

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?

Espoon kaupunki katsoo, että oppimisen ja koulunkäynnin tuen kokonaisuudistus on tarpeellinen. Lainmuutoksen perusteena olevien näkökulmien lisäksi oppilaiden tuen tarpeet ovat moninaistuneet, isojen kaupunkien toimintaympäristössä on erilaisia haasteita laadukkaiden palveluiden järjestämiseksi, eivätkä opetustointa tukevat palvelut (esim. opiskeluhoolto) vastaa riittävästi oppilaitosten tarpeeseen.

Kokonaisuudistuksessa tulee kuitenkin varmistaa, että opetuksen järjestäjän resurssit, ml. rahoitus ja henkilöstön saatavuus mahdollistavat tuen järjestämisen sääntelyssä edellytetyllä tavalla. Lisäksi tulee varmistaa, että esitetyt säädösmuutokset, esimerkiksi konsultatiivinen sairaalaopetus, on mahdollista toteuttaa myös esiopetuksessa ja ruotsinkielisessä opetuksessa. Henkilöstön osaamisen lisäämisestä on huolehdittava ja etenkin erityisopettajien koulutusmääriä sekä perusopetuksen että varhaiskasvatuksen osalta on lisättävä esitetystä.

Espoon kaupungin mielestä uudistuksella tulisi pyrkiä tuen käsitteistön ja rakenteen yhtenäistämiseen lainsäädännössä varhaiskasvatuksesta aina toiselle asteelle. Lainsäädännöllä tulee varmistaa, että oppilaan tuki jatkuu eheänä ja erityinen huomio tulee kiinnittää tiedonsiirron mahdollistamiseen asteelta toiselle siirryttäessä. Uuteen oppilaitokseen siirrettävät oppilaan opiskelun kannalta välttämättömät tiedot tulisi valtakunnallisesti määritellä, jotta ne käsitettäisiin yksiselitteisesti. Olisi hyvä, jos vastuu tietojen pyytämisestä olisi vastaanottavalla oppilaitoksella. Tämä tukisi opetuksen järjestämisen kannalta välttämättömän tiedon siirtymistä ja siirtämistä valtakunnallisesti.

Espoon kaupunki on huolissaan siitä, että esiopetuksen osuus lakiluonnoksen kirjauksissa on hyvin ohut ja puutteellinen. Kokonaisuudistus ei huomioi riittävästi esiopetuksen perusopetuksesta

eroavaa toimintaympäristöä ja -kulttuuria, eri tavoin ohjaavia opetussuunnitelmia, eikä sitä, että suurin osa esiopetusikäisistä lapsista osallistuu myös täydentävään varhaiskasvatukseen, jolloin heitä koskee kaksi hyvin eri tavoin tuesta säätävää lakia päivän aikana. Esityksessä ei myöskään varmisteta tiedonsiirtoa ja jatkumoa ennen ja jälkeen esiopetuksen tapahtuviin siirtymiin.

Espoon kaupunki toteaa, että esityksestä jää erittäin epäselväksi, mitä kaikkia lainkohtia sovelletaan esiopetukseen ja kuinka niitä pitäisi tulkita esiopetuksen kontekstissa. Lisäksi tukitoimien tavoitteena on valmisteluasiakirjojen mukaan saavuttaa perusopetuksen oppimäärä ja opetussuunnitelman tavoitteet. Nämä eivät koske esiopetusta lainkaan. Epäselväksi jää myös, miten kunnille kohdennetaan valtionosuuksia tuen järjestämiseksi esiopetuksessa.

Nyt esitetty malli ei esiopetuksen asiakirjakokonaisuuden osalta (esiopetus, täydentävä varhaiskasvatus) myöskään vähennä opettajien työmäärää ja on siten lakimuutoksen lähtökohdan vastainen. Esiopetusta koskevan lainsäädännöllisten epäselvyyksien vuoksi myös tuen voimassaoloaikaa tulisi selventää: onko esiopetuksessa tehdyt päätökset voimassa myös perusopetuksessa, kun esityksen mukaan tukipäätökset ovat voimassa toistaiseksi.

Esiopetus on säädösten näkökulmasta hankalassa asemassa varhaiskasvatuksen ja koulun välissä. Tämän vuoksi Espoon kaupunki esittää, että esiopetus noudattaisi tuen osalta varhaiskasvatuksen lainsäädäntöä ja muuta normistoa. Näin varmistettaisiin lapsen kokonaisen päivän toteutuminen ja tuen kokonaisuuden selkeyttäminen huoltajien ja henkilöstön näkökulmista. Lisäksi valtion olisi syytä aloittaa lainsäädännön valmistelu siten, että varhaiskasvatuksen, esiopetuksen ja perusopetuksen lainsäädännöllinen ja pedagoginen jatkumo voitaisiin selkeämmin turvata.

Onko oppimisen ja koulunkäynnin tuelle määritelty kokonaisrakenne tarkoituksenmukainen?

