

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?

Helsingin kaupunki kannattaa oppimisen ja koulunkäynnin tuen kokonaisuudistusta, jossa huomioidaan konkreettiset tukitoimet ja tuen toteuttaminen tuen portaiden sijaan.

Lakiehdotuksen mukaan hallintopäätös tehdään kaikista oppilaskohtaisista tukitoimista esi- ja perusopetuksessa. Lakimuutoksen piti keventää hallinnollista työtä. Todennäköisesti hallintopäätösten määrä kuitenkin lisääntyy esi- ja perusopetuksessa tämän ehdotuksen myötä, esimerkiksi nykyisestä vuosiluokkiin sitomattomasta opetuksesta ja opetuksen erityisistä painoalueista tehdään hallintopäätös uuden lain mukaisesti. Lakiluonnos jättää liikaa tulkinnanvaraisuutta esi- ja perusopetuksen osalta siihen, milloin erityisopettajan antama opetus muuttuu ennakoivasta tukitoimesta oppilaskohtaiseksi tukitoimeksi. Näiden vuoksi entistä useammalle oppijalle voidaan tehdä hallintopäätös.

Helsingin kaupunki kannattaa, että päätöksen tarkistamisen ajankohdasta ei säädetä valtakunnallisesti, vaan päätöksiä tehdään oppilaan tarpeen muuttuessa.

Lakiesityksen heikkoutena nähdään, että siitä puuttuu selkeät kriteerit, millaisin toimin arvioidaan ennakoivien toimenpiteiden vaikutusta ja riittävyttä. Lakiehdotuksessa ei myöskään ole mainintaa oppilaskohtaisten päätösten purkamisesta. Helsingin kaupunki esittää, että perusopetuslaissa todettaisiin myös oppilaskohtaisten päätöksen purku ja sitä täsmennetään opetussuunnitelman perusteissa.

Tuen kokonaisuudistuksen toimeenpano edellyttää toimintakulttuurista muutosta tuen järjestämiseen. Esi- ja perusopetuksen opettajien ja johdon pitkäkestoinen ja systemaattinen osaamisen kehittäminen on edellytys sille, että kokonaisuudistus saadaan toteutettua ehdotuksen mukaisesti. Myös huoltajille tiedottamiseen ja muutoksesta keskusteluun tulee varata resursseja, koska lakiesitys muuttaa nykyisen kolmiportaisen tuen toimintatavat ja terminologian. Lainsäädännön muutos astuu voimaan nopeasti. Siksi on tärkeää, että valtakunnan tasolla muutoksen toteuttamiseen osoitetaan riittävästi tukea, ohjausta ja resursseja.

Ehdotukseen on määritelty aikataulut perusopetuslain muutoksen voimaantulolle, paikallisten opetussuunnitelmien päivytyksille ja oppijoiden tehostetun ja erityisen tuen suunnitelmien tarkistamisille. Helsingin kaupunki ehdottaa, että perusopetuslain muutoksen edellyttämää toimeenpanon aikataulua vielä arvioidaan, jotta muutosten toteuttamiselle jää riittävästi aikaa.

Onko oppimisen ja koulunkäynnin tuelle määritelty kokonaisrakenne tarkoituksenmukainen?

Helsingin kaupungin mielestä oppimisen ja koulunkäynnin tuelle määritelty kokonaisrakenne on tarkoituksenmukainen. Lakiehdotuksessa painotus on ennakoivassa, luokassa tai lapsiryhmässä järjestettävässä tuessa, jota varten ei tehdä hallintopäätöstä. Hallintopäätöstä edellyttävät oppilaskohtaiset tukitoimet sekä perusopetuksen oppimäärää ja opetussuunnitelman tavoitteita rajaavat toimenpiteet ovat asiakokonaisuuksina selkeitä, mutta ne tarvitsevat käytännön toimeenpanossa opetussuunnitelman perusteisiin tehtäviä tarkennuksia. Esitysluonnoksesta puuttuu ennakoivien tukitoimien yhteys yhteisölliseen opiskeluhooltoon ja Helsingin kaupunki esittää, että yhteisöllisen opiskeluhoollon rooli ennakoivien tukitoimien järjestämisessä huomioidaan opetussuunnitelman perusteissa.

Perusopetuksen aloittamista vuotta säädettyä myöhemmin esitetään poistettavaksi. Tämä edellyttää opetuksen järjestäjien ja lasten hoidosta ja kuntoutukselta vastaavien tahojen vahvaa yhteistyötä, jotta oppijan etu toteutuu. Esitykseen jää ristiriita, joka ei tue lasten yhdenvertaista kohtelua koulun aloittamisessa, koska lakiesityksessä mahdollistetaan edelleen perusopetuksen aloittaminen vuotta säädettyä aiemmin. Helsingin kaupunki ehdottaa mietittäväksi, että myös perusopetuksen aloittaminen vuotta säädettyä aiemmin poistetaan perusopetuslaista. Perusopetuksessa oppilas voidaan tarvittaessa siirtää seuraavalle vuosiluokalle (PoL 18 §).

