

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?

Oppimisen ja koulunkäynnin tuen kokonaisuudistus on erittäin tarpeellinen ja sen toivotaan selkiinnyttävän työntekijöiden tuen tarpeen arviointiin ja tuen toteutumisen suunnitteluun ja arviointiin liittyviä toimia. Esityksessä on paljon hyviä uudistuksia kuten tuen papereiden yhtenäistäminen, valtakunnallinen yhteinen malli sekä oppilaskohtaisten tukitoimien moniammatillisen käsittelyn pakollisuuden poistaminen.

Konsultatiivisen sairaalaopetuksen lisääminen lakiin on tarpeen. Konsultatiivisen sairaalaopetuksen kustannukset olisi tärkeää maksaa suoraan valtionosuuksina sairaalaopetusta järjestäville tahoille ilman kuntien erillistä laskutusta.

Lain valmistelussa on paneuduttu vahvasti ennakoiviin tukitoimiin. Tämä on oikea suuntaus, mutta toisaalta jo tällä hetkellä kouluissa tehdään valtavasti ennakoivia tukitoimia. Ei siis ole varmuutta, että näillä muutoksilla oppilaskohtaisten tukitoimien määrä kokonaisuudessaan vähenisi.

Onko oppimisen ja koulunkäynnin tuelle määritelty kokonaisrakenne tarkoituksenmukainen?

On hyvä suuntaus, että tuen kokonaisrakennetta selkeytetään ja samalla myös termistö selkeytyy. Uudistuksen rakenteissa on kuitenkin joitain kohtia, jotka vaatisivat vielä harkintaa.

Varhennettu oppivelvollisuus ja laista poistettu mahdollisuus koulun aloittamiseen vuotta myöhemmin lisää arviomme mukaan tarvetta pienryhmille. Nykyiset ns. pidennetyn oppivelvollisuuden oppilaat eivät voi aloittaa koulua yleisopetuksen luokissa ilman merkittävää tuen resurssia. On myös havaittu, että jotkut lapset tarvitsevat kasvamiseen aikaa enemmän, jolloin heitä hyödyttää mahdollisuus aloittaa koulunkäynti vuotta myöhemmin. Tämä lisävuosi tuo heille paremmat mahdollisuudet selviytyä koulun aloituksesta ja välttää luokan kertaamisen, mikä

vaikuttaa oppilaan minäkuvaan ja itsetuntoon oppijana positiivisesti. Perusteena kieltää mahdollisuus koulun aloittamisen vuotta myöhemmin on käytetty sitä, että näin vähennetään 17 vuotta täyttäneiden ilman perusopetuksen päättötodistusta olevien oppilaiden määrää ja toisaalta annetaan mahdollisuus kerrata luokka jossain kohtaa perusopetusta. Nämä kaksi perustetta ovat ristiriidassa keskenään.

Tällä hetkellä 17 vuotta täyttäneiden perusopetus on erittäin haasteellista niiden oppilaiden osalta, joiden opinnot ovat viivästyneet erilaisten haasteiden (kuten runsaat poissaolot) vuoksi. Heitä ei ole tarkoituksenmukaista ohjata aikuisten perusopetukseen sen erilaisten tavoitteiden ja runsaamman itseohjautuvuuden vaatimuksen vuoksi. Lasten perusopetuksen järjestäjä taas ei saa rahoitusta heidän opettamiseen, vaikka se olisi oppivelvollisuuden suorittamiseksi usein järkevin tapa. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa kuntien on pakko järjestää ko. oppilaiden opetus ilman minkäänlaisia valtionosuuksia. Mikäli heidät ohjattaisiin aikuisten perusopetukseen, palautuisivat he kuitenkin oppivelvollisina kuntien hoidettavaksi, jos opinnot aikuisten perusopetuksessa eivät sujuisi.

Laissa pitäisi selkeästi määritellä, mitkä kohdat koskevat esiopetusta. Suurimmassa osassa kuntia esiopetusta täydentävä varhaiskasvatus järjestetään varhaiskasvatustilain mukaisesti ja on tärkeää, että näissä kunnissa ei lisäänny hallinnollisen työn määrä, vaan voidaan sujuvasti toimia kahden eri lainsäädännön alaisuudessa. Tämä edellyttää lausunnolla olevan lain selkeyttämistä esiopetuksen osalta.

Onko ennakoivia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Lakiesityksestä ei selviä, mikä on varsinaisen S2-opetuksen suhde oman äidinkielen tukiopeukseen.

