

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?

Kirkkonummen kunnan Sivistyspalvelut katsoo, että oppimisen ja koulunkäynnin kokonaisuudistus on tarpeellinen, sillä nykyisessä mallissa eri tuen tasojen rajapinnat ovat olleet epäselviä ja siirtyminen tasolta toiselle on ollut osittain tulkinnanvaraista. Niin opettajien kuin huoltajienkin on ollut haastavaa hahmottaa, millaisia konkreettisia tukitoimia kullekin tuen tasolle kuuluu ja mitä tukitoimia oppilas saa lisää, kun tuen tasolta siirrytään toiselle. Tukea saavien oppilaiden määrä on lisäksi koko ajan kasvussa, minkä vuoksi on erityisen tärkeää, että tulkinnanvaraisuudet tuen järjestämisestä poistuvat ja että kaikilla oppilailla on koulusta ja kunnasta riippumatta samanlaiset oikeudet tarvitsemiinsa tukitoimiin.

Kirkkonummen kunta haluaa nostaa myös positiivisena asiana kokonaisuudistuksesta sen, että konsultatiivinen sairaalaopetuspalvelu on nostettu perusopetuslakiin. On erityisen hienoa, että tämän konsultaatiopalvelun tarve on tunnistettu. Nykyisellään hankerahoituksella toiminut konsultaatio on ollut koulujen ja esiopetustoimipaikkojen näkökulmasta erittäin toimivaa ja niiden kautta on saatu vaativissa oppilastapauksissa nopeasti asiantuntijoiden näkemys oppilaan tilanteesta. Lisäksi tulee varmistaa, että konsultatiivinen sairaalaopetuspalvelu toteutuu myös ruotsinkielisessä opetuksessa.

Toisaalta Kirkkonummen kunta katsoo välttämättömäksi, että lakiuudistuksen luonnoksen sisältöä ja kirjauksia selkeytetään merkittävästi erityisesti linjauksissa, jotka koskevat perusopetuksen oppimisen ja koulunkäynnin tukea suhteessa varhaiskasvatuslakiin ja lukiolakiin. Nyt lausunnolla olevassa lukiolaissa on käsitteellistä ja periaatteellista ristiriitaa suhteessa tähän perusopetuslain tuen uudistusta koskevaan lakiluonnokseen. Kirkkonummen kunta pitää tärkeänä, että oppimisen ja koulunkäynnin tukea koskeva lainsäädäntö eri koulutusasteilla muodostaa säädöspohjassa selkeän jatkumon ja yhteisen saumattoman kokonaisuuden.

Onko oppimisen ja koulunkäynnin tuelle määritelty kokonaisrakenne tarkoituksenmukainen?

Lakiesityksessä esitetty kokonaisrakenne on pääosin tarkoituksenmukainen, sillä se pyrkii korostamaan oppilaan saamia tukitoimia vaikeasti ja epäyhtenevästi määriteltävien tuen tasojen sijaan. Ennakoiviin ja oppilaskohtaisiin tukitoimiin sekä viimesijaisiin toimiin kuuluvien tukitoimien lisäksi lakiesityksen ulkopuolelle jää kuitenkin suuri määrä sellaisia toimia, jotka esiopetuksessa ja koulussa ovat päivittäin käytössä.

Ennakoivat ja oppilaskohtaiset tukitoimet tulee avata ja kirjata selkeämmin säädöspohjaan. Lakiesityksen materiaaleissa mainitaan, että tukitoimet määrätään Opetushallituksen toimesta vielä tarkemmin opetussuunnitelman perusteissa. Tämä on erityisen tärkeää, jotta valtakunnalliset linjaukset olisivat selkeät ja jotta eri kuntien välillä tulkinvaraisuutta ei pääsisi syntymään. Ennakoivat ja oppilaskohtaiset tukitoimet on syytä silti viedä myös lain tasolle.

Onko ennakoivia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Kirkkonummen kunta katsoo, että lakiesityksessä mainitut ennakoivat tukitoimet ovat sinällään tarkoituksenmukaisia. Tuen järjestämisen painopiste tulisi luonnollisesti olla aina ennakoivassa tuessa. On lisäksi hyvä, että opetuskieleen kohdistuva tukiopeutus on huomioitu omaksi tukimuodokseen, sillä monikielisten oppilaiden määrä kasvaa voimakkaasti etenkin kasvualueiden kunnissa. Lisäksi haluamme muistuttaa, että opetuskielen tukiopeutuksen tarve ei koske vain maahanmuuttajataustaisia ja muita nyt esitettyjä oppilasryhmiä, vaan opetuskielen tukea tarvitsevat usein myös suomenkieliset oppilaat ruotsinkielisessä opetuksessa. Kirkkonummen kunta pitää näin ollen tärkeänä, että mikäli opetuskieleen kohdistuva tukiopeutus lisätään lainsäädäntöön, tulee tuki tarjota yhdenvertaisesti kaikille oppilaille, jotka sitä tarvitsevat.

