

Haminan kaupungin kasvatus- ja koulutuspalveluiden lausunto luonnoksesta hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta ja siihen liittyvistä laeista

Diaarinumero VN/32974/2023

Onko oppimisen ja koulunkäynnin tuen kokonaisuudistus tarpeellinen?

Oppimisen ja koulunkäynnin tuen kokonaisuudistus on tarpeellinen. Eri kunnissa ja kunnan sisällä myös eri kouluissa käsitykset nykymallin tuen portaiden rajoista ja tuen portailla siirtymisen kriteereistä eroavat toisistaan. Myös pedagogisiin asiakirjoihin liittyvät päällekkäisyydet ja niihin liittyvä työmäärä aiheuttaa pulmia.

Onko oppimisen ja koulunkäynnin tuelle määritelty kokonaisrakenne tarkoituksenmukainen?

Kokonaisrakenne, jossa oppimisen ja koulunkäynnin tuki jaetaan ennakoiviin ja oppilaskohtaisiin tukitoimiin eli kahdelle portaalle, on sinänsä toimiva. Nimitykset saattavat aiheuttaa sekaannusta, koska ennakoivissa tukitoimissakin on toimia, jotka kohdistuvat ryhmän tiettyyn tai tiettyihin oppilaisiin (esim. ennakoiva tukiopeutus ja opetuskielen tukiopeutus) ja ovat siten oppilaskohtaisia. Samoin erityisopettajan antama ennakoiva erityisopetus kohdistuu pääosin tukea tarvitseviin oppilaisiin vaikkakin ryhmätasolla. Tuen "portaiden" nimityksiä voisikin vielä tarkentaa.

Onko ennakoivia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Tukiopeutusta annetaan nykytilanteessakin sekä ennakoivasti että kertaavasti paljon. Mitä uutta lakiuudistus tuo? Mitä tarkoittaa ennakoiva tukiopeutus esiopetuksessa?

Voimassa olevien opetussuunnitelman perusteiden mukaan *tukiopeutusta annetaan joko oppilaan työjärjestyksen mukaisten, sellaisten oppituntien aikana, joihin tuen tarve liittyy, tai oppituntien ulkopuolella. Erilaisia joustavia ryhmittelyjä voidaan käyttää tukiopeutuksen toteuttamisessa.* Lakiesityksen mukaan ennakoivalla tukiopeutuksella tarkoitettaisiin muun opetuksen *lisäksi* järjestettäviä tukiopeutustunteja tai -tuokioita. Muun opetuksen lisäksi järjestettävä tukiopeutus ei ratkaise nykyisinkin kouluissa läsnä olevaa ongelmaa, jossa oppilaat eivät joko tule ennen koulupäivää tai jää koulupäivän jälkeen järjestettävään tukiopeutukseen eivätkä näin sitoudu tarjottuun tukeen. Tukiopeutuksen mahdollisuus tulisikin antaa joustavien ryhmittelyjen ja oppituntien aikaisen lisätuen muodossa, kuten nykyinen opetussuunnitelma ohjaa.

Opetuskielen tukiopeutus on hyvä uudistus. Kuitenkin se kohtaa todennäköisesti samat, edellä kuvatut oppilaiden sitoutumiseen ja sitoutumatta jättämiseen liittyvät ongelmat.

Erityisopettajan antamaa ennakoivaa erityisopetusta annetaan nykytilanteessakin yleisen tuen oppilaille paljon. Miten ryhmään suuntautuvassa ennakoivassa erityisopetuksessa taataan se, että erityisopettajista



ei muodostu ohjaushenkilöstöä, koska yhteissuunnittelu-aikaa ei kuitenkaan ole aiempaa enemmän? Riittääkö noin yhdestä kahteen tuntiin viikossa ryhmää kohti ennakoivaksi erityisopetukseksi, kun ennakoivaan erityisopetukseen kuuluu ryhmään kohdistuvan tuen lisäksi myös konsultointi ja kun kaikkiin ennakoiviin tukitoimiin (ennakoiva tukiopeetus, opetuskielen tukiopeetus ja ennakoiva erityisopetus) resursoidaan 0,127 tuntia/oppilas/viikko eli 15 oppilaan ryhmää kohti 2 viikkotuntia?

0,127 tuntia/oppilas/viikko on resurssina pieni ennakoiviin tukitoimiin, mikäli painopistettä todella halutaan siirtää ennakoivaan suuntaan. Kaksi viikkotuntia 15 oppilaan ryhmää kohti on vähän, mikäli halutaan vaikuttavasti antaa ennakoivaa tukiopeutusta, opetuskielen tukiopeutusta ja ennakoivaa erityisopettajan antamaa opetusta. Todennäköisesti huomataan hyvin pian, että ennakoivat tukitoimet eivät riitä, koska annettu resurssi ei riitä, jolloin siirrytään oppilaskohtaisiin tukitoimiin. Ongelmana on myös se, että tukiopeutukseen osallistuminen jää todennäköisesti melko vähäiseksi. Pitäisikö oma resurssinsa antaa ennakoivaan ja opetuskielen tukiopeutukseen ja oma resurssinsa ennakoivaan erityisopetukseen?