Uudistuksen tavoite on erilaisten oppijoiden tarpeista lähtevä, mikä on hyvä. Oppilaita ei "leimata" erityisiin ja yleisiin, eikä heitä lähtökohtaisesti eroteta vertaisryhmästään tukitoimien saamiseksi. Esityksessä tuodaan hyvin esiin vaatimukset perusopetuksen yhdenvertaisuudesta ja koulutusjärjestelmän inklusiivisuudesta.

Kolmiportaisuudesta luopuminen on Espoon kaupungin näkökulmasta tervetullut uudistus, oppilaskohtaiset tukitoimet ovat selkeämpi kokonaisuus, myöhemmin esitettävien poikkeuksin.

Varhennetun oppivelvollisuuden osalta Espoon kaupunki katsoo, että selkeyttämistä tarvitaan siitä, mitä lisäarvoa se tuo 5-vuotiaalle lapselle verrattuna varhaiskasvatuksessa annettavaan erityiseen tukeen. Varhennettu oppivelvollisuus edellyttää päätöksentekoa, joka lisää hallintopäätösten määrää esiopetuksessa, eikä näin ollen vähennä hallinnollisen työn määrää.

Mikäli oppilaan varhennetun oppivelvollisuuden tarvetta ei ole havaittu ennen ensimmäistä vuosiluokkaa, on opetuksen järjestäjällä oltava mahdollisuus siirtää oppilas suoraan toiminta-alueiseen opetukseen ilman vaatimusta käydä kaikki kevyemmät tukitoimet läpi. Vaihtoehtoisesti edeltävien tukitoimien toteuttaminen pitäisi olla mahdollista toteuttaa jo esiopetuksessa, jotta oppilaan opetuspaikka ja opettajien ammattitaito perusopetukseen siirryttäessä pystytään varmistamaan oikea-aikaisesti. Tämä on oppilaan edun mukaista, minkä pitäisi olla kaiken tuen järjestämisen lähtökohta.

Perusopetuslain 18 §:n muutosten sekä esityksen 20 h §:n osalta Espoon kaupungin näkökulma on, etteivät esitetyt korvaavat toimenpiteet esimerkiksi nykyisiin mahdollisuuksiin lyhentää oppilaan koulupäivää määrääjäksi ole kaikille oppijoille riittäviä. Uudistuksessa painopiste muuttuu perusopetuksen päättötodistuksen saamisesta siihen, että kaikilla perusopetuksen päättävillä tulisi olla samat tiedot ja taidot. Paljon poissaolevilla tai rikkonaisella koulunkäyntitaustalla tulleilla oppilailla vuosiluokkiin sitomaton opetus erityisesti perusopetuksen loppuvaiheessa on mahdollistanut joustavat yksilölliset ratkaisut päättötodistuksen saamiseksi. Myös mahdollisuus suunnitelmallisesti lyhentää koulupäivää määrääjäksi on mahdollistanut vaativaa erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden yksilölliset ratkaisut. Näiden mahdollisuuksien poistaminen/muutos lainsäädännössä edellyttää opetuksenjärjestäjältä uusia opetusjärjestelyjä (esim. yksityisopetus), minkä kuluja ei ole huomioitu esityksessä lainkaan. Epäselväksi jää myös koskeeko esitetyt muutokset myös sairaalaopetusta.

Espoon kaupunki pitää hyvänä, että esityksen mukaan tilanteessa, jossa oppilas ei kykene tukitoimista huolimatta hyväksytysti suoriutumaan perusopetuksen oppimäärästä tai opetussuunnitelman tavoitteista, voidaan kirjallisella päätöksellä rajata oppiaineen tavoitteita ja sisältöjä. Kaupunki katsoo kuitenkin, ettei esityksessä oleva oppilaan arviontiin määritelty ylin arvosanaraja 7 ole vielä riittävä tekemään eroa yleisen oppimäärän mukaan opiskelevien oppilaiden saamiin arvosanoihin. Parempi ratkaisu näissä tilanteissa voisi olla esimerkiksi vain sanallisen arvioinnin käyttäminen kaikilla vuosiluokilla, myös päättöarvioinnissa tai erillisen arviointiasteikon käyttöönotto. Tämä olisi tasapuolista erityisesti toiselle asteelle hakeutumisen kohdalla ja samalla antaisi totuudenmukaisempaa tietoa oppilaan osaamisesta oppilaalle ja huoltajille opintojen aikana. Espoon mielestä on hyvä, että oppilaat, joilla oppiaineen tavoitteita ja sisältöjä on rajattu, hakevat harkinnanvaraisen haun kautta toiselle asteelle.

Onko ennakoivia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Espoon kaupunki katsoo, että ennakoivan tukiopetuksen käsite on haasteellinen: Jos tukiopetusta annetaan ennen kuin opettaja on asiaa edes opettanut, niin kumpi on silloin ensisijaista? Oppitunneilla pitäisi pystyä vastaamaan erilaisten oppijoiden tarpeisiin esimerkiksi didaktisin keinoin opetusta eriyttämällä, jolloin tukiopetuksen tarve lähtökohtaisesti vähenee. Lisäksi jos tukiopetusta annetaan oppitunneilla, herää kysymys, milloin oppilas keskittyy ko. oppiaineen oppisisältöjen opetukseen. Epäselväksi jää myös se, velvoitetaanko opetuksen järjestäjä antamaan oppilaalle etukäteen tukiopetusta esimerkiksi perheen lomamatkan vuoksi. Lisäksi tukiopetuksen käsite on ongelmallinen esiopetuksen toimintaympäristössä.

