

Lausunto

14.06.2024

Asia: VN/32974/2023

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta ja siihen liittyvistä laeista**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Onko oppimisen ja koulunkäynnin tuen kokonaisuudistus tarpeellinen?**

Lausunto perusopetuslakiin

JHL näkee lakiesityksessä paljon hyvää, mutta myös kompastuskiviä. Voimassa olevien ohjeistusten tarkentaminen on tarpeellista, mutta esitetty siirtymä pois kolmiportaisesta tuesta ei olisi ollut välttämätön. Näin kokonaisvaltaisen muutoksen sijaan tarkentavilla ohjeistuksilla olisi voitu saada selkeämpi rakenne voimassa olevaan järjestelmään. On harmillista, että tuen järjestelmä ei tämänkään lakiuudistuksen kautta näyttäisi yhtenäistyvän siihen suuntaan, että se seuraisi oppilasta yhtenäisenä jatkumona tarvittaessa aina varhaiskasvatuksesta toisen asteen päättymiseen saakka.

Tavoite siitä, että kussakin opetusryhmässä saisi olla vain viisi tuen tarpeista oppilasta, kun samaan aikaan tuen päätös on tälläkin hetkellä jo neljäsosalla lapsista, on ristiriitainen. Sehän käytännössä tarkoittaisi, että yli 20 oppilaan luokkia ei käytännössä lainkaan voisi jatkossa enää olla. JHL näkee uudessa laissa uhkakuvana riskin siitä, että tuen päätöksiä pyrittäisiin keinoitekoisesti vähentämään, jolloin lapset jäävät ilman tarvitsemaansa tukea.

Esityksessä on tehty laskelmia erityisopettajien määrän lisäämisen tarpeesta, jotka taitavat olla aika alakanttiin valtakunnan tasolla. Onko olemassa laskelmia siitä, kuinka monta luokanopettajaa lisää tarvitaan, kun luokkakokoja pienennetään? Entä toisaalta, kuinka hyvin tuen tarpeeseen voitaisiin vastata lisäämällä koulunkäynninohjaajia kun muistetaan, että kaikki tuen tarve ei ratkea tukiopetusta lisäämällä?

Koulunkäynninohjaajien asemaa kouluissa tulisi vahvistaa määrittelemällä heitä koskevat pätevyysvaatimukset ja työnkuva asetuksessa opetustoimen henkilöstöstä (986/1998). Asetuksessa määritellään jo aamu- ja iltapäivätoiminnan ohjaajan pätevyys. Lisäksi perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa tulisi selkeämmin avata koulunkäynninohjaajan ja opettajan välisen yhteistyön merkitystä oppilaiden oppimisen ja koulunkäynnin tukemisessa. Ohjaaja ei myöskään ole kouluissa säilyttämässä työrauhaa, vaan tukemassa ja ohjaamassa oppilaan opiskelua. Tästä johdannaisvaikutuksena myös muiden oppilaiden opiskeluympäristö rauhoittuu.

Onko oppimisen ja koulunkäynnin tuen uudistuskokonaisuus tarpeellinen?

Olemassa oleva kolmiportaisen tuen malli on erinomainen, mutta resurssien puutteessa se ei ole toteutunut lain määräämällä tavalla. JHL kysyykin, miten tämä uusi malli vastaa paremmin siihen, että oppilaalla on haastavan käytöksen ja oman toiminnan hallinnan kanssa ongelmia? Kouluissa ja esiopetuksessa työskentelevät JHL:n jäsenet ovat tuoneet vahvaa viestiä siitä, että lasten tuen tarve usein liittyy moninlaisiin muihin tekijöihin, kuin varsinaisiin oppimisen ongelmiin. Erilaisten nepsy-lasten älykkyydessä ja oppimiskyvyssä ei ole mitään vikaa, ja toisaalta oikealla ohjauksella myös toiminnan ohjauksen ja käyttäytymisen haasteiden kanssa painiskelevat löytävät keinot opiskella ja oppia. Näiden lasten tarpeisiin ei välttämättä aina vastaa tukiopeetus, vaan oikeanlainen, jatkuva ja pysyvä ohjaus.

