

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?

Esi- ja perusopetuksen tuen uudistuksen tavoitteena on selkiyttää, täsmentää ja yhtenäistää oppilaan saaman tuen muotoja valtakunnallisesti sekä varmistaa riittävät resurssit tukitoimien toteuttamiseen. Lisäksi tavoitteena on turvata oppilaille yhdenvertainen mahdollisuus saada tukea oppimiseensa sekä ryhmän jäsenenä että yksilöinä.

Oppilaiden perusoikeuksia on vahvistettava ja yhdenvertaisuuden toteutuminen oppimisen tuessa on varmistettava. Oppimisen ja koulunkäynnin tuen kokonaisuudistus on tarpeellinen, sillä tehostetun ja erityisen tuen määrät ovat kasvaneet jatkuvasti ja tukea annetaan eri kunnissa ja kouluissa erilaisin perustein. Lisäksi yleisen ja tehostetun tuen välinen rajapinta on epäselvä. Oppimisen tuen uudistuksella vahvistetaan myös ennaltaehkäisevien toimien merkitystä.

Lakiluonnos on linjassa inklusiivisen toimintakulttuurin rakentamisen kanssa. Inklusiokäsite on kirkastettava ja se on kirjattava lakiin. Inklusio ymmärretään usein vain tuen ja opetuksen toteutuspaikkaan liittyvänä ilmiönä. Inklusio on ennen kaikkea kaikkien lasten ja nuorten oppimisen esteiden ehkäisyä, vähentämistä ja poistamista ja kokemusta olla hyväksytty ja arvostettu sellaisena kuin on. Inklusio ei estä opetuksen ja tuen toteuttamista esimerkiksi pienryhmässä tai erityisryhmässä silloin, kun se on lapsen edun mukaista. Tähän suuntaan hallituksen esitys ohjaakin.

Onko oppimisen ja koulunkäynnin tuelle määritelty kokonaisrakenne tarkoituksenmukainen?

Tehostetun ja erityisen tuen käsitteistä luovuttaisiin. Sen sijasta sääntely perustuisi oppilaan oikeuteen saada sekä ennakoivia tukitoimia että yksilölliseen tilanteeseensa soveltuvia tukitoimia. Esityksessä tukitoimiin kuuluisivat ennakoivat tukitoimet, oppilaskohtaiset tukitoimet sekä perusopetuksen oppimäärää ja opetussuunnitelman tavoitteita rajaavat toimet.

Kokonaisrakenteen uudistus on tarkoituksenmukainen. Oppilaiden mahdollisuus saada ensin tukea ryhmän jäsenenä on hyvä painotus. Jos ennakoivat tukitoimet ovat riittämättömät, oppilaalla on oikeus saada yksilöllisiä tukitoimia viipymättä. Lähtökohtana tulee olla, että oppilaskohtaiset tukitoimet järjestetään ensisijaisesti oppilaan omassa (lähi)koulussa tai esiopetuksen järjestämispäikassa. Jatkossa perusopetuksen oppimäärän rajoittaminen ja opetussuunnitelman tavoitteista poikkeaminen tulee olla viimesijainen keino tukitoimissa.

Pidennetyt oppivelvollisuuden käsitteestä luovuttaisiin. Jatkossa pidennettyä oppivelvollisuutta vastaavat tilanteet käsitettäisiin varhennetuksi oppivelvollisuudeksi, jota suoritetaan esiopetuksessa, sekä perusopetuksessa järjestettäväksi opetuksesi oppilaalle, jolla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite. Osana pidennetyt oppivelvollisuuden uudistamista poistetaan perusopetuslain 27 §:stä mahdollisuus aloittaa perusopetus vuotta säädettyä myöhemmin.

Uusi varhennetun oppivelvollisuuden käsite on selkeämpi ja kuvaavampi verrattuna pidennetyt oppivelvollisuuden käsitteeseen. Oppivelvollisuus on nykyisinkin voinut pidentyä ainoastaan oppivelvollisuuden alusta eli varhentua. Pidennetty oppivelvollisuus jakautuisi 5–6 –vuotiaille suunnattuun varhennettuun oppivelvollisuuteen, jota suoritetaan esiopetuksessa, sekä perusopetuksessa vuosiluokilla 1–9 järjestettävään opetuksesi oppilaalle, jolla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite. Tämä selkeyttää esi- ja alkuopetuksen nivelvaiheen prosesseja samoin kuin kaikkien lasten koulunkäynnin aloittaminen 7-vuotiaana.