Ennakoivan tukiopeuksen velvoittavuus mietityttää. Onko oppilaan osallistuttava ennakoivaan tukiopeukseen, mikäli opettaja kokee hänen sitä tarvitsevan? Onko sen aina oltava oppilaan perusopetustuntien lisäksi tulevaa opetusta vai voiko se sisältyä oppilaan tuntimäärään? Voiko ennakoiva tukiopeus olla ns. jakotunteja luokalle -tällöinhän oppilaat saavat opetusta pienemmässä ryhmässä ja opetus toimii ennakoivana tukiopeuksena.

Esiopetusta koskeva sääntely täytyy määritellä selkeästi. Lausunnolla olevassa laissa ei huomioida esiopetusta, mikä hankaloittaa lain tulkintaa.

Onko oppilaskohtaisia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Kokonaisuudesta ei täysin selviä, missä kohtaa mm. erityisopettajan säännöllinen tuki vaatii jo oppilaskohtaisten tukitoimien päätöksen. Tarkoittaako se tilannetta, jossa oppilas saa kerran viikossa erityisopettajan tukea? Siinä tapauksessa mm. Kangasalla kaikki nykyisin tehostetussa tuessa olevat oppilaat siirrettäisiin oppilaskohtaisten tukitoimien pariin. Se ei liene kuitenkaan lain perimmäinen tarkoitus.

Esityksen tavoitteena on säätää tarkemmin, milloin oppilaan ei tarvitsisi suorittaa koko perusopetuksen oppimäärää tai hän ei saavuttaisi kaikkia opetussuunnitelman tavoitteita. Esityksessä on mainittu, että tämä tulisi kyseeseen vain hyvin harvoin. Ennakoivia ja oppilaskohtaisia tukitoimia annetaan perusopetuksessa nykyisenkin lainsäädännön puitteissa, joten arviomme mukaan uusi lainsäädäntö ei tulisi vaikuttamaan tai vähentämään nykyisten yksilöllisten oppiaineiden määrään. Myös tällä hetkellä oppimäärän rajaamista tai tavoitteista poikkeamista harkitaan vasta silloin, kun oppilas ei tukitoimista huolimatta kykene saavuttamaan arvosanan 5 edellyttämää osaamista. Mikäli oppiaineen rajaamisen mahdollisuuksia tiukennetaan entisestään, on samalla tehtävä myös arviointi-uudistus, joka selkeyttää arvosanan 5 saavuttamista ja näin auttaisi opettajia yksilöllistämisen rajanvedossa.

Ennakoiviin tukitoimiin on laskettu resurssi, mutta oppilaskohtaisiin tukitoimiin ei ole laskettu minkäänlaisia kertoimia tai muita sen järjestämistä tukevia lukuja. Tämä saattaa johtaa tilanteeseen, jossa kunnat kohdistavat resurssia hyvin eri määriä oppilaskohtaisiin tukitoimiin johtuen kuntien tiukkenevasta taloustilanteesta.

Lakiesityksessä mainitaan yksilökohtainen avustajapalvelu. On myös mainittu, että koulunkäynnin avustajia on oltava riittävä määrä. Olisi tärkeää määritellä, mikä on ryhmäkohtaisten koulunkäynninohjaajien riittävä määrä. Yksilökohtainen ohjaaja ei voi olla huoltajan vaatima subjektiivinen oikeus, vaan opetuksen järjestäjällä on oltava päätäntävalta.

Esiopetusta koskevat sääntelyt täytyy määritellä selkeästi. Lausunnolla olevassa laissa ei riittävästi huomioida esiopetusta, mikä hankaloittaa lain tulkintaa.

Onko tuen asiakirjoja ja hallintopäätöstä koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Esityksen perusteluissa kerrotaan, että uudistuksessa tuen asiakirjojen määrä vähenee. Arviomme mukaan kuitenkin hallinnollisten päätösten määrä lisääntyy, koska ennakoivia tukitoimia tehdään jo tällä hetkellä. Ennakoivat tukitoimet tarkoittavat myös tämän hetken tehostetun tuen oppilaita.

Yhdenmukaiset kirjaamiskäytännöt ovat erittäin tervetulleita ja helpottavat opetushenkilöstön työtaakkaa sekä lisäävät yhdenvertaisuutta.