Ennakoivia tukitoimia tulee muutoinkin tarkentaa. Lähtökohtana tulee olla ryhmän pedagogiikan suunnittelu ja muokkaaminen kaikkien lasten oppimista tukeväksi inklusiivisten periaatteiden mukaisesti. Myös ennakoivien tukitoimien vaikuttavuuden arviointi jää lakiesityksessä epäselväksi. Miten ennakoivien tukitoimien vaikuttavuutta tulisi arvioida ja miten tieto ennakoivien tukitoimien tarpeesta siirtyy eteenpäin? Esityksestä puuttuu pedagogisten tuen muotojen merkityksen avaaminen ja niiden jatkumo varhaiskasvatuksesta esiopetukseen ja edelleen perusopetukseen. Lisäksi laadukkaan peruspedagogiikan merkitys suhteessa ennakoiviin tukitoimiin jää esityksessä epäselväksi.

Ennakoivien ryhmälle annettavien tukitoimien lisäksi tulee lainsäädännössä varmistaa, että moniammatillinen yhteisöllinen opiskeluhoito on edelleen oppilaiden ja koulu yhteisön tukena. Espoon kaupunki on tietoinen siitä, että pääkaupunkitasolla esitetään yhteisöllisen opiskeluhoiton lisäämistä ennakoiviin tukitoimiin. Kaupunki on kuitenkin huolissaan siitä, että tällöin asian ymmärretään siirtyvän kokonaan perusopetuksen järjestäjien vastuulle, mikä ei ole toivottava kehityslinja vaan opiskeluhoitohenkilöstön (psykologi, kuraattori, terveydenhoito) aktiivinen osallistuminen yhteisölliseen työhön on jatkossakin varmistettava.

Opetuskielen tukemisen huomioiminen on tervetullut uudistus. Espoon kaupunki kuitenkin esittää, että S2 -oppimäärästä luovuttaisiin ja oppilaita tuettaisiin saavuttamaan S1-tavoitteet. Lainsäädännön uudistuksen hengen mukaista olisi, että lapset saisivat tarvitsemansa tuen oppimiseensa ja kaikilla olisi sama oppimäärä eikä siinä olisi eri tasoja. Eri oppimäärät ovat eriyttäviä. Mikäli S2-oppimäärästä ei luovuta, esittää Espoon kaupunki, että säädöksiä muuttamalla ohjataan nykyistä vahvemmin S1-oppimäärään siirtymistä. Tätä tukisi esim. se, että oppimäärän valinta ei olisi enää huoltajien päätös vaan opetuksen järjestäjän ja se, että S2-oppimäärää olisi mahdollista opiskella vain tietyn ajanjakson ajan.

Opetuskielen tuki -käsitteeseen liittyy lainsäädännöllisesti se haaste, ettei tarve siihen koske vain maahanmuuttajataustaisia ja muita nyt esitettyjä oppilasryhmiä vaan opetuskielen tukea tarvitsevia on myös esitetyn joukon ulkopuolella (esim. täysin suomenkieliset ruotsinkielisissä kouluissa). Espoon kaupunki katsoo, että mikäli opetuskielen tuki lisätään lainsäädäntöön, pitää tuki yhdenvertaisuuden nimissä tarjota kaikille niille oppilaille, jotka sitä tarvitsevat. Tulkinnasta riippuen tulee opetuskielen tukea saavien tilastoinnissa ja resurssoinnissa huomioida koko se joukko, joille tukea annetaan. Lisäksi on huolehdittava, että kielelliseen tukeen vaadittavat resurssit kohdentuvat valtakunnallisesti oikein, koska tuen tarvitsevien määrät vaihtelevat suuresti eri puolilla Suomea. Opetuskielen tuki tulee avata tarkemmin myös esiopetuksen näkökulmasta.

Onko oppilaskohtaisia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Espoon kaupunki pitää oppilaskohtaisista tukitoimista päättämistä perustellumpana kuin erityiseen tukeen siirtämistä. Espoon kaupunki kuitenkin katsoo, että oppilaskohtaisten tukitoimien tarkempi määrittely aiheuttaa osin saman kuin aiempi ”erityisen tuen päätös”, eli oppilaiden luokittelua ja ryhmittelyä tehtyjen päätösten mukaisesti.

