole muiden kuin varsinaisen opetushenkilöstön hallinnassa. Tällaisia ovat esim. opinto-ohjelma, tuntijaon nivelkohta, osio ja äidinkielenomainen oppimäärä. Nämä eivät löydy perusteista sisällysluettelon perusteella. Lukijaa palvelisi hakusanasto, josta voisi löytää sivunumeron, jossa kyseinen termi ja asia esiintyy.²⁷⁶

²⁷⁴ Opetushallituksen arkisto, saapuneet asiakirjat 2/400/2001, lausunto 5.9.2001.

²⁷⁵ Opetushallituksen arkisto, saapuneet asiakirjat 2/400/2001; 2/421/2003.

²⁷⁶ Opetushallituksen arkisto, saapuneet asiakirjat 2/421/2003, lausunto 18.3.2003.

Saapuneissa lausunnoissa kiinnitettiin vuosina 2001 ja 2003 huomiota samoihin seikkoihin. Molempien lausuntokierrosten jälkeen perustetyön keskeiset parannuskohteet olivat samoja: laajuus, epätasaisuus ja vaativuus. Tämä kertoo siitä, ettei vuosiluokkien 1–2 kokeilupерusteista saatuja parannusehdotuksia onnistuttu toteuttamaan perusteiden jatkotyöstämisessä vuosiluokille 3–9. Opetussuunnitelmatyössä samojen ongelmakohtien pariin palattiin yhä toistamiseen. Tämä kielii siitä, ettei prosessin organisoiminen ollut kovin tehokasta, vaikka saapuneiden lausuntojen käsittelemiseen käytettiin paljon resursseja Opetushallituksessa.

Saapuneiden lausuntojen merkitys vaihteli ja Opetushallituksessa huomioitiin jo lähtökohtaisesti muita painokkaammin pedagogisten kattojärjestöjen kannanotot. Niiden ohella Opetushallitus painotti ministeriöiden, yliopistojen ja lääninhallitusten kannanottoja. Tämä käy ilmi saapuneista lausunnoista laaditusta yhteenvedosta, jossa Opetushallitus korosti näiden toimijoiden antamaa palautetta²⁷⁷. Muiden toimijoiden lausunnot saivat Opetushallituksessa edellä mainittuja pienemmän painoarvon, koska niiden esittämiä näkemyksiä ei yhteenvedossa korostettu erikseen. Yhteenvedo oli opetussuunnitelmatyön kannalta jopa tärkeämpi kuin saapuneet lausunnot itsessään, koska ohjausryhmä teki päätöksen perusteiden viimeistelystä sen pohjalta. Toimintatapa korostaa yksittäisten Opetushallituksen virkamiesten ja ohjausryhmän valtaa suhteessa opetussuunnitelmaprosessiin. Tämän puolesta puhuu se, että Martti Apajalahti oli kaikkien saapuneiden lausuntojen käsitteijänä vuonna 2001 ja vuonna 2003 kaikki lausunnot käsitteli Erja Vitikka. Heistä molemmat olivat ohjausryhmän jäseniä.

Saapuneisiin lausuntoihin reagoiminen vaihteli Opetushallituksessa. Osaan esiin nostetuista ongelmakohdista tartuttiin ja ohjausryhmä vaati niiden korjaamista, kuten äidinkielen oppimäärän tapauksessa. Sen sijaan osa kannanotoista siivutettiin olankohautuksella, mistä kertoo turvallisuuden ja liikenteen

²⁷⁷ Opetushallituksen arkisto, yhteenvedo lausunnoista 14.5.2003.

aihekokonaisuudesta saatuun palautteeseen reagoiminen. Aihekokonaisuutta kommentoitiin paljon ja siihen ottivat kantaa esimerkiksi pedagogiset järjestöt. Siitä huolimatta aihekokonaisuus istutettiin perusteasiakirjaan sellaisenaan ilman muutoksia. Tämä herättää kysymyksiä saapuneisiin lausuntoihin reagoinnista ja siitä, ottiko Opetushallitus ensisijaisesti huomioon sellaiset lausunnot, jotka tukivat sen näkemystä perusteiden viimeistelystä? Opetussuunnitelmatyön kaltaisessa laajassa prosessissa jouduttiin tekemään kompromisseja eri toimijoiden kesken, mutta lopullista valtaa käyttivät virkamiehet. He päättivät, miten saapuneet lausunnot ja muutosehdotukset otettiin huomioon perusteiden viimeistelyssä.

5.4 Vuorovaikutus Opetushallituksessa

Ohjausryhmän ja työryhmien välinen vuorovaikutus oli säännöllistä läpi prosessin. Jo laadittujen aikataulujen perusteella työryhmien tuli esitellä säännöllisesti perusteosioitaan ohjausryhmän kokouksissa. Monet työryhmät esittelivät osioita aikataulua useammin, mikä johtui niihin liittyvistä ongelmista. Tältä osin työryhmien ja ohjausryhmän välinen vuorovaikutus oli jopa tiiviimpää kuin mitä prosessin alussa oli ajateltu. Se liittyi kuitenkin enimmäkseen perusteosioiden ongelmien työstämiseen, mikä herättää kysymyksiä vuorovaikutuksen laadusta.

Asiakirja-aineiston perusteella työ Opetushallituksen sisällä oli vuorovaikutteista, mutta vuorovaikutus oli pitkälti ohjausryhmän ja työryhmien välistä. Havaintoa tukee se, että perusteosioissa esiintyi toistoa, ne olivat vaatimustasoiltaan erilaisia ja rakenteeltaan epäyhtenäisiä. Tämä kertoo siitä, ettei valmistelua tehty yhdessä toisten työryhmien kanssa. Oppiainekohtaisissa työryhmissä valmistelua tehtiin oman oppiaineen ja siitä muodostuneen käsityksen kautta. Siksi oppiaineiden perusteosiot poikkesivat suuresti toisistaan. Tämä vahvisti osaltaan ohjausryhmän valtaa, koska sen tuli toimia viestinviejänä työryhmien välillä.

Ohjausryhmä ei nimensä mukaisesti pelkästään ohjannut opetussuunnitelmaryhmien työtä, vaan organisoiki koko prosessin etenemistä ja perusteiden muotoutumista. Ohjausryhmä linjasi perusteiden kirjoittamisen periaatteet ja valvoi niiden toteutumista. Sen toiminta herättää kysymyksiä opetussuunnitelmatyön valtasuhteista. Ohjausryhmä muistutti työryhmiä yhä uudelleen samoista ongelmakohdista, mikä kielii siitä, ettei sen valta-asemaa tunnustettu työryhmissä. Tästä seurasi se, että opetussuunnitelmatyön aikataulu venyi. Ohjausryhmä toimi perusteiden esitarkastajana, joten yksikään teksti ei edennyt lausuntokierroksille ilman sen hyväksyntää. Ohjausryhmällä oli lopullinen valta, koska perusteosiot edellyttivät sen hyväksynnän. Ryhmien välinen vuorovaikutus kertoo kuitenkin siitä, ettei tähän valtaan aina taivuttu ohjausryhmän toivomalla tavalla.

Opetussuunnitelmatyön vuorovaikutteisudessa oli nähtävissä jopa epäluuloja. Ohjausryhmän valvonta johtui ennen kaikkea työryhmiin kohdistuvasta epäluottamuksesta. Ohjausryhmä ei uskonut työryhmien toteuttavan sen vaatimia muutoksia ilman, että se kontrolloi ryhmien toimintaa. Epäluulot heijastuivat vuorostaan työryhmien toiminnassa, kun ne haastoivat ohjausryhmän asemaa ja viivyttelivät muutosten tekemisen kanssa. Muutoksiin ja erityisesti perusteosioiden tiivistämiseen suhtauduttiin epäluuloisesti ja oman osion tiivistämisen pelättiin tarkoittavan voittoa jollekin toiselle oppiaineelle. Opetussuunnitelmatyö olikin osin tasapainoilua epäluulojen ja ristiriitojen välillä, jotka näkyivät toimijoiden välisenä valtakamppailuna.

6 UUDET PERUSOPETUKSEN OPETUSSUUNNITELMAN PERUSTEET

Opetussuunnitelma on moniulotteinen, kulttuurisesti ja historiallisesti muovautunut rakennelma, joka on yhteydessä oman aikansa yhteiskunnalliseen muutosprosessiin²⁷⁸. Uudelle opetussuunnitelmalle asetetut tavoitteet ja muutospyrkimykset kertovat, mitä opetussuunnitelmauudistuksessa haluttiin saavuttaa tai tehdä toisin verrattuna edeltäviin uudistuksiin. Tässä luvussa tarkastellaan valmista perusteasiakirjaa eli vuoden 2004 perusopetuksen opetussuunnitelman perusteita. Luvussa arvioidaan, kuinka prosessin tavoitteet todellisuudessa toteutuivat opetussuunnitelman perusteissa. Vertailu on tärkeää, jotta valmisteluprosessin tarkastelu ei jää irralliseksi.

6.1 Opetussuunnitelma määräysasiakirjana

Opetussuunnitelman perusteiden laatiminen oli aikaa vievä prosessi. Se kesti yli vuoden kauemmin kuin edeltäjänsä eli vuoden 1994 opetussuunnitelman valmistelutyö. Erot heijastuivat myös valmiista perusteasiakirjoista. Vuoden 2004 perusteasiakirja oli lähes kaksi kolmasosaa edeltäjänsä laajempi²⁷⁹. Suuri laajuusero selittyy koulutuspoliittisella suunnanmuutoksella. Vuoden 2004 opetussuunnitelmauudistuksen tavoitteena oli ennen kaikkea perusopetuksen yhtenäistäminen. Tämä edellytti keskusjohtoisempaa lähestymistapaa, jossa koko perusteasiakirja määriteltiin tarkemmin.

Vuoden 2004 opetussuunnitelman perusteet oli edeltäjästään poiketen kokonaan määräysasiakirja. Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet oli kirjoi-

²⁷⁸ Pinar 2012.

²⁷⁹ Vuoden 1994 peruskoulun opetussuunnitelma on 111 sivua ja vuoden 2004 perusopetuksen opetussuunnitelma 305 sivua.

tettu vuonna 2000 pykälämuotoon. Samaa määräysasiakirjan luonnetta korostavaa mallia haluttiin käyttää vuosiluokkien 1–9 perusteissa²⁸⁰. Valmis perusteasiakirja kirjoitettiin pykälämuodon sijaan luvuittain, koska sen ajateltiin helpottavan asiakirjan lukemista ja perusteiden hahmottamista. Velvoittavuudeltaan luvuittain kirjoitetut perusteet eivät poikenneet pykälämuotoisesta luonnoksesta. Periaatteena oli, että opetussuunnitelmatyössä käytettiin yhteistä normistoa, mutta jätettiin mahdollisuus paikallisten opetussuunnitelmien muokkaamiseen normiston pohjalta²⁸¹. Perusteissa määrättiin, mitä paikalliseen opetussuunnitelmaan tulee vähintään sisältyä ja tätä varten oli oma lukunsa. Taulukossa 6 on esitetty ne seikat, joiden tuli ilmetä paikallisessa opetussuunnitelmassa. Ne toimivat paikallisten opetussuunnitelmien laatimisen pohjana ja olivat siksi tärkeä osa yhtenäisemmän perusopetuksen takaamista.