Lain tulisi mahdollistaa esiopetuksessa ja esiopetusta täydentävässä varhaiskasvatuksessa käytettävien yhteneväisiä tuen tarpeiden arviointeja ja suunnitelmia. Suurimmalla osalla lapsista on sekä esiopetuksen että esiopetusta täydentävän varhaiskasvatuksen tarve. Ei ole tarkoituksenmukaista, että samalle lapselle tehdään eri lainsäädännön vuoksi useita tuen tarpeen arviointeja ja suunnitelmia. Hallinnolliset päätökset perusopetuslain ja varhaiskasvatuslain mukaisesti työllistävät jo kunnissa aivan riittävästi.

Onko teillä täydennettävää esityksen vaikutusarvioihin?

Aikataulullisesti esitetty lakimuutos on todella haastava. Jo sen vaatimat muutokset tiedonhallintamalleihin ja -käytänteisiin vaatisivat enemmän valmistelu-aikaa. Erityisen hankala esitys on talousarviovalmistelun näkökulmasta, sillä vuoden 2025 talousarviovalmistelu on jo nyt pitkällä kunnissa ja liian monta asiaa on vielä auki. Lakimuutokset vaativat isoja lisäyksiä perusopetuksen talousarvioon. Lain täytäntöönpanoon on todella vähän aikaa, joten uusi laki otetaan kentällä vastaan todennäköisesti hämmentyneinä. Lain täytäntöönpanoa pitäisi alkaa tehdä laajasti jo keväällä 2025.

Kustannusvaikutusten ennakoarviointi ei tunnu olevan aivan kohdallaan. Noin 3800 oppilaan kaupungissamme Kangasalla olemme laskeneet, että tarvitsisimme ryhmäkorajoitusten vuoksi yleisopetukseen 25 ryhmää lisää. Tämän lisäksi mahdolliset uudet pienryhmät. Tämän lisäksi uudet ryhmät vaativat tiloja, joita kouluilla ei ole. Kustannusvaikutuksista puuttuvatkin kokonaan tilakustannukset.

Ennakoiviin tukitoimiin tulee Kangasalla resurssia varata noin 490 vuosiviikkotuntia. Tukiopetukseen on lukuvuonna 2023-2024 ollut käytettävissä 155 vuosiviikkotuntia, joten resurssia tarvittaisiin noin 355 vuosiviikkotuntia lisää. On erittäin vaikeaa tai jopa mahdotonta määritellä, kuinka paljon nykyisestä erityisopettajien resursseista on käytetty ns. ennakoiviin tukitoimiin (yleiseen tukeen), sillä heillä on yleensä ryhmissään samanaikaisesti myös tehostetun ja erityisen tuen oppilaita.

Oppilaskohtaisten tukitoimien resurssia ei ole lakiesityksessä määriteltä. Vaarana on, että resurssisyistä oppilaskohtaisten tukitoimien osuus vähenee, vaikka niille olisikin enemmän tarvetta.

Vaikutusten ennakoarvioinnissa on arvioitu, että oppilaskohtaisten tukitoimien tarve ja sen myötä myös oppilaskohtaisesti tehtävien hallintopäätösten määrä vähenee. Kun kuitenkin on arvioitu, että nykyiset tehostetun tuen oppilaat, jotka saavat erityisopetuksen tukea tukimuotona, ovat mukana oppilaskohtaisissa tukitoimissa, on pääteltävissä, että hallintopäätösten määrä kasvaa todella merkittävästi moninkertaiseksi nykyisestä. On myös odotettavissa, että hallintopäätöksistä tulee entistä enemmän kanteluita.

Vaikutusten arviointi 2. asteen opintoihin puuttuu. On kuitenkin merkittävää arvioida, miten oppilaan saama oppilaskohtaisen tuen päätös, sekä oppimäärästä tai tavoitteesta poikkeaminen vaikuttaa hänen 2. asteen opintoihinsa.

Vaikutusten arviointia kaipaisi myös siihen, miten lasten kehitykseen vaikuttaa se, että heidän perusluokkansa vaihtuu pahimmassa tapauksessa puolen vuoden välein ryhmäkorajoitusten vuoksi.

Vaikutusten arvioinnissa on hyvin kevyesti otettu kantaa varhaiskasvatustalain 1.8.2022 tehtyihin muutoksiin, jossa varhaiskasvatuksessa siirryttiin kolmiportaiseen tukeen. Perusteluna käytettiin yhteistä tuen näkökulmaa varhaiskasvatuksesta opetukseen ja nyt ollaan kuitenkin viemässä perusopetuksesta kolmiportainen tuki pois. Esiopetuksessa ja esiopetusta täydentävässä varhaiskasvatuksessa työskentelevät eivät tule innostumaan uudistuksesta. Jatkuva lainsäädännön muutos aiheuttaa työhyvinvoinnin vähentymistä.

