

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?**

Lasten ja nuorten nykyistä parempi pääsy tuen piiriin ja tuen nykyistä parempi vaikuttavuus ovat koulutusjärjestelmän kehittämisen keskeisiä ja ajankohtaisimpia kysymyksiä. Esityksen pohjalta jää hyvin epäselväksi, miten esitetty mittava uusi uudistus pystyy vastaamaan nykytilannetta paremmin oppilaiden tarpeisiin ja takaamaan vaikuttavan tuen kaikille.

On kiistatta tarpeellista uudistaa ja selkiinnyttää tukea ohjaavaa asiakirjakokonaisuutta sekä varmistaa, että uudistus vahvistaa oppilaan tuen vaikuttavuuden arviointia ja tuen vaikuttavuutta. Myös opettajan työn kuormituksen kohtuullistaminen sekä ammatin veto- ja pitovoiman huomioiminen ovat hyvä lähtökohhta asiakirjauudistuksen taustalle. On kuitenkin syytä pohtia kriittisesti, mitä uutta ja vaikuttavampaa esitetyt rakenteet, käsitteet ja prosessit tuottavat nimenomaan oppilaille suhteessa siihen, että voimassa olevan lainsäädännön ja säädösperustan vastaavat ovat olleet kymmenen vuoden jälkeen edelleen opettajille epäselviä ja joiltain osin toimimattomia.

Ennen massiivisen ja kalliin uudistustyön käynnistämistä olisi hyvä pohtia, missä määrin näkökulmat ennakoivista ja oppilaskohtaisista tukitoimista olisi mahdollista sisällyttää jo olemassa olevaan tuen rakenteeseen tarkentamalla ohjaavia asiakirjoja sekä täydennyskouluttamalla opetushenkilökuntaa ja oppilaitosten johtoa. Reformin valmistelussa ja toteuttamisessa on syytä kiinnittää huomiota ennen kaikkea oppilaan edun ja oikeuksien turvaamiseen, tuen vaikuttavuuteen ja jatkuvuuteen. Tässä tulee huomioida, että tutkimusnäyttö nykysysteemin toimivuudesta tai toimimattomuudesta on vähäistä erityisesti siitä näkökulmasta, miten vaikuttavaa tuki on tai ei ole ollut oppilaalle.

Esityksen tavoitteiksi todetaan seuraavaa (suora lainaus ensimmäiseltä sivulta):

- "Esityksen tavoitteena on selkiyttää, täsmentää ja yhtenäistää oppilaan saaman tuen muotoja siten, että tukitoimet olisivat valtakunnallisesti yhtenäiset ja selkeät sekä varmistaa riittävät resurssit tukitoimien toteuttamiseen.
- Esityksen tavoitteena on, että oppilailla olisi yhdenvertainen mahdollisuus saada tukea oppimiseensa sekä ryhmän jäsenenä että yksilöinä.

- Esityksen tavoitteena on vähentää opetushenkilöstön hallinnollista työtä vähentämällä tuen arvioinnissa, päätöksenteossa ja suunnittelussa tarvittavien asiakirjojen määrää.”

Uudistuksen tavoitteet ovat sinänsä kannatettavia. Olisi hyvä, että ensimmäinen tavoite olisi oppilaiden yhdenvertainen tuki. On yhtäältä tärkeää, että kaikki oppilaat saavat tarvitsemansa tuen, mitä voidaan vahvistaa yhdenmukaistamalla tuen tarjontaa ja toteutustapoja valtakunnallisesti. Toisaalta on myös tärkeää varmistaa, että tuen toteuttamisessa on mahdollista käyttää myös oppilaan edun mukaista harkintaa. Harkinnan tarpeellisuus nousee esiin lausuttavan esityksen osalta erityisesti sairaalakonsultaation osalta – tämän konsultaatiotavat kirjaaminen lakiin sitoo hyvin vahvasti konsultaation painopisteitä.

Opetushenkilöstön työn hallinnollisen taakan vähentämisessä asiakirjojen määrän vähentäminen nousee esityksessä suhteettoman suureen rooliin samalla, kun asiakirjojen määrän vähentämisen vaikuttavuuden arviointi erityisesti suhteessa oppilaan samaan tukeen jää puutteelliseksi. Vaikuttavuuden arviointi pohjaa oletukseen siitä, että kun opettajien tulee laatia vähemmän asiakirjoja, he pystyvät toteuttamaan parempaa tukea oppilaille. Hallinnollinen työ on kuitenkin hyvin laaja kokonaisuus, joka pitää sisällään sekä lain velvoitteet että näiden velvoitteiden toteuttamiseen liittyvät tulkinnat kunnissa ja opettajien omassa työssä. Asiakirjojen yhdistämisen mainitseminen esityksen tavoitteissa kaventaa hallinnollisen työn tarkastelun turhan kapeaksi ja esittää tämän yksittäisen ja verrattain rajatun toimen ratkaisuna hyvin moniulotteiseen työn byrokratisoitumisen ongelmaan. Samalla ohitetaan olennainen kysymys siitä, miksi asiakirjoja tehdään ja mikä niiden merkitys on osana oppilaan tukea.