Esitysluonnoksessa esiopetuksen tuen rakenne poikkeaa varhaiskasvatuksen tuen rakenteesta. Tuen määrittelyn erillaisuus varhaiskasvatuksen tuen säädösten kanssa näyttäytyy epäselvänä huoltajille ja kuormittaa henkilöstöä. Esitysluonnosta on tärkeää täsmentää esiopetuksen osalta ja lisäksi tulee huomioida esiopetuksen yhteinen toimintaympäristö varhaiskasvatuksen kanssa.

Esitysluonnos määrittelee tuen toteuttamista tilanteessa, missä oppijalla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite. Tällä määrittelyllä on vaikutus sekä opetuksen järjestäjän saamaan rahoitukseen että opetuksen ryhmäkokoon. Helsingin kaupunki esittää, että vamman, sairauden ja toimintakyvyn rajoitteen määrittämisessä huomioidaan myös erittäin vaativaa hoitoa tai kuntoutusta tarvitsevat perusopetuksen oppijat, joiden opetuksen räätälöinnissä tulee huomioida toimintaympäristön rajoitteet, kuten rangaistuslaitoksissa tai suljetuissa hoitoyksiköissä.

Oppilaan vamman, sairauden ja toimintakyvyn rajoite tulee määritellä ja selkiyttää tarkasti opetussuunnitelman perusteisiin, jotta lainsäätäjän tarkoittamat oppilaat tulevat huomioiduksi tämän oikeuden piiriin ja kriteereihin saadaan valtakunnallinen yhdenmukaisuus. Helsingin kaupunki esittää, että perusopetuslakiin 20 i § tai opetussuunnitelman perusteisiin tarkennetaan, että oppijan vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite todetaan lääketieteellisellä lausunnolla.

Oppijan edun mukaista on lisätä perusopetuslakiin konsultatiivinen sairaalaopetuspalvelu. Tämä palvelu kuuluu jatkossa oppijoille, jotka eivät ole erikoissairaanhoidon tai varsinaisen sairaalaopetuksen tarpeessa. Sairaalassa osastolla oleville esi- ja perusopetusikäisille potilaille tulee jatkossakin turvata lakiin perustuva oikeus sairaalaopetukseen. Helsingissä erityisesti ruotsinkielisessä esi- ja perusopetuksessa konsultatiivisen sairaalaopetuksen tarve ulottuu moneen eri kuntaan ja maantieteellisesti laajalle alueelle. Helsingin kaupungin ruotsinkielisen esi- ja perusopetuksen on mahdotonta vastata tähän laajamittaiseen tarpeeseen. Suomessa on 21

hyvinvointialuetta ja konsultatiivista sairaalaopetusta on annettu 23 sairaalaopetuksen yksiköstä. Helsingin kaupunki ehdottaa, että konsultatiivinen sairaalaopetuspalvelu ulotetaan koskemaan jokaista hyvinvointialuetta. Tällöin jokaisella hyvinvointialueella olisi yksi kunta, joka vastaa oman hyvinvointialueensa konsultatiivisesta sairaalaopetuspalvelusta. On huomioitava, että konsultatiivinen sairaalaopetuspalvelu ei voi korvata opetuksen järjestäjän velvoitetta antaa oppimisen ja koulunkäynnin tukitoimia ja hyvinvointipalvelujen vastuulla hoidettavia asioita, kuten riittämättömiä sosiaali- ja terveystoimen palveluja esi- ja perusopetusikäisille.

Helsingin kaupunki ehdottaa, että esityksessä käytetty termi konsultatiivinen sairaalaopetuspalvelu muutetaan, koska konsultaatio ei edellytä oppilaan kuulumista sairaanhoidon palveluun. Helsingin kaupunki ehdottaa termiksi konsultatiivinen palvelu. Lisäksi Helsingin kaupunki esittää, että opetus suunnitelman perusteissa määritellään kriteerit konsultaatiopalvelulle.

Onko ennakoivia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Helsingin kaupunki kannattaa ehdotusta ennakoivien tukitoimien järjestämisestä oppijalle hänen omassa luokassaan tai lapsiryhmässään ilman hallintopäätöksen tekoa. Tämä tukee lähikouluperiaatteen ja lähipalveluperiaatteen toteutumista. Ennakoivien tukitoimien perustana on esityksen mukaan tukiopeus ja ennakoiva tukiopeus. Opetussuunnitelmien perusteisiin tulee määritellä tukiopeuksen käsite ja tavoite sekä konkretisoida tukiopeuksen käytännön järjestämistavat. Esitysluonnoksesta ei selviä, onko tukiopeusta mahdollista järjestää jatkossa oppituntien ulkopuolella ja tuleeko siitä oppijaa velvoittavaa. Tukiopeuksen määrittely on tärkeää, koska tukiopeus nostetaan keskeiseksi tukitoimeksi oppimisen tuessa.