Herää kysymys, yritetäänkö uudistuksella jostain syystä tehdä näkymättömäksi tuen tarpeen kasvava määrä? On huolestuttavaa, että näin nopealla vauhdilla tehdään toistuvia isoja uudistuksia, kun koko kokonaisuutta ei ehditä millään miettiä läpi, saati selvittää niiden vaikutuksia tällaisessa kiireessä. JHL kannustaa vahvasti moniammatillisen yhteistyön lisäämiseen ja parantamiseen kouluissa, ja jo yhdenvertaisuuden toteutumisenkin kannalta kuulostaa huolestuttavalta, että jatkossa opettaja olisi ainoa taho määrittelemään lasten tuen tarpeita ja diagnooseja. On muistettava, että varsinaisten diagnoosien ammatillinen osaaminen on terveydenhuollossa. Lisäksi koulun moniammatillisessa henkilökunnassa on opettajan ohella monia muitakin aikuisia, esimerkiksi kuraattori, koulupsykologi ja lasta arjessa lähinnä työskentelevä koulunkäynninohjaaja, jotka ovat varsin hyvin perillä yksittäisten oppilaiden oppimisen haasteista ja tuen tarpeista. Siksi moniammatilliseen yhteistyöhön pitäisi edelleen pääsääntöisesti nojata.

### **Onko oppimisen ja koulunkäynnin tuelle määritelty kokonaisrakenne tarkoituksenmukainen?**

JHL pitää kannatettavana ajatuksena uudistuksen tavoitetta byrokratian ja paperityön vähentämisestä, jolloin opetus- ja kasvatushenkilöstöllä jäisi enemmän aikaa lapsille ja opettamiselle. Positiivinen seuraus voisi olla se, että perheiden ei tarvitsisi odottaa vuositolkulla tuen päätöstä saadakseen lapselle oppimisen tukea. Kysymykseksi kuitenkin nousee, miten näin suuri muutos edesauttaa yhteistyötä hyvinvointialueiden kanssa ja miten se vastaa tarpeeseen parantaa tiedonkulkua eri instanssien välillä. Näin ison uuden muutoksen sijaanhan voisi panostaa byrokratian vähentämiseen jo olemassa olevan kolmiportaisen tuen mallin kohdalla, ja jättää se kuitenkin käyttöön.

### **Onko ennakoivia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?**

Hyvää esityksessä on, että siinä kuitenkin mainitaan se, että edelleen tarvittaessa arviointiin tukitoimien tarpeesta voivat osallistua opettajien lisäksi opiskeluhuollon ammattilaiset tai muut koulun moniammatillisen yhteistyöryhmän ammattilaiset.

Tarvitaan myös tarkennusta siitä, miten ratkaistaan tilanne, jossa ennakoivat tukitoimet eivät riitä. Pitäisi osata erottaa sellainen tuen tarve, joka johtuu oppimisen haasteista, ja sellainen, joka johtuu käytöksen ja toiminnanohjauksen haasteista, jotta tukitoimet toisivat ratkaisuja oppilaiden tilanteisiin.

### **Onko oppilaskohtaisia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?**

Ehdotuksen mukaan tukitoimista tehdään suunnitelma viipymättä, jos ennakoivat tukitoimet ovat riittämättömiä. Nähtävästi opettajan on pääsääntöisesti itsenäisesti tehtävä tämä arvio, sekä aloittaa suunnitelma tukitoimista. Yhteistyö hyvinvointialueiden kanssa on kuitenkin edelleen välttämätöntä, sillä opettajan on kuitenkin oltava selvillä oppilaan mahdollisista diagnooseista ja terveydellisiä tukitoimista tai kuntoutuksesta, ja opettajan arvio voi jäädä ainoaksi dokumentiksi tukitoimista. Opiskeluhoitolaki tulisi tässä yhteydessä myös päivittää, jotta moniammatillinen yhteistyö varmasti toimisi ja olisi kattava niin oppilaskohtaisissa kuin ennakoivissakin tuen tilanteissa.

JHL pitää tärkeänä sitä, että laissa säädettäisiin nykyistä tarkemmin oppilaan oikeudesta saada tukitoimia perusopetuksen oppimäärän suorittamiseksi ja opetukseen osallistumiseksi. Koulunkäynninohjaajan työ on yksi tärkeimmistä ennakoivista tukitoimista. Tuen tarjoaminen on moniammatillista yhteistyötä. Tuki ei ole vain opettajaehtoista, vaan koulun aikuisten yhteistyötä. Koulunkäynninohjaajien asemaa vahvistamalla vahvistetaan myös tuen tarpeen toteutuminen kouluissa.