Kun tukea koskevan reformin lähtökohdat kirjataan nykyisellä tavalla hyvin vahvasti “vähentämisen ja keventämisen” näkökulmasta, oppilaan oikeus saada tarvitsemansa tuki saa hyvin vahvasti rinnalleen toisen tuen lähtökohdan, hallinnollisen keveyden. Nämä asiat eivät voi olla rinnakkaisia, vaan oppilaan edun tulee olla ensisijainen tavoite. Reformin sanallistamisessa ja informaatio-ohjauksessa olisi ensisijaista korostaa sitä, missä määrin ja miten uudella reformilla varmistetaan nykyistä paremmin oppilaan oikeus saada tarvitsemansa tuki. Tämän tulee olla ensisijainen lähtökohta kaikessa ja myös vaikutusarvioinneissa on otettava kantaa siihen, miten esitettävät asiat tuottavat oppilaille vaikuttavampaa tukea. Esityksessä korostuu huolestuttavankin vahvasti opettajan työn “keventäminen”, mutta ainakin paikoin jää jossain määrin epäselväksi, millaista parempaa tukea ja arkea nämä esitykset tuottavat nimenomaan oppilaalle. Tutkimuksesta tiedetään, että byrokraattisuuden ja hallinnollisen taakan rakentumisessa arkipäivän tulkinnat ohjeistuksista ja kuntien omat prosessit ovat keskeisessä asemassa. Yritykset vastata näihin keventämisen ja selkeyttämisen tavoitteisiin ovat hyvin yksinkertaisia ilmiön monimutkaisuus huomioiden (esim. juuri asiakirjojen yhdistäminen).

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

Esitetty oppimisen ja koulunkäynnin tuelle määritelty kokonaisrakenne on hyvin yksilökeskeinen eikä se korosta riittävästi ryhmässä toteutettavien opetusjärjestelyjen ja käytäntöjen merkitystä.

Kokonaisrakennetta, jossa tuki jakautuu ennakoiviin tukitoimiin ja oppilaskohtaisiin tukitoimiin, tulisi vähintään täydentää niin, että siinä huomioitaisiin nykyistä huomattavasti vahvemmin ennakoiva ja koko ryhmälle annettava tuki ja käytännöt. Lisäksi on huomioitava, että tuen tasojen poistuessakin ajatus asteittain vahvistuvasta, yksilöllisesti suunniteltavasta tuesta ja sen vaikuttavuuden säännöllisestä arvioinnista tulee edelleen sisältyä oppilaan tuen suunnitteluun. Myös näkökulma

oppilaan oppimiseen ja koulunkäyntiin (tai lapsen kasvuun ja oppimiseen esiopetuksessa) kokonaisuutena, huomioiden päivittäiset siirtymät, vertaisuuhteet, käyttäytyminen, ryhmässä toimiminen ja kaikki päivään sisältyvä tulee huomioida tuen suunnittelussa. Ei ole siis millään muotoa riittävää, että oppilaalle suunnitellaan ainoastaan tukiopeus, erityisopeus ja tarvittavat tukipalvelut, kuten avustaminen ja apuvälineet. Esityksessä jää epäselväksi, mitä on ennakoivissa tukitoimissa riittävä tuki, miten tukitoimia arvioidaan ja dokumentoidaan ja miten voidaan todeta, että oppilas tarvitsee edellisten lisäksi myös oppilaskohtaisia tukitoimia.

Pidennetyt oppivelvollisuuden käsitteen muuttaminen varhennetuksi ja perusopetuslain § 27 tarkistaminen on tarkoituksenmukaista. On hyvä, että varhennetun oppivelvollisuuden järjestämisestä säädetään, että sitä suoritetaan esiopetuksessa sekä järjestetään perusopetuksessa oppilaalle, jolla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite. Varhennettua oppivelvollisuutta koskevassa informaatio-ohjauksessa on kuitenkin syytä huomioida vammojen, sairauksien ja toimintakyvyn rajoitteiden moninaisuus eikä määritellä näitä esimerkiksi diagnoosien kautta. Tiedämme, että aiemman pidennetyt oppivelvollisuuden paikallisissa käytännöissä tällaisia tiettyihin diagnooseihin pohjavia käytäntöjä on syntynyt, mikä on johtanut joidenkin lasten jäämiseen tämän tukimuodon ulkopuolelle. Kuitenkin tuen uudistuksessa poistuva mahdollisuus aloittaa perusopetus vuotta säädettyä myöhemmin eriarvoistaa kaikkein vaikeimmin vammaisten oppilaiden tilannetta. Tätä kohtaa perusopetuslain §27 poistamisessa on syytä vielä harkita. Monelle vaikeavammaiselle lapselle mahdollisuus jatkaa esiopetuksessa 7-vuotiaana voi olla lapsen kehityksen kannalta hyvä ratkaisu, jolloin lapsi saa lisävuoden harjoitella perusopetuksessa tarvittavia taitoja. Ilman perusopetuksen aloittamista vuotta säädettyä myöhemmin, joidenkin oppilaiden koulupolku voi päättyä jo 15-vuotiaana. Vaikeimmin vammaisella oppilaalla on mahdollisuus hakea perusopetuksen päätteeksi käytännössä vain TELMA-opintoihin (1-3 v). Aina TELMA-opinnot eivät ole mahdollisia, koska opinnot järjestetään tilassa, jotka eivät sovellu vaikeasti vammaiselle tai pitkät kuljetusmatkat aiheuttavat esteitä. Perusopetuksen aloittamisen vuotta säädettyä myöhemmin toisi monitarpeiselle oppilaalle mahdollisuuden pysyä perusopetuksen piirissä pidempään.

Esityksessä sairaalan konsultaatio nousee hyvin vahvaan rooliin, mikä osaltaan vahvistaa tukijärjestelmän yksilökeskeisyyttä, kun konsultaatiokin kohdentuu yksittäisen oppilaan tilanteeseen huomioimatta luokan ja yhteisön toimintatapoja laajemmin. Sairaalakonsultaation tuominen osaksi lakia vaikuttaa olevan ristiriidassa ennaltaehkäisevien palveluiden ja tuen korostumisessa lakiuudistuksen tavoitteena.