Kirkkonummen kunta toteaa, että esiopetuksen osalta tukiopeutus on kokonaisuudessaan käsitteenä uusi: tämän vuoksi on tärkeä määritellä, mitä tukiopeutus esiopetuksessa tarkoittaisi.

Kirkkonummen kunnan näkökulmasta kysymyksiä herättää myös luonnoksen tulkinvaraisuus ennakoivien tukitoimien osalta. Lakiluonnoksen mukaan tukitoimien tulisi olla ryhmämuotoisia ja ryhmän tarpeista lähtevää. Kirkkonummen kunnan mukaan todennäköisiä haasteita tulisi syntymään, kun määritellään, milloin esimerkiksi erityisopettajan antama ennakoiva tuki muuttuu oppilaskohtaiseksi tukitoimeksi. Koska ennakoivia tukitoimia tulee antaa ennen oppilaskohtaisiin tukitoimiin siirtymistä, jää pohdittavaksi se, miten varmistetaan, että ennakoivat tukitoimet ovat suhteellisen yhteismitallisia eri opetuksen järjestäjien välillä. Tärkeää olisi myös määritellä, mikä on se raja, jossa opettaja voi todeta ennakoivien tukitoimien riittämättömyyden.

Kirkkonummen kunnan huomiota kiinnittää myös kirjaamisveloitteen puuttuminen ennakoivista tukitoimista. Hallinnollisen työn vähentämispyrkimykseen kunta suhtautuu myönteisesti. Kirkkonummen kunta huomauttaa kuitenkin tukitoimien toteutumisen todentamisen vaikeudesta, jos kirjaamisveloite poistuu. Kirjaamisveloitteen puuttuminen haastaa myös tiedonsiirron

siirtymävaiheissa esiopetuksesta perusopetukseen, perusopetuksen sisällä ja siirryttäessä toiselle asteelle. Siirtymävaiheissa tiedonsiirron turvaaminen on erityisen tärkeää, jotta oppilas saa tarvitsemaansa tukea mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Näin ollen kirjaamisvelvoite tulisi kaikesta huolimatta sisällyttää lakiin.

Onko oppilaskohtaisia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Kirkkonummen kunta pitää lakiluonnoksen sisältämää oppilaskohtaisten tukitoimien kokonaisuutta selkeänä. Kokonaisuus noudattelee pitkälti nykyistä erityisen tukeen liittyvää prosessia. Oppilaskohtaisten tukitoimien osalta suurimman haasteen tuo varmastikin käsitteiden muutokset, joiden haltuunotto niin henkilöstön kuin huoltajienkin keskuudessa vie paljon aikaa. Kirkkonummen kunta huomauttaa, että sekaannusta tulee aiheuttamaan ristiriita esiopetuksen uuden käsitteistön ja esiopetukseen liittyvän varhaiskasvatuksen kolmitasoisien tuen käsitteiden välillä.

Kirkkonummen kunta haluaa kiinnittää huomioita siihen, että säädösesityksen 20 g §:n toinen momentti opetusryhmien muodostamista sisältää useita ongelmakohtia. Opetusryhmien muodostaminen tulisi jatkossakin kuulua opetuksen järjestäjän autonomiaan. Kunta katsoo opetusryhmien muodostamisen opetuksen järjestäjän operatiiviseksi toiminnaksi. Opetusryhmien rajaaminen momentissa esitetyllä tavalla saattaa johtaa epätarkoituksenmukaisten ryhmien muodostamiseen kesken lukuvuoden ja lisätä opetustilojen tarvetta. Toteutuessaan esitys viiden oppilaskohtaista tukea saavan oppilaan ylärajasta tulisi lisäämään opetushenkilöstön määrää, vaikka oppilasmäärät kunnissa jopa laskisivat.

Edellä mainitut seikat vaikuttavat suoraan kuntien mahdollisuuteen tehdä ennakoivaa ja pitkäjänteistä kehittämistä opetuspalvelujen saatavuuden, oppilaslähtöisesti joustavien ja muuntuvien järjestelyjen ja palveluverkon osalta. Toteutuessaan tämä säädöskohta ei toteuttaisi normien purkamisen tavoitetta vaan toimisi opetuksen järjestämisen edellytyksiä heikentävällä tavalla. Lisäksi henkilöstön määrää koskeva lisäystarve tulisi lisäämään myös opetuksen järjestäjän henkilöstömenoja; Kirkkonummen kunnan tämänhetkiseen erityisen tuen määrään perustuen budjettilisäys olisi 1,5 miljoonan euron luokkaa. Henkilöstökulujen lisäys tulisi korvata kunnille täysimääräisesti.