Onko teillä parannusehdotuksia esitysluonnokseen?

Myös yksityiset opetuksen järjestäjät tulisi velvoittaa tarjoamaan erityisopettajan tukea. Nykytilanne ei ole yhdenvertainen oppivelvollisille.

Ryhmäkorajoituksia pitäisi toteuttaa realistisilla ja oppilaslähtöisillä tavoilla: lisää pienryhmiä, samanaikaisopetusta, jakotunteja, erityisopettajan tukea ja koulunkäynninohjaajia. Tämä pykälä aiheuttaa myös paljon kysymyksiä. Pitääkö ryhmäkoko olla rajoitettu kaikissa oppiaineissa, vaikka ko. opetusta oppilaskohtaisena tukitoimena saavat oppilaat voisivat toimia ilman tukitoimia joissain oppiaineissa?

Yleisopetuksen ryhmän muodostaminen: "Tilapäisellä ylittämällä tarkoitettaisiin tilanteita, jolloin kouluun siirtyisi oppilas toisesta koulusta tai toisen opetuksen järjestäjän koulusta kesken lukuvuoden, eikä opetusryhmiä olisi tarkoituksenmukaista muodostaa uudelleen lukuvuoden aikana. Tällöin yhden opetusryhmän osalta viiden oppilaan enimmäismäärä koko voisi ylittyä enintään sen lukukauden ajan, jona oppilas on siirtynyt kouluun. Säännös ei koskisi esiopetusryhmää." ->Onko esitykseen tullut kirjoitusvirhe? Ei liene tarkoituksenmukaista, että syyslukukaudella tapahtuneiden oppilasmuutosten vuoksi opetusryhmä muutettaisiin jouluna ("enimmäismäärä koko voisi ylittyä enintään sen *lukukauden* ajan...")? Ylipäätään tämä säädös aiheuttaisi sen, että pahimmillaan oppilaiden ryhmät muuttuvat joka vuosi. Se voi vaikuttaa negatiivisesti yhteisöllisyyden kokemukseen, kouluun kiinnittymiseen, kaverisuhteisiin ja turvallisuuden kokemukseen.

Joustavan perusopetuksen ryhmien tulevaisuus aiheuttaa pohdintaa lakimuutoksen myötä. Ko. oppilaat ovat aina yksilökohtaisia tukitoimia saavia oppilaita, mutta eivät yleensä erityisopetuksen oppilaita. Jopo-luokka ei ole erityisopetuksen luokka, joten sen kokoa eivät säätele pienluokkien määrät. Sillä ei kuitenkaan saisi olla kuin korkeintaan 5 oppilasta, koska kyseessä on yleisopetuksen luokka. Myös sen määrittäminen erityisopetuksen pienryhmäksi ja rajaaminen 10 oppilaaseen olisi ylimitoitettua, koska kyseessä tämän hetken lain mukaan ovat tehostetun tuen oppilaat ja lisäksi heillä on runsaasti työelämään tutustumista lukuvuoden aikana. Joustava perusopetus tulisikin laissa ottaa huomioon erikseen.

Uudistuksen aikataulu on liian tiukka ottaen huomioon, että se vaatii suuri muutoksia sekä hallintoon, järjestelmiin, osaamiseen että opetussuunnitelmaan. Jos laki vahvistuu joulukuussa 2024 ja sen jälkeen opetushallituksen asettamat opetussuunnitelman perusteet valmistuvat kevään 2025 aikana, jää kunnille aikaa isolle työlleen vain muutama kuukausi. Opetussuunnitelmatyö vaatii laajaa yhteistyötä ja osallistumista eri sidosryhmien kanssa. Lain voimaantuloa tulisikin siirtää eteenpäin.

Uudesta esityksestä ei tule ilmi, muuttuuko erityisopettajan kelpoisuus opettaa ja arvioida oppilasta, jolla on rajattu oppimäärää tai opetussuunnitelman tavoitteita. Olisi erittäin tärkeää, että myös erityisopettajaksi kelpoiset saisivat arvioida. Nyt rajaus arviointioikeudesta vain erityisluokanopettajille aiheuttaa tilanteen, jossa päteviä opettajia on erittäin vaikeaa saada.

Lehtonen Merja
Kangasalan kaupunki - Opetus- ja koulutuspalvelut