Konsultatiivisen palvelun lisääminen lakiin ylipäätään on sinänsä kannatettava ajatus, millä voidaan oikein kohdennettuna ja toteutettuna tukea oppilaskohtaisten tukitoimien lisäksi myös koko yhteisön kehittymistä inklusiiviseen suuntaan. On kuitenkin kyseenalaista, kannattaako laissa nostaa esiin yhtä, hyvin rajattua oppilasjoukkoa koskevaa konsultaatiomuotoa samalla, kun muut hyvin vakiintuneetkin konsultaatiotavat alueellisesti ja kunnissa jätetään mainitsematta. Erityisopettajien konsultatiivisen työn vahvistaminen nostetaan esityksessä kyllä esille, mutta se jää huomattavasti yleisemmälle tasolle kuin sairaaloiden konsultaatio. Tämä on ristiriitaista. Hallituksen esitys tuo hyvin ohuesti esiin kuntien omien erityisopettajien konsultatiivisen työn merkityksen esi- ja perusopetuksessa. Samoin Oppimis- ja ohjauskeskus Valterin rooli konsultaation tarjoajana jää esiintuomatta.

Konsultatiivisen tuen vaikuttavuus ja tehokkuus vaatii ylipäätään lisäselvitystä, sillä keskitetyn yksilökeskeisen konsultaatiomallin todellisesta vaikuttavuudesta ei ole riittävästi tutkittua tietoa. Konsultaation tulisi näkemyksemme mukaan ehdottomasti voida kohdistua koko kunnan järjestämään koulutukseen, koulun tai luokan tasolle ja oppilaskohtaisesti. Tämä mahdollistaisi myös

tuen jatkuvuuden vahvistamisen, kun konsultaatiokäytänteitä voitaisiin kehittää kunnissa ja alueilla jatkumo varhaiskasvatuksesta esi- ja perusopetukseen, mikä ei nykyisen kaltaisessa sairaalakonsultaatiossa ole ollut mahdollista. Parhaimmillaan tämä tarkoittaa konsultatiivisten palveluiden tarkoituksenmukaista hankkimista oppilaiden tueksi, huomioiden myös muut kuin sairaalaopetuksessa olevat oppilaat.

Konsultatiivisissa palveluissa ja niiden kehittämisessä on huomioitava sairaalaopetusta huomattavasti laajemmin myös muut vaativan monialaisen tuen tilanteet. Inklusiivisen kasvatuksen toteutumisen, ja ennakoivien tukitoimien hengen mukaisesti konsultaatio myös esimerkiksi vaikeimmin vammaisten lasten opetukseen liittyen olisi tärkeää huomioida. Ennaltaehkäisevien ja korjaavien toimenpiteiden suunnittelu ja toteuttaminen oppilaan omassa koulussa tai esiopetuksen ryhmässä on yhtä lailla merkittävää esimerkiksi kehitysvammaisille oppilaille.

Esityksessä oppimisen ja koulunkäynnin tukea uudistetaan suuntaan, joka heikentää tuen jatkuvuutta varhaiskasvatuksen vuonna 2022 voimaan tulleeseen rakenteeseen nähden. Mikäli tavoitteena on tuen mallin yhtenäisyys ja jatkumo koko koulutuspolun aikana, esi- ja perusopetuksen hallinnollisten prosessien keventäminen ja tuen mallin uudenlainen määrittely edellyttää myös varhaiskasvatuksen tuen mallin ja lainsäädännön uudelleen arviointia ja esi- ja perusopetusta sääntelevän lainsäädännön kanssa yhteensopivia muutoksia.

Esiopetuksen ja yläkoulun huomioiminen esityksessä on kokonaisuudessaan hyvin puutteellista. Jo käsitteellisesti läpi esityksen kirjoitetaan oppilaasta ja kouluista sen sijaan, että tunnistettaisiin esiopetusikäiset lapset perusopetuslain mukaisen opetuksen saajina. Tukiopetusta tai erityisopetuksen toteuttamista esiopetusikäisten kohdalla ei konkretisoida millään tavalla. Yläkoulun aineenopettajajärjestelmässä ennakoivat tukitoimet ovat vähintään yhtä merkityksellisiä tarpeellisia, mutta aineenopettajien osaaminen näissä tukitoimissa on usein puutteellista. Erityisopettajan konsultaatiota tarvitaan huomattavasti, jotta aineenopettajat pystyvät ennakoivia tukitoimia huomioimaan opetuksessaan. Aineenopettajien, luokan opettajien ja esiopetuksen opettajien osaamisen kehittämiseen tarvitaan huomattavaa panostusta sekä täydennyskoulutuksen että myös opettajankoulutuksen näkökulmasta.

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

Ennakoivilla tukitoimilla tarkoitetaan esityksessä "sellaisia varhain ja myös koko ryhmän tasolla havaittuja tuen tarpeita ja vaikeuksia, joihin voidaan vaikuttaa ensisijaisesti opettajan yksittäisen oppilaan sijasta laajemmalle ryhmälle tarjottavalla tukiopetuksella tai erityisopettajan samanaikais- tai yhteisopetuksena tarjotulla tuella ja opetuksella." Ennakoiviksi tukitoimiksi mainitaan seuraavat:

- Tukiopetus
- Opetuskielen tukiopetus
- Lyhytaikainen erityisopettajan antama opetus muun opetuksen yhteydessä

Ennakoivien tukitoimien valikoima on äärettömän kapea ja tukitoimet ovat hyvin yksilökeskeisiä. Niiden kuvaamisessa ei tavoiteta kuvattua ryhmämuotoisuuden ideaa, minkä voisi olettaa pitävän sisällään koko yhteisön velvoitetta luoda toimintakulttuuria kaikkien lasten tarpeisiin vastaamiseksi. Pykäläkohtaisissa perusteluissa tuodaan esille opetusjärjestelyt ryhmässä, joita huomioidaan

ennakoivien tukitoimien osana, mutta niiden kuvaus jää hyvin ohueksi ja piiloon esityksen keskeisistä osista.