Jotta tukitoimia voitaisiin antaa viivytyksettä, olisi niitä suunniteltava ja resursoitava ennakoivasti. Oppilaalla olisi aina ensisijaisesti oikeus ennakoiviin tukitoimiin. Säännöllinen erityisopettajan antama opetus pienryhmässä tai osittain muun opetuksen yhteydessä on tärkeää. Erityisopettajan antama tukiopeus ei kuitenkaan aina välttämättä ole se täsmällinen ja tarvittava tukitoimi - erityisesti silloin, kun oppilaalla on esimerkiksi nepsy- tai muita toiminnan hallinnan haasteita. Näissä tapauksissa opiskelun sujumista ohjaava koulunkäynninohjaaja voi antaa opiskelijalle yksilöllisen tehostetun tuen.

### **Onko tuen asiakirjoja ja hallintopäätöstä koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?**

On hyvä, jos byrokratiaa ja hallinnollista taakkaa vähennetään, mutta miten varmistetaan, että tieto silti kulkee kouluja hallinnoivien kuntien ja hyvinvointialueen kuraattorien, psykologien tai sosiaalitoimen jne. välillä ja kaikkien lapsen opinpolulle kuuluvien nivelvaiheiden yli ja niiden mukana loppuun saakka? Onko ehdotuksen mukainen vähennetty hallinnollinen työ tosiaan riittävää?

Kolmiportaisen tuen malliin tyytyväisinä kysymme, miten uudistus parantaisi tuen saamisen yhdenvertaisuutta. Nykyinen ohjeistus on jo erinomainen, mutta tärkeämpi kysymys onkin, miten sitä noudatetaan ja valvotaanko sitä. Miten jatkossa suitsitaan ja valvotaan tulkinnanmahdollisuuksia? Lisäksi herättää huolta, miten erityisopettaja, joka ei tunne lasta eikä hänen tarpeitaan, voi tehdä vaikuttavan tukisuunnitelman ilman moniammatillista yhteistyötä koulun muiden aikuisten kanssa. Miten varmistetaan, että luokassa, jossa on jo viisi tuen tarpeessa olevaa lasta, myös seuraavat tuen tarpeessa olevat saavat tarvitsemansa tuen päätöksen?

Kolmiportaisesta tuesta kahteen kokonaisuuteen siirtyminen voi toki tuoda selkeyttäkin, koska mahdollisuuksia väriin ratkaisuihin on yksi vähemmän, mutta rajan vetäminen ennakoivien tukitoimien piiriin ja oppilaskohtaisten tukitoimien piiriin kuulumisesta on edelleen epäselvä. Hyvää on, että erityislapsia on nyt otettava joka luokkaan, eikä ns. eliittiluokkia enää voi olla. Opettajälähtöisyys tekee kuitenkin prosessista liian suppean ja vaarantaa yhdenvertaisuuden toteutumisen. Tarvitaan myös tarkennusta siitä, miten ratkaistaan tilanne, jossa ennakoivat tukitoimet eivät riitä. Pitäisi osata erottaa sellainen tuen tarve, joka johtuu oppimisen haasteista, ja sellainen, joka johtuu käytöksen ja toiminnanohjauksen haasteista, jotta tukitoimet toisivat ratkaisuja oppilaiden tilanteisiin.

## **Onko teillä täydennettävää esityksen vaikutusarvioihin?**

JHL on huolissaan siitä, että jos koulun kasvatus- ja opetushenkilöstöä ja eri vastuiden jakautumista heidän keskuudessaan ei kirjata riittävän selkeästi lakiin, jää ohjeistus liian epäselväksi ja tulkinnanvaraiseksi. Yhdenvertaisen tuen saamisen toteutumisen kannalta tämä on riski. Yhdenvertaisuus vaarantuu myös liian suoriksi mutkia oikovan byrokratian vähentämiseen pyrkivän moniammatillisen yhteistyön alasajo. Lapsen oppimisen tuen varmistamisen ja perheiden oikeusturvan vuoksi olisi tärkeää pitää kiinni tuen tarpeen arvioinnin ja lapsen diagnosoinnin moniammatillisesta yhteistyöstä, eikä päästää tai sälyttää sitä yksittäisten opettajien käsiin. On myös varsin selvää, että kelpoisten erityisopettajien riittämätön saatavuus johtaa siihen, että lakia on mahdoton noudattaa. Tuskinpa esityksessä laskeskeltu 150 uutta erityisopettajaa valtakunnan tasolla riittää alkuunkaan.