Espoon kaupunki toteaa, että oppilaskohtaisten tukitoimien käsite ei sovellu esiopetuksen toimintaympäristöön. Lisäksi tulee huomioida, että esiopetusvuonna joudutaan tekemään samalle lapselle hallintopäätöksiä kahden eri lain mukaisesti toisistaan poikkeavilla käsitteillä. Varhaiskasvatustilain ja perusopetuslain esityksen mukaiset erilaiset käsitteet ja päätöksenteko vaikeuttavat huoltajien kanssa tehtävää yhteistyötä, etenkin vieraskielisten asiakkaiden kanssa. Tuen kokonaisuus on myös henkilöstön näkökulmasta vaikeasti hallittava ja kuormittava. Tämä yhdistettynä henkilöstön saatavuuden haasteisiin vaarantaa lapsen tuen toteutumisen.

Espoon kaupunki kantaa erityistä huolta koulua käymättömistä oppivelvollisista oppilaista ja katsoo, ettei esitetyillä oppilaskohtaisilla tukitoimilla ole mahdollista vastata heidän tuen tarpeisiinsa. Esimerkiksi vuosiluokkiin sitomattoman opetuksen muuttuessa edellyttää tämä jatkuvasti kasvava oppilasryhmä kokonaan uudenlaisia opetusjärjestelyjä, joiden kuluja ei ole huomioitu esityksen kustannuksissa. Epäselväksi jää myös, onko oppilas mahdollista kokonaan vapauttaa oppiaineen opiskelusta perusopetuslain 18 §:n tai perusopetusasetuksen 5 §:n mukaisesti.

Espoon kaupunki esittää huolensa koulukotiopetuksessa, vankilaopetuksessa, kotiopetuksessa tai saattohoidossa olevista oppilaista. Miten heidän opetuksensa järjestetään esityksen mukaisesti? Epäselväksi jää esimerkiksi se, kuuluvatko koulukotiopetuksessa olevat oppilaat alentuneen toimintakyvyn omaavien oppilaiden ryhmään, koska heidän toiminta-alueitaan on ulkoisilla päätöksillä rajoitettu. Jos kuuluvat, niin ovatko koulukotioppilaat tai muut edellä mainitut oppilasryhmät tällöin myös korotetun valtionosuuden piirissä?

Espoon kaupunki katsoo, että yhdenvertaisuuden vuoksi myös yksityisiä opetuksenjärjestäjiä tulisi kohdella kuten kuntia, samalla tavalla kuin varhaiskasvatuksessa. Heidät tulisi opetuksen järjestämislupaa hakiessaan velvoittaa järjestämään oppilaskohtainen tuki sitä tarvitseville oppilaille.

Onko tuen asiakirjoja ja hallintopäätöstä koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Lakiluonnoksessa on ehdottomasti korjattava varhennettua opetusta koskeva päätöksentekijä. Varhaiskasvatusta toteuttaa myös moni yksityinen toimija, jolloin yhdenvertaisten ratkaisuiden tekeminen ei tule käytännössä toteutumaan. Varhennettuun oppivelvollisuuteen liittyvien päätösten tekemisen täytyy olla asuinkunnan ratkaistava asia.

Espoon kaupunki katsoo, että tuen asiakirjojen lukumäärän vähentäminen on tervetullut uudistus. Kaupunki esittää kuitenkin huolensa siitä, vähentääkö asiakirjojen määrän vähentäminen niihin kirjattavien asioiden määrää. Jotta lainmuutoksen tavoite saavutetaan, tulee varmistaa, ettei opetussuunnitelman perusteissa linjata laajoista kirjaamisvelvoitteista vaan pyritään lain hengen mukaisesti vähentämään kirjaamista ja asiakirjojen määrää.

Espoon kaupunki esittää, että asiakirjojen osalta mallia voitaisiin ottaa varhaiskasvatuksesta (lapsen varhaiskasvatussuunnitelma, jossa samassa asiakirjassa on sekä suunnitelma että tuen arviointi). Kaupunki myös toivoo, että esiopetusta täydentävän varhaiskasvatuksen osalta löydettäisiin ratkaisu, jossa esiopetusikäisille lapsille ei tarvittaisi kahta erillistä asiakirjaa.

Toisaalta Espoon kaupunki haluaa selkeytystä ennakoivien tukitoimien toteuttamiseen suunnitelmallisesti ilman, että suunnitelmasta säädetään. Ennen oppilaskohtaisiin tukitoimiin siirtymistä tulee arvioida ennakoivien tukitoimien toteutumista. Minkä pohjalta arvio tehdään, jos ennakoivista tukitoimista ei ole kirjattua suunnitelmaa, johon arvioinnin yhteydessä on mahdollista palata? Lukuvuosisuunnitelmassa tehty koulutasoinen suunnitelma ennakoivista tukitoimista ei tue yksittäisen oppilaan tilanteen arviointia.

Espoon kaupunki esittää huolensa määräajoin tehtävien tarkastuspisteiden poistamisesta. Kun esityksen mukaan oppilaskohtaisten tukitoimien päätöstä ei enää määräajoin tarkasteta, miten vältytään siltä, että päätös on varmuuden vuoksi voimassa koko perusopetuksen "toistaiseksi"? Epäselväksi jää myös toistaiseksi voimassa olevien päätösten purkamisen perusteet ja se, tehdäänkö oppilaskohtaiset tukitoimipäätökset tukitoimi kerrallaan vai useampia tukitoimia sisältäviksi.