Esityksessä on ilmaistu erittäin epäselvästi, keiden valmisteluvaiheessa on ajateltu saavan ennakoivia tukitoimia. Yhtäältä ne kuvataan ryhmäkohtaisina, ryhmän tarpeista nousevina ja ryhmässä annettavina, jolloin niiden voisi ajatella olevan aivan kaikkien saatavilla. Samalla on kuitenkin kuvattu, että ennakoivia tukitoimia saisi esityksen mukaan arviolta 23,7 % lapsista, jolloin ne näyttäytyvät jälleen yksittäisen lapsen kautta määrittävänä, oppilaskohtaisena asiana ja käytännössä kattavat nykyisen tehostetun ja erityisen tuen saajat. Yksittäisenä huomiona on syytä tarkkaan pohtia, voiko ehdotus ennakoivista tukitoimista johtaa tulkintaan, että tukiovetusta ei voi antaa vain yhdelle sitä tarvitsevalle oppilaalle.

Esityksessä olisi syytä kuvata nykyistä huomattavasti yksityiskohtaisemmin myös ne hyvään pedagogiikkaan kuuluvat toimet, joita toteutetaan kaikissa ryhmissä kaikkien oppilaiden kohdalla (esim. Yhteiset toimintatavat koulu yhteisössä) ja jotka luovat pohjan ennakoivien tukitoimien ja oppilaskohtaisten tukitoimien vaikuttavuudelle. Nämä pitävät sisällään opetusjärjestelyitä, mutta myös yhteisön yhteistä kehittämistyötä inklusiivisen toimintakulttuurin edistämiseksi. Hyvää, kaikkia oppilaita tukevaa pedagogiikkaa tulee lisätä ja vahvistaa koko koulutusjärjestelmässämme. Tämä tuo haasteita opettajankoulutukselle, koska tiedetään, että luokan- ja aineenopettajankoulutuksissa ei ole riittävästi sisältöjä erityispedagogiseen osaamiseen, jota kaikkia tukevan pedagogiikan, inklusiivisen kasvatuksen toteuttaminen vaatii. Esityksessä tuleekin ottaa huomioon myös ja erityisesti luokanopettajien ja aineenopettajien lisäkoulutustarve sen lisäksi, että tarkastellaan tarvetta kouluttaa lisää erityisopettajia.

Esityksessä (kohdassa vaikutusten arvioinnit, vaikutukset varhaiskasvatukseen) esitetään implisiittia perusteita sille, miksi yllä kuvattuja koko yhteisön yhteisiä toimintatapoja tai esimerkiksi yleistä tukea ei säädettäisi osana esitettävää tuen rakennetta. Esityksessä todetaan: "Ongelmallista on myös se, ettei nykyisessä perusopetuslaissa säädettä yleisestä tuesta, vaan sitä koskeva ohjaus toteutuu opetussuunnitelman perusteissa. Nykytilanteessa yleistä tukea koskevat tulkinnot ja toteutustavat ovat hyvin vaihtelevia, eikä niiden osalta ole olemassa lainkaan tilastointia tai tiedonkeruuta, mikä asettaa lain säätämisen yleisen tuen tasosta hyvin haastavaksi." Tämä on perusteena erittäin kummallinen, sillä perustelu toteaa käytännössä, että koska yleistä tukea ei ole laissa, siitä ei ole tehty tiedonkeruuta, minkä takia sitä ei voida nytkään säätää laissa. Tilastotiedon puuttuminen ei voi olla perusteena luopua yleisen tuen kaltaisesta kaikkia oppilaita koskevasta tuesta säätämisestä, kun tutkimusnäyttö puoltaa vahvasti koko luokan tasolla toteutuviin toimintatapoihin ja toimintakulttuurin kehittämiseen panostamista. Tämä on tärkeää nimenomaan ennaltaehkäisevästä näkökulmasta. Voimakkaatkin yksilölliset tukitoimet voivat olla tehottomia, jos yhteisiä toimintatapoja ja opetusjärjestelyitä ei tarkastella laajemmin.

Kuvattujen tukitoimien sisältöön nähden nimi Ennakoivat tukitoimet on yllättävä. Kielellisesti esityksen kuvaus tuesta nojaa lähtökohtaan, jossa "oppilaalla on vaikeuksia selviytyä opinnoistaan tai osallistua opetukseen" (s. 53), jonka jälkeen hän saa tukea, ei suinkaan ennalta ehkäisevään tai haasteita ryhmätasoisesti kaikkien kohdalla ennakoivaan tukeen.

Esityksessä käytetty lyhyt- ja pitkäaikaisuus on määreenä vahva ja samalla hyvin epämääräinen, sillä tuen ajallinen kesto asettaa epämääräisiä, mutta kiistattomia rajoitteita sille, mihin asti minkäkin laista tukea on mahdollista antaa. Tuen tarve voi olla lyhyt ja todella iso, tai samalla pitkä ja hyvin kevyt. Lyhytaikainen erityisopettajan antama opetus muun opetuksen yhteydessä voi olla opetuksenjärjestäjälle tulokannavaraisuutta aiheuttava asia, sillä lyhytaikaisuus voidaan määritellä monin tavoin. Nämä käsitteet ovat yksiä esityksen keskeisimmistä siitä näkökulmasta, millaisia

vaikutuksia reformilla tulee olemaan oppilaiden ja lasten arkeen paikallisten tulkintojen muodostuessa todennäköisesti hyvin vaihteleviksi. Ennakoivien tukitoimien suunnittelu 20 b § kohdalla vuodeksi kerrallaan tuntuu aivan liian pitkältä aikaväliltä, sillä tuki- ja erityisopetuksen sekä opetusjärjestelyjen (eriyttäminen yms.) täytyy vastata opetusryhmän juuri kyseisen hetken muuttuvia tarpeita.

Esitys jättää lisäksi auki seuraavat kysymykset:

- Miten tukiopetusta järjestetään ja resursoidaan
- Mitä on tukiopetus ja erityisopetus esiopetuksessa
- Miten oikeus saada ennakoivia tukitoimia ja niiden antaminen todetaan

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

Oppilaskohtaisia tukitoimia ovat esityksen mukaan

- "oppilaskohtainen säännöllinen erityisopettajan antama opetus muun opetuksen yhteydessä tai pienryhmässä
- erityisluokanopettajan antama opetus erityisluokassa
- oppilaalle annettavat opetukseen osallistumisen edellyttämät oppilaskohtaiset tulkitsemis- ja avustajapalvelut sekä apuvälineet."