Päätös varhennetusta oppivelvollisuudesta tehtäisiin siis lähtökohtaisesti lapsen ollessa päiväkotii- tai esiopetusikäinen, yhteistyössä sekä varhaiskasvatuksesi että esi- ja perusopetuksesi asiantuntijoiden kanssa. Päätös varhennetusta oppivelvollisuudesta ehdotetaan tehtäväksi varhaiskasvatuksesi tai esiopetuksesi järjestäjän toimesta lähtökohtaisesti viimeistään lapsen 5. ikävuotena, jotta oppivelvollisuutta ehditään tosiasiallisesti varhentaa ja lapsi ehtii saada perusopetuslain mukaisen oikeuden esiopetukseen jo 5-vuotiaana.

Edellyttääkö päätös varhennetusta oppivelvollisuudesta lausunnon ja / tai monialaisen työryhmän arvion? Jääkö oppivelvollisuutta edeltävän esiopetuksesi valinta -käytäntö pois?

Onko ennakoivia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Ennakoivia, ryhmässä toteutettavia tukitoimia olisivat ennakoiva tukiopeus, opetuskielen tukiopeus ja lyhytaikainen erityisopettajan antama opetus muun opetuksesi yhteydessä. Erityisopettajan antamalla opetuksella muun opetuksesi yhteydessä tarkoitettaisiin erityisopettajan antamaan ja erityispedagogiseen osaamiseen perustuvaa opetusta, joka tukee esi-, luokan- tai aineenopetusta. Tätä toteutettaisiin opetushenkilöstön yhteistyönä, yhteis- ja samanaikaisopetuksena.

Opetuksesi järjestäjän olisi varattava riittävästi resurssia ennakoivien tukitoimien järjestämiseksi osana koulun perustoimintaa. Opetuksesi järjestäjän on varattava lukuvuosittain opetussuunnitelmaan perustuvassa suunnitelmassa yhteensä vähintään 0,127 opetustuntia/koulun oppilas viikossa ennakoiviin tukitoimiin. Esityksesi perusteella 20 oppilaan luokan tukiopetuksesi määrä nousisi 2,54 vuosiviikkotuntiin nykyisen 0,72 tunnin sijaan.

Keskeisenä tavoitteena on vahvistaa ennakoivia tukitoimia. Tämä on vaikuttavampaa ja taloudellisesti kestävämpää kuin korjaavat toimet. Ennakoivat tukitoimet tulisi kuitenkin määritellä nykyistä hallituksen esitystä tarkemmin. Nyt määritelmä ohjaa tarkastelemaan erityisopetuksen antamista tila-asiana, kun toivottavaa olisi, että ennakoivana tukitoimena erityisopettaja voisi joustavasti toimia myös tilapäisesti pienen ryhmän kanssa omassa opetustilassaan esimerkiksi lukujärjestykseen palkitettujen tuntien aikana. Ero oppilaskohtaiseen tukeen ja tarve siihen siirtymiseen tulisi täsmentää.

Ennakoivien tukitoimien toteuttaminen ryhmämuotoisena on kannatettava ajatus. Hallituksen esitys suuntaa ennakoivan tuen antamista enemmän tukiovetuspainotteiseksi. On syytä huomioida, että lakiehdotusta valmistellessa opettajat nimesivät toimivimmiksi tukimuodoiksi osa-aikaisen erityisopetuksen, ryhmäkohtaiset koulunkäyntiohjaajat, erityisluokkaopetuksen ja vasta neljänneksi tukiovetuksen. Ryhmämuotoisten tukitoimien vankistaminen edellyttää resurssin lisäämistä luokkaopetukseen.

Jokaisella oppiaineella on myös oma kielensä. Hyvänä uudistuksena lakiehdotuksessa on mainittu opetuskielen tukiovetus. Jos oppilaalla ei ole riittävää opetuskielen taitoa perusopetuksen oppimäärän suorittamiseksi, hänellä olisi oikeus opetuskielen tukiovetukseen.

Onko oppilaskohtaisia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Oppilaalla on oikeus saada oppilaskohtaisia tukitoimia viipymättä, jos ennakoivat tukitoimet ovat riittämättömiä. Oppilaskohtaisia tukitoimia ovat oppilaskohtainen säännöllinen erityisopettajan antama erityisopetus muun opetuksen yhteydessä tai pienryhmässä, erityisluokanopettajan antama opetus erityisluokassa tai 31 §:n nojalla oppilaalle annettavat oppilaskohtaiset tulkitsemis- ja avustajapalvelut sekä apuvälineet. Oppilaskohtaiset tukitoimet järjestetään ensisijaisesti oppilaan omassa (lähi)koulussa tai esiopetuksen järjestämispaikassa.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi opetusryhmien muodostamisesta nykyistä tarkemmin. Nostettaisiin perusopetusasetuksen 2 § perusopetuslakiin sekä säädettäisiin lisäksi, että yhden opettajan opettamassa opetusryhmässä voisi olla enintään 5 erityisopettajan opetusta oppilaskohtaisena tukitoimena saavaa oppilasta.