Helsingin kaupunki kannattaa ehdotusta opetuskielen tukiopeuksen nimeämisestä yhdeksi tukimuodoksi. Esi- ja perusopetus suunnitelmien perusteisiin tulee avata opetuskielen tukiopeuksen määrittelmä, järjestämistavat ja opetuskielen tukiopeuksen kohderyhmä.

Lakiehdotuksessa esi- ja perusopetuksen erityisopettajien rooli tuen toteuttamisessa korostuu. Ehdotuksen mukaan erityisopettajan resurssia kohdennetaan konsultaatioon, ennakoiviin tukitoimiin, yhteisopettajuuteen, ryhmien opettamiseen, oppilaskohtaisena tukitoimena annettavaan erityisopettajan antamaan opetukseen ja niiden oppiaineiden opetukseen, joiden tavoitteita tai sisältöjä on rajattu. Lakiehdotuksen mukaan oppijan on saatava tukea viipymättä. Kouluilla tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus antaa tätä tukea. Tämän vuoksi tukitoimien toteuttamiseen tarvitaan lisää erityisopettajia. Nykyisin Helsingin kaupungin perusopetuksen yleisopetuksen laskennallinen resurssi on yksi erityisopettaja jokaista 170 oppilasta kohden. Helsingin kaupunki arvioi, että ennakoivien tukitoimien toteuttamiseen tarvitaan vähintään yksi erityisopettaja 100 oppilasta kohden. Nykytilanteeseen verrattuna tämä tarkoittaa 135 suomenkielisen erityisopettajan, 17 ruotsinkielisen erityisopettajan ja 24 varhaiskasvatuksen erityisopettajan lisäystä. Oppilaskohtaisten tukitoimien määrä kasvaa, jos ennakoiviin tukitoimiin ei osoiteta riittävää resurssointia.

Onko oppilaskohtaisia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Valtakunnallisissa selvityksissä nykyinen kolmiportaisen tuen toteuttaminen on todettu vaihtelevan kunnittain. Lainsäädännön uudistuksella on mahdollisuus yhdenmukaistaa valtakunnallisesti tuen toteuttamisen kriteereitä. Erityisesti oppilaskohtaisissa tukitoimissa tarvitaan vahvaa valtakunnallista normeerausta.

Termi ”oppilaskohtaiset tukitoimet” viittaa perusopetukseen ja lainsäädännössä tulee käyttää termiä, joka kattaa paremmin sekä esi- että perusopetuksen oppijat. Helsingin kaupunki näkee

erittäin tärkeäksi, että opetussuunnitelman perusteisiin kuvataan ja määritellään, mikä on ennakoivan tukitoimen ja oppilaskohtaisen tukitoimen ero, kun erityisopettaja antaa niitä. Helsingin kaupunki kannattaa ehdotuksen mukaisesti, että oppilaskohtaisten tukitoimien toteuttajana voi olla erityisopettaja ja erityisluokanopettaja. Lisäksi tarvitaan valtakunnallisia ohjeita oppilaan siirtymisestä erityisluokalle. Tärkeää on huomioida, että ennakoivat tukitoimet, oppilaskohtaiset tukitoimet ja luokkamuotoinen erityisopetus eivät muodosta uutta kolmiportaista tukea.

Helsingin kaupungin järjestämässä perusopetuksessa tehostettua ja erityistä tukea saavia oppilaita on 20,9 %. Esiopetuksessa tehostettua ja erityistä tukea saavia lapsia on 21,6 %. Esitysluonnoksen perusteella valtaosa näistä oppijoista kuuluisi jatkossa yleisopetuksessa toteuttavan oppilaskohtaisten tukitoimien piiriin. Oppilaskohtaisten tukitoimien piiriin kuuluisi jatkossa myös joukko vuosiluokkaan sitomattoman opetuksen mukaan eteneviä yleisen tuen oppilaita.

Lakiesityksessä yhden opettajan opettamassa perusopetuksen ryhmässä saa olla enintään viisi oppilasta, jotka saavat erityisopettajan opetusta oppilaskohtaisena tukitoimena. Helsingin kaupunki ei kannata tätä ehdotusta. Ehdotus ei ole oppilaan edun mukainen ratkaisu. Oppilaskohtaisia tukitoimia saavat oppilaat eivät sijoitu tasaisesti Helsingin peruskouluihin. Rajattu ryhmäkoko aiheuttaa sen, että osalle oppilaista voidaan joutua osoittamaan opetuspaikka muusta kuin omasta lähikoulustaan. Vaihtoehtoisesti perusopetuksessa joudutaan perustamaan uusia opetusryhmiä. Tämä ei ole taloudellisesti mahdollista. Oppilaskohtaisten tukitoimien piirissä olevien oppilaiden määrän tilapäisen ylityksen rajaaminen kyseisen lukuvuoden tai –kauden ajaksi ei ole myöskään oppilaan edun mukaista, eikä tue kouluun kiinnittymistä ja ehjää opinpolkua. Ehdotus myös heikentää erityisluokan oppilaan mahdollisuutta opiskella osittain yleisopetuksen luokassa, jos yleisopetuksen luokassa on viisi muuta oppilaskohtaista tukea tarvitsevaa oppilasta. Ehdotuksessa on käytetty tilapäisessä ylittämässä käsitteitä lukukausi ja lukuvuosi. Epäselväksi jää, kumpaa ajanjaksoa tarkoitetaan.