Opetusjärjestelyjen merkitys vaikuttavana tuen osana ei näyttäydy oppilaskohtaisissa tukitoimissa sitäkään vähää kuin ennakoivissa tukitoimissa.

Oppilaskohtaisten tukitoimien sääntelyehdotuksissa käytännön kannalta merkittävä kysymys on, millainen vaikutus oppilaskohtaisia tukitoimia saavien oppilaiden määrän rajauksella tulee käytännössä olemaan. Oppilasmäärän rajausta on kuitenkin tarkoituksenmukainen, jotta tulee sääntelyä siihen, miten monta tukea tarvitsevaa oppilasta yhden luokanopettajan tai aineenopettajan opetuksessa voi olla. Kun säädetään, että yhtä opettajaa kohden oppilasryhmässä voi olla viisi (5) oppilaskohtaisia tukitoimia saavaa oppilasta, tulee lukumäärästä helposti minimi. Lukumäärän säätämisen vaikutuksia voivat olla ainakin erityisluokkien ja -ryhmien määrän kasvu, kun oppilaita täytyy jakaa yhä useampaan luokkaan ja ryhmään. Lukumäärä yhdessä erityisluokkien lisäämisen kanssa antaa viestin, että erityisluokat tuen järjestämisen paikkana tulevat yleistymään uudistuksen myötä. Mahdollista on myös, että lukumäärä alkaa vaikuttaa tuesta tehtäviin päätöksiin siten, että oppilaskohtaisia tukitoimia tarvitsevien oppilaiden lukumäärä alkaa laskea. Tämä on ongelma, mikäli se tarkoittaa, että oppilaat jäävät näissä tilanteissa vaille tarvitsemaansa tukea. Oppilasryhmät myös vaihtelevat huomattavasti useiden kymmenten oppilaiden luokista hyvinkin pieniin luokkiin. Lukumäärä ei ole suhteessa samalla tavalla merkityksellinen 15 kuin 45 oppilaan luokassa. Opettajan mahdollisuudet tukea kaikkia oppilaita luokassaan on kuitenkin tärkeää nostaa esiin ja vahvistaa näitä.

Esitetty tuen rakenne vaikuttaa vahvistavan jakoa luokanopettajan ja erityisopettajan vastuulla oleviin tilanteisiin ja oppilaisiin. Ennakoivissa tukitoimissa näyttää toimivan luokanopettaja, oppilaskohtaisissa taas erityisopettaja – näin yleisopetuksen ja erityisopetuksen jako vahvistuu. Aineenopettaja tai esiopetusta ei mainita.

Opetuksenjärjestäjät tarvitsevat ohjeistukset siitä, milloin ennakoivat tukitoimet eivät ole olleet riittävät ennen kuin oppilaalle tehdään päätös oppilaskohtaisista tukitoimista.

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

Asiakirjojen yksinkertaistaminen on kannatettavaa ja esitykset sen näkökulmasta hyviä, mutta erityisesti informaatio-ohjauksessa on välttämätöntä rakentaa ammattilaisille nykyistä vahvempaa ymmärrystä ja osaamista siitä, miksi asiakirjoja, arvioita ja hallintopäätöksiä tehdään. Asiakirjojen määrän vähentämistä kuvataan esityksessä asiakirjojen täyttämisen ja lomakkeiden sisällön kautta kuvaamalla sitä, miksi ja millaisin tavoittein asiakirjoja tulisi käyttää oppilaiden ja opetuksen tukena. Tällöin kyse ei ole asiakirjojen täyttämisestä, kuten esityksessä paikka paikoin kuvataan, vaan oppilaan tuen systemaattisesta suunnittelusta, joka kirjallisesti tehtynä mahdollistaa myös myöhempää vaikuttavuuden arviointia yhdessä koko oppilaan kanssa työskentelevän ammattilaisten joukon kesken.

Oppilaskohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma eli tämänhetkinen HOJKS on tärkeä ja on hyvä, että se säilyy oppilaskohtaisissa tukitoimissa. Asiakirjojen vähentämisen ohella on kuitenkin tarpeen ohjata siinä, mitä pedagogiseen asiakirjaan kirjoitetaan, jotta se ohjaa yksittäistä opettajaa tuen antajana.

Kirjaamiseen ja asiakirjoihin liittyen esitetään tietosuojan osalta mahdollisuus ja tavoite asiakirjojen rakenteistamisesta siksi, että niistä voitaisiin suoraan saada tietoa tilastoinnin ja tiedonkeruun tarkoituksiin. Asiakirjojen yhdenmukaistaminen ja yhtenäisten rakenteiden luominen tulee suunnitella yhdessä opettajien kanssa ja huomioida mahdollisissa ohjeistuksissa erilaiset toimintaympäristöt (esiopetus ja yhteistyö varhaiskasvatukseen, alakoulu, yläkoulu aineenopettajajärjestelmiseen).

Asiakirjojen vähentäminen on opettajan työkuorman kannalta tarkoituksenmukaista. On kuitenkin syytä tunnistaa, että asiakirjojen määrän vähentäminen ei vielä automaattisesti vähennä kirjaamisen kuormittavuutta eikä välttämättä edes itse kirjaamista, jos paikallisissa käytännöissä muodostetaan rakenteita ja toimintatapoja, joissa kirjaaminen on hyvin työllistävää esimerkiksi yhteistyön haastavuudesta, sähköisistä järjestelmistä, osaamisen puutteesta tai hankalista lomakkeista johtuen. Kaikkiin näihin tulee vaikuttaa osana opettajan työn kuormittavuuden tarkastelua. On myös tärkeää, että koulutuksen järjestäjille laaditaan ohjeistus siitä, miten tukitoimia arvioidaan, ja miten ja mihin niistä kirjataan, jotta oikeanlaisia tukitoimia voidaan oppilaskohtaisesti suunnitella.