Tiukka säätely opetusryhmän koossa tai ryhmässä tukea tarvitsevilla oppilailla voi vaikeuttaa opetusryhmien muodostamista. Siksi samassa opetusryhmässä opetettavien oppilaiden lukumäärään tulee jättää väljyyttä. Olisi myös syytä harkita, mitä voidaan linjata paikallisesti. Viiden oppilaan enimmäismäärä voisi ylittyä enintään sen lukukauden ajan, jona oppilas on siirtynyt kouluun. Opetuksen järjestäjien tuntikehys ja oppilasryhmä järjestellään yleensä lukuvuosittain, joten olisi tarkoituksenmukaisempaa puhua lukuvuodesta.

Yksityisiä opetuksen järjestäjiä ei nykyisin veloiteta antamaan perusopetuslain 17 §:n mukaista erityistä tukea. Perusopetuslain mukaisen tuen järjestämisveloitteita ei siis yksityisten opetuksen järjestäjien osalta laajenneta kyseisellä esityksellä. Veloitte koskien ennakoiviin tukitoimiin varattavia opetustunteja koskisi kuitenkin myös yksityisiä opetuksen järjestäjiä ja tämä on huomioitu esityksen taloudellisissa vaikutuksissa. Mikäli yksityisellä opetuksen järjestäjällä ei olisi käytössä

erityisopettajan palveluita, he voisivat toteuttaa 20 b §:n mukaisen veloitteen muilla ennakoivilla tukitoimilla kuin erityisopettajan antamalla opetuksella.

Tarkoitetaanko tällä sitä, että yksityisen opetuksen järjestäjän ei tarvitse ottaa opetusryhmään lapsia, joilla on oppilaskohtaisia tukitoimia? Jos on näin, koskeeko tämä myös esiopetusikäisiä?

Onko tuen asiakirjoja ja hallintopäätöstä koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Hallituksen esityksen tavoitteena on vähentää opetushenkilöstön hallinnollista työtä vähentämällä tuen arvioinnissa, päätöksenteossa ja suunnittelussa tarvittavien asiakirjojen määrää. Kun painopiste siirtyisi oppilaalle annettavista yksilökohtaisista tukitoimista ennakoiviin tukitoimiin, vähenisi samalla opettajien hallinnollisen työn määrä. Asiakirjojen määrä vähenisi neljästä yhteen. Ennakoivista tukitoimista ei tarvitsisi tehdä hallintopäätöstä. Oppilaskohtaisten tukitoimien osalta olisi tehtävä arvio, päätös ja suunnitelma.

Uudistus pedagogisten asiakirjojen vähentämisestä neljästä yhteen on kannatettava. Esi- ja perusopetuksen käyttöön tulee laatia valmis valtakunnallinen ja yhtenäinen asiakirjapohja. Asiakirjapohjan tulisi olla käytettävissä jo ennakoiden järjestelmiin viemisen ja ohjeistuksen laatimisen näkökulmasta. Asiakirjapohjaa voisi paikallisesti tarvittaessa tarkentaa.

Hallintopäätösten määrä saattaa kasvaa. Osasta tukitoimista, jotka ovat aikaisemmin olleet tehostetun tuen piirissä, tulisi nyt oppilaskohtaisia tukitoimia, jotka edellyttävät hallintopäätöstä.

Onko teillä täydennettävää esityksen vaikutusarvioihin?

Esityksessä ehdotetaan, että yleisopetuksen ryhmät muodostettaisiin siten, että yhden opettajan opettamassa perusopetuksen ryhmässä olisi enintään viisi oppilaskohtaisia tukitoimia saavaa oppilasta. Esityksessä on arvioitu, että oppilaskohtaisia tukitoimia saaviin kuuluisi nykyiset erityistä tukea saavat oppilaat, jotka opiskelevat ainakin osittain yleisopetuksen ryhmässä sekä osa-aikaista erityisopetusta saavat tehostetun tuen oppilaat. Ryhmiä muodostettaessa on oletettu, että yhdessä ryhmässä on kaiken kaikkiaan 20 oppilasta.

Hallituksen esityksessä arvioidaan, että uudet ryhmäkokovaatimukset lisäisivät opetusryhmien määrää 149 ryhmällä. Uusien ryhmien perustaminen maksaisi 8,6 miljoonaa euroa ja siihen varattaisiin 9 miljoonaa euroa. Edellä mainittