

Asia: VN/32974/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta ja siihen liittyvistä laeista

Lausunnonantajan lausunto

Onko oppimisen ja koulunkäynnin tuen kokonaisuudistus tarpeellinen?

Oppimisen ja koulunkäynnin tuen kokonaisuudistus on tarpeellinen. Tavoite vähentää nykyisen lainsäädännön tulkinnanvaraisuutta on oikeansuuntainen. Kannatettavia tavoitteita ovat myös pyrkimys vahvistaa oppilaan saamaa tukea, vähentää opetushenkilöstön hallinnollista työtä sekä poistaa oppilaskohtaisten tukitoimien moniammatillisen käsittelyn pakollisuus. Esityksessä

on painotettu ennakoivia tukitoimia, mikä tulee edellyttämään kaikkien opettajien osaamisen kehittämistä ja velvoitetta antaa tukea.

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

Lakiesityksen tulisi huomioida yhdenvertaisesti myös muiden haavoittavassa asemassa olevien, vammaisten ja tukea tarvitsevien oppilaiden konsultatiivisen palvelun tarve. Myös valtion toimijoiden konsultatiiviset palvelut tulisi tuottaa kunnille subventoidusti ilman erillistä laskutusta.

Onko oppimisen ja koulunkäynnin tuelle määritelty kokonaisrakenne tarkoituksenmukainen?

Lakiesityksen jako ennakoivaan ja oppilaskohtaiseen tukeen sisältää paljon tulkinnanvaraisia ja selvitettäviä kohtia. Terminologian ja rakenteiden tulisi olla ymmärrettäviä myös huoltajille, eri hallinnonalojen ammattilaisille ja hallinnollisen työn tekijöille.

Tuen jatkumo varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle ei tulisi uudistuksessa selkeytymään, koska se on tehty perusopetuksen näkökulmasta. Eri koulutusasteiden tuen uudistukset tulisi valmistella kokonaisuutena eikä osittain ja ajallisesti hajautettuna.

Varhennettu oppivelvollisuus ja laista poistettu mahdollisuus koulun aloittamiseen vuotta myöhemmin lisää arviomme mukaan tarvetta pienryhmille. Nykyiset ns. pidennetyt oppivelvollisuuden oppilaat eivät voi aloittaa koulua yleisopetuksen luokissa ilman merkittävää tuen resurssia. On havaittu, että osa lapsista tarvitsee kehitykseensä enemmän aikaa, jolloin he hyötyisivät mahdollisuudesta aloittaa koulunkäynti vuotta myöhemmin. Lisävuosi tuo lapsille paremmat mahdollisuudet selviytyä koulun aloituksesta ja välttää luokan kertaamisen, mikä vaikuttaa oppilaan minäkuvaan ja itsetuntoon oppijana positiivisesti. Perusteena kieltää mahdollisuus koulun aloittamisen vuotta myöhemmin on käytetty sitä, että näin vähennetään 17 vuotta täyttäneiden ilman perusopetuksen päättötodistusta olevien oppilaiden määrää ja toisaalta annetaan mahdollisuus kerrata luokka jossain kohtaa perusopetusta. Nämä kaksi perustetta ovat ristiriidassa keskenään.

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

Onko ennakoivia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Esitys herättää lukuisia opetuksen järjestämiseen liittyviä kysymyksiä. Miten tulkitaan ennakoivan tukiopetuksen velvoittavuus? Onko oppilaan osallistuttava ennakoivaan tukiopetukseen, mikäli opettaja kokee hänen sitä tarvitsevan? Annetaanko tukiopetus perusopetustuntien lisäksi vai sisältyykö se oppilaan tuntimäärään? Koska ennakoivat tukitoimet annetaan lähtökohtaisesti ryhmämuotoisena, voiko ennakoiva tukiopetus olla ns. jakotunti? Tällöin oppilaat saavat opetusta pienemmässä ryhmässä ja opetus toimii ennakoivana tukiopetuksena.

Lakiesityksestä ei selviä, mikä on varsinaisen S2-opetuksen suhde oman äidinkielen tukiopetukseen. Tuleeko S2-opetuksen resurssi säilymään nykyisellään?

Onko oppilaskohtaisia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Milloin erityisopettajan säännöllinen tuki vaatii oppilaskohtaisten tukitoimien päätöksen?

Jos tuen toteuttamistapa muuttuu, uudistetaanko päätös? Ennakoiviin tukitoimiin on laskettu resurssi, mutta oppilaskohtaisiin tukitoimiin ei ole esitetty kertoimia tai muita sen järjestämiseen vaadittavien resurssien tunnuslukuja.