Ennakoiviin tukitoimiin – ennen oppilaskohtaisiin tukitoimiin siirtymistä – tulisi vähintään opetussuunnitelmatasolla liittää myös muut kasvua, oppimista ja koulunkäyntiä tukevat keinot, kuten eriyttäminen, samanaikaisopettajuus ja ryhmäkohtaiset ohjaajapalvelut. Lisäksi lakiesityksessä ennakoivat tukitoimet keskittyvät lähinnä oppilaan oppimisen tukemiseen. Ennakoivissa tukitoimissa tulisi tuoda kuitenkin ottaa huomioon myös oppilaiden sosioemotionaaliset pulmat ja oppimis- ja koulunkäyntikyvyn tukeminen.

Tuleeko kunnille lisärahoitusta tuntikehykseen lisättäviin ennakoiviin tukitoimiin (esityksessä 0,127 tuntia/oppilas/viikko)? Entä millä tavalla ennakoivat tukitoimet resursoidaan esiopetukseen?

Ovatko oppilaskohtaisia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

esityksen sivun 69 ensimmäisessä kappaleessa todetaan, että *ennakoivien tukitoimien riittämättömyys voidaan todeta poikkeuksellisesti aikaisempien tietojen perusteella jo perusopetuksen alkaessa sellaisella oppilaalla, joka tarvitsee opetukseen osallistumiseksi tulkitsemispalvelua tai apuvälineitä*. Tarkoittaako tämä sitä, että kaikki muut oppilaat aloittaisivat perusopetuksen “yleisopetuksen” ryhmässä ennakoivilla tukitoimilla, vaikka oppilaskohtaisia tukitoimia olisi ollut käytössä jo esiopetuksessa?

Mitä tarkoittavat *erityisopettajan antama opetus pienryhmässä ja erityisluokanopettajan antama opetus erityisluokassa* ja mikä ero niillä on? Entä kuinka nämä toteutetaan varhaiskasvatuksen järjestämässä esiopetuksessa? Voiko oppilas opiskella koko oppiaineen oppimäärän erityisopettajan opettamana pienryhmässä vai vain osan tunneista? Entä voiko oppilas saada erityisluokanopettajan antamaa opetusta erityisluokassa vain osan tunneista ja opiskella muutoin “yleisopetuksen” ryhmässä?

Lakiesityksestä jää epäselväksi, kenellä on kelpoisuus opettaa ja oikeus arvioida “yksilöllistettyjä” oppiaineita eli oppiaineita, joiden oppimäärää tai tavoitteita on rajattu (20 h §)? Lakiesityksessä todetaan,



että oppimäärästä tai tavoitteista poikkeaminen on viimesijainen toimi. Kuitenkin sivulla 77 todetaan, että *oppimäärän rajaaminen voitaisiin tehdä vain sellaiselle oppilaalle, joka saa oppilaskohtaisena tukitoimena erityisopettajan antamaa opetusta pienryhmässä tai erityisluokanopettajan antamaa opetusta erityisluokassa*. Mikä poikkeaminen siis edellyttää, jos se on viimesijainen toimi? Säilyykö erityisten painoalueiden käyttö ennen rajaamista ja mihin erityiset painoalueet kirjataan, mikä olisi kuitenkin opetuksen suunnitelmallisuuden ja tuen järjestämisen kannalta olennaista? Entä kuka on kelpoinen opettamaan oppimäärältään tai tavoitteiltaan rajattuja oppiaineita ja kenellä on oikeus arvioida?

Oppilaalla olisi oikeus saada oppilaskohtaisia tukitoimia esityksen mukaan viipymättä, jos ryhmässä toteutetut ennakoivat tukitoimet olisivat riittämättömiä. Kuinka kauan ja missä laajuudessa siis ennakoivia tukitoimia pitäisi antaa, jos oppilaskohtaisia tukitoimia pitäisi järjestää *viipymättä*?

Ennakoiviin ja oppilaskohtaisiin tukitoimiin liittyvät käsitteet kuten *tilapäisyys, säännöllisyys, riittämättömyys* ja *viipymättä* ovat tulkinnanvaraisia ja aiheuttavat todennäköisesti hämmennystä ja erilaisia kuntakohtaisia käytänteitä, minkä vuoksi olisi hyvä, että näitä määriteltäisiin tarkemmin joko laki- tai opetussuunnitelmatasolla.

Ovatko tuen asiakirjoja ja hallintopäätöstä koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Yleisesti voidaan todeta, että hallintopäätökset tulevat lain myötä lisääntymään, koska myös nykyisen lain mukaisesta tehostettuun tukeen kuuluvasta säännöllisestä erityisopetuksesta tehdään tulevaisuudessa hallintopäätös. Lakimuutos ei siis vastaa päätöksenteon keventämiseen liittyvään tavoitteeseensa.

Se, että oppilaskohtaisten tukitoimien tarpeen arviointi ei enää edellytä moniammatillista yhteistyötä, on hyvä ja prosessia keventävä uudistus. Samoin olisi hyvä, että selvästi kirjattaisiin auki se, että tietty lääketieteellinen diagnoosi ei automaattisesti tarkoittaisi tiettyjen tukitoimien toteuttamista tai päätöstä opetuksen järjestämisestä 20 i §:n mukaisesti. Tämä pitää saada selvästi myös lääketieteellisten lausuntojen kirjoittajille tiedoksi.

Esityksestä jää epäselväksi se, mitä tarkoittaa sivun 74 toisessa kappaleessa todettu *tukitoimien tarpeen arviointi ei edellyttäisi erillisen dokumentin tuottamista*. Kuitenkin esityksen mukaan tukea koskevassa päätöksessä olisi määrättävä oppilaan oppilaskohtaiset tukitoimet oppilaan tukitoimia koskevan arvion mukaisesti. Jonkinlainen dokumentti päätöstä varten olisi kuitenkin tehtävä, joten tulevatko arviointi ja suunnitelma olemaan samassa dokumentissa?

Lakiesityksessä mainitaan, että oppilaskohtaisia tukitoimia koskevan päätöksen tarkistamisesta ei tulevaisuudessa säädettäisi. Olisi kuitenkin hyvä, että jonkinlaisista nivelvaihetarkistuksista kuitenkin säädettäisiin, jotta pysähdyttäisiin aidosti pohtimaan oppilaan tuen tarvetta. Muutoin riskinä on, että kunnissa on yhä enemmän oppilaskohtaisia tukitoimia saavia oppilaita, jotka saattaisivat kuitenkin pärjätä saamansa oppilaskohtaisen tuen myötä kevyemmällä tukitoimilla.



Lakiesityksessä mainitaan, että tukea koskevassa päätöksessä määrättäisiin 31 § mukaisista *oppilaskohtaisista* tulkitsemis- ja avustajapalveluista. Samoin sivulla 72 todetaan, että *yksilökohtaiset avustajapalvelut tulisivat kyseeseen tilanteissa, joissa muut osana koulun perustoimintaa järjestettävät oppimista tukevat opetusjärjestelyt ja mahdollinen ryhmäkohtainen koulunkäyntiavustaja eivät tukisi oppilaan perusopetuksen oppimäärän ja opetussuunnitelman tavoitteiden saavuttamista*. Mikäli tämä muotoilu todella tarkoittaa sitä, että päätöksessä määrätään vain oppilaskohtaisesta eli henkilökohtaisesta ohjaajasta, niin uudistus on tarpeellinen ja nykytilannetta selkeyttävä. Opetuksen järjestäjille on ollut paikoin epäselvää, määrätäänkö nykytilanteessa erityisen tuen päätöksissä vain henkilökohtaisista ohjaajista vai myös ryhmäkohtaisista ohjaajista. Tässä lakiesityksessä ryhmäkohtaisen ohjaajan palvelut tulkitaan siis koulun perustehtäväksi, josta ei määrättäisi tukea koskevassa päätöksessä.

Muita huomiota herättäviä seikkoja

Opetusryhmien muodostamisessa huomioon otettava oppilaskohtaisena tukitoimena erityisopettajan antamaa opetusta saavien oppilaiden määrä (5) on ajatuksena hyvä. Kuitenkin opetusryhmässä saattaa olla myös muunlaista tukea tarvitsevia, kuten esimerkiksi suoraan perusopetukseen valmistavasta opetuksesta tulleita oppilaita tai oppilaita, joilla on sosioemotionaalisia haasteita. Tämänkaltaisissa ryhmissä viisi säännöllistä erityisopettajan antamaa opetusta saavaa oppilasta on jo paljon.

