

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?

Tuen kokonaisuudistus on erittäin tarpeellinen. Kokonaisuudistus tuo selkeyttä ja yhtenäistää tuen järjestämisen käytänteitä valtakunnallisesti. Esityksen tavoite vähentää kirjaamista ja hallinnollista työtä on kannatettava.

Onko oppimisen ja koulunkäynnin tuelle määritelty kokonaisrakenne tarkoituksenmukainen?

Esityksen tuen kokonaisrakenne on lähtökohtaisesti tarkoituksenmukainen. Ennakoivien tukitoimien vahvistaminen on tärkeää. On erittäin kannatettavaa, että oppilaan tulee saada ennaltaehkäisevää ja varhaista tukea heti tuen tarpeen ilmetessä. Säädöksissä yhdenmukaistetaan käytänteitä, joilla oppilaalle tarjottavassa tuessa edetään selkeästi ennakoivista järeämpiin tukitoimiin.

Tuen asiakirjakokonaisuuden selkeyttäminen ja asiakirjojen vähentäminen on tarkoituksenmukaista. Tätä toteuttaessa tulee huolehtia siitä, että oppilaiden tuen seurantaan liittyen ei luoda uusia raskaita kirjaamis- ja seurantajärjestelmiä tai suunnitelmia.

Esityksen mukaan jatkossa opetusryhmien muodostamisesta säädetään nykyistä tarkemmin. Esitys, että yhden opettajan opettamassa opetusryhmässä voi olla enintään viisi erityisopettajan opetusta oppilaskohtaisena tukitoimena saavaa oppilasta saattaa tuottaa opetuksen järjestämisen kannalta haasteita. Opetusryhmien muodostamisen säädökset vaativat vielä tarkennuksia, jotta varmistetaan yhtenäiset käytänteet valtakunnallisesti. Lähtökohtaisesti on hyvä, että oppilaskohtaisten tukitoimien tarvitsijoiden määrää rajataan. Rajaaminen vaatii resurssia, ja on tärkeää, että resurssoinnin käytänteet ovat yhtenäiset, jotta tuen järjestäminen toteutuu tasapuolisesti.

Erityisopettajien kelpoisuuksien selkeyttämiselle on tarvetta.

Tuen jatkumon varmistamiseksi eri koulutusasteilta tulisi tuen uudistuksessa huomioida myös esiopetuksen ja varhaiskasvatuksen sekä toisen asteen tuen säädökset. Esityksessä on käsitelty hyvin ohuelti yhteyttä varhaiskasvatukseen. Yhteyttä tulisi tarkastella tarkemmin, koska kahden lain soveltaminen on päivittäistä ja koskettaa lähes kaikkia esiopetusryhmiä. Kahden lain soveltaminen ja eroavaisuudet aiheuttavat jo nyt henkilöstössä sekä huoltajissa hämmennystä.

Kannatamme konsultatiivisen sairaalaopetuspalvelun lisäämistä perusopetuslakiin. Palvelu on erittäin tarpeellista ja ennaltaehkäisevää. Ennaltaehkäisevien ja korjaavien toimenpiteiden suunnittelu ja toteuttaminen konsultatiivisen sairaalaopetuspalvelun kautta vastaa kentän tarvetta sekä tuo tasapuolisemmat mahdollisuudet oppilaille saada sairaalaopetuksen tukea. Säädöksissä tulisi huomioida, että konsultatiivinen palvelu tulee voida kohdentaa myös jo erikoissairaanhoidossa oleville oppilaille, vaikka palvelu ensisijaisesti suunnattaisiin oppilaille, jotka eivät vielä ole erikoissairaanhoidon tai varsinaisen sairaalaopetuksen tarpeessa. Havaintojemme mukaan oppilaiden oppimisen ja tuen tarve vaikuttaisi lisääntyvän erityisesti tarkkaavuuden, keskittymisen ja toiminnanohjauksen haasteiden suhteen. Ennakoimme, että konsultatiivinen palvelu ei tule vähentämään sairaalaopetuksen tarvetta. Sairaalaopetuksen nykytason ylläpitäminen tulisi turvata.