TAULUKKO 6 Paikallisiin opetussuunnitelmiin sisällytettävät seikat ja niiden kuvaus

Paikallisiin opetussuunnitelmiin sisällytettävät asiat	Kuvaus sisällöstä paikallisessa opetussuunnitelmassa
Arvot ja toiminta-ajatus	Kansalliset, alueelliset ja kuntakohtaiset arvot
Yleiset kasvatuksen ja opetuksen tavoitteet	Yhteys arvoihin, perusopetuksen tavoitteet ja koulun ydintehtävä
Kieliohjelma	Koulutuksen järjestäjän hyväksymä kieliohjelma
Noudatettava paikallinen tuntijako	Koulutuksen järjestäjän hyväksymä tuntijako
Toimintakulttuurin, oppimisympäristön ja työtapojen kuvaukset	Koulun toimintakulttuuri, oppimisympäristö ja työtavat opetuksen tukena
Opetuksen mahdolliset painotukset, kielikylpy tai vieraskielinen opetus	Alueellinen painotus, perusopetuksen tehtävä kunnassa
Opetuksen mahdollinen eheyttäminen	Eheyttämisen periaatteet ja toteuttaminen
Aihekokonaisuuksien toteuttaminen	Aihekokonaisuudet osana koulun toimintakulttuuria, alueelliset painotukset ja aihekokonaisuudet oppiaineissa
Opetuksen tavoitteet ja sisällöt vuosiluokittain eri oppiaineissa tai opintokokonaisuuksittain vuosiluokkiin jakamattomassa opetuksessa	Tavoitteet, sisällöt, menetelmälliset periaatteet ja arviointi

²⁸⁰ Holappa 2007, 43.

²⁸¹ Seikkula-Leino 2013, 32.

Valinnaisaineiden opetus	Valinnaisaineet ja niiden opetus koulussa
Tavoitteet oppilaan käyttäytymiselle	Käyttäytymisen tavoitteet ja arviointi
Yhteistyö esiopetuksen ja muun perusopetuksen kanssa	Yhteistyön muodot ja käytänteet
Kodin ja koulun yhteistyö	Suunnitelma kodin ja koulun yhteistyön toteuttamisesta
Yhteistyö muiden tahojen kanssa	Oppilashuolto ja oppilaanohjaus
Oppilashuollon suunnitelma ja siihen liittyvän yhteistyön järjestäminen	Oppilashuollon järjestäminen ja toteuttaminen
Oppimissuunnitelman laatimisen periaatteet	Oppimissuunnitelman laatiminen ja toteuttaminen
Ohjaustoiminta opiskelun tukena ja työelämään tutustumisen järjestelyt	Ohjaustoiminnan järjestäminen ja periaatteet
Kerhotoiminnan järjestäminen	Kerhotoiminnan järjestäminen ja periaatteet
Tukiopetuksen järjestäminen	Tukiopetuksen järjestäminen ja toteuttaminen
Erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden opetus	Henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskevan suunnitelman tekemisen periaatteet, erityisopetussiirtopäätöksen menettelyt
Eri kieli- ja kulttuuriryhmiin kuuluvien oppilaiden opetus	Kieli- ja kulttuuriryhmiin kuuluvien opetuksen toteuttaminen
Oppilaan arviointi ja sen perustuminen hyvän osaamisen kuvauksiin ja päättöarvioinnin kriteereihin	Arvioinnin periaatteet oppiaineittain ja niiden suhde hyvän osaamisen kuvauksiin ja päättöarvioinnin kriteereihin
Opinnoissa etenemisen periaatteet	Opinnoissa etenemisen periaatteet ja toteuttaminen
Todistukset	Oppilasarvioinnin ja todistuksien periaatteet
Tietostrategia	Tieto- ja viestintäteknologian opetuskäytön suunnitelma
Toiminnan arviointi ja jatkuva kehittäminen	Opetussuunnitelman toteutumisen arviointi ja päivittäminen

Lähde: Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004

Paikallisen opetussuunnitelman sisältöä koskevassa taulukossa on kaikkiaan 26 kohtaa. Tämä kuvaa vuoden 2004 opetussuunnitelman perusteiden määrävyyttä ja opetussuunnitelma-asiakirjan muutoksia. Velvoittavuuden myötä opetussuunnitelman sisältö kasvoi, kun opetuksen tavoitteet, sisällöt ja periaatteet tuli määritellä tarkemmin. Vuoden 2004 perusteet olivat laaja kokonaisuus, joten

paikalliseen opetussuunnitelmaan sisällytettävien seikkojen työstäminen edellytti kouluilta suunnitelmallisuutta, toiminnan organisointia ja asioihin perehtymistä²⁸². Paikalliseen opetussuunnitelmaan sisällytettävät seikat olivat yksi niistä keinoista, joilla pyrittiin alleviivaamaan opetussuunnitelman perusteiden normiluonnetta. Tämän alleviivaaminen oli Opetushallituksen näkökulmasta perusteltua, jotta perusteet vastaisivat yhteiskunnallisen uudistuksen tarpeeseen ja varmistaisivat opetussuunnitelmaprosessin tavoitteiden toteutumisen.

6.2 Opetussuunnitelma-asiakirja yhteiskunnallisiin muutoksiin vastaajana

Aihekokonaisuudet olivat perusteasiakirjan suurimpia uudistuksia. Ne tuli sisällyttää yhteisiin ja valinnaisiin oppiaineisiin sekä koulun yhteisiin tapahtumiin. Uuden opetussuunnitelman tavoitteena oli turvata oppilaalle yhtenäinen oppimispolku aina esiopetuksesta perusopetuksen päättövaiheeseen saakka. Aihekokonaisuuksilla oli tässä keskeinen rooli. Ne eheyttivät opetusta ja mahdollistivat oppiainerajat ylittävien teemojen toteuttamisen.²⁸³ Aihekokonaisuuksien avulla oli tarkoitus tarkastella lasten ja nuorten kehitystä eri puolilta. Jokainen seitsemästä aihekokonaisuudesta avasi yhden ikkunan lasten ja nuorten elämään²⁸⁴.

Opetushallituksessa aihekokonaisuudet nähtiin kasvatus- ja opetushaasteisiin vastaajina. Muuttunut yhteiskunta ja työelämä edellyttivät monipuolisempia tiedon hallintataitoja, kokonaisuuksien hallintaa sekä osallistumis- ja vuoro-

²⁸² Seikkula-Leino 2013, 32.

²⁸³ Lindström 2004, 10.

²⁸⁴ Halinen 2004, 11.

vaikutustaitoja. Lapsiperheiden arjen katsottiin Opetushallituksessa muuttuneen, mikä edellytti koulun kasvatusvastuun laajentumista.²⁸⁵ Aihekokonaisuudet vastasivat uudessa opetussuunnitelmassa niihin yhteiskunnallisiin muutoksiin, jotka heijastuivat opetussuunnitelmauudistuksen taustalla²⁸⁶.

Teknologian kehittymistä pidettiin Opetushallituksessa muutoksena, joka tuli huomioida osana uutta opetussuunnitelmaa. Se näkyi voimakkaasti ihminen ja teknologia -aihekokonaisuudessa, jonka päämääränä oli *”auttaa oppilasta ymmärtämään ihmisen suhdetta teknologiaan ja auttaa näkemään teknologian merkitys arkielämässämme”*²⁸⁷. Aihekokonaisuuden tarkoituksena oli vastata teknologisoitumisen herättämiin kysymyksiin tarjoamalla oppilaille tietoa teknologiasta ja sen vaikutuksista. Mutta ennen kaikkea sen tuli kannustaa kouluja kehittämään teknologista osaamista, opettamalla oppilaille koneiden ja laitteiden käyttöä.

Teknologisoitumisen ohella globalisoituminen nähtiin kehityksenä, joka tuli ottaa osaksi uutta opetussuunnitelmaa. Se kytkeytyi kulttuuri-identiteetti ja kansainvälisyys -aihekokonaisuuteen. Sen tehtävänä oli auttaa oppilaita ymmärtämään suomalaista ja eurooppalaista kulttuuri-identiteettiä sekä kehittää oppilaiden valmiuksia kulttuurien väliseen vuorovaikutukseen ja kansainvälisyyteen²⁸⁸. Globalisoitumisen ohella aihekokonaisuuteen vaikutti Eurooppa-ullottuvuus, joka oli opetussuunnitelmauudistuksen aikana koulutuspolitiikan keskeisiä painopisteitä. Globalisoitumiseen olivat osin yhteydessä toimintojen ja työn verkottuminen, joita pidettiin Opetushallituksessa ajan yhteiskunnallisena trendinä. Verkottuminen muutti yhteiskunnallista toimintaa sekä työ- ja oppimisympäristöjä. Sen ajateltiin korostavan sosiaalisten-, viestintä- ja tiedonkäsittelytaitojen sekä yrittäjyyden merkitystä niin työssä kuin muussakin elämässä.²⁸⁹

²⁸⁵ Lindström 2004, 8.

²⁸⁶ Ks. luku 3.1.

²⁸⁷ Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004, 42.

²⁸⁸ Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004, 38–39.

²⁸⁹ Lindström 2004, 8–9.

Verkottumisen aiheuttamat muutokset heijastuivat viestintää ja mediataitoa sekä osallistuvaa kansalaisuutta ja yrittäjyyttä koskevissa aihekokonaisuuksissa. Viestintä- ja mediataito -aihekokonaisuuden yhtenä päämääränä oli kehittää oppilaiden ilmaisu- ja vuorovaikutustaitoja²⁹⁰. Aihekokonaisuudessa painotettiin osallistuvaa, vuorovaikutuksellista ja yhteisöllistä viestintää eli niitä taitoja, joita Opetushallitus piti verkottumisen edellytyksenä. Osallistuva kansalaisuus ja yrittäjyys -aihekokonaisuuden tehtävänä oli auttaa oppilasta *"hahmottamaan yhteiskuntaa eri toimijoiden näkökulmista ja kehittää osallistumisessa tarvittavia valmiuksia sekä luoda pohjaa yrittäjämäisille toimintatavoille"*²⁹¹. Tehtävän taustalla vaikuttivat sosiaaliset taidot ja yrittäjyys, joita verkottumisen ajateltiin edellyttävän.

Kestävä kehitys oli yksi opetussuunnitelmauudistuksen taustalla erottuvista trendeistä. Se liitettiin suoraan vastuu ympäristöstä, hyvinvoinnista ja kestävästä tulevaisuudesta -aihekokonaisuuteen. Aihekokonaisuuden päämääränä oli lisätä oppilaan valmiuksia ja motivaatiota ympäristön ja ihmisen hyvinvoinnin puolesta toimimiseen²⁹². Opetushallituksessa linjattiin, että perusopetuksen tavoitteena oli kasvattaa ympäristötietoisia ja kestävään elämäntapaan sitoutuneita kansalaisia. Tämän vuoksi koulun tuli opettaa tulevaisuusajattelua sekä kannustaa ekologisesti kestäviin ratkaisuihin. Kestävän kehityksen näkökulmasta oli tärkeää, että oppilaat oppivat ymmärtämään, miten omalla käyttäytymisellä ja paikallisella toiminnalla on vaikutusta ympäristöön sekä yhteiskunnallisiin asioihin²⁹³.