Helsingin kaupunki näkee tärkeänä, että lainsäädännössä lakisääteisten mitoitusten tulee koskea vain erityisluokkaa eikä laajentaa mitoitusta yleisopetuksen ryhmiin. Opetusryhmän koon määräytyminen oppilaille, joilla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite, on kannatettava ehdotuksen mukaisesti. Yleisopetuksen ryhmäkoon rajaamista viiden oppilaskohtaista tukitoimea saavan oppilasmäärän perusteella ei tule kirjata perusopetuslakiin. Koulutuksen käytännön järjestäminen on opetuksen järjestäjän vastuulla ja rehtoreiden toimivaltaan kuuluu opetusryhmien perustaminen. Tämä päätösvalta tulee edelleen säilyttää kunnilla ja kouluilla eikä lisätä uusia ryhmäkoon mitoituksia lakiin. Lakiesityksellä ei tule lisätä koulussa tehtävää tilastointia, seurantaa tai raportointia.

Perusopetuksen oppimäärän suorittamatta jättäminen tai perusopetuksen järjestäminen muutoin (PoL 18 §) 3 momentin mukaan oppilaan opetus voidaan painavasta syystä järjestää osittain toisin. Tämä jättää tulkinnanvaraa oppilaan koulunkäynnin opetusjärjestelyihin ja mahdollisuuteen järjestää yksilökohtaisia, joustavia ratkaisuja oppilaan edun mukaisesti. Tältä osin tarvitaan täsmennyksiä opetussuunnitelman perusteisiin. Vastaavan pykälän 2 momentin osalta tarvitaan tarkennusta, mitä tarkoitetaan huoltajan hakemuksella.

Perusopetuksen oppimäärästä tai opetussuunnitelman tavoitteista poikkeamisen (PoL 20 h §) 3 momentin kohdalla tulee riittää, että opetuksen antajana voi olla erityisopettaja tai erityisluokanopettaja. Momentissa ei tule määritellä, että erityisopettaja antaa opetuksen vain pienryhmässä tai erityisluokalla, vaan opetuksen järjestämisessä tulee säilyttää koulun tasolla tehtävät päätökset mm. joustaviin opetusjärjestelyihin yleisopetuksen ryhmässä toteutettuna.

Perusopetuslain 20 h § 2 momentin kohdalla oppilaan opiskelemat kokonaisuudet muodostetaan hänen vuosiluokkansa tavoitteiden pohjalta ja näiden suorittaminen hyväksytysti on edellytyksenä opinnoissa etenemiseen kyseisessä oppiaineessa. Tämä poistaa nykyisen mahdollisuuden opetuksessa etenemiseen oppilaalle tarpeellisessa tahdissa opetussuunnitelman vuosiluokkakokonaisuuksien sisällä ja siirtymisen seuraavalle vuosiluokalle, vaikka opintokokonaisuus on kesken. Tämä on iso muutos nykyiseen vuosiluokkiin sitomattomaan opetukseen verrattuna. Helsingin kaupungin perusopetuksessa on kouluja, joissa kaikkien oppilaiden opetus järjestetään vuosiluokkaan sitomattoman opinto-ohjelman mukaan eikä ole tarkoituksenmukaista, että näiden koulujen kaikille oppilaille tehtäisiin oppilaskohtaiset tukitoimipäätökset. Helsingin kaupunki esittää, että uudessa lakiehdotuksessa säilytetään jatkossakin oppilaan mahdollisuus suorittaa vuosiluokkakokonaisuuden sisältä koottuja opintokokonaisuuksia. Pykälän 4 momentin mukaisesti on perusteltua, että terveydellisistä syistä tehtävän määräaikaisen päätöksen pituutta on rajattu 4 kuukauden ajaksi.

Helsingin kaupunki näkee tärkeänä muuttaa varhaiskasvatustilaa hallinnollisen työn vähentämisen hengessä siten, että jatkossa varhaiskasvatuksessa tehtäisiin hallinnollinen päätös vain erityisestä tuesta. Lisäksi on huomioitava henkilöstön ja johdon koulutustarpeet liittyen tuen hallintopäätösten käsitteelliseen erilaisuuteen varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa.