Esityksessä todetaan seuraavaa:

“Esityksen tavoitteena on vähentää hallinnollisen työn määrää. Oppilaskohtaisten tukitoimien osalta olisi tehtävä arvio, päätös ja suunnitelma. Kun painopiste siirtyisi oppilaalle annettavista yksilökohtaisista tukitoimista ennakoiviin tukitoimiin, vähenisi samalla opettajien hallinnollisen työn määrä. Ennakoivista tukitoimista ei tarvitsisi tehdä hallintopäätöstä. Lisäksi päällekkäinen kirjaaminen ja hallinnollinen taakka vähenisi sen myötä, että suunnitelma ja arvio –asiakirjojen määrä vähenisi neljästä yhteen.” Tässä vähenemisessä taustaoletuksena on, että nykyistä harvempi oppilas saa kirjaamista ja päätöksentekoa edellyttävää oppilaskohtaisia tukitoimia. Tämä näyttäytyy hyvin optimistisena arviona suhteessa siihen, että todellisuudessa kaikista oppilaskohtaisista tukitoimista aletaan tehdä uudistuksen jälkeen hallintopäätös. Samalla ajatus kirjaamisen

vähennyksestä sen kautta, että yhä harvempi oppilas saa tätä edellyttäviä tukitoimia on eettisesti kyseenalainen.

Suunnitelmien ja arvioiden yhdistäminen on esityksenä kannatettava, mutta hallinnollista taakkaa keventävänä toimenä yksinään riittämätön. Kuvaus siitä, että arviointi ei edellyttäisi erillisen dokumentin tuottamista on kannatettava, joskin on tunnistettava, että arviointiin todennäköisesti rakentuu erilaisia paikallisia kirjaamisratkaisuja, mikäli laki ja opetussuunnitelma jättää epäselväksi sen, milloin ja miten aiemman tuen arviointi voidaan erityisesti ennakoivien tukitoimien osalta todentaa riittävällä tavalla.

On käytännön kannalta hyvä, että perusopetuslaissa ei säädettäisi, mikä kunnan viranomaisen tai viranhaltijan vastaisi hallintopäätöksen tekemisestä. Tässä on kuitenkin tunnistettava laajasti myös päätösten valmisteluun kuuluva organisointi- ja koordinoitutyö. Onnistunut pedagogisen asiakirjan ja hallintopäätösten valmistelu pohjaa hyvin vahvasti oppilaan tuntevien opettajien työhön tiedon keräämiseksi, käsittelemiseksi ja päätöksen valmisteluksi. Tätä työtä ei ole huomioitu esityksessä riittävästi. Myös kuulemisten edellyttämä työ tulee tunnistaa ja ohjeistaa nämä prosessit siten, että ne pysyvät riittävän keveinä ja tarkoituksenmukaisina. Opettajia, rehtoreita ja hallintoa on tuettava päätöksentekoprosessien tarkoituksenmukaisuudesta huolehtimisessa siten, että nämä prosessit eivät rakenna uusia kuormittavia hallinnollisen työn kokonaisuuksia.

Oppilaskohtaisten tukitoimien tarpeen arvioinnin osalta olisi syytä huomioida myös mahdollinen aiempi esiopetuksessa tai varhaiskasvatuksessa annettu tuki, johon perustuen voitaisiin tehdä välittömästi esiopetuksen tai perusopetuksen alussa päätös ja suunnitelma oppilaskohtaisista tukitoimista tai toimia aiemmin tehdyn päätöksen ja suunnitelman pohjalta lukuvuoden alussa. Tällöin välttyttäisiin katkoksilta lapsen tuen polulla.

Aineenopettajajärjestelmän erityispiirteet tulisi huomioida myös esimerkiksi keskeiseen rooliin nostetun asiakirjatyön näkökulmasta, sillä aineenopettajien, erityisopettajien ja luokanvalvojen yhteistyö oppilaan tuen suunnittelussa yläkoulussa muodostaa haasteita.

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

Esityksen valmisteluvaiheessa tehty oppilaiden kuuleminen on erinomaista ja tulokset kuvaavat tärkeällä tavalla lapsille ja nuorille tärkeitä asioita oppimisessa ja koulussa. On kuitenkin erittäin huolestuttavaa ja huomionarvoista, että oppilaat toivoivat opettajilta hyvää ryhmänhallintaa ja toimivia opetusjärjestelyitä, joita esitys ei nyt juurikaan huomioi. Vastaukset kertonevat pääosin yleisopetuksessa olevien luku- ja kirjoitustaitoisten koululaisten näkökulmasta, eikä esimerkiksi esiopetusikäisiä ole otettu mukaan kuulemisiin. Työpajat moninaistivat osallistuneiden oppilaiden joukkoa, mutta näissäkin ovat painottuneet erittäin vahvasti yleisopetuksen luokat (pl. yksi työpaja). Oppilailta olisi syytä pyytää palautetta myös lausuttavana olevasta esityksestä. Opettajien kyselyssä ei otettu kantaa ala- ja yläkoulun erityispiirteisiin, mikä jää hyvin pitkälti huomiotta koko esityksessä.

Esityksessä arvioidaan, että oppilaskohtaisten tukitoimien tarpeen vähennyksen myötä (ja ennakoivien korostuessa) oppilaskohtaisten hallintopäätösten määrä vähenisi. Tämä vaikuttaa erikoiselta, koska tällä hetkellä perusopetuksen oppilaille ja esiopetuksessa oleville lapsille tehdään hallintopäätöksiä vain erityisestä tuesta tai joissain tilanteissa tukipalveluista.