Syrjäytyminen oli opetussuunnitelmauudistuksen taustalla vaikuttanut huolestuttava kehityssuunta. Sen ehkäiseminen näkyi ihmisenä kasvaminen -aihekokonaisuudessa, jonka päämääränä oli tukea oppilaan elämän hallintaa ja kokonaisvaltaista kasvua. Aihekokonaisuuden tavoitteena oli *"luoda kasvu ympäristö,*

²⁹⁰ Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004, 39.

²⁹¹ Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004, 40.

²⁹² Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004, 41.

²⁹³ Lindström 2004, 9.

*joka tukee toisaalta yksilöllisyyden ja terveen itsetunnon ja toisaalta tasa-arvoon ja suvaitsevaisuuteen pohjautuvan yhteisöllisyyden kehitystä”*²⁹⁴. Tavoite nosti esille yhteisöllisyyden, jonka ajateltiin ehkäisevän syrjäytymistä. Sen ehkäiseminen heijastui osin myös turvallisuus ja liikenne -aihekokonaisuudessa. Sen yhtenä tehtävänä oli väkivallattomuuden edistäminen ja kiusaamistilanteissa rakentavasti toimiminen²⁹⁵. Kiusaaminen ja väkivalta olivat syrjäytymisen riskitekijöitä. Koulukiusaaminen vähentää psyykkistä, fyysistä ja sosiaalista hyvinvointia. Se heikentää kiusatun itsetuntoa, yhteenkuuluvuutta ja vertaissuhteita. Nämä kokemukset vähentävät kouluun ja yhteiskuntaan kiinnittymistä, lisäten samalla syrjäytymisen riskiä.²⁹⁶

Opetushallitus sitoi yhteiskunnalliset muutokset aihekokonaisuuksiin, koska näin se varmisti, että ne tulivat osaksi kaikkea koulun toimintaa. Aihekokonaisuudet täytyi sisällyttää oppiaineiden ja tapahtumien lisäksi koulun toimintakulttuuriin. Toimintakulttuuri määriteltiin perusteissa seuraavasti:

Toimintakulttuuriin kuuluvat kaikki koulun viralliset ja epäviralliset säännöt, toiminta- ja käyttäytymismallit sekä arvot, periaatteet ja kriteerit, joihin koulutyön laatu perustuu. Toimintakulttuuriin kuuluu myös oppituntien ulkopuolinen koulun toiminta kuten juhlat, teemapäivät sekä erilaiset tapahtumat.²⁹⁷

Toimintakulttuuri oli yhteydessä kasvatukseen, opetukseen ja oppimiseen. Koulun kasvatustavoitteiden, arvojen ja aihekokonaisuuksien tuli konkretisoitua siinä. Opetussuunnitelman perusteiden tavoitteena oli vuorovaikutteinen toimintakulttuuri, joka tuki yhteistyötä koulun sisällä sekä kotien ja muun yhteiskunnan kanssa.²⁹⁸ Aihekokonaisuuksien sisällyttämisellä toimintakulttuuriin varmistettiin, että koulun toiminnassa korostettiin niitä tietoja ja taitoja, joita oppilaiden ajateltiin myöhemmin tarvitsevan²⁹⁹. Opetussuunnitelman perusteet

²⁹⁴ Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004, 38.

²⁹⁵ Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004, 42.

²⁹⁶ Myllyniemi 2008, 27.

²⁹⁷ Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004, 19.

²⁹⁸ Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004, 19.

²⁹⁹ Pinar 2012.

seurasivat oman aikansa yhteiskunnallista kehitystä ja koulujen haluttiin vastata tähän kehitykseen. Opetushallitus sisällytti perusteisiin sellaiset yhteiskunnalliset taustatekijät, jotka se katsoi opetussuunnitelmatyön kannalta merkittäväksi. Tästä näkökulmasta perusteita voi tarkastella Opetushallituksen piilo-opetussuunnitelmana, jolla se pyrki vastaamaan yhteiskunnalliseen muutokseen. Yhteiskunnallisia taustatekijöitä ei perusteissa kirjoitettu suoraan auki, vaan ne piilotettiin osaksi opetussuunnitelman sisältöjä.

6.3 Opetussuunnitelmaprosessin tavoitteiden toteutuminen

Opetussuunnitelmauudistuksen tarkoituksena oli tukea oppilaan kasvua ja oppimista sekä edistää perusopetuksen tuloksellisuutta. Hankesuunnitelmassa esitetyt tavoitteet³⁰⁰ tähtäsivät tämän tarkoituksen toteuttamiseen ja muodostivat uuden opetussuunnitelman reunaehdot. Hankesuunnitelman ensimmäisenä tavoitteena oli ottaa huomioon esiopetuksen antamat oppimisedellytykset ja mahdollistaa yhtenäisen perusopetuksen järjestäminen.

Molemmat näistä toteutuivat perusteiden linjauksessa, jonka mukaan *”vuosiluokkien 1–2 opetuksessa tulee ottaa huomioon varhaiskasvatuksen, erityisesti esiopetuksen, antamat valmiudet. Esi- ja perusopetuksesta on rakennettava ehyt ja johdonmukainen kokonaisuus.*³⁰¹” Tulee ottaa huomioon, että perusopetus sisälsi opetussuunnitelmauudistuksen jälkeen yhä rakenteellisia rinnakkaiskoulujärjestelmän ominaisuuksia, kuten jaon ala- ja yläkouluihin sekä toisistaan erilliset luokan- ja aineenopettajakoulutukset³⁰². Nämä ominaisuudet olivat juurtuneet niin syvälle koulujärjestelmään, etteivät perusteet määräysasiakirjan luonteestaan huolimatta onnistuneet muuttamaan niitä. Lisäksi opetussuunnitelman perusteet jakoutuivat yhä kahteen osaan, koska esi- ja perusopetuksella oli omat erilliset opetussuunnitelmansa. Tämä kertoo siitä, että esi- ja perusopetus nähtiin yhä

³⁰⁰ Ks. luku 3.1.

³⁰¹ Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004, 15.

³⁰² Pyhältö & Soini 2007, 146.

toisistaan erillisinä kokonaisuuksina, vaikka vuosiluokkien 1–9 perusteissa linjattiinkin, että opetuksessa tuli huomioida esiopetuksessa saavutetut valmiudet. Tältä osin opetussuunnitelmatyön tavoitteet ja todellisuus olivat osin ristiriidassa.

Toisena tavoitteena oli tuoda selkeästi esiin oppimiskäsitys, jotta se toimisi opetusmenetelmien ja työtapojen kehittämisen tukena. Oppimiskäsitys sai perusteissa oman lukunsa ja perusteissa tuotiin esiin, että se on *”laadittu perustuen oppimiskäsitykseen, jossa oppiminen ymmärretään yksilölliseksi ja yhteisölliseksi tietojen ja taitojen rakennusprosessiksi”*³⁰³. Oppimiskäsitys oli nähtävissä perusteiden oppiainekohtaisissa osioissa, joissa korostettiin oppimiskäsityksen mukaisesti oppimista aktiivisena ja tavoitteellisena toimintana. Oppimiskäsitys omakuttiin uuden opetussuunnitelman rakentamisen perustaksi ja se vaikutti perusteiden tavoitteiden, sisältöjen ja arviointien taustalla. Tähän peilattuna on huomionarvoista, että oppimiskäsityksen käsite mainitaan opetussuunnitelmatekstissä ainoastaan kerran ja otsikoissa kahdesti. Nämä kaikki liittyivät oppimiskäsitystä koskevaan lukuun. Oppimiskäsitystä ei tästä näkökulmasta tuotu perusteissa selkeästi esiin. Oppimiskäsityksen tiedostava osaa hahmottaa perusteosioista oppimiskäsitykseen perustuvat kohdat, mutta tekstissä niitä ei ole yhdistetty suoraan oppimiskäsityksen käsitteeseen.

Hankesuunnitelman kolmantena tavoitteena oli ottaa huomioon toimintaympäristön muutos, joka edellytti kestäväen tulevaisuuden rakentamista globalisoituvassa yhteiskunnassa sekä tieto- ja viestintäteknologian hyödyntämistä. Kestävä tulevaisuus ja globalisoituvaa yhteiskunta sisältyivät opetussuunnitelman aihekokonaisuuksiin, kuten edellisessä luvussa on osoitettu. Toimintaympäristön muutos näkyi perusteissa erityisesti aihekokonaisuuksien kautta, koska muutos haluttiin sitouttaa osaksi koko koulun toimintakulttuuria. Tieto- ja viestintäteknologia näkyi sen sijaan perusteiden työtavoissa. Perusteissa määriteltiin, että *”työtapojen tulee edistää tieto- ja viestintätekniiikan taitojen kehittymistä”*³⁰⁴. Koska

³⁰³ Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004, 18.

³⁰⁴ Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004, 19.

tieto- ja viestintäteknikka oli sisällytetty velvoittavana perusopetuksen työtapoihin, se näkyi oppiaineosioiden sisällöissä ja tavoitteissa.

Neljäntenä tavoitteena oli tukea oppilaan yksilöllisiä kehittymismahdollisuuksia ja tehostaa koulutuksellisia tukitoimia. Vuoden 2004 opetussuunnitelmauudistuksen myötä kaikkia erityisopetuksen muotoja koskevat perusteet sisältyivät ensimmäistä kertaa samaan asiakirjaan. Perusteiden sisään rakennettiin joustava järjestelmä, jonka avulla voitiin huomioida oppilaan erityistarpeet.³⁰⁵ Erityisopetuksen lähtökohtana olivat oppilaan yksilölliset oppimis- ja kehitystarpeet sekä hänen vahvuutensa. Opetussuunnitelman perusteissa opiskelun tuki jaettiin yleiseen ja erityiseen tukeen. Yleinen tuki käsitti kodin ja koulun välisen yhteistyön, oppimissuunnitelman laatimisen, opiskelun ohjauksen, tukiopetuksen, oppilashuollon ja kerhotoiminnan. Erityiseen tukeen kuuluivat osa-aikainen erityisopetus, erityisopetukseen otettujen tai siirrettyjen opetus sekä opetuksen järjestäminen toiminta-alueittain. Myös yleinen tuki kuului erityisen tuen piirissä olevalle oppilaalle.³⁰⁶ Erityisen tuen tarpeessa olevien oppilaiden opetus oli yksi opetussuunnitelmauudistuksen kehittämisalueista. Uuden opetussuunnitelman myötä muodostettiin yhtenäinen tukijärjestelmä, jonka avulla pystyttiin huomiomaan aiempaa joustavammin oppilaiden erityistarpeita.

Hankesuunnitelman viimeisenä tavoitteena oli määrittellä oppilaan hyvä osaaminen perusopetuksen eri vaiheissa. Hyvän osaamisen kuvaukset määrittivät yhdessä päättöarvioinnin kriteerien kanssa sen tieto- ja taitotason, joka oli oppilaan arvioinnin pohjana. Numeroarvostelua käytettäessä hyvän osaamisen kuvaus määritteli tason arvosanalle kahdeksan (8). Hyvän osaamisen kuvausten tehtävänä oli tukea opettajaa hänen arvioidessaan oppilaan edistymistä ja tavoitteiden saavuttamista.³⁰⁷ Kuvaukset laadittiin jokaisen oppiaineosion päätteeksi tuntijaon nivelkohtaan. Tarkoituksena oli yhtenäistää oppilaiden arviointia ja tasata koulujen välisiä arvioinnin eroja.

³⁰⁵ Erityisopetuksen kehittämisen ohjausryhmä 2007, 23.

³⁰⁶ Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004, 22–31.

³⁰⁷ Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004, 262.

Opetushallitus arvioi vuonna 2005 perusopetuksen opetussuunnitelmauudistusta analysoimalla kuntaverkossa mukana olleiden kuntien ja koulujen paikallisia opetussuunnitelmia. Selvitys osoitti, että paikallisessa opetussuunnitelmatyössä oppiainekohtaisten arviointien kuvaaminen ja työtapojen konkretisointi oli koettu haasteelliseksi³⁰⁸. Arvioinnin yhtenäistäminen oli yksi opetussuunnitelmatyön kehittämisen osa-alueista, mutta tämä ei toteutunut toivotulla tavalla paikallisissa opetussuunnitelmissa. Arvioinnin kuvaaminen oli koettu paikallisissa opetussuunnitelmissa ongelmalliseksi, mikä kertoo siitä, ettei perusteissa onnistuttu ohjeistamaan arvioinnin yhdenmukaisia periaatteita tarpeeksi kattavasti.

Perusteiden arvopohja oli sen sijaan ohjannut hyvin kuntien ja koulujen opetussuunnitelmatyötä, mutta oppimiskäsitys oli kopioitu tavallisesti suoraan perusteista³⁰⁹. Oppimiskäsityksen olisi tullut toimia paikallisissa opetussuunnitelmissa opetusmenetelmien ja työtapojen kehittämisen tukena. Todennäköisesti Opetushallituksen ajatus tästä ei toteutunut. Oppimiskäsitys oli kopioitu suoraan perustetekstistä, mikä osoittaa, ettei sitä ollut työstetty osana paikallista opetussuunnitelmaprosessia.

Lisäksi arvioinnin tulokset osoittivat, että aihekokonaisuuksia oli tulkittu paikallisissa opetussuunnitelmissa vähäisissä määrin ja niiden vieminen osaksi koulujen toimintakulttuuria oli vasta alussa. Aihekokonaisuuksien tavoitteiden ja sisältöjen kirjaaminen oli koettu haastavaksi, koska ne olivat opettajien mukaan kouluarjesta irrallisia.³¹⁰ Opetushallituksen näkökulmasta tämä oli kiusallista, koska aihekokonaisuuksien tarkoituksena oli eheyttää ja yhtenäistää useiden oppiaineiden pirstaloimaa opetusta. Ne olisi tullut sisällyttää oppiaineisiin ja koulun toimintakulttuuriin paikallisissa opetussuunnitelmissa. Kuitenkin myös koulun toimintakulttuuria oli käsitelty vaihtelevasti.

³⁰⁸ Kartovaara 2007.

³⁰⁹ Kartovaara 2007.

³¹⁰ Kartovaara 2007; Laine 2010, 145.

Arvioinnin perusteella opetussuunnitelmauudistuksen tavoitteet eivät lyöneet kouluissa läpi Opetushallituksen ajattelemalla tavalla. Tämä voi johtua siitä, että Opetushallitus teetti arvioinnin jo vuonna 2005 eli vuoden perusteasiakirjan valmistumisen jälkeen. Tuleekin muistaa, ettei uusi opetussuunnitelma voi korvata heti vanhaa opetussuunnitelmaa³¹¹. Tosin arvioinnissa mukana olleet kunnat ja koulut olivat olleet mukana kuntaverkossa, joten niiden olisi voinut olettaa sisäistäneen uudistuksen tässä vaiheessa. Koulutuksen arviointineuvosto tarkasteli vuonna 2010 julkaistussa arvioinnissaan esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmajärjestelmän toimivuutta. Se tarjoaa Opetushallituksen arviointia laaja-alaisemman kuvan opetussuunnitelmaprosessista ja sen onnistuneisuudesta.

Arviointi osoitti, että opetussuunnitelman perusteiden ohjaavuus oli parantunut suhteessa aiempiin perusteisiin³¹². Tältä osin Opetushallituksen tavoite opetuksen yhtenäistämisestä perusteiden normimuodon ja sisältöjen vahvistamisen kautta onnistui. Prosessin lopputuloksena muotoutunut perusteasiakirja oli edeltäjiään huomattavasti laajempi, mikä näyttäytyi haasteina sen käytäntöön viemisessä. Arviointineuvosto otti kantaa sisältöjen karsimiseen ja arvioinnin selkeyttämiseen, jotka vaikeuttivat opetussuunnitelman käytännöntoteuttamista. Arviointitulosten perusteella hyvän osaamisen kriteerit olivat epäselkeitä, eikä arvioinnissa huomioitu riittävästi oppilaiden yksilöllisiä eroja. Tämän vuoksi arvioinnin luotettavuudessa ja tasa-arvoisuudessa esiintyi puutteita.³¹³

Eroja lisäsivät osaltaan epäselvät käsitteet. Arviointitulosten mukaan erityisesti esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmissa käytetyissä käsitteissä oli eroja. Opetussuunnitelmien välinen epäyhtenäisyys osoitti, ettei Opetushallituksen tavoite yhtenäisestä opetuksesta toteutunut tältä osin. Lisäksi aihekokonaisuudet olivat osoittautuneet ongelmallisiksi tuntijakoon perustuvassa koulukon-

³¹¹ Seikkula-Leino 2013, 57.

³¹² Sulonen ym. 2010, 9.

³¹³ Sulonen ym. 2010, 194–197.

tekstissa. Aihekokonaisuudet olivat kasvatukseen keskeisinä koettu irrallisiksi eri oppiaineista ja niiden tavoitteista. Arviointineuvosto suosittelikin, että aihekokonaisuuksien merkitystä selkeytettäisiin ja niiden sisällöt hajautettaisiin eri oppiaineisiin.³¹⁴ On huomion arvoista, että arviointineuvosto nosti esiin samoja ongelmakohtia, joiden kanssa oltiin kamppailtu koko opetussuunnitelmaprosessin ajan. Näitä olivat perusteiden liiallinen laajuus, arvioinnin epäyhtenäisyys, käsitteiden ja sisältöjen epäselvyys sekä aihekokonaisuuksien irrallisuus. Näihin ongelmiin oli kiinnitetty huomiota niin kuntaverkoston palautteissa, saapuneissa lausunnoissa kuin ohjausryhmänkin kokouksissa. Prosessin lopputuloksena muodostetut perusteet olivat niin laajat, ettei Opetushallituksessa onnistuttu toteuttamaan kaikkia perusteiden korjausehdotuksia. Prosessin aikataulu oli jo alusta asti tiukka, mutta sen viivästyminen lisäsi entisestään painetta perusteiden viimeistelyyn. Perusteet olivat tästä näkökulmasta katsottuna liian laajat opetussuunnitelmatyöhön käytettyyn aikaan nähden. Tämä näkyi myös siinä, että kunnilla ja kouluilla oli haasteita laajojen perusteiden käytäntöön viemisessä.

³¹⁴ Sulonen ym. 2010, 198–199.

7 PÄÄTÄNTÖ

Tutkimuksen lähtökohtana on ollut vuoden 2004 opetussuunnitelmauudistus, joka oli pohjana koko perusopetuksen uudistamiselle. Tutkimuksessa opetussuunnitelmatyötä on analysoitu sen organisoinnin, tavoitteiden, mukana olleiden toimijoiden sekä heidän välisensä vuorovaikutuksen näkökulmista. Tutkimus rakentui kahden kysymyksen ympärille: Miten ja miksi vuoden 2004 perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet laadittiin? Keskeisenä näkökulma on valta ja siihen liittyvät intressit sekä niiden heijastuminen toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen. Tutkimus osoittaa, kuinka vuoden 2004 opetussuunnitelman perusteiden poliittisuus oli nähtävissä sen laadintaprosessissa. Opetussuunnitelman laadintaan liittyi kysymyksiä vallasta, jota hallinnon virkamiehet käyttivät tehdessään päätöksiä Opetushallituksessa.

Vuoden 2004 opetussuunnitelmatyön alkaessa oltiin tilanteessa, jossa opetussuunnitelman perusteet ja paikalliset opetussuunnitelmat eivät toimineet toivotulla tavalla. Oppimistulokset olivat yhteydessä oppilaiden erilaistuviin elinoloihin ja koulujen välillä oli säännönmukaista vaihtelua. Alueelliset erot vaaransivat opetuksen yhtenäisyyden. Alueellisten erojen kasvu liitettiin Opetushallituksessa osin edelliseen opetussuunnitelmauudistukseen, jonka myötä kuntien ja koulujen vapautta opetuksen järjestämisessä oli lisätty.

Opetussuunnitelmaan kohdistui jo ennen sen kirjoittamista useita oletuksia. Uuden opetussuunnitelman myötä haluttiin vahvistaa perusopetuksen yhtenäisyyttä ja taata kaikille oppilaille tasa-arvoinen perusopetus. Tämä toteutettiin määrittelemällä tiukemmin opetuksen sisällöt, tavoitteet, arvot ja menetelmät. Opetussuunnitelmatyö edellytti lisäksi yhteiskunnallisen uudistamisen tarpeen huomioon ottamista. Uudistuksen taustalla heijastuivat teknologian kehitys, globalisoituminen, verkottuminen, kestävän kehityksen arkipäiväistyminen, väes-

tön ikääntyminen ja syrjäytyminen. Opetushallituksessa yhteiskunnallisiin muutoksiin vastaaminen nähtiin tärkeänä oppilaiden tulevaisuuden kannalta ja siksi ne sisällytettiin osaksi perusteiden aihekokonaisuuksia.

Opetussuunnitelmaprosessi aloitettiin vuonna 1999 esiopetuksesta, jonka jälkeen työtä jatkettiin valmistelemalla vuosiluokkien 1–9 opetussuunnitelman perusteita. Perusteiden valmisteluun kuului useita lausuntokierroksia ja kokeilutoimintaa partnership-mallin mukaisesti. Opetussuunnitelmatyö oli kuitenkin vahvasti ylhäältä alaspäin toteutettua, koska sitä johtivat ja ohjasivat Opetushallituksen virkamiehet. Opetushallitus vastasi opetussuunnitelmatyöstä, joten viraston sisällä oli eniten tietoa uudistuksesta. Tämä näkyi opetussuunnitelmaryhmissä, joissa valmistelutyötä tehtiin Opetushallituksen edustajien johdolla. Opetussuunnitelmaryhmistä suurin merkitys oli ohjausryhmällä. Se aikataulutti, ohjasi ja valvoi muiden opetussuunnitelmaryhmien työtä sekä vaikutti toiminnallaan perusteasiakirjan sisältöihin. Myös opetussuunnitelmaprosessin keskeisimpiä toimijoita yhdisti ohjausryhmän jäsenyys, ja he toimivat poikkeuksetta ylemmissä viroissa, kuten johtajina, päälliköinä ja erityisasiantuntijoina.