Kirkkonummen kunnan näkemyksen mukaan erityisen huolestuttavaa on, että tukea koskeva mitoitus tulisi toteutuessaan käytännössä johtamaan erityisluokkaopetuksen muodostumiseen oppilaalle pysyväksi ratkaisuksi. Kunta huomauttaa, että uusi laki olisi näin ollen täysin voimassa olevan lainsäädännön hengen vastainen. Luonnoksessa esitetty mitoitus tulisi tarkoittamaan käytännössä sitä, että erityisluokan oppilaan ei ole mahdollista siirtyä yleisopetuksen ryhmään, mikäli opetusryhmissä on jo valmiiksi viisi oppilaskohtaista tukitoimea saavaa oppilasta. Lisäksi tämänkaltaisessa tapauksessa esitetty säädös voi vaarantaa oppilaan lähikouluperiaatteen toteutumisen. Kirkkonummen kunnan näkemys on, että oppilaiden oppimista voidaan tukea parhaiten yhteisopettajuuden ja joustavien ryhmittelyjen mahdollisuuden kautta. Kirkkonummen kunta esittää, että opetusryhmän muodostamista koskeva 20 g §:n toinen momentti poistetaan.

Onko tuen asiakirjoja ja hallintopäätöstä koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Asiakirjoja koskevissa sääntelyehdotuksissa Kirkkonummen kunta pitää huolestuttavana, että ennakoivista tukitoimista ei velvoiteta tekemään kirjauksia pedagogiseen asiakirjaan. Päätöksentekijä tarvitsee tiedon, että oppilas on saanut tarvitsemansa ennakoivat tukitoimet ennen oppilaskohtaisiin tukitoimiin siirtymistä. Myös ennakoivien tukitoimien todentaminen jälkikäteen huoltajille esimerkiksi mahdollisissa valitustapauksissa on haastavampaa.

Sääntelyehdotuksesta ei käy myöskään ilmi, mihin nykyisten tehostetun tuen oppimissuunnitelmien tiedot kirjataan. Osa näistä oppilaista kuuluu oppilaskohtaisia tukitoimia saavien oppilaiden piiriin, mutta osa on sellaisia, joille kirjauksia ei enää lakiesityksen pohjalta veloitettaisi tekemään. Täten opetuksen järjestäjät joutuisivat rakentamaan jonkinlaisen lomakkeen oppilashallintojärjestelmään, jotta esim. yllä mainitut asiat saadaan kirjattua. Tällöin yksi esityksen tavoitteista eli hallinnollisen työn väheneminen asiakirjojen määrää vähentämällä ei käytännössä toteutuisi.

Oppilaskohtaisiin tukitoimiin liittyvä tuen tarpeen arviointi, tukea koskeva päätös sekä oppilaskohtaisten tukitoimien toteuttamista koskeva suunnitelma ovat pitkälti linjassa sen kanssa, miten nykyisen erityisen tuen päätöksen osalta on menetelty. Kirkkonummen kunta pitää sinällään myös hyvänä muutoksena sitä, että oppilaskohtaisten tukitoimien tarpeen arvioinnissa ei enää velvoita moniammatillista työtä. Tunnistamme kuitenkin riskinä, että opiskeluhoito ajautuu kauemmas opetuksen järjestäjästä, kun yhteistyön velvoittavuus tuen prosessissa poistuu. Kirkkonummen kunta pitää tärkeänä, että lakiin kirjataan opiskeluhoollon osallistuminen tuen tarpeen arviointiin ja suunnitteluun opetuksen järjestäjän pyynnöstä.

Tukea koskevan päätöksen tiettyjen tarkastusajankohtien poistaminen vähentää sinällään hallinnollista taakkaa, mutta luo toisaalta tilanteen, että päätös pidetään varmuuden vuoksi voimassa koko perusopetuksen. Epäselväksi jäävät myös toistaiseksi voimassa olevien päätösten purkamisen perusteet. Kirkkonummen kunta ehdottaa, että tuen tarkastamisesta säädettäisi laissa jatkossakin.

Kirkkonummen kuntaa toivoo, että tuen asiakirjojen ja hallintopäätöksen osalta asetetaan selkeät valtakunnalliset raamit, jotka kuntien on helppo ottaa käyttöön. Tämä varmistaisi myös sen, että linjaukset niiden osalta ovat yhtenäiset, eikä asiakirjat eroaisi kuntien välillä merkittävästi.