Pidennetyn oppivelvollisuuden käsitteestä luopuminen ja sen korvaaminen varhennetun oppivelvollisuuden käsitteellä on kannatettavaa.

Onko ennakoivia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Ennakoivien tukitoimien ensisijaisuus on tarkoituksenmukaista. Ennakoivat tukitoimet korostavat nykyisen yleisen tuen tärkeyttä. Se että ennakoivat tukitoimet toteutetaan lähtökohtaisesti opetusryhmässä, tukee inklusiivista ajatusta. Ennakoivien tukitoimien järjestäminen vaatii selkeyttämistä ja täsmennyksiä.

Kenen vastuulla ennakoivat tukitoimet ovat? Kaikkien opetushenkilöiden sekä koulunkäynninohjaajien kuuluisi antaa ennakoivia tukitoimia yhteistyössä opiskeluhuollon palveluiden henkilöstön kanssa. Erityisopettajat tukisivat oppilasta, kun tulee laajempaa tuen tarvetta. Ennakoivana tukitoimena erityisopettajan antama opetus muun opetuksen yhteydessä on kuvattu selkeästi ja on tarkoituksenmukaista, että korostetaan opetushenkilöstön yhteistyötä ja samanaikaisopetusta.

Miten ennakoivat tukitoimet kirjataan? Jotta ennakoivien tukitoimien vaikuttavuutta voidaan arvioida, tukitoimet tulisi kirjata ja niitä tulisi seurata. Tämä tulee lisäämään opettajien kirjaamisvelvoitetta.

Esitettyjen tukitoimien valikoima on kapea. Ehdotetaan, että tukitoimissa huomioitaisiin myös pedagogiset tukitoimet, joita tällä hetkellä toteutetaan erityisesti yleisen ja tehostetun tuen oppilaille.

Ennakoivan tukiopetuksen käsitettä tulisi täsmentää. Tällä hetkellä tukiopetus annetaan oppilaan opetustuntien ulkopuolella, mutta jotta tukiopetus toteutuisi ennakoivana tukitoimena inklusiivisesti, ennakoiva tukiopetus tulisi mahdollistaa myös muun opetuksen yhteydessä annettavana tukiopetuksena. Opetustuntien ulkopuolella annettavaan tukiopetuksen osallistuminen on oppilaiden osalta vähäistä.

Esityksessä on erotettu yleinen, kaikkiin oppiaineisiin tai oppimisen vaikeuksiin kohdentuva ennakoiva tukiopetus sekä opetuskielen tukiopetus selkeämmin toisistaan erillisiksi tukitoimiksi. Tämän osalta on tärkeää varmistaa se, että tukiopetuksen resurssoinnissa ja kohdentamisessa säilyy joustavuus sekä huolehtia siitä, ettei järjestelmä synnytä uutta hallinnollista lisätyötä edellyttäviä suunnittelu- ja seurantajärjestelmiä.

Miten määritellään, että ennakoivat tukitoimet ovat riittämättömiä oppilaille? Nyt esityksessä mainitaan vain, että oppilaan opettajat arvioivat ennakoivien tukitoimien riittämättömyyden. Tähän tarvittaisiin kriteereitä, jotta tasapuolisuus oppilaiden tuen arvioinnissa ja toteutuksessa toteutuisi.

Onko oppilaskohtaisia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

On erinomaista, että oppilaan oikeudesta oppimisen ja koulunkäynnin tukeen pykälässä mainitaan oppilaskohtaiset tukitoimet opetukseen osallistumiseksi, ei vain oppilaskohtaisia tukitoimia perusopetuksen oppimäärän suorittamiseksi. Oppilailla on oppimiseen liittyvien vaikeuksien lisäksi lisääntyvässä määrin vaikeuksia suoriutua opinnoistaan sosiaalisten suhteiden, tarkkaavuuden tai käyttäytymisen haasteiden vuoksi.