Onko tuen asiakirjoja ja hallintopäätöstä koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Tarkoituksenmukaista on, että perusopetuksen opetushenkilöstön työtä pyritään keventämään selkiyttämällä asiakirjakokonaisuutta ja tekemällä kirjauksia vain yhteen dokumenttiin nykyisten neljän sijaan. Luonnosesityksessä on kuitenkin epäselvyyttä dokumenttien määrästä, sillä sivulla 42 viitataan yhteen dokumenttiin, ja sivulla 57 viitataan kahteen dokumenttiin.

Helsingin kaupunki esittää, että valtakunnallisesti opetuksen järjestäjien käyttöön laaditaan yhteneväiset tuen dokumentit Opetushallituksen toimesta. Lakiehdotuksen ennakoivia tukitoimia ei kirjata, joten huolta herättää oppijan oikeusturvan varmistaminen, koska oppilaan saamasta tuesta ei ole mitään dokumenttia ennen oppilaskohtaiseen tukeen siirtymistä.

Lakiehdotuksessa ei ole mainintaa oppilaskohtaisten tukitoimien hallintopäätösten purkamisesta. Helsingin kaupunki pitää tärkeänä, että opetussuunnitelman perusteissa ohjataan valtakunnallisesti oppilaskohtaisten tukitoimien tarpeen kriittiseen tarkasteluun ja ohjataan tarvittaessa tukitoimien purkamiseen.

Täydentävään varhaiskasvatukseen osallistuvalla lapselle laaditaan varhaiskasvatussuunnitelma ja esityksen mukaan, mikäli hän saa esiopetuksessa oppilaskohtaisia tukitoimia, laaditaan myös tuen arvioinnin ja toteutuksen suunnitelma. Tällöin esiopetuksessa opetushenkilöstön hallinnollinen kirjaaminen ei todellisuudessa vähene. On olennaista tarkentaa, tarvitaanko oppimisen tuen kirjatut erikseen sekä täydentävään varhaiskasvatukseen että esiopetuksen osalta. Lisäksi tarvitaan tarkennusta, miten tieto lapsen saamista ennakoivista tukitoimista ja tuen tarpeesta siirtyy esi- ja perusopetuksessa, koska ennakoivia tukitoimia ei kirjata tuen arvioinnin ja toteutuksen suunnitelmaan.

Onko teillä täydennettävää esityksen vaikutusarvioihin?

Perusopetuslain muutoksella on talousvaikutuksia esi- ja perusopetuksen oppimisen tuen järjestämiseen. Ehdotuksen mukaan ennakoiviin tukitoimiin tulisi varata koulun oppilasmäärään suhteutettuna 4 tuntia ennakoivaa tukiovetusta, 1 tunti erityisopettajan antamaa samanaikaisopetusta ja konsultaatiota sekä 1 tunti opetuskielen tukea. Helsingin kaupungin

järjestämässä perusopetuksessa ennakoivat tukitoimet tulevat maksamaan 2 milj. euroa nykyistä enemmän. Helsingin kaupungin laskelma perustuu esitysluonnoksessa ehdotettuun 0,127 opetustuntiin koulun oppilasta kohden.

Lakiehdotuksen mukaan pidennetystä oppivelvollisuudesta luovutaan ja perusopetuksessa vuosiluokilla 1–9 järjestetään opetusta oppilaille, joilla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite osana oppilaskohtaista tukitoimea. Esitysluonnokseen on kuvattu rahoitustasot, jossa rahoitusperusteena huomioidaan oppilaan opetuksen järjestämistapa. Korkeimman kertoimen piiriin kuuluvat toiminta-alueittain opiskelevat oppilaat ja keskimmäisen kertoimen piiriin kuuluvat oppiaineittain opiskelevat oppilaat. Helsingin kaupunki kiinnittää huomiota siihen, että korkeimman kertoimen mukaan OKM:n rahoituksen osuutta on esitetty laskettavaksi. Tämä on huolestuttavaa, koska ainakin Helsingissä kyseisten oppilaiden määrä on kasvanut vuosittain. Uusi rahoitusmalli vähentää Helsingin kaupungin perusopetuksen valtionosuutta noin 300 000 euroa, kun laskelman pohjana on pidetty tällä hetkellä pidennetyn oppivelvollisuuden piiriin kuuluvien oppilaiden opetusjärjestelyjä. Myös esiopetuksen osalta Helsingin kaupungille maksettava valtionosuus tulee vähenemään tämän esityksen pohjalta.