Esityksen perusteella on epäselvää, pitääkö ja missä tilanteissa ryhmäkohtaisista koulunkäyntiavustajista tehdä päätös. Espoon kaupunki on huolissaan opetuksen järjestäjän hallintotyömäärän kasvusta, jos nykyiset tehostetun tuen sisällä tarjotut ryhmäkohtaiset avustajapalvelut vaativat jatkossa oppilaskohtaista tukitoimipäätöstä. Tämä ei siis vähennä kirjaamisesta tulevaa työmäärää ja on siten lakimuutoksen tavoitteen vastainen.

Epäselväksi jää myös opetuksen järjestäjän päätäntävalta tuen järjestämisestä tilanteissa, joissa huoltaja tai oppilas vastustaa sitä. Onko silloin noudatettava kuntalain vaadetta monijäsenisestä toimielimen käsittelystä vai voiko tuesta edelleen päättää se viranomainen, jolle toimivalta muutenkin kuuluu? Viranhaltijan päättämänä tuki saadaan oppilaalle oikea-aikaisemmin kuin esimerkiksi lautakuntakäsittelyn kautta, mistä syystä se on kannatettavampi toimintatapa ja tulisi laista tai sen perusteluista ilmetä.

Onko teillä täydennettävää esityksen vaikutusarvioihin?

Espoon kaupunki katsoo, etteivät esityksen pohjalla olevat taloudelliset vaikutusarviointit vastaa opetuksenjärjestäjien todellista tilannetta vaan kustannukset tulevat olemaan huomattavasti esitettyä korkeammat. Espoon kaupunki edellyttää, että opetuksenjärjestäjälle tulevat kustannukset korvataan täysimääräisinä. Opetuksen järjestäjien toimintaympäristöjen erilaisuus, kuten kielellistä tukea tarvitsevien oppilaiden määrä ja sairaalan sijaintikunnasta syntyvä velvollisuus antaa konsultatiivista tukea ja niistä seuraavat kustannuserot tulee huomioida esitettyä paremmin.

Espoon kaupunki korostaa, että toiminta-alueittaisen opetuksen järjestämisen korkeammat kustannukset tulee jatkossakin korvata täysimääräisesti myös perusopetuksen osalta.

Esiopetuksessa annettavan tuen kustannusten osuus puuttuu muiden kuin varhennettujen osalta kokonaan. Kun mahdollisuus suunnitelmallisesti lyhentää oppilaan koulupäivää määräajaksi esityksen mukaan poistuu, johtaa se uudenlaisiin opetusjärjestelyihin (esim. yksityisopetukseen), jota ei ole huomioitu esityksessä lainkaan. Merkittävin kustannuksiin vaikuttava ero esitetystä johtuu kuitenkin opetusryhmien muodostamiseen liittyvästä säädöksestä ja se tulee arvioida kokonaan uudelleen keräämällä tarkempaa tietoa opetuksen järjestäjien nykytilanteesta ja tulevaisuuden näkymistä.

Lakiesitykseen kirjattuun oppilaskohtaisia tukitoimipäätöksiä omaavien lasten lukumäärän rajoittamiseen opettajaa/opetusryhmää kohden liittyy useita sekä taloudellisia että opetuksenjärjestämiseen liittyviä haasteita, jotka viime kädessä johtavat oppilaiden edun vastaisiin tilanteisiin ja estävät eheän kasvun ja oppimisen polun muodostumisen.

- Oppilaiden tuen tarpeiden muuttuessa syntyy tilanne, jossa opetusryhmän kokoonpanoa joudutaan esim. alakoulun aikana muuttamaan tarpeettoman usein (esim. lukuvuosittain). Yhteisöllisyyden ja ryhmään kuulumisen tunteen vahvistamisen näkökulmasta ratkaisu ei ole tarkoituksenmukainen eikä lapsenkaan edun mukainen.

- Ryhmän muodostamiseen liittyvällä säädöksellä on vaikutusta myös oppilaaksiottoon ja lähikouluperiaatteen rapautumiseen. Oppilaaksi otossa tulee jatkossa huomioida tukea tarvitsevien oppilaiden määrä opetusryhmää kohden, mikä johtaa siihen, että osa tukea tarvitsevista oppilaista sijoitetaan lähikoulun sijaan sinne, missä luokkaan vielä mahtuu tukea tarvitsevia. Pääkaupunkiseudun kasvavan oppilasmäärän vuoksi tilat eivät mahdollista uusien opetusryhmien perustamista moneenkaan kouluun.

- Opetusryhmien muodostamista koskeva rajoitus johtaa käytännössä myös siihen, että erityisluokalla olevia oppilaita ei voida integroida yleisopetuksen ryhmiin heidän oman osaamisensa perusteella, koska silloin tukea saavien oppilaiden määrä ryhmässä nousee. Moni erityisluokalta yleisopetukseen siirtyvä oppilas tarvitsee myös yleensä edelleen tukea, jolloin ryhmäkoon määrittäminen hankaloittaa myös erityisluokkapäätösten purkamista.