Säädöksissä tulisi tarkemmin määritellä millä perusteilla siirrytään oppilaskohtaisiin tukitoimiin. Tarvittaisiin selkeät kriteerit, joilla ennakoivat tukitoimet todetaan riittämättömiksi ja arvioitaisiin oppilaskohtaisten tukitoimien tarvetta.

Oppilaskohtaisena tukitoimena on esitykseen kirjattu erityisopettajan antama opetus muun opetuksen yhteydessä. Säädöksissä tulisi selventää tarkemmin mitä tarkoitetaan oppilaskohtaisena tukitoimena erityisopettajan antamalla opetuksella muun opetuksen yhteydessä. Näiden tukitoimien hallintopäätökset tulevat lisäämään kirjaamista.

Esityksestä ei ilmene, että jos vastuu oppilaskohtaisista tukitoimista on erityisopettajalla, niin siirtykö oppilaan arviointivastuu myös erityisopettajalle.

Esityksen mukaan yhden opettajan opettamassa opetusryhmässä voisi olla enintään viisi erityisopettajan opetusta oppilaskohtaisena tukitoimena saavaa oppilasta. Esitys saattaa tuottaa opetuksen järjestämisen kannalta haasteita. Opetusryhmien muodostamisen säädökset lisäävät todennäköisesti luokkamääriä ja pohdittavaksi tulee koulukohtaiset resurssit sekä tilojen riittävyys.

Onko tuen asiakirjoja ja hallintopäätöstä koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Esitys tuen asiakirjakokonaisuuden selkeyttämisestä ja asiakirjojen vähentämisestä on tarkoituksenmukainen. Tätä toteuttaessa tulee huolehtia siitä, että oppilaiden tuen seurantaan liittyen ei luoda uusia vastaavia ja raskaita kirjaamis- ja seurantajärjestelmiä tai suunnitelmia.

Miten ennakoivat tukitoimet kirjataan? Jotta ennakoivien tukitoimien vaikuttavuutta voidaan arvioida, tukitoimet tulisi kirjata ja niitä tulisi seurata. Tämä tulee lisäämään opettajien kirjaamisvelvoitetta.

Esityksessä oppilasta opettavat opettajat tekevät arvion oppilaskohtaisia tukitoimia suunniteltaessa. Tarpeen mukaan muut toimijat täydentävät arviota. Tämä täsmentää työnjakoa arviota tehtäessä sekä arvostaa opettajien ammattitaitoa oppilastuntemuksessa.

Esitämme, että jokaisesta oppilaskohtaisesta tukitoimesta ei tehdä erillistä hallintopäätöstä. Oppilaskohtaisista tukitoimista on tarkoituksenmukaista päättää yhdellä päätöslomakkeella.

Onko teillä täydennettävää esityksen vaikutusarvioihin?

Esityksen mukaan ennakoiviin tukitoimiin opetuksen järjestäjän on varattava vähintään 0,127 tuntia/viikko/oppilas. Esityksessä ei ole arvioitu oppilaskohtaisiin tukitoimiin varattavaa resurssia tai ohjattu kuinka paljon opetuksen järjestäjän tulisi käyttää oppilaskohtaisiin tukitoimiin. Onko arvioinnissa huomioitu riittävällä tasolla oppilaskohtaisten tukitoimien tosiasialliset kustannukset? Olisiko tarkoituksenmukaista arvioida tarkemmin oppilaskohtaisiin tukitoimiin käytettävää resurssia, jotta tuki toteutuisi valtakunnallisesti yhtenäisesti ja tasa-puolisesti?

Esityksen opetusryhmäkoon rajaus oppilaskohtaisia tukitoimia saavien oppilaiden osalta todennäköisesti kasvattaa opetusryhmien määrää. Opetusryhmien määrän kasvun arvioinnissa ei ole mielestämme otettu huomioon tarpeeksi tarkasti eri kokoisten kuntien tarvetta tuen järjestämisessä. Taloudelliset vaikutusarviot perustuvat vain valtakunnalliseen keskimääräiseen tietoon.