Hallinnollisen taakan väheneminen nojaa oletukseen asiakirjojen tiivistymisestä, mikä uudistuksena on erittäin perusteltu, mutta samalla tämän toivotun tiivistymisen ja kevenemisen ei voi olettaa



seuraavan suoraan vain nykyisten asiakirjojen yhdistämisestä. Muutos kirjaamiskäytännöissä vaatii vahvaa informaatio-ohjausta, lomakkeiden pohtimista ja osaamisen vahvistamista. Kirjaamisen keventyminen ei saa myöskään tarkoittaa sitä, että oppilaan saamaa tukea ei enää suunnitella tarkoituksenmukaisesti.

Esityksen arviot vaikutuksesta varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen tuen järjestämiseen ovat sisällöllisesti kattavia, joskin niiden arvio perusopetuslain uudistuksen merkityksestä aliarvioi perusopetuslain merkitystä varhaiskasvatuslain alaisiin käytänteisiin. Perusopetuksen tuen kokonaisrakenteella on välittömiä ja merkittäviä heijastusvaikutuksia varhaiskasvatuksen lapsen tuen käytäntöihin, vaikka esityksessä näitä vaikutuksia arvioidaan pieniksi. Eriyksen ongelmalliseksi muodostuu esiopetusvuoden tilanne, jossa lapsen tukea toteutetaan varhaiskasvatus- ja perusopetuslakien alaisuudessa saman päivän aikana. Tähän on kiinnitetty laajasti huomiota myös esityksen valmisteluvaiheeseen kuuluneissa kuulemisissa. Esityksen yhteydessä olisi syytä antaa selkeämpi tulevaisuuden näkymä siihen, miten varhaiskasvatuslakia tullaan muokkaamaan luomaan jatkuvuutta uudistuvaan perusopetuslakiin ja milloin tämä tapahtuu.

Rahoitus muuttuisi esitetyn varhennetun oppivelvollisuuden osalta. Korkein rahoituskerroin koskisi vaikeavammaisuuden sijaan toiminta-alueittain järjestettävä opetusta. Onko tehty vaikutusten arviointia siitä, muuttaako tämä opetuksen järjestäjien käytäntöjä ts. ryhtyvätkö opetuksen järjestäjät käyttämään toiminta-alueittain järjestettävää opetusta laajemmin ja millainen vaikutus tällä on opetuksen järjestämiseen, opetusryhmien perustamiseen tai tarvittavien erityisluokanopettajien määrään?

Lapsivaikutusten arvioinnin osalta esitetään väitteitä, jotka jäävät hyvin epäselviksi, kuten seuraavat sivulla 54:

- Tuen järjestämisen selkiytyminen ja vahvistuminen nostavat esi- ja perusopetuksen asemaa ja merkitystä oppilaan oppimisen, kehityksen ja hyvinvoinnin edistämisessä.
- Ehdotus myös parantaa huoltajien luottamusta oppilaan tuen toteuttamiseen esi- ja perusopetuksessa.

Näissä väitteissä esitetään mahdollisia esityksen vaikutuksia perustelematta niitä mitenkään. Kysymykseksi jää, suhteessa mihin esi- ja perusopetuksen (yhteiskunnallista?) asemaa tulee nostaa ja miksi, sekä mihin perustuen huoltajien luottamus tuen toteuttamiseen on perusteltu huoli.

Esityksen aikataulu on erittäin tiukka huomioiden kuntien paikallisen työskentelyn ja esityksen keskeisten sisältöjen sisäistämisen vaatima aika. Nopealla aikataululla toteutuva reformi aiheuttaa opettajille ja opetuksen järjestäjille lukuisia haasteita, kun uudistukset on sisäistettävä ja niihin liittyvät käytänteet luotava nopeasti. Tätä uuden oppimiseen, perehtymiseen ja onnistuneen uudistuksen edellyttämään yhteiseen keskusteluun kuluva aikaa ei ole huomioitu uudistuksen vaikutuksissa.

### **Onko teillä parannusehdotuksia esitysluonnokseen?**

Koko yhteisöä koskevat, opetuksen järjestämistapaan liittyvät tukitoimet tulisi kuvata ennen nyt kuvattuja kahta hyvin oppilaskeskeistä tuen järjestämisen tapaa (ennakoivat ja oppilaskohtaiset).

Esityksessä tulisi välttää kuvaamasta esiopetusta oppimisen polun alkukohtana. Läpi esityksen on välttämätöntä tunnistaa nykyistä vahvemmin lapsen tuen polku varhaiskasvatuksesta alkaen.

Esimerkiksi sivulle 12 todetaan, että esiopetus on vain vuoden mittainen ja siksi erityisesti rakenteellisen tuen toteutuminen on näin nopealla aikataululla haastavaa. Väite on kyseenalainen, sillä lapsen tuen jatkumo on usein kulkenut jo pitkän matkan ennen esiopetusvuotta, jossa useimmissa tapauksissa jatketaan varhaiskasvatuksessa alkanutta tukea. Lisäksi rakenteellisen tuen ongelmat selittyvät osin olemassa olevan säädöserustan kirjauksilla: Opetushallituksen antamat esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet toteavat selvästi, että esiopetuksessa ei yleensä tarvita perusopetuslain mukaista erityistä tukea, mikä on toki ohjeena kyseenalainen. Tämä on johtanut hyvin moninasiin paikallisiin tulkintoihin siitä, miten kasvun ja oppimisen tuki järjestetään esiopetusvuonna. Näitä huomioita on tärkeää tarkentaa esityksen kuvaukseen tuen toteutumisesta esiopetuksessa.