Opetussuunnitelmatyön alustava aikataulu oli tiukka ja sitä jouduttiin veyntämään kokeiluperusteiden keskeneräisyyden takia. Lähes kaikki työryhmät esittelivät perusteosioitaan ohjausryhmälle alustavaa aikataulua useammin, koska osioissa oli vielä kehitettävää. Tämä kertoo siitä, ettei opetussuunnitelmatyön organisointi ollut yhtä tehokasta kuin millaiseksi se oli alun perin ohjausryhmässä ajateltu. Perusteosioista saaduissa lausunnoissa ja palautteissa kommentointiin yhä uudelleen samoja asioita, joiden huomioimista ohjausryhmä työryhmiltä toistuvasti vaati. Tämä viittaa siihen, ettei ohjausryhmän valta-asemaa tunnustettu työryhmissä. Vaikka ohjausryhmässä oli asemaltaan merkittäviä jäseniä, se oli työryhmien edessä aseeton. Oppiainekohtaisissa työryhmissä olivat edustettuina oppiaineen asiantuntijat, joille opetussuunnitelmatyö oli voimakas intressikysymys. Oppiainekohtaisissa työryhmissä opetussuunnitelmaprosessiin suhtauduttiin nollasummapelinä, jossa yhden oppiaineen voitto tarkoitti

tappiota muille oppiaineille. Perusteosioita ei haluttu tiivistää tai muokata, koska sen pelättiin heikentävän oppiaineen painoarvoa suhteessa muihin oppiaineisiin.

Työ Opetushallituksen sisällä oli vuorovaikutteista, mutta se oli pitkälti ohjausryhmän ja työryhmien välistä. Valmistelua ei tehty yhdessä toisten työryhmien kanssa, minkä takia perusteosioissa esiintyi toistoa ja ne olivat keskenään epäyhtenäisiä. Eivätkö ryhmien puheenjohtajina toimineet opetusneuvokset ja ylitarkastajat saaneet välitettyä tätä viestiä työryhmilleen vai eikö tästä viestistä välitetty? Tämän tutkimuksen puitteissa tähän kysymykseen on mahdotonta vastata kattavasti, koska tarkoituksena ei ollut tutkia yksittäisten oppiainekohtaisten ryhmien työskentelyä. Joka tapauksessa käytetyn aineiston perusteella voidaan tehdä johtopäätös siitä, etteivät Opetushallituksen virkamiehet onnistuneet ohjaamaan työryhmiään toivotulla tavalla. Tämä vahvisti ohjausryhmän valtaa, koska se toimi viestinviejänä työryhmien välillä.

Ohjausryhmän ja työryhmien välinen vuorovaikutus liittyi enimmäkseen perusteosioden ongelmien työstämiseen, mikä herättää kysymyksiä vuorovaikutuksen laadusta. Opetussuunnitelmatyö olikin osittain valtakamppailua ohjausryhmän ja oppiaineryhmien asiantuntijoiden välillä, joilla molemmilla oli omat intressinsä perusteasiakirjan suhteen. Ohjausryhmällä oli kuitenkin lopullinen valta, koska perusteosiot tarvitsivat sen hyväksynnän. Opetussuunnitelmatyön valtasuhteet kuvastavat, kuinka toimijuus ja valta ovat aina yhteydessä toisiinsa.

Opetussuunnitelmatyön kaltaisessa laajassa ja pitkässä prosessissa vuorovaikutus jää helposti viraston seinien sisäpuolelle. Tätä pyrittiin välttämään kuntaverkon, kokeilukoulujen ja lausuntopyyntöjen kautta sekä sillä, että työryhmissä oli viraston ulkopuolista edustusta. Todellisuudessa palautteet ja lausunnot olivat suurelle osalle yhteiskunnallisista toimijoista ainoa reitti, jolla he pystyivät ottamaan kantaa opetussuunnitelmatyöhön. Opetushallitus pyysi kokeiluperusteista lausuntoja kahteen otteeseen. Lausuntopyyntöt lähetettiin erikseen Opetushallituksen tärkeiksi katsomille toimijoille ja näiden toimijoiden kan-

nanottoja painotettiin lausuntojen käsittelyssä. Tämä kertoo opetussuunnitelmatyön poliittisuudesta. Opetussuunnitelma ei ole sitoutumaton tai neutraali, mikä heijastui myös Opetushallituksen toiminnassa, kun tärkeäksi katsottujen toimijoiden lausuntoja korostettiin.

Lausuntokierrosten jälkeen perustetyön keskeiset parannuskohteet olivat samoja. Kokeiluluonnokset olivat liian laajoja, epätasaisia ja vaativia. Saapuneiden lausuntojen merkitys opetussuunnitelmatyölle vaihteli, koska päätöksen niiden huomioimisesta ja perusteiden viimeistelystä tekivät Opetushallituksen virkamiehet ohjausryhmän johdolla. Voimakkaimmin reagoitiin niihin kehitysehdotuksiin, jotka tukivat ohjausryhmän näkemystä perusteiden viimeistelystä. Tämä kuvastaa opetussuunnitelmatyön ylläpitämää valtajärjestelmää ja paljastaa siihen kytkeytyviä vallan ilmauksia. Opetussuunnitelma-asiakirjan rakentumiseen vaikuttivat vahvasti ohjausryhmän ja virkamiesten vallankäyttö sekä heidän aatteensa.

Alun perin kokeilukouluilta saadun palautteen ajateltiin olevan ensiarvoisen tärkeää viimeistelyvaiheen kannalta. Opetushallituksessa seurattiin kokeiluja, mutta niiden merkitys jäi lopulta vähäiseksi. Kouluilla oli vain kaksi kuukautta aikaa opetuskokeiluihin ja palautteen antamiseen. Koulujen oli hankalaa arvioida uutta opetussuunnitelmaa näin lyhyen kokeilun pohjalta, eikä kokeiluilla ollut juuri vaikutusta perusteiden viimeistelyyn. Kokeilutoiminta oli lähinnä Opetushallituksen taholta toiminnan yliorganisoimista. Tätä kuvaa se, että Opetushallitus aloitti perusteiden viimeistelyn jo ennen koulukokeilujen päättymistä.

Sen sijaan kuntaverkolta saadulla palautteella oli suuri merkitys opetussuunnitelmatyölle ja yhteistyötä kuntaverkon kanssa pidettiin tärkeänä. Vaikka kuntaverkon ideana oli molemminpuolinen yhteistyö ja vuorovaikutus, ei sen perustamista voi pitää Opetushallituksen omista intresseistä ulkoisena. Kuntaverkon perustamisen taustalla vaikutti Opetushallituksen päämäärä perusteiden tehokkaasta toimeenpanemisesta. Opetussuunnitelmatyö vaati taloudellisia ja

ajallisia ponnistuksia kunnilta. Verkkokuntien täytyi pystyä rahoittamaan kehittämistoimintaa sekä opettajien ja muun henkilökunnan täydennyskoulutusta. Lisäksi kuntien tuli sitoutua toimimaan alueellisena tiedonvälittäjänä eli välittää tietoa opetussuunnitelmauudistuksesta verkoston ulkopuolisille opetuksen järjestäjille.

Opetussuunnitelmauudistuksen työläydestä huolimatta muodostettu kuntaverkko oli laaja, koska siihen kuului yli 100 kuntaa. Työläiseen prosessiin haluttiin lähteä mukaan, koska Opetushallitus antoi verkkokunnille tukea opetussuunnitelmauudistuksen toteuttamiseksi. Tärkeimpänä syynä mukaan lähtemiselle oli luultavasti lisääntynyt aika. Verkkokunnilla ja niiden kouluilla oli etulyöntiasema, kun uudet opetussuunnitelman perusteet tuli lain mukaan ottaa käyttöön. Ne saivat uudistuksen ulkopuolelle jääneisiin kuntiin verrattuna huomattavasti enemmän aikaa opetussuunnitelmauudistuksen toteuttamiseen.

Vuoden 2004 opetussuunnitelman perusteet oli edeltäjästään poiketen kokonaan määräysasiakirja ja siksi aiempaa laajempi. Opetushallituksen näkökulmasta tämä oli perusteltua, jotta perusteet vastaisivat yhteiskunnallisen uudistuksen tarpeeseen ja varmistaisivat opetuksen yhtenäistymisen. Opetussuunnitelmauudistuksen tavoitteina oli huomioida esiopetuksen antamat oppimisedellytykset ja järjestää perusopetus yhtenäisenä, tuoda oppimiskäsitys selkeästi esiin, huomioida toimintaympäristön muutos, tehostaa koulutuksellisia tukitoimia sekä määritellä oppilaan hyvä osaaminen. Opetushallituksen vuonna 2005 tekemä opetussuunnitelma-analyysi osoitti, etteivät uudistuksen tavoitteet olleet toteutuneet Opetushallituksen toivomalla tavalla. Opetussuunnitelmauudistuksen keskeisimpien tavoitteiden, kuten arvioinnin, oppimiskäsityksen ja aihekokonaisuuksien, toteuttaminen oli koettu paikallisissa opetussuunnitelmissa haastavaksi. Sen sijaan opetussuunnitelman ohjaavuus oli Koulutuksen arviointineuvoston tekemän arvioinnin mukaan parantunut.

Opetussuunnitelmaprosessin lopputuloksena muodostunut perusteasiakirja oli niin laaja, että kunnilla ja kouluilla oli haasteita sen käytäntöön viemisessä. Tästä näkökulmasta katsottuna opetuksen yhtenäistämisen periaate

kääntyi itseään vastaan. Opetusta oli tarkoitus yhtenäistää perusteasiakirjan velvoittavuudella. Tämän myötä opetussuunnitelman laajuus kuitenkin kasvoi, koska sen sisällöt täytyi määritellä aiempaa tarkemmin. Lopputuloksena muodostunut perusteasiakirja oli niin laaja, etteivät kunnat, koulut ja opettajat pystyneet omaksumaan sen kaikkia sisältöjä ja tavoitteita velvoittavuudesta huolimatta. Tämä kertoo siitä, ettei määräysasiakirja yksinään riitä takamaan toivotujen muutosten toteutumista. Tästä kieli myös opetussuunnitelman perusteiden välinen vaihtelu. Suomessa opetussuunnitelman perusteet ovat lähes säännönmukaisesti vuoroin velvoittaneet ja vuoroin antaneet vapautta opetuksen järjestämiseen. Perusteet yksinään eivät riitä opetussuunnitelmauudistuksen toteuttamiseen. Sen tueksi tarvittaisiin laajempaa täydennyskoulutusta ja enemmän Opetushallituksen tukea, jotta uudistus pystyttäisiin omaksumaan myös paikallisella tasolla.