Onko teillä parannusehdotuksia esitysluonnokseen?

Tuen kokonaisuudistuksen suunnitteluun ja paikalliseen toteutukseen tulisi olla enemmän aikaa.

Ennakoivat ja oppilaskohtaiset tukitoimet tulisi avata selkeämmin jo säädöksiin. Esitettyjen tukitoimien valikoima on kapea. Ehdotetaan, että tukitoimissa huomioitaisiin myös pedagogiset tukitoimet, joita tällä hetkellä toteutetaan erityisesti yleisen ja tehostetun tuen oppilaille.

Ennakoivan tukiopetuksen käsitettä tulisi täsmentää. Jotta tukiopetus toteutuisi ennakoivana tukitoimena inklusiivisesti, ennakoiva tukiopetus tulisi mahdollistaa myös muun opetuksen yhteydessä annettavana tukiopetuksena.

Ennakoivat ja oppilaskohtaiset tukitoimet tulisi avata selkeämmin jo säädöksiin. Esitettyjen tukitoimien valikoima on kapea. Ehdotetaan, että tukitoimissa huomioitaisiin myös pedagogiset tukitoimet, joita tällä hetkellä toteutetaan erityisesti yleisen ja tehostetun tuen oppilaille.

Esityksessä perusopetuksen oppimäärästä tai opetussuunnitelman tavoitteista poikkeaminen on edelleen mahdollista. Kuinka nykyinen erityisin painoaluein opiskelu nivoutuu kyseiseen pykälään? Erityisin painoaluein opiskelussa ei poiketa opetussuunnitelman mukaisista tavoitteista, vaan opetuksessa keskitytään opetussuunnitelmasta johdettuihin ydinsisältöihin oppimäärän laajuuteen puuttumatta. Olisiko erityisin painoaluein opiskelu edelleen mahdollista?

Ehdotetaan, että perusopetuksen oppimäärästä tai tavoitteista poikkeaminen, oppimäärän suorittamatta jättäminen tai perusopetuksen järjestäminen muutoin voidaan päättää samalla päätöksellä kuin oppilaskohtaiset tukitoimet.

Esiopetuksen ja varhaiskasvatuksen tarkastelu tässä kokonaisuudessa olisi myös tarpeen. Esityksessä on käsitelty hyvin ohuelti yhteyttä varhaiskasvatukseen. Yhteyttä tulisi tarkastella tarkemmin, koska kahden lain soveltaminen on päivittäistä ja koskettaa lähes kaikkia esiopetusryhmiä. Kahden lain soveltaminen ja eroavaisuudet aiheuttavat jo nyt henkilöstössä sekä huoltajissa hämmennystä. Asiaa ei voi kuitata lauseella: Koska varhaiskasvatustaikin tukitoimet ja tukipalvelut on määritelty ja asiakirjakokonaisuus on yhdenmukainen, ei tehostetun ja erityisen tuen puuttuminen perusopetuslaista välttämättä aiheuta esiopetuksen osalta liian suurta poikkeavuutta. Esiopetuksen järjestäjän näkökulmasta asia ei ole lainkaan näin yksiselitteinen. Peruslähdekohtana tulisi olla koko koulutuspolun osalta yhdenmukainen tuen järjestelmä sekä lainsäädännöllinen ohjaus. Emme kuitenkaan näe tarkoituksenmukaisena, että esiopetukseen sovellettaisiin ainoastaan varhaiskasvatustaikin tuen osalta. Yhdenmukaisuus perusopetukseen tulee säilyttää ja varhaiskasvatuksen tämänhetkinen lainsäädäntö ei ole kaikilta osin toimiva ja tasa-arvoisuutta edistävä.

Routti Mari
Lappeenrannan kaupunki, opetustoimi

Laari Heidi
Lappeenrannan kaupunki - opetuspäällikkö, perusopetus, Hyvinvointi- ja sivistyspalvelujen toimiala, Lappeenrannan kaupunki