Pyrkimys kohti konsultatiivista sairaalakoulua on riskialtis. JHL katsoo, että sairaalaopetusta ei voida korvata kouluopetuksella ja että kaikille, joille lääkäri on määritellyt sairaalaopetuksen tarpeen, on tarjottava asianmukainen opetus ja paikka sairaalakoulussa. Toki sairaalaopetus tuo kustannuksia, mutta on muistettava miettiä myös sitä, miten paljon maksaa se, että lapsi ei yksinkertaisesti käy koulua.

JHL on myös huolissaan siitä, että lakiuudistus poistaisi eri vaihtoehdot aloittaa opetuksessa aiemmin tai myöhemmin, vaikka ne ovat olleet tärkeitä tuen keinoja yksilöllisten tarpeiden huomioimiseksi. Tämän muutoksen vaikutuksia ei välttämättä ole mietitty loppuun asti, vaan uhkakuvana on, että mennään ajassa taaksepäin ikään kuin apukouluaikeihin, mitä kehitystä JHL ei näe suotuisana.

Herää myös kysymys, onko esityksessä tarpeeksi hyvin arvioitu sitä, että oppilaskohtaisten tukitoimipäätösten mukana tulee opetusryhmäkoon raja, joka voi vaikuttaa opetusryhmien määrän kasvuun ja myös tilan tarpeisiin? Lisäksi JHL ehdottaa, että koulunkäynninohjaaja-ammattinimike otettaisiin käyttöön myös opetusta sääntelevissä asiakirjoissa erimerkityksisen avustaja-nimikkeen sijaan. Päivitys toisi paremmin esille koulunkäynninohjaajien merkitystä kouluissa, ja se korostaisi samalla koulunkäynninohjaajien asemaa moniammatillisessa yhteistyössä.

## **Onko teillä parannusehdotuksia esitysluonnokseen?**

Esitelty uusi oppimisen tuen malli ei varsinaisesti muistuta minkään muun maan oppimisen tuen mallia. Kolmiportainen tuen malli sen sijaan on monessa muussakin maassa käytetty tapa järjestää ja hahmottaa oppimisen tukea, ja toisaalta esimerkiksi Ruotsissa on nimenomaan ollut pyrkimyksiä luoda saman tyyppinen malli, kopioiden juuri Suomen esimerkistä. Ehkäpä hyväksi koettua mallia ei kannattaisikaan romuttaa, vaan parannella sen jouhevuuutta ja varmistaa sen toteutumisen riittävällä resursoinnilla.

JHL katsoo, että aikataulu uudistukselle on liian kiireinen kaikkien vaikutusten arviointiin ja kolmiportaisen tuen mallin oltua käytössä vasta niin vähän aikaa ja riittämättömin resurssein.

JHL esittää seuraavia parannuksia:

1. Koulunkäynninohjaajien aseman vahvistaminen: Määritellään pätevyysvaatimukset ja työnkuva asetuksessa opetustoimen henkilöstöstä.

2. Moniammatillisen yhteistyön vakiinnuttaminen: Korostetaan yhteistyön merkitystä erityisesti oppilaan tuen tarpeen arvioinnissa ja suunnittelussa.
3. Erityisopettajien määrän lisääminen: Tehdään tarkemmat laskelmat ja varmistetaan riittävä resurssointi.
4. Määritellään tarkemmin ennakoivien tukitoimien ja oppilaskohtaisten tukitoimien välinen raja ja yhteistyön merkitys.
5. Varmistetaan moniammatillisen yhteistyön kattavuus ja tiedonkulku eri instanssien välillä.
6. Hyödynnetään olemassa olevaa kolmiportaisen tuen mallia ja vähennetään hallinnollista taakkaa selkeyttämällä ohjeistusta ja varmistamalla sen noudattaminen.

Ehrnsten Lena  
Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry - Hanna Takolander,  
koulutuspoliittinen asiantuntija, JHL ry