Täydennyskoulutuksen tutkiminen olisikin kiinnostava jatkotutkimusaihe. Täydennyskoulutus vaikuttaa merkittävästi siihen, miten opetussuunnitelmauudistuksen tavoitteet omaksutaan kunnissa ja kouluissa. Sen huomioon ottaminen mahdollistaisi opetussuunnitelmaprosessin tutkimisen laajemmasta näkökulmasta, joka ulottuisi myös paikalliseen opetussuunnitelmatyöhön. Toinen mielekäs jatkotutkimusaihe olisi opetussuunnitelmatyön tarkasteleminen oppiainekohtaisten työryhmien näkökulmasta. Tutkimustulokset osoittavat, että oppiainekohtaiset ryhmät olivat haluttomia noudattamaan ohjausryhmän kehotuksia perusteosoiden tiivistämisestä. Oppiainekohtaisten ryhmien tutkiminen voisi paljastaa lisää opetussuunnitelmatyön vallankäyttöön liittyviä kysymyksiä sekä syventää tutkimuksen muodostamaa kuvaa ohjausryhmän ja Opetushallituksen virkamiesten dominoivasta roolista.

Tässä tutkimuksessa opetussuunnitelmaprosessia on tarkasteltu hallinto historian, toimijatutkimuksen sekä kasvatuksen ja koulutuksen historian näkökulmista. Tällöin prosessista on voitu muodostaa kokonaiskuva, joka ottaa huomioon niin valtaan, vuorovaikutukseen kuin toimijuuteen liittyviä näkökohtia. Tutkimuksessa on yhdistetty historian ja kasvatustieteen tieteenaloista nousevia

lähtökohtia. Yhdessä nämä kaksi tieteenalaa ovat mahdollistaneet opetussuunnitelmatyön tarkastelemisen sen historiallisessa kontekstissaan samalla huomioiden ilmiön pedagogisen ulottuvuuden. Tutkittava ilmiö sijoittuu menneisyyteen, mutta sitä on tarkasteltu kasvatustieteen ja opetussuunnitelmatutkimuksen viitekehyksistä käsin. Tällöin on pystytty huomioimaan opetussuunnitelmatyötä ohjaavien kasvatuksellisten ja opetuksellisten päätösten historiallinen perusta.

LÄHTEET

Arkistolähteet

Opetushallituksen arkisto, Helsinki

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden laadintaa koskevat asiakirjat 2000–2003

Painettu alkuperäisaineisto

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004. Helsinki: Opetushallitus.

Virallisjulkaisut

Opetusministeriön kehittämissuunnitelma 2004. Koulutus ja tutkimus 2003–2008. Opetusministeriön julkaisuja 2004:6.

Peruskoulun opetussuunnitelmakomitean mietintö I 1970. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Peruskoulun opetussuunnitelman perusteet 1994. Helsinki: Opetushallitus.

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014. Helsinki: Opetushallitus.

Perusopetuslaki 21.8.1998/628. Verkossa <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980628>. Viitattu 12.8.2020.

Tasavallan presidentin asetus arvonimistä 20.4.2000/381. Verkossa <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/20000381>. Viitattu 18.8.2020.

Valtioneuvoston asetus 20.12.2001/1435. Verkossa <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2001/20011435>. Viitattu 24.8.2020.

Aikalaistutkimukset

Apajalahti, Martti 2004. Tuntijako. Teoksessa Vitikka, Erja & Saloranta-Eriksson, Outi (toim.) Uudistuva perusopetus – Näkökulmia opetuksen ja opetussuunnitelman kehittämiseen. Opetushallitus, sivut 69–75.

Halinen, Irmeli 2004. Aihekokonaisuudet opetuksen eheyttäjänä. Teoksessa Loukola, Marja-Leena (toim.) Aihekokonaisuudet perusopetuksen opetussuunnitelmassa. Opetushallitus, sivut 11–17.

Kartovaara, Eija 2004. Perusopetuksen yleiset valtakunnalliset tavoitteet. Teoksessa Vitikka, Erja & Saloranta-Eriksson, Outi (toim.) Uudistuva perusopetus – Näkökulmia opetuksen ja opetussuunnitelman kehittämiseen. Opetushallitus, sivut 66–68.

Launonen, Leevi 2004. Erilaisten arvojen maailma. Teoksessa Vitikka, Erja & Saloranta-Eriksson, Outi (toim.) Uudistuva perusopetus – Näkökulmia opetuksen ja opetussuunnitelman kehittämiseen. Opetushallitus, sivut 12–27.

Liljeström, Ulla 2004. Opetussuunnitelmaprosessi. Teoksessa Vitikka, Erja & Saloranta-Eriksson, Outi (toim.) Uudistuva perusopetus – Näkökulmia opetuksen ja opetussuunnitelman kehittämiseen. Opetushallitus, sivut 84–96.

Lindström, Aslak 2004. Aihekokonaisuudet yhteiskunnallisen kehityksen näkökulmasta. Teoksessa Loukola, Marja-Leena (toim.) Aihekokonaisuudet perusopetuksen opetussuunnitelmassa. Opetushallitus, sivut 8–11.

Lindström, Aslak 2004. Perusopetus uudistuu. Teoksessa Vitikka, Erja & Saloranta-Eriksson, Outi (toim.) Uudistuva perusopetus – Näkökulmia opetuksen ja opetussuunnitelman kehittämiseen. Opetushallitus, sivut 8–10.

Mäensivu, Kirsti 2004. Kumppanuuteen perustuva yhteistyö koulun toimintatapana. Teoksessa Vitikka, Erja & Saloranta-Eriksson, Outi (toim.) Uudistuva perusopetus – Näkökulmia opetuksen ja opetussuunnitelman kehittämiseen. Opetushallitus, sivut 97–114.

Vauras, Marja 2004. Oppimiskäsitys. Teoksessa Vitikka, Erja & Saloranta-Eriksson, Outi (toim.) Uudistuva perusopetus – Näkökulmia opetuksen ja opetussuunnitelman kehittämiseen. Opetushallitus, sivut 28–47.

Tutkimuskirjallisuus

Ahonen, Sirkka 2003. Yhteinen koulu: Tasa-arvoa vai tasapäisyyttä? Koulutuksellinen tasa-arvo suomessa Snellmanista tähän päivään. Tampere: Vastapaino.

Autio, Minna 2019. Muuttuva kulutusyhteiskunta ja sen symbolit. Teoksessa Laine, Jaana; Fellman, Susanna; Hannikainen, Matti & Ojala, Jari (toim.) Vaurastumisen vuodet: Suomen taloushistoria teollistumisen jälkeen. Gaudeamus, sivut 184–203.

Autio, Tero 2017. Kansainvälistyvä opetussuunnitelmatutkimus kansallisen koulutuspolitiikan ja opetussuunnitelmareformien älyllisenä ja poliittisena resurssina. Teoksessa Autio, Tero; Hakala, Liisa & Kujala, Tiina (toim.) Opetussuunnitelmatutkimus – Keskustelunavauksia suomalaiseen kouluun ja opettajankoulutukseen. Tampere: Suomen Yliopistopaino Oy, sivut 17–58.

Ball, Stephen J. 2001. Globaalit toimintaperiaatteet ja kansalliset politiikat eurooppalaisessa koulutuksessa. Teoksessa A. Jauhiainen, R. Rinne & J. Tähtinen (toim.) Koulutuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit. Kasvatusalan tutkimuksia, Suomen kasvatustieteellinen seura, 21–43.

Ball, Stephen J. 2004. Suorituskeskeisyys ja yksityistäminen jälkihyvinvointivaltion koulutuspolitiikassa. Kasvatus 35 (1), 6–20.

Bernelius, Venla & Huilla, Heidi 2021. Koulutuksellinen tasa-arvo, alueellinen ja sosiaalinen eriytyminen ja myönteisen erityiskohtelun mahdollisuudet. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:7.

Cuban, Larry 1998. The Integration of Sciences into the American Secondary School Curriculum, 1890s - 1990s. Teoksessa Oelkers, Jürgen; Osterwalder, Fritz & Rhyn, Heinz (toim.) Bildung, Öffentlichkeit und Demokratie. Zeitschrift für Pädagogik 38, sivut 89–114.

Elo, Pekka 1994. Winds of Change at the Comprehensive and Upper Secondary Schools. Life and Education in Finland (1), sivut 70–71.

Erityisopetuksen kehittämisen ohjausryhmä 2007. Erityisopetuksen strategia. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:17.

Eteläpelto, Anneli; Heiskanen, Tuula & Collin, Kaija 2011. Vallan ja toimijuuden monisäikeisyys. Teoksessa Eteläpelto, Anneli; Heiskanen, Tuula & Collin (toim.) Valta ja toimijuus aikuiskasvatuksessa. Kansanvalistusseura: Vantaa, sivut 9–30.

Eteläpelto, Anneli; Vähäsantanen, Katja; Hökkä, Päivi & Paloniemi, Susanna 2017. Tutkimus- ja kehittämishankkeen tausta ja lähtökohdat. Teoksessa Vähäsantanen, Katja; Paloniemi, Susanna; Hökkä, Päivi & Eteläpelto, Anneli (toim.) Ammatillinen toimijuus: Rakenne, mittari ja tuki. Jyväskylän yliopisto, sivut 5–13.

Fellman, Susanna 2019. Miten Suomi muuttui? Teoksessa Laine, Jaana; Fellman, Susanna; Hannikainen, Matti & Ojala, Jari (toim.) Vaurastumisen vuodet: Suomen taloushistoria teollistumisen jälkeen. Gaudeamus, sivut 264–274.

Frigren, Pirita 2016. Kotisatamassa: Merimiesten vaimot, naisten toimijuus ja perheiden toimeentuloehdot 1800-luvun suomalaisessa rannikkokaupungissa. Jyväskylän yliopisto.

Fullan, Michael 2016. The NEW meaning of educational change. 5 painos. New York: Teachers College Press.

Giddens, Anthony 1984. The constitution of society: Outline of the theory of structuration. University of California Press.

Goodson, Ivor 1995. The making of curriculum: Collected essays. 2. painos. Washington, DC; London: Falmer Press.

Goodson, Ivor 2001. Opetussuunnitelman tekeminen. Esseitä opetussuunnitelman ja oppiaineen sosiaalisesta rakentumisesta. Joensuu University Press.

Haapala, Pertti & Peltola, Jarmo 2018, Elinkeinorakenne 1750–2000. Teoksessa Haapala, Pertti (toim.) Suomen rakennehistoria: Näkökulmia muutokseen ja jatkuvuuteen (1400–2000). Helsinki: Osuuskunta Vastapaino, sivut 144–179.

Halinen, Irmeli & Pietilä, Asta 2005. Yhtenäisen perusopetuksen kehityksestä. Teoksessa Hämäläinen, Kauko; Lindström, Aslak & Puhakka, Jorma (toim.) Yhtenäisen peruskoulun menestystarina. Helsinki: Yliopistopaino, sivut 95–107.