Esiopetusvuotta koskevien säädösten tarkentaminen on välttämätöntä. Joissain kohdin esitystä ilmaistaan selkeästi, että kyseinen pykälä ei koske esiopetusta (esim. 20 g §), kun taas toisaalla on kuvattu asioita, joiden soveltamistavat esiopetuksessa tulee tarkentaa (esim. toiminta-alueittainen opetus, opetussuunnitelmasta poikkeaminen). Esiopetuksen kuvaaminen on esityksessä tehty hyvin eri tavalla kuin perusopetuksen. Perusopetuksessa oppilaalla on oikeus erilaisiin tukitoimiin, kun taas esiopetuksessa sovelletaan perusopetuslakia ja toteutetaan tukea osana arkea. Tämä antaa erikoisen kuvan saman lain velvoittavien pykäliden soveltamisesta kahdessa eri toimintaympäristössä eri ikäryhmien kanssa. Samalla kuvaus tuo hyvin esiin esiopetuksen ongelmallisuuden osana koulutusjärjestelmää: se on toimintana erilaista kuin perusopetus ja silti saman lain alaista, toteutuen varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen nivelvaiheessa. Tämä ei saisi kuitenkaan johtaa tilanteeseen, jossa jo lähtökohtaisesti lakiesityksessä on todettava, että lakia noudatetaan esiopetuksessa vain soveltaen.

Esityksessä otetaan kantaa uusien erityisopettajien koulutustarpeeseen uudistuksen seurauksena ja esitetään 150 uuden erityisopettajan kouluttamista kolmessa vuodessa. Kustannusvaikutuksissa kuvataan koulutuskustannuksia, mutta esimerkiksi aikuiskoulutustuen lakkautuksen vaikutus luokanopettajien mahdollisuuteen lähteä kouluttautumaan erityisopettajaksi sivuutetaan kokonaan. Lisäksi toimivan tukijärjestelmän perustana on, että kaikilla luokan- ja aineenopettajilla on vahva osaaminen tuen toteuttamisesta, jolloin uudistuksen yhteydessä tulee taata riittävät pedagogiset valmiudet ja mittavaa täydennyskoulutusta kaikille opettajille.

Pykäläkohtaisissa perusteluissa todetaan pykälästä 20 a, että "Säädöksen tarkoituksena olisi, että oppimisen ja koulunkäynnin vahvempaa tuen tarvetta pyrittäisiin välttämään tukemalla oppimista suunnitelmallisesti ja ryhmätasoisesti jo varhaisessa vaiheessa ja tarjoamalla oppilaille ensisijaisesti ryhmäkohtaisia ja ennaltaehkäiseviä tukitoimia ja niiden lisäksi tarpeen mukaan yksilöllisemmin kohdennettuja oppilaskohtaisia tukitoimia." Tämä on erittäin kannatettava ja tuen paremman toteutumisen näkökulmasta aivan keskeinen. Tämä tarkoitus ei kuitenkaan näy riittävästi mainitussa pykälässä, tuen muodoissa tai perusteluosassa, jotka keskittyvät yksittäiselle oppilaalle annettaviin tukitoimiin.

Pitkäkestoisuuden vs. lyhytkestoisuuden ja ylipäättään tuen aikajänneiden kuvauksia on tärkeää tarkastella kriittisesti ja tarkentaa kokonaisuutena. Esimerkiksi ennakoivien tukitoimien osalta todetaan, että ne suunnitellaan opetusryhmälle vuosittain, ja kuitenkin kyseessä on lyhytaikainen tuki, josta siirrytään tuen tarpeen ollessa pitkäkestoisempiin oppilaskohtaisiin tukitoimiin. Tähän liittyy myös esityksen kirjaus siitä, että oppilaskohtaisten tukitoimien hallintopäätökset tulisi olla tehtynä syyskuun tilastointipäivään mennessä. Tällaista vahvojen ohjeiden seuraukset opetustyön, koulun ja kuntien arkeen ovat moninaiset ja vaikuttavat taatusti siihen, missä määrin oppilaan on mahdollista saada oppilaskohtaisia tukitoimia tämän ajankohdan jälkeen. Tuki näyttäytyy esityksessä

kaikkineen erityisesti oppilaskohtaisen tuen osalta vuosittain suunniteltavana ja toteutuvana - esimerkiksi viiden tukea tarvitsevan oppilaan rajan ylittäminen on mahdollista tehdä, kun se perustuu yllättävään muutokseen lukuvuoden aikana. Näissä aikamääreissä lähtökohtana tulee olla oppilaan oikeus saada tukea silloin, kun hän sitä tarvitsee.

Esityksestä uupuu tällä hetkellä maininta inklusiivisesta kasvatuksesta ja koulutuksesta, vaikka nämä tuodaan esityksessä useassa kohden esiin. Luvussa 11 ”Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys” tuodaan esiin, että perusopetuksen yhdenvertaisuuden kannalta inklusio on keskeinen käsite. Tässä kohden korostetaan inklusiivista koulutusta kaikkien oppijoiden perustavanlaatuisena oikeutena. Lisäksi tuodaan esiin inklusio periaatteena ja keinona toteuttaa tulos, joka saavutetaan, kun koulutuksen esteitä poistetaan ja tavallisten koulujen käytäntöjä muutetaan, jotta niissä voidaan huomioida kaikkien oppilaiden tarpeet ja ottaa mukaan kaikki oppilaat. Uudistuneessa varhaiskasvatuslaissa (540/2018) todetaan, että varhaiskasvatuksen tavoitteena on tukea lapsen oppimisen edellytyksiä ja edistää elinikäistä oppimista ja koulutuksellisen tasa-arvon toteuttamista inklusiivisten periaatteiden mukaisesti (16.12.2021/1183). Tämä periaate tulee olla myös uudistuneessa perusopetuslaissa mukana ja sen tulee ohjata myös lain sisältöä nykyistä vahvemmin, mikä tarkoittaa esimerkiksi opetusryhmien toimintatapojen ja toimintakulttuurien kehittämisen korostumista yksilö- ja ongelmakeskeisen lähestymistavan sijaan kautta lain.

Lappalainen Riitta

Itä-Suomen yliopisto, erityispedagogiikka - Itä-Suomen yliopiston  
erityispedagogiikan oppiaineen henkilökunta