Espoon kaupunki suhtautuu esitykseen periaatteessa myönteisesti, edellyttäen, että valtio kompensoi täysimääräisesti tästä syntyvät kulut ja erityisopettajien aloituspaikkamäärät vastaavat kuntien erityisopettajatarvetta.

Uusien ryhmien perustamisen sijaan lakiluonnoksen vaateet voidaan vaihtoehtoisesti toteuttaa myös lisäämällä ryhmään toinen opettaja. Tämä on ajatuksena kannatettava, mutta koulutettujen opettajien saatavuudessa on jo nykyisellään isoja haasteita, jolloin opettajien määrän lisääminen ei nykyisellään ole mahdollista. Erityisesti henkilöstöhaaste tulee yläkouluihin, joissa lisäresurssin tarve koskee jokaista oppiainetta ja jossa rinnakkaisopettajalla pitäisi olla ko. aineen kelpoisuus.

Espoon kaupunki on erittäin huolissaan alustavassa laskennassa käytetyistä oppilasmäärä- ja luokkakokoa koskevista määristä, jotka poikkeavat merkittävästi jo pelkästään Espoon kaupungin nykytilanteesta. Seuraava esimerkki kuvaa tilannetta Espoon suomenkielisessä opetuksessa toukokuussa 2024: Perusopetuksen yleisopetuksen opetusryhmiä on 1686 kpl, joista 501 ryhmässä on nykyisen lainsäädännön mukaisia tehostetun ja erityisen tuen oppilaita enemmän kuin 5. Vaikka osa nykyisistä tukea tarvitsevista oppilaista poistuisikin uuden lain mukaisten oppilaskohtaisten tukitoimien määrästä, tarvitaan Espooseen lakiluonnoksen ryhmänmuodostusta koskevien rajausten mukaan satoja uusia opettajia. Valmisteluasiakirjoissa uusien opettajien määräksi on koko valtakunnan tasolla arvioitu 149, mikä ei tule arviomme mukaan riittämään edes Espoon tarpeisiin. Esitystä on siis mahdotonta toteuttaa esitetyllä rahoituksella ja opettajankoulutukseen suunniteltujen lisäpaikkojen määrällä.

Haluamme antaa myös esimerkin ryhmänmuodostussäädöksen vaikutuksesta oppilaaksiottoon: lähikouluun sijoitettiin lukuvuodeksi 2023–2024 yhteensä 70 ensimmäisen vuosiluokan aloittavaa lasta. Heistä muodostettiin koulussa kolme opetusryhmää. Kolmessa opetusryhmässä oppilaskohtaisia tukitoimipäätöksiä omaavia oppilaita saisi hallituksen esityksen mukaisesti olla enintään 15. Oppilaiden tuen tarve esiopetuksessa on kuitenkin osoittanut, että tukea tarvitsevia oppilaita on näillä kolmella luokalla yhteensä 23. Miten määritetään, ketkä tukea tarvitsevista oppilaista pääsee lähikouluunsa ja ketkä siirretään toiseen kouluun? Miten toimitaan, jos alueen kaikilla kouluilla tilanne on sama?

Epäselväksi jää myös se, kenen kanssa opettaja voi jakaa vastuuta tukitoimien antamisesta, mikäli ryhmässä on yli 5 oppilaskohtaisia tukitoimipäätöksiä omaavia tuen oppilaita. Tarvitaanko toinen luokanopettaja vai käykö erityisopettaja tai ns. resurssiopettaja? Miten vastuunjako toimii yläkouluissa?

Epäselväksi jää myös avustamispalveluiden merkitys kokonaisuudessa. Jos opetusryhmään joudutaan lisäämään toinen opettaja kuudennen oppilaan tarvitessa tukea ja osalla oppilaista on aiempi päätös ryhmäkohtaisesta avustajasta, niin silloin pitäisi avustajapalvelusta ainakin pystyä luopumaan ja nähdä opettajaresurssin lisäyksen riittävän vastaamaan myös näiden oppilaiden tuen tarpeeseen. Näistä säädetään kuitenkin eri pykälissä ja jos avustajasta tehdään oppilaskohtainen muutoksenhakukelpoinen päätös, muutos vaatii kuulemisen, päätöksenteon ja mahdollisen muutoksenhakuprosessin. Prosessin aikana käytettävät päällekkäiset resurssit nostavat opetuksen järjestäjän kustannuksia ja ne tulee huomioida valmistelussa.

Espoossa, kuten muissakin isoissa kaupungeissa, myös alueiden eriytymiskehitys näkyy myös tukea tarvitsevien oppilaiden isoissa määrällisissä eroissa koulujen välillä. Espoo katsoo, että hallituksen esitys aiheuttaa kohtuuttomia vaikeuksia toteuttaa tukitoimia tarkoituksenmukaisella tavalla kaikissa kouluissa ja oppilasmääräisestä resurssoinnista pitäisi olla mahdollista tehdä esim. positiivisen diskriminaation pohjautuvaa tarveharkintaa. Esitetty tasamalli mahdollistaa toisissa kouluissa ison panostuksen ennakoivaan tukiopetukseen kun se toisissa kouluissa taas menee pääasiassa kielelliseen tukeen.