Hannikainen, Matti & Eloranta, Jari 2019. Palveluiden ja tulonsiirtojen yhteiskunta. Teoksessa Laine, Jaana; Fellman, Susanna; Hannikainen, Matti & Ojala,

Jari (toim.) Vaurastumisen vuodet: Suomen taloushistoria teollistumisen jälkeen. Gaudeamus, sivut 18–33.

Heikkinen, Sakari 2019. Valtio ja taloudellinen kehitys autonomian alusta 1950-luvulle. Teoksessa Koponen, Juhani & Saaritsa, Sakari (toim.) Nälkämaasta hyvinvointivaltioksi: Suomi kehityksen kiinniottajana. Gaudeamus, sivut 111–127.

Heinonen, Juha-Pekka 2005. Opetussuunnitelmat vai oppimateriaalit. Peruskoulun opettajien käsityksiä opetussuunnitelmien ja oppimateriaalien merkityksestä opetuksessa. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Hiekkanen, Tomi 2014. Kronologisuudesta kohti temaattisuutta: Vuoden 1994 lukion historian opetussuunnitelman perusteiden laadinta. Pro gradu -tutkielma, Jyväskylän yliopisto.

Holappa, Arja-Sisko 2007. Perusopetuksen opetussuunnitelma 2000-luvulla – uudistus paikallisina prosesseina kahdessa kaupungissa. Oulu: Oulun yliopisto.

Holmén, Janne 2018. Demokraattinen koulu: Yhdenvertaisuudesta ja osallisuudesta 1960–2020. Teoksessa Meinander, Henrik; Karonen, Petri & Östberg, Kjell (toim.) Kansanvallan polkuja: Demokratian kehityspiirteitä Suomessa ja Ruotsissa 1800-luvun lopulta 2020-luvulle. Tampere: Suomen Yliopistopaino Oy, sivut 287–330.

Jakku-Sihvonen, Ritva & Rajanen, Jari 2002. Koulutuksen ohjausjärjestelmän kehittäminen ajankohtaista. Kasvatus: Suomen kasvatustieteellinen aikakauskirja.

Johnson, Peter 2007. Perusopetus – nykypäivän kansansivistystä. Teoksessa Johnson, Peter (toim.) Suuntana yhtenäinen perusopetus? – Uutta koulukulttuuria etsimässä. PS-kustannus: Jyväskylä, sivut 13–45.

Johnson, Peter 2007. Koulu muutoshaasteiden kohteena. Teoksessa Johnson, Peter (toim.) Suuntana yhtenäinen perusopetus? – Uutta koulukulttuuria etsimässä. PS-kustannus: Jyväskylä, sivut 71–84.

Johnson, Peter 2007. Perusopetuksen yhtenäisyys muutoshaasteena. Teoksessa Johnson, Peter (toim.) Suuntana yhtenäinen perusopetus? – Uutta koulukulttuuria etsimässä. PS-kustannus: Jyväskylä, sivut 85–103.

Kalela, Jorma 2002. Historiantutkimus ja historia. 2. painos. Helsinki: Gaudeamus.

Kansanen, Pertti 1995. The Deutsche Didaktik and the American Research on Teaching. Teoksessa Kansanen, Pertti (toim.) Discussions on Some Educational Issues VI. Helsingin yliopisto, sivut 97–118.

Kartovaara, Eija 2007. Perusopetuksen vuoden 2004 opetussuunnitelmauudistus: Kehittämisverkostoon ja kokeiluun osallistuneiden kuntien ja koulujen näkemyksiä ja ratkaisuja. Opetushallitus.

Kokkinen, Arto 2019. Koulutus, inhimillinen pääoma ja talouskasvu. Teoksessa Laine, Jaana; Fellman, Susanna; Hannikainen, Matti & Ojala, Jari (toim.) Vaurastumisen vuodet: Suomen taloushistoria teollistumisen jälkeen. Gaudeamus, sivut 203–218.

Koponen, Juhani & Saaritsa, Sakari 2019. Suomi, historia, kehitys. Teoksessa Koponen, Juhani & Saaritsa, Sakari (toim.) Nälkämaasta hyvinvointivaltioksi: Suomi kehityksen kiinniottajana. Gaudeamus, sivut 10–34.

Koponen, Juhani & Saaritsa, Sakari 2019. Tie Suomeen: Toinen kertomus. Teoksessa Koponen, Juhani & Saaritsa, Sakari (toim.) Nälkämaasta hyvinvointivaltioksi: Suomi kehityksen kiinniottajana. Gaudeamus, sivut 335–373.

Kosunen, Tapio & Huusko, Jyrki 2002. Opetussuunnitelma opettajan työn ja kouluyhteisön kehittämisen välineenä. Teoksessa Julkunen, Marja-Liisa (toim.) Opetus, oppiminen, vuorovaikutus. Werner Söderström Osakeyhtiö, sivut 202–226.

Kotiranta, Tuija & Virkki, Tuija 2011. Toimijuus ja sosiaalisen toiminnan teoria. Teoksessa Kotiranta, Tuija; Niemi, Petteri & Haaki, Raili (toim.) Sosiaalisen toiminnan perusta. Helsinki University Press, sivut 113–132.

Krokkfors, Leena 2017. Opetussuunnitelman pedagogiset mahdollisuudet – opettajat uuden edessä. Teoksessa Autio, Tero; Hakala, Liisa & Kujala, Tiina (toim.) 2017. Opetussuunnitelmatutkimus – Keskustelunavauksia suomalaiseen kouluun ja opettajankoulutukseen. Tampere: Suomen Yliopistopaino Oy.

Kuikka, Martti T. 2001. Kasvatuksen historian tutkimus. Helsinki: Otava.

Kuusela, Anssi 2003. Luokaton vai luokallinen, valikointi vai valtauttaminen. Kamppailu koulutus- ja opetuskäsityksen jouston ja eriytymisen rajoista lukiossa osana nuorisoasteen koulutusjärjestelmän uudistamista. Turku: Turun yliopiston julkaisuja.

Laakkonen, Simo & Vuorisalo, Timo 2019. Ympäristökysymys. Teoksessa Laine, Jaana; Fellman, Susanna; Hannikainen, Matti & Ojala, Jari (toim.) Vaurastumisen vuodet: Suomen taloushistoria teollistumisen jälkeen. Gaudeamus, sivut 245–263.

Laine, Tuula 2010. Opettajien näkemyksiä perusopetuksen opetussuunnitelmajärjestelmästä. Teoksessa Sulonen et. al. Esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmajärjestelmän toimivuus. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 52, sivut 113–148.

Lehtisalo, Liekki & Raivola, Reijo 1999. Koulutus ja koulutuspolitiikka 2000-luvulle. Juva: WSOY.

Lehtisalo, Liekki 1994. Uuteen koulutusajatteluun. Tieto, kulttuuri, työ oppimisyhteiskunnassa. Werner Söderström Osakeyhtiö.

Lindblad, Sverker 2001. Koulutus ja sen muuttuvat merkitykset pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa – Löydöksiä ja fragmentteja koulutusta koskevasta tutkimuksesta. Teoksessa Jauhiainen, Arto; Rinne, Risto & Tähtinen, Juhani (toim.) Koulutuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit. Turku, Suomen Kasvatustieteellinen Seura, sivut 45–72.

Lindström, Aslak 2005. Kansalliset opetussuunnitelmat yhteiskunnallisina uudistajina. Teoksessa Hämäläinen, Kauko; Lindström, Aslak & Puhakka, Jorma (toim.) Yhtenäisen peruskoulun menestystarina. Helsinki: Yliopistopaino, sivut 18–35.

Matero, Risto-Matti 2018. Ihmisen ja luonnon kumppanuudesta kuluttajan oikeuksiin. Muuttuva ihmiskäsitys Suomen ja Saksan vihreiden puolueohjelmissa 1980-2002. Pro gradu -tutkielma, Jyväskylän yliopisto.

Meisalo, Veijo & Lavonen, Jari 1994. Fysiikka ja kemia opetussuunnitelmassa. Helsinki: Opetushallitus.

Myllyniemi, Sami 2008. Koulutus. Teoksessa Autio, Minna; Eräranta, Kirsi & Myllyniemi, Sami (toim.) Polarisoitua nuoruus? Nuorten elinolot -vuosikirja

2008. Nuorisotutkimusverkosto, Nuorisoasiain neuvottelukunta, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (Stakes), sivut 23–35.

Nevalainen, Pasi 2016. Suuret liikelaitokset - uuden julkisen hallinnon muurimurtajat? Hallinnon tutkimus, 35 (2), sivut 163–171.

Nevalainen, Raimo; Kimonen, Eija & Hämäläinen, Seppo 2001. Curriculum Changes in the Finnish Comprehensive School: The Lessons of Three Decades. Teoksessa Kimonen, Eija (toim.) Curriculum Approaches. Readings and Activities for Educational Studies. Jyväskylä: University of Jyväskylä, sivut 123–141.

Ojala, Jari; Fellman, Susanna; Hannikainen, Matti & Laine, Jaana 2019. Vaurastuva Suomi. Teoksessa Laine, Jaana; Fellman, Susanna; Hannikainen, Matti & Ojala, Jari (toim.) Vaurastumisen vuodet: Suomen taloushistoria teollistumisen jälkeen. Gaudeamus, sivut 9–16.

Patton, Michael Quinn 2002. Qualitative research & evaluation methods. 3. painos. Thousands Oaks: Sage.

Pietilä, Asta & Toivanen, Osmo 2000. Opetussuunnitelmatyö kunnissa ja peruskouluissa vuosina 1994–1999. Kehittyvä koulutus 2/2002. Helsinki, Opetushallitus.

Pinar, William F. 2012. What is curriculum theory? 2. painos. New York: Routledge.

Pinar, William F.; Reynolds, William M.; Slattery, Patrick & Taubman, Peter M. 1995. Understanding Curriculum. An Introduction to the Study of Historical and Contemporary Curriculum Discourses. New York: Peter Lang Publishing.

Poikonen, Pirjo-Liisa 2003. Opetussuunnitelma on sitä elämää. Päiväkotikouluyhteisö opetussuunnitelman kehittäjänä. Jyväskylän yliopisto.

Pyhälto, Kirsi & Soini, Tiina 2007. Opetussuunnitelma koulun kehittämisen välineenä. Teoksessa Johnson, Peter (toim.) Suuntana yhtenäinen perusopetus? – Uutta koulukulttuuria etsimässä. PS-kustannus: Jyväskylä, sivut 143–189.

Pöysä, Jyrki 2010. Lähiluku vaeltavana käsitteenä ja tieteidenvälisenä metodina. Teoksessa Pöysä, Jyrki; Järviluoma, Helmi & Vakimo, Sinikka (toim.) Vaeltavat metodit. Joensuu: Suomen Kansantietouden Tutkijain Seura, sivut 331–360.