Konsultatiivinen sairaalaopetuspalvelu on ehdotettu lisättäväksi perusopetuslakiin. Helsingin kaupungin perusopetuksen konsultatiivisen sairaalaopetuksen hankkeessa kolme avustusrahalta palkattua erityisopettajaa tekivät keskimäärin yhteensä noin 400 konsultaatiota yhdeksään eri kuntaan yhden lukuvuoden aikana suomen- ja ruotsinkieliseen esi- ja perusopetukseen. Helsingin kaupunki ehdottaa, että konsultatiivinen sairaalaopetuspalvelu ulotetaan koskemaan ainoastaan oman hyvinvointialueen esi- ja perusopetuksen oppijoita, jotta riittävä konsultaatio pystytään järjestämään. Helsingin kaupunki ehdottaa, että konsultatiivisen sairaalaopetuspalvelun kustannukset lasketaan hyvinvointialueen esi- ja perusopetuksen oppijoiden määrän perusteella ja kustannukset korvataan täysimääräisenä Opetus- ja kulttuuriministeriön rahoituslain kautta.

Oppimisen tuen lainsäädännön muutoksessa erityisopettajan antaman opetuksen osuus oppijan tuen järjestämisessä on merkittävä. Erityisopettajien lisäpalkkaaminen Helsingin kaupungin perusopetukseen maksaa arviolta 9,1 miljoonaa euroa ja esiopetukseen 1,3 miljoonaa euroa. Lisäksi opetuskielen tukiopetuksen kulut esiopetuksessa ovat 615 000 euroa.

Lainmuutoksessa ehdotetaan, että jatkossa erityisluokanopettajan kelpoisuutena on ylempi korkeakoulututkinto kaikilla erityisluokilla. Helsingin kaupungille erityisluokanopettajien kelpoisuusehtojen muutos aiheuttaa 180 000 euron palkkakustannusten korotuksia vuodessa. Muutos tulee aiheuttamaan ongelmia myös kelpoisten erityisopettajien rekrytointiin.

Oppimisen tuen lainsäädännön uudistus edellyttää suurta toimintakulttuurista muutosta. Esi- ja perusopetuksen henkilöstön sekä yksiköiden johdon tulee saada laajamittaista ja systemaattista koulutusta, jonka avulla tarvittava toimintakulttuurinen muutos voidaan toteuttaa. Uusi lakiehdotus velvoittaa ennakoiviin tukitoimiin ja yhdessä tekemiseen. Tämän onnistuminen edellyttää, että henkilöstö pääsee keskustelemaan muutoksesta ja luomaan yhteisiä suuntaviivoja tuen järjestämiselle. Koulutusta ja keskustelua tulee suunnata jokaiseen esi- ja perusopetuksen toimintayksikköön. Kustannukset tulee korvata opetuksen järjestäjälle täysimääräisenä todellisten kulujen mukaisesti.

Onko teillä parannusehdotuksia esitysluonnokseen?

Helsingin kaupunki ei kannata esitysluonnoksen ehdotusta siitä, että yksityisille opetuksen järjestäjille ei laajenneta veloitetta järjestää oppilaskohtaisia tukitoimia. Helsingin kaupungissa

tämä vaikuttaa oppilaskohtaisia tukitoimia tarvitsevien oppilaiden siirtymiseen yksityisistä kouluista kaupungin kouluihin. Oppilaskohtaisten tukitoimien lisäksi yksityiset opetuksen järjestäjät tulee velvoittaa järjestämään ennakoivana tukitoimena erityisopettajan antamaa opetusta. Samojen velvoitteiden tulee koskea myös valtion kouluja ja yliopistojen harjoittelukouluja. Tämä on tärkeää huomioida, koska hallitusohjelmaan on kirjattu, että yksityisten koulutuksen järjestäjien kotikuntakorvaus nostetaan 100 prosenttiin ja yhdenmukaistetaan opetuksen järjestäjien velvollisuudet. Lakiesityksessä yksityisten koulutuksen järjestäjien velvollisuudet eroavat merkittävästi kunnan velvollisuuksista. Helsingin kaupunki on tehnyt 11 yksityisen koulutuksen järjestäjän kanssa sopimuksen eli ne ovat niin kutsuttuja sopimuskouluja, joilla on oma oppilaaksiottoalue, ja nämä koulut toimivat oppilaiden lähikouluina. Tukea tarvitsevat oppilaat eivät lakiehdotuksen mukaan voisi opiskella omassa lähikoulussaan, jos yksityisillä koulutuksen järjestäjillä ei ole velvoitetta järjestää ennakoivana tukena erityisopettajan antamaan opetusta ja oppilaskohtaisia tukitoimia. Tämä lisää kaupungin sisäistä segregatiota.

Lakiesityksessä on arvioitu koulutuskustannuksia ja -määriä perusopetuksen uusien erityisopettajien tutkintokoulutukseen. Vastaava arviointi on tehtävä myös esiopetuksen osalta. Helsingin kaupunki edellyttää, että tarvittavat erityisopettajien tutkintokoulutukset toteutetaan jatkossakin valtakunnallisesti yliopistojen toimesta eikä tutkintovelvoitetta siirretä kuntien järjestettäväksi. Esi- ja perusopetuslain muutos edellyttää sitä, että erityisopettajia koulutetaan riittävästi. Erityisopettajien koulutuspaikkojen lisäys ei ole riittävä kattamaan valtakunnallisesti tarvittavaa erityisopettajien määrää, ja esityksen aloituspaikat ovat riittämättömiä. Koulutukseen tarvitaan riittävä rahoitus sekä joustavia koulutuspolkuja pätevyitä erityisopettajaksi työn ohella.