Lapsivaikutusten arvioinnissa on syytä huomioida vahvemmin kouluikäikäymättömien oppilaiden näkökulma. Espoon kaupungin näkemyksen mukaan lakimuutos ei vastaa näiden oppilaiden tuen tarpeeseen eikä tarjoa työkaluja kouluun palaamisen tukemiseen riittävästi. Vaikutusten arvioinnissa tulee huomioida myös se, että opetuksella on mahdollisuus tukea oppilasta ainoastaan pedagogisesti. Esimerkiksi sairaalaopetuksen konsultaatio ei tule lyhentämään hoitonoja eikä vie pois oppilaan tarvetta ja oikeutta saada tarvitsemaansa terveydenhoitoa. Hoitoonpääsy, eikä hoidon tarpeen syy, ei helpotu pedagogisin keinoin.

Lainsäädännöllä ja koulutusmäärien lisäämisellä tulee varmistaa kelpoisten erityisopettajien riittävyys kaikilla koulutusasteilla, myös esiopetuksessa ja ruotsinkielisessä opetuksessa. Espoon kaupunki myös esittää, että perusopetuksen erityisopettajan ja erityisluokanopettajan kelpoisuudet ja koulutussisällöt yhdistettäisiin, ja siirryttäisiin käyttämään yhtä, erityisopettaja -nimikettä.

Onko teillä parannusehdotuksia esitysluonnokseen?

Espoon kaupunki katsoo, että konsultoivan sairaalakouluopetuksen järjestämisvelvoite asettaa opetuksenjärjestäjät eriarvoiseen asemaan ja lisää sairaalan sijaintikunnan opetuksen järjestäjän työmäärää ja kustannuksia selvästi arvioitua enemmän. Koska konsultointia ei enää rajata erikoissairaanhoidossa oleviin oppilaisiin, on kohdejoukko erittäin laaja ja vaatii konsultaatioon selkeästi enemmän koordinaatio- ja opettajaresurssia kuin esityksessä on arvioitu. Lisäksi sairaaloiden vastuualueiden rajat eivät ole yksiselitteisiä, jolloin epäselväksi jää, minkä kunnan tulee vastata minkäkin naapurikunnan konsultoivista palveluista. Konsultaation lisääminen tässä mittakaavassa edellyttää usean uuden opettajan palkkaamista, joka on taloudellisten resurssien lisäksi rekrytointihaaste. Lain veloitteet tulee määrittää siten, että jokainen opetuksenjärjestäjä vastaa itse omista palveluistaan eikä Espoo tai muut sairaalan sijaintikunnat joudu tukemaan alueen muita opetuksen järjestäjiä heikentämällä esim. rekrytointihaasteiden vuoksi omien oppilaidensa saamia tukipalveluita. Epäselväksi jää myös, miten varmistetaan muutoksen edellyttämä kaikkien opettajien osaaminen/osaamisen lisääntyminen. Konsultoivan sairaalaopetuksen lisääminen lakiin on ajatuksena hyvä, mutta edellyttää esitystä tarkempia rajauksia, määrittäisiä ja isompia resursseja sekä sen varmistamista, että kustannukset korvataan palvelun järjestävälle kaupungille/kunnalle täysimääräisinä. Konsultoitavien palveluiden laajamittainen järjestäminen ei myöskään nykyisellä työehtosopimuksella mahdollistu ilman paikallista sopimusta.

Espoon kaupunki on huolissaan moniammatillisen ja monialaisen työn merkityksen vähenemisestä. Oppilaiden tuen järjestäminen tarkoituksenmukaisella tavalla edellyttää monien oppilaiden kohdalla asioiden pohtimista moniammatillisesti. Ilman minkäänlaista veloitetta osallistua tähän voivat hyvinvointialueet vähentää resursseja tästä työstä. Esimerkiksi konsultatiivinen sairaalaopetus ei korvaa koulupsykologien tai koulukuraattorien työtä ja osaamista tai terveydenhuollon psykiatrista hoitoa. Espoon kaupunki katsoo, että monialaisen yhteistyön velvoittavuus tulisi ilmaista esityksessä varhaiskasvatustlain kanssa samassa linjassa eli tarvittaessa sosiaali- ja terveystieteiden edustajat osallistuvat lapsen/oppilaan tuen suunnitteluun ja arviointiin.