Kirkkonummen kunta pitää tärkeänä, että myös tiedonsiirtoon liittyvät käytänteet määriteltäisiin valtakunnallisesti ja että lait olisivat yhdenmukaisia niiden suhteen (vrt. esim. lukiolain uudistus ja varhaiskasvatuslaki 1.8.2022 alkaen).

Onko teillä täydennettävää esityksen vaikutusarvioihin?

Opetuksen järjestäjän toiminnan vaikutuksia arvioitaessa esityksessä viitataan siihen, että oppilaskohtaisten tukitoimien tarve vähenee ja tätä myötä myös hallintopäätösten määrä vähenee. Käytännössä kuitenkin ne oppilaat, joilla on ollut tällä hetkellä erityisen tuen päätös, saisivat lähes kaikki päätöksen myös oppilaskohtaisista tukitoimista, jolloin päätösten määrä pysyisi käytännössä samana. Esityksessä viitataan myös siihen, että päätösten vähentyessä myös läpikäytävien asiakirjojen määrä vähenee. Hallintopäätösten osalta prosessin rakenne ja asiakirjat ovat kuitenkin hyvin samanlaiset, joten mielestämme aivan suoraan tällaista johtopäätöstä ei voi tehdä.

Lapsivaikutusten arvioinnin osalta on selvää, että konkreettisista tukitoimista päättäminen lisää avoimuutta ja selkeyttä nimenomaan oppilaiden ja huoltajien suuntaan. Nykyisten tuen tasojen osalta on ollut hyvin haastavaa tietää, millaiseen tukeen oppilas on ollut oikeutettu. Pitää kuitenkin huomioida, että tukitoimia on suuri skaala sen ulkopuolella, mitä lakiesityksessä on mainittu, jolloin herää jälleen kysymys siitä, mihin näiden tukitoimien antaminen kirjataan ja todennetaan.

Onko teillä parannusehdotuksia esitysluonnokseen?

Kirkkonummen kunta suhtautuu lakiesitykseen periaatteessa myönteisesti, edellyttäen, että valtio kompensoi täysimääräisesti tästä syntyvät kustannukset. Katsomme, etteivät esityksen pohjalla olevat taloudelliset vaikutusarviointit vastaa opetuksenjärjestäjien todellista tilannetta vaan kustannukset ja henkilöstötarpeet (erityisopettajien määrä) tulevat olemaan huomattavasti esitettyä korkeammat. Mikäli oppilaskohtaisten tukitoimipäätösten mukana tulee opetusryhmäkoon rajausta, niin tämä tulee vaikuttamaan opetusryhmien määrän kasvuun ja sen kautta uusiin tilatarpeisiin. Lisäksi näemme ongelmallisena, että esityksessä rahoituskerrointa on laskettu niiden oppilaiden osalta, joilla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite ja jotka opiskelevat perusopetuslain 20 i § ensimmäisen momentin mukaan. Näiden oppilaiden määrä on kasvava ja siten saatu korvaus kustannuksista ei kata todellisia opetuksen järjestämiseen liittyviä kustannuksia.

Kirkkonummen kunta vielä nostaa esiin sen, että aikataulu lakiesityksen osalta on erittäin tiukka ottaen huomioon sen, kuinka suuria muutoksia tukeen on kaavailtu. Tämä asettaa opetuksen järjestäjät erittäin haastavaan asemaan. Tällä hetkellä esitetyn aikataulun osalta on siis valitettavan todennäköistä, että 1.8.2025 esiopetustoimipaikat ja koulut ovat suurten muutosten edessä vielä hyvin vajavaisilla tiedoilla ja todellinen jalkauttamistyö on mahdollista käynnistää kokonaisuudessaan vasta lukuvuoden 2025–2026 aikana.

Varhaiskasvatuslain muutos vuodelta 2022 on vasta otettu haltuun ja opittu toimimaan sen mukaisesti, mikä liittyy esioppilaiden kohdalla esiopetuspäivän tuen kokonaisuuteen. Olisi tärkeää, että varhaiskasvatuslaki yhtenäistetään perusopetuslain kanssa samanaikaisesti. Käsitteet ja hallintopäätösmenettely tulisi yhdenmukaistaa, jotta etenkin huoltajille tuen järjestäminen näyttäytyy kokonaisuutena ja turvataan tuen jatkumo aina varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle. Esityksen valmistelussa tulisi pohtia vaihtoehtoa, jossa säädettäisiin esiopetuksessa annettavan tuen

osalta siten, että esioppilaalle voitaisiin tehdä yksi päätös tuesta koskien sekä esiopetusta että täydentävää varhaiskasvatusta.

Kauber Astrid
Kirkkonummen kunta, Sivistyspalvelut