Esitysluonnoksen mukaan opetuksen järjestäjän vastuulle kuuluisi edelleen tiedonsiirtoon liittyvän opetuksen järjestämisen kannalta välttämättömän tiedon arviointi. Helsingin kaupunki esittää, että opetuksen järjestämisen kannalta välttämätön tieto määritellään kansallisella tasolla, jotta tiedonsiirto yhtenevällä asiakirjalla ja hallintopäätöksellä yhdenmukaistuu ja selkiytyy kaikilla opetuksen järjestäjillä.

Esityksessä yleisopetuksen ryhmät muodostettaisiin siten, että yhden opettajan opettamassa perusopetuksen ryhmässä olisi enintään viisi oppilaskohtaisia tukitoimia saavaa oppilasta. Helsingin kaupunki esittää, että perusopetuslakiin (PoL 20 g §) ei kirjata mitoitusta oppilaskohtaisia tukitoimia saavien oppilaiden määrästä yleisopetuksen luokassa. Muilta osin Helsingin kaupunki kannattaa oppilaskohtaisten tukitoimien toimenpiteitä. Opetussuunnitelman perusteisiin on kuvattava oppilaskohtaisten tukitoimien tarkasti. Esimerkiksi erityisopettajan antama säännöllinen opetus muun opetuksen yhteydessä, pienryhmässä tai yksilökohtaisena oppilaskohtaisena tukena ei tee riittävää eroa ennakoivaan tukeen. Riskinä on, että valtaosa erityisopettajan antamasta opetuksesta määritellään oppilaskohtaiseen tukeen, jolloin ennakoivien tukitoimien toteuttaminen kapeutuu. Oppilaskohtaisista tukitoimista päätettäessä tulee asiakirjasta selvitä yksityiskohtaisesti ja konkreettisesti ennakoivien tukitoimien osuus, jotta oppijan saama tuen kokonaisuus hahmottuu selkeästi.

Oppilaskohtaisessa tuessa on huomioitu oppijat, joilla on oppimisen vaikeutta oppiaineiden opiskelussa. Tämä on esityksessä selkeää. Esitysluonnoksessa ei ole huomioitu oppijoita, joilla on käyttäytymisen, tarkkaavuuden, tunnesäätelyn pulmaa tai neuromoninaisuutta. Tälle oppijaryhmälle tulee selkeämmin määritellä ennakoivat tukitoimet sekä rajaus siitä, milloin päätetään oppilaskohtaisista tukitoimista. Helsingin kaupunki ehdottaa, että näiden oppijoiden kohdalta säännöllinen erityisopettajan antama opetus oppilaskohtaisena tukitoimena ohjeistetaan

valtakunnallisesti Opetushallituksen toimesta. Oppijan etu ei ole se, että heitä siirretään automaattisesti erityisluokille.

Helsingin kaupunki esittää, että jatkossa varhaiskasvatustilain ja perusopetuslain yhdenmukaisuutta pitää parantaa tuen määrittelyn osalta. Opinpolun kokonaisuudessa tulee huomioida tuen järjestäminen inklusiivisten periaatteiden mukaisesti. Tuen järjestämisen osalta opinpolku ei muodostu selkeäksi kokonaisuudeksi, kun myös toisen asteen lainsäädäntömuutoksissa oppivelvollisen tuen muodot ovat erilaisia perusopetukseen verrattuna.

Täsmenämistä vaatii se, miten varhennettu esiopetus 5-vuotiaalle lapselle eroaa varhaiskasvatuksessa annettavasta erityisestä tuesta ja mitä konkreettista lisätukea varhennettu esiopetus varhaiskasvatuksen erityiseen tukeen verrattuna tuo lapselle. Lakiehdotusten mukaan yhteneväisyys varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen tuen välillä liittyy tukimuotoihin. Esiopetuksessa olevien lasten kohdalla on huomioitava oppimisen tuen selkeä kokonaisuus ja lapsen kokonainen päivä, koska esiopetusta ja sitä täydentävää varhaiskasvatusta säätelee kaksi eri lakia. Tämä saattaa aiheuttaa hämmennystä henkilöstön ja huoltajien keskuudessa. Helsingin kaupunki ehdottaa, että varhennettua oppivelvollisuutta ei sisällytetä perusopetuslakiin, ja varhennettuun oppivelvollisuuteen kohdennettu valtionosuus jaetaan esiopetuksessa olevien lasten vamman, sairauden tai toimintakyvyn rajoitteen mukaan.