Espoon kaupunki esittää seuraavien käsitteiden/lainkohtien osalta uudelleen määrittelyjä tai tarkennuksia:

Varhennettu oppivelvollisuus: Mitä aikajaksoa varhennettu oppivelvollisuus koskee? Päätyykö varhennettu, kun oppilas aloittaa ensimmäisen luokan 7-vuotiaana, vai onko hän edelleen "varhennetun oppivelvollisuuden oppilas"? Mikä on perusopetuksessa varhennetun oppilaan opetusryhmän koko, ja kuinka kauan tätä ryhmäkokoä noudatetaan? Valmisteluasiakirjan taustoissa ja pykälöidystä tekstistä saa asiasta eri käsityksen. Miten 5-6 -vuotiaan kohdalla kyetään tekemään oikea arvio huomioiden oppilaan mahdollinen polku esityksen 20 i §:n mukaan? Mitä lisäarvoa varhennetun oppivelvollisuuden katsotaan tuovan lapselle varhaiskasvatuksen erityiseen tukeen verrattuna?

Oppilaat, joilla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite: Erityisesti epäselväksi jää, viittaako toimintakyvyn rajoite oppilaan pysyvään suorituskvyn laskuun vai tuleeko määräykset huomioida myös ohimenevässä tilanteessa?

Ennakoiva tuki: Jos oppilaalla on jo todettu sairaus tai vamma, ei ole enää mahdollista ennakoita niitä. Mitä tällöin ennakoitaan? Näissä tilanteissa on oppilaan edun vastaista olla siirtymättä suoraan oppilaan tarpeita vastaaviin tukitoimiin.

Ennakoivan tukiopetus esiopetuksessa: tuen merkitys on epäselvä ja käytännön toteuttaminen johtaa isoihin tulkintaeroihin eri opetuksenjärjestäjien kesken.

Oppimisen ja koulunkäynnin tuki: Käsite ei ole eheän kasvun ja oppimisen polun näkökulmasta paras. Oppimisen ja koulunkäynnin tuki ei sovellu esiopetuksen toimintakulttuuriin koulunkäynti - käsitteen vuoksi. Ehdotus: käytetään käsitettä "kasvun ja oppimisen tuki".

Vuosiluokan väliin jättäminen: Valmisteluasiakirjojen mukaan oppilaan tulee "osoittaa jo hallitsevansa kyseisen vuosiluokan tavoitteiden edellyttämät tiedot ja taidot. Osaamisen osoittaminen tulisi toteuttaa esimerkiksi kokeen tai erillisen näytön perusteella. // Huoltaja voisi tehdä opetuksen järjestäjälle hakemuksen oppimäärän suorittamatta jättämisestä. Opetuksen järjestäjä tekisi asiassa päätöksen". Näiden näyttökokeiden järjestäminen on opetuksen järjestäjälle lisätehtävä ja opettajille lisätyö. Suomessa oppilaan arviointi ei muutenkaan perustu näyttökokeisiin vaan jatkuvaan arviointiin. Vuosiluokan väliin jättämisen pitää perustua oppilasta opettaneiden opettajien kokonaisvaltaiseen arviointiin, jota voidaan tarvittaessa täydentää jollain näytöllä. Mikäli esitystä ei muuteta, tulee opetuksenjärjestäjälle tästä seuraava lisävelvoite korvata täysmääräisesti.

Oppivelvollisuuslain 23 §:n 5 mom. Muutostarve: Erityisen tuen päätöksen toimitaminen toisen asteen oppilaitokselle tulee muuttaa koskemaan oppilaskohtaisen tukitoimista tehdyn päätöksen toimitamista. Myös muussa lainsäädännössä on viittauksia erityisen tukeen (esim. OKM asetus oppilaaksi ottamisen perusteista lukiokoulutukseen).

Tilapäinen ylittäminen: "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." Lukuvuosi ja lukukausi ovat kaksi eri asiaa. Epäselväksi jää, kummasta tässä on kyse. Vastaava epäselvyys löytyy erityisluokan tilapäisestä ylityskohdasta (20 g § 3 mom).

Espoon kaupunki katsoo myös, ettei perusopetuslakiin tule kirjata sellaisia opetuksen järjestämisen edellytyksiä selvästi heikentäviä määräyksiä (esim. koskien ryhmäkokoja), joiden täytäntöönpano vaatii uusia kiinteistöinvestointeja.

Espoon kaupunki haluaa myös nostaa esiin huolen, joka liittyy ruotsinkielisen käännöksen vastaavuuteen. Lausunnonvalmistelun yhteydessä asiantuntijoiden tulkinnat uusista normeista erosivat riippuen siitä, kummankielistä versiota säännösmuutoksista valmistelija oli lukenut.

Lopuksi Espoon kaupunki pyytää korjattavaksi virheen koskien ruotsinkielistä sairaalaopetusta, siten, että Espoo lisätään opetuksen järjestäjien listalle. Espoon kaupunki järjestää myös ruotsinkielistä sairaalakouluopetusta suomenkielisen Keinumäen koulun kanssa samoissa tiloissa. Tästä lisäyksestä huolimatta Espoo jakaa valmistelussa esiin nostetun huolen ruotsinkielisten opetuspaikkojen – ja mahdollista konsultaatiota antavien yksiköiden – riittävydestä.

Voit jättää kommentit lausuntoon myös liitteenä

[Tiivistelmä.docx](#)

Saloranta-Eriksson Outi
Espoon kaupunki, kasvun ja oppimisen toimiala