Opetuksen järjestäjän näkökulmasta lukukausittainen opetusryhmien tarkastelu on pulmallista: lakiesityksessä esitetään, että viiden oppilaan enimmäismäärä voisi ylittyä enintään sen lukukauden ajan, jona oppilas on siirtynyt kouluun. Tämä tarkoittaisi sitä, että jos oppilas siirtyisi kouluun syyslukukaudella, pitäisi opetusryhmät järjestää uudestaan kevätlukukaudeksi, mikä on ongelmallista sekä opetusryhmän ryhmäytymisen että koulutuksen järjestäjän tuntikehysresursoinnin näkökulmasta. Lisäksi esityksessä todetaan, että tilapäisellä ylittämällä tarkoitettaisiin tilanteita, jolloin kouluun siirtyisi oppilas toisesta koulusta tai toisen opetuksen järjestäjän koulusta kesken lukuvuoden. On kuitenkin huomattava, että lukukauden aikana myös yhden opetusryhmän sisältä voi nousta uusia oppilaita, jotka tarvitsevat oppilaskohtaisena tukitoimena erityisopettajan antamaa opetusta.

Opetusryhmien muodostamiseen liittyvät säädökset herättävät kysymyksen, saavatko kunnat korvamerkittyä lisärahoitusta ryhmien muodostamiseen? Millä perusteella rahoitus jaetaan?

Nykyisen perusopetuslain 18 §:ssä todetaan, että *oppilaan opiskelu voidaan järjestää osittain toisin kuin tässä laissa ja sen nojalla säädetään ja määrätään, jos - - - 3) se on perusteltua oppilaan terveydentilaan liittyvistä syistä*. Tällä pykälällä on voitu lyhentää oppilaan koulupäivää esimerkiksi oppilaan lääkärin toteamien psyykkisten pulmien vuoksi. Lakiesityksen 18 § 3 momentissa säädettäisiin, että oppilaan opetus voidaan painavasta syystä järjestää osittain toisin kuin laissa säädetään. Mitä ovat nämä painavat syyt? Kuka määrittelee painavan syyn? Painava syy on tulkinnanvaraisempi käsite kuin nykyisin 18 § mukainen terveydentilaan liittyvä syy. Terveydelliset syyt mainitaan vain 20 h § 4 momentissa, jossa säädetään oppiaineen oppimäärästä vapauttamisesta.



Erikoissairaanhoidossa olevan oppilaan opetus ja konsultatiivinen sairaalaopetuspalvelu herättävät myös kysymyksiä. Lakiesityksessä tarkennetaan, että *muu kuin erikoissairaanhoidossa oleva oppilas* tarkoittaa ns. avohoidossa olevaa oppilasta. Konsultatiivista sairaalaopetuspalvelua olisi lisäksi tarjolla myös *muiden oppilaiden* opettajille. Ns. avohoidossa olevia oppilaita on tällä hetkellä runsaasti, minkä lisäksi myös *muuta oppilaita* on erittäin paljon. Kuinka taataan konsultatiivisen sairaalaopetuspalvelun saatavuus kaikkialla? Mitkä ovat konsultatiiviseen sairaalaopetuspalveluun ohjautumisen perusteet ja millä perusteella sitä saa? Ketkä muodostavat sairaalaopetuspalvelun ammattiryhmän?

Onko teillä parannusehdotuksia esitysluonnokseen?

Esitysluonnoksessa tulisi tarkemmin ottaa kantaa esiopetukseen. Monessa kohdassa viitataan eksplisiittisesti kouluun ja perusopetukseen, ja useimmiten jää epäselväksi, miten laki näkyy esiopetuksessa, jota voidaan järjestää sekä perusopetuksen että varhaiskasvatuksen yhteydessä. Esiopetuksen osalta tulisi tarkastella myös täydentävän varhaiskasvatuksen tukeen liittyvää lakipohjaa. Varhaiskasvatuksen kolmitasoiseen tukeen liittyvä lainsäädäntö ei synkronoidu suunnitteilla olevaan perusopetuslakiin.

Varhennettu oppivelvollisuus on hyvä, aiempaa sääätelyä tarkentava uudistus. Varhennettuun oppivelvollisuuteen ja koululyykkäyksen poistumiseen liittyvän lakimuutoksen voimaantulo vuonna 2026 kuitenkin aiheuttaa ongelmia vuonna 2019 syntyneille lapsille, joille on nykyisin mahdollistamana suunniteltu kaksivuotisen esiopetuksen aloittaminen 6-vuotiaana eli vuonna 2025 eikä heille siten ole tehty päätöstä 5-vuotiaana aloitetusta esiopetuksesta. Kuitenkaan heillä ei ole todellista mahdollisuutta kaksivuotiseen esiopetukseen, koska laki muuttuu vuonna 2026. Tämä aiheuttaa yhdenvertaisuusongelman.

Laki- ja opetussuunnitelmamuutokset tulevat todella nopealla aikataululla, mikä aiheuttaa pulmia opettajien täydennyskoulutuksen ja opetussuunnitelmamuutoksiin perehdyttämisen näkökulmasta.