Helsingin kaupunki esittää, että esiopetuksen lisäämistä osaksi oppivelvollisuutta tulee arvioida. Oppivelvollisuus alkaisi esiopetusvuodella, jonka sisällöt vastaisivat nykyisiä sisältöjä. Tämä vahvistaisi esiopetukseen osallistumista. Oppimisen tuen vaikuttavuuden näkökulmasta on tärkeää, että lapset osallistuvat esiopetukseen säännöllisesti.

Ennakoivat tukitoimet ja niiden järjestäminen (PoL 20 b §) edellyttävät opettajien välistä yhteistyötä ja konsultaatiota. Konsultaatiolla tarkoitetaan neuvon kysymistä, opetushenkilöstön keskinäisiä neuvotteluja, kodin ja koulun välistä yhteistyötä ja erityisopettajan antamaa neuvontaa ja ohjausta opettajille ja huoltajille. Helsingin kaupunki esittää, että opettajien konsultaatioon käyttämää työaikaä tulee tarkentaa ja täsmenämää valtakunnallisesti konsultaatiotyön mahdollistamiseksi opetusvelvollisuuteen sidotussa työehtosopimuksessa. On epäselvää, millä ajalla erityisopettaja konsultoi, sillä OVTES sitoo erityisopettajan työajan opetustunteihin.

On tärkeää tarkentaa ennakoivia tukitoimia esiopetuksen osalta. Käsitteellisesti tukiopeetus ei huomio esiopetuksen perusopetuksesta poikkeavaa toimintaympäristöä. Käsitteellinen yhteneväisyys esiopetuksen ja varhaiskasvatuksen välillä on oleellista, koska valtaosa esiopetuksessa olevista lapsista osallistuu myös täydentävään varhaiskasvatukseen. Tämä on tärkeää myös huoltajien näkökulmasta.

Helsingin kaupunki ehdottaa, että asetukseen opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (986/1998) tehdään muutos siten, että erityisopettajan ja erityisluokanopettajan tehtävänimikkeet yhdistetään yhdeksi erityisopettajan tehtävänimikkeeksi. Tämä joustavoittaa tuen suunnittelua ja toteutusta oppilaiden tarpeet huomioiden ja helpottaa rekrytointia. Erityisopettajan kelpoisuus velvoittaisi antamaan erityisopettajan antamaa opetusta kaikille esi- ja perusopetuksen tukea tarvitseville oppijoille.

Rikoksilla oireilevien perusopetusikäisten oppilaiden määrä on kasvanut. Oppimisen tuen lainsäädännössä ja opetussuunnitelman perusteissa tulee määritellä aiempaa yksityiskohtaisemmin, kuinka perusopetuksen oppivelvollisuuden suorittaminen rangaistuslaitoksessa on

tarkoituksenmukaista järjestää, ja miltä osin oppivelvollisuuden suorittamisesta voidaan poiketa toimintaympäristö huomioiden.

Lakiehdotuksessa ei oteta kantaa nykyiseen lakiin kurinpidosta (PoL 36 §). Tällä hetkellä aikuisten perusopetuksessa ei ole käytössä riittäviä oikeuksia kurinpitotoimiin. Helsingin kaupunki ehdottaa, että Perusopetuslain 36 § laajennetaan koskevaksi myös aikuisten perusopetusta.

Helsingin kaupunki esittää, että lakiehdotuksessa huomioidaan myös kotiopetuksen näkökulma. Tällä hetkellä kaikkien oppivelvollisten on mahdollista siirtyä kotiopetukseen huoltajan ilmoituksella. Kotiopetus ei tunne oppivelvollisen tarvitsemien tukitoimien joustoa, eikä oppivelvollisen oikeus opetukseen aina tästä syystä toteudu hänen tarpeidensa mukaisesti. Tämä ei ole oppilaan edun mukaista. Helsingin kaupunki esittää, että oppilaskohtaisia tukitoimia saava oppilas ei voi jatkossa siirtyä kotiopetukseen, jos hänellä on rajattu oppimäärän sisältöjä ja opetuksen tavoitteita tai hänellä on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite.

Oppimisen tuen lainsäädännön lähtökohtana on oppijan kokonaistilanteen selvittäminen ikä ja kehitystaso huomioiden. Jatkossa oppilaskohtaisten tukitoimien tarpeen arviointiin riittää opiskeluhuollon ammattihenkilöiden osallistuminen tapauskohtaisen harkinnan perusteella. Oppilas- ja opiskelijahuoltolakiin ja opetussuunnitelman perusteisiin tulee määritellä, millä tavoin huolehditaan oppijan tuen kokonaisuudesta ja riittävästä monialaisesta yhteistyöstä opiskeluhuollon ammattihenkilöiden kanssa.

Voit jättää kommentit lausuntoon myös liitteenä

[Helsingin kaupungin tiivistelmä.docx](#)

Salminen Kaarina
Helsingin kaupunki - Kaupunginhallitus 17.6.2024 § 404