Rantala, Jukka & Ahonen, Sirkka 2015. Ajan merkit: Historian käyttö ja opetus. Helsinki: Gaudeamus.

Rauste-von Wright, Maijaliisa 1997. Opettaja tienhaarassa: Konstruktivisia käytännössä. Jyväskylä: Atena.

Rauste-von Wright, Maijaliisa; Soini, Tiina; Pyhältö, Kirsi Maria; Eerola, Satu; Pyhälä, Salla & Rämä, Irene 2003. Koulun eksperttiys – Tutkimus yhtenäisen perusopetuksen toteutumisen ehdoista. Helsingin kaupungin opetusviraston julkaisusarja A1.

Renvall, Pentti 1965. Nykyajan Historiantutkimus. Porvoo.

Rinne, Risto; Mäkinen, Jarkko; Olkinuora, Erkki & Suikkanen, Asko 2006. Linda ja elinikäisen koulutuksen muuttuvat lähtökohdat. Teoksessa Mäkinen, Jarkko; Olkinuora, Erkki; Rinne, Risto & Suikkanen, Asko (toim.) Elinkautisesta työstä elinikäiseen oppimiseen. PS-kustannus: Jyväskylä, 11–21

Rokka, Pekka 2011. Peruskoulun ja perusopetuksen vuosien 1985, 1994 ja 2004 opetussuunnitelmien perusteet poliittisen opetussuunnitelman teksteinä. Tampere: University Press.

Saari, Antti; Salmela, Sauli & Vilkkilä, Jarkko 2017. Bildung- ja curriculumperinteet suomalaisessa opetussuunnitelma-ajattelussa. Teoksessa Autio, Tero; Hakala, Liisa & Kujala, Tiina (toim.) Opetussuunnitelmatutkimus – Keskustelun-avauksia suomalaiseen kouluun ja opettajankoulutukseen. Tampere: Suomen Yliopistopaino Oy, sivut 61–82.

Salminen, Jari 2012. Koulun pirulliset dilemmat. Helsinki: Teos.

Salminen, Jaanet & Annevirta, Tiina 2014. Opetussuunnitelman perusteiden välittämä ohjaus - mitä, kenelle ja miksi? Suomen kasvatustieteellinen aikakauskirja, 45 (4), 333–348.

Seikkula-Leino, Jaana 2006. Perusopetuksen opetussuunnitelmauudistus 2004–2006 ja yrittäjyyskasvatuksen kehittäminen – Paikallinen opetussuunnitelmatyö yrittäjyyskasvatuksen näkökulmasta. Helsinki: Yliopistopaino.

Seikkula-Leino, Jaana 2013. Opetussuunnitelmien paikallinen uudistus perusopetuksessa vuosina 2004–2006. Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisuja A: 215.

Siekkinen, Kirsi 2017. Koulutuksellisen tasa-arvon diskurssit ja toimijat peruskoulun tuntijakouudistuksessa. Jyväskylän yliopisto.

Silvennoinen, Heikki; Kalalahti, Mira & Varjo, Janne 2018. Koulutuspoliittinen tasa-arvo 2000-luvun Suomessa. Teoksessa Rinne, Risto; Haltia, Nina; Lempinen, Sonia & Kaunisto, Tuuli (toim.) Eriarvoistuva maailma - tasa-arvoistava koulu? Suomen kasvatustieteellinen seura, sivut 93–120.

Sulonen, Katriina; Heilä-Ylikallio, Ria; Junntila, Niina; Kola-Torvinen, Pia; Laine, Tuula; Ropo, Eero; Suortamo, Markku; Knubb-Manninen, Gunnel & Korkeakoski, Esko 2010. Esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmajärjestelmän toimivuus. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 52.

Syrjäläinen, Eija 2001. Opetussuunnitelmauudistuksesta koulutusmarkkinoille – jaksako opettaja. Teoksessa: Ropo, Eero (toim.) Opettajuus ja opetussuunnitelma koulun muutoksessa. Tampereen yliopisto, sivut 47–76.

Syrjäläinen, Eija & Värri, Veli-Matti 2004. Opettajuudesta, opettajan koulutuksesta ja kasvatustieteen rekonseptualisoinnista. Tiedepolitiikka 29 (2), sivut 29–32.

Tanttu, Kimmo 2005. Peruskoulusta yhtenäiseen perusopetukseen. Teoksessa Hämäläinen, Kauko; Lindström, Aslak & Puhakka, Jorma (toim.) Yhtenäisen peruskoulun menestystarina. Helsinki: Yliopistopaino, sivut 108–115.

Tiihonen, Seppo 1995. Hallintohistorian tutkimuksesta. Teoksessa Stenvall, Jari & Tiihonen, Seppo (toim.) Julkinen hallinto menneisyyden puristuksessa. Näkökulmia hallintohistorialliseen tutkimukseen. Tampere: Tampereen yliopisto, sivut 3–52.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli 2018. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Uudistettu laitos. Helsinki: Tammi.

Vainio-Korhonen, Kirsi 2017. Vastuullinen historia. Teoksessa Lidman, Satu, Koskivirta, Anu & Eilola, Jari (toim.) Historiantutkimuksen etiikka. Gaudeamus, sivut 29–47.

Välimaa, Jussi; Ursin, Jani; Lasonen, Johanna; Aittola, Helena; Hoffman, David; Kärkkäinen, Katarzyna; Muhonen, Reetta; Piesanen, Ellen & Volanen, Matti Vesa 2011. Koulutuksen ja yhteiskunnan välistä suhdetta kartoittamassa. Teok-

nessä Lasonen, Johanna & Ursin, Jani (toim.) Koulutus yhteiskunnan muutoksissa: jatkuvuuksia ja katkoksia. Jyväskylä: Suomen kasvatustieteellinen seura, sivut 9–21.

Väärälä, Reijo 2000. Tarvitseeko Suomi syrjäytymisen vastaista ohjelmaa? Teoksessa Heikkilä, Matti & Karjalainen, Jouko (toim.) Köyhyys ja hyvinvointivaltion muutos. Gaudeamus, 74–85.

Waring, Mary 1975. Aspects of the Dynamics of Curriculum Reform in Secondary School Science. University of London.

Internetlähteet

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ 1.12.2015. Opsia. Saatavissa osoitteessa <https://www.oaj.fi/ajankohtaista/julkaisut/2015/opsia/>. Viitattu 27.8.2020.

Valtioneuvoston tiedote 29.3.2012. Pirhonen ja Lehikoinen ylijohtajiksi opetus- ja kulttuuriministeriöön. Saatavissa osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/-/1410845/pirhonen-ja-lehikoinen-ylijohtajiksi-opetus-ja-kulttuuriministerioon>. Viitattu 28.8.2020.

Yle 16.3.2010. Olli Luukkainen hakee OAJ:n johtoon. Saatavissa osoitteessa <https://yle.fi/uutiset/3-5527890>. Viitattu 26.8.2020.

LIITTEET

LIITE 1 OPETUSSUUNNITELMAUUDISTUKSEN TYÖRYHMÄT³¹⁵

1. Ohjausryhmä
2. Opetussuunnitelmaryhmät
 - Perusopetuksen tavoite, tehtävä sekä oppilaan arviointi
 - Opetussuunnitelmaprosessi
 - Aihekokonaisuudet
 - Äidinkieli ja kirjallisuus
 - Modersmålet och litteratur
 - Toinen kotimainen kieli ja vieraat kielet
 - Ainekohtaiset jaokset:
 - Englanti
 - Ruotsi
 - Ranska
 - Saksa
 - Venäjä
 - Toinen kotimainen kieli, Finska
 - Kotimaisten kielten kielikylpyopetus ja vieraskielinen opetus
 - Saamen kieli
 - Romanikieli
 - Matematiikka
 - Biologia ja maantieto*
 - Fysiikka ja kemia*
 - Terveystieto*
 - Ympäristö- ja luonnontieto* (koottiin 3 edellisestä ryhmästä)
 - Uskonto
 - Elämäkatsomustieto
 - Historia ja yhteiskuntaoppi
 - Musiikki*
 - Kuvataide*
 - Käsityö*
 - Taide ja käsityö* (koottiin 3 edellisestä ryhmästä)
 - Kotitalous
 - Liikunta
 - Oppilaanohjaus
 - Oppilashuolto ja kodin ja koulun yhteistyö
 - Erytystä tukea tarvitsevien opetus
 - Maahanmuuttajien opetus
 - Perusopetukseen valmistava opetus

³¹⁵ Opetushallituksen arkisto, liite perusopetuksen opetussuunnitelmatyöryhmät 3.10.2001.

LIITE 2 USEAMPAA TAHOA EDUSTAVAT TOIMIJAT

Apajalahti, Martti - Opetushallitus (opetusneuvos)

ohjausryhmä, jäsen

perusopetuksen tavoite, tehtävä sekä oppilaan arviointi, puheenjohtaja

Geber, Erik - Opetushallitus (opetusneuvos)

toinen kotimainen kieli ja vieraat kielet, jäsen

toinen kotimainen kieli, finska, puheenjohtaja

Ikonen, Kristiina - Opetushallitus (ylitarkastaja)

maahanmuuttajien opetus, puheenjohtaja

perusopetukseen valmistava opetus, puheenjohtaja

Kyllönen, Marjo - Helsingin kaupunki (projektisuunnittelija)

uskonto, jäsen

perusopetuksen tavoite, tehtävä sekä oppilaan arviointi, jäsen

Laurén, Henrik - Opetushallitus (opetusneuvos)

matematiikka, jäsen

fysiikka ja kemia, jäsen

Lipsanen, Sinikka - Opetushallitus (ylitarkastaja)

toinen kotimainen kieli ja vieraat kielet, jäsen

kotimaisten kielten kielikylpyopetus ja vieraskielinen opetus, jäsen

Luukkainen, Olli - Suomen Kuntaliitto (erityisasiantuntija)

ohjausryhmä, jäsen

opetussuunnitelmaprosessi, jäsen

Merimaa, Erkki - Opetushallitus (ylitarkastaja)

ohjausryhmä, jäsen

oppilaanohjaus, puheenjohtaja

erityistä tukea tarvitsevien opetus, puheenjohtaja

Mustaparta, Anna-Kaisa - Opetushallitus (opetusneuvos)

kotimaisten kielten kielikylpyopetus ja vieraskielinen opetus, puheenjohtaja

toinen kotimainen kieli ja vieraat kielet, jäsen

Oker-Blom, Gun - Opetushallitus (opetusneuvos)

ohjausryhmä, jäsen

modersmålet och litteratur, puheenjohtaja

Parkkinen, Hely - Opetushallitus (projektipäällikkö)

ohjausryhmä, jäsen
opetussuunnitelmaprosessi, puheenjohtaja

Peltonen, Heidi - Opetushallitus (ylitarkastaja)

terveystieto, puheenjohtaja
oppilashuolto ja kodin ja koulun yhteistyö, puheenjohtaja

Sarras, Riitta - Opetusalan Ammattijärjestö OAJ (asiamies)

ohjausryhmä, jäsen
perusopetuksen tavoite, tehtävä sekä oppilaan arviointi, jäsen