Lakiesityksessä mainitaan myös yksilökohtainen avustajapalvelu. Miten määritellään ryhmäkohtaisten koulunkäynninohjaajien riittävä määrä? Yksilökohtainen ohjaaja ei voi olla huoltajan vaatima subjektiivinen oikeus, vaan opetuksen järjestäjällä on oltava viime kädessä asiaan liittyvä ratkaisuvallta.

Onko tuen asiakirjoja ja hallintopäätöstä koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Lakiesityksessä todetaan, että tuen asiakirjojen määrä vähenee. Opsia arvioi, että hallinnollisten päätösten määrä tulee kuitenkin lisääntymään, koska esityksessä on vielä epäselvyyttä päätettävistä ja päätöstä vaativista asioista. Vaikutusten ennakoarvioinnissa on arvioitu, että oppilaskohtaisten tukitoimien tarve ja sen myötä myös oppilaskohtaisesti tehtävien hallintopäätösten määrä vähenee. Kun kuitenkin on arvioitu, että nykyiset tehostetun tuen oppilaat, jotka saavat erityisopettajan tukea tukimuotona, ovat mukana oppilaskohtaisissa tukitoimissa, on pääteltävissä, että hallintopäätösten määrä kasvaa merkittävästi moninkertaiseksi nykyisestä. On myös odotettavissa, että hallintopäätöksistä tulee entistä enemmän hallintoa kuormittavia kanteluita.

Onko teillä täydennettävää esityksen vaikutusarvioihin?

Aikataulullisesti esitetty lakimuutos on todella haastava. Jo sen vaatimat muutokset tiedonhallintamalleihin ja -käytänteisiin vaatisivat enemmän valmistelu-aikaa. Erityisen hankala esitys on talousarviovalmistelun näkökulmasta, sillä vuoden 2025 talousarviovalmistelu on jo nyt pitkällä kunnissa ja liian monta asiaa on vielä auki. Lakimuutokset vaativat isoja lisäyksiä perusopetuksen talousarvioon.

Mikäli uudet säädökset hyväksytään valuvikaisina, uusia säädöksiä tulkitaan kentällä nopeasti hyvin eri tavoin. Kuntatalouden heikot näkymät tuovat tulkintoihin oman vahvan ohjausvaikutuksensa.

Uudistuksen kustannusvaikutusten kokonaisarviointi on puutteellinen. Esityksessä ei ole arvioitu, miten paljon opetuksen järjestäjät tarvitsevat toimeenpanon jälkeen yhteensä resurssia niihin oppilaskohtaisiin tukitoimiin, jotka jäävät ennakoivien tukitoimien ulkopuolelle. Esitykseen tulisi selkeästi kirjata, mikä on uudistuksessa oppilaskohtaisiin tukitoimiin liittyvä tavoite.

Esityksen mukaan säädettävä resurssikerroin 0,127 pitää sisällään vain ennakoivat tukitoimet. Tämän päälle pitää kuitenkin edelleen resursoida merkittävä määrä tunteja oppilaskohtaisiin tukitoimiin eli esim. kokoaikaiseen/ luokkamuotoiseen erityisopetukseen ja näissä ryhmissä

työskenteleviin ohjaajiin. Esityksen perusteluista (taloudelliset vaikutukset) ei löydy laskelmia siitä, kuinka paljon kunnat käyttävät nyt rahaa/tunteja luokkamuotoiseen perusopetukseen ja mikä

on tavoiteltava muutos säädösten toimeenpanon jälkeen.

On erittäin vaikeaa tai jopa mahdotonta määritellä, kuinka paljon nykyisestä erityisopettajien resursseista on käytetty ns. ennakoiviin tukitoimiin (yleiseen tukeen), sillä heillä on yleensä ryhmissään samanaikaisesti myös tehostetun ja erityisen tuen oppilaita.

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

Onko teillä parannusehdotuksia esitysluonnokseen?

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

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

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

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

Uudesta esityksestä ei tule ilmi, muuttuuko erityisopettajan kelpoisuus opettaa ja arvioida oppilasta, jolla on rajattu oppimäärää tai opetussuunnitelman tavoitteita. Olisi pohdittava,

annetaanko arviointioikeus myös erityisopettajille. Arviointioikeuden rajausta vain erityisluokanopettajille aiheuttaa tilanteen, jossa päteviä opettajia on erittäin vaikeaa saada.

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

Lain tulisi mahdollistaa esiopetuksessa ja esiopetusta täydentävässä varhaiskasvatuksessa käytettävien yhteneväisiä tuen tarpeiden arviointeja ja suunnitelmia. Suurimmalla osalla lapsista on sekä esiopetuksen että esiopetusta täydentävän varhaiskasvatuksen tarve. Ei ole tarkoituksenmukaista, että samalle lapselle tehdään eri lainsäädännön vuoksi useita tuen tarpeiden arviointeja ja suunnitelmia.

Hursti Matti
Opetus- ja sivistystoimen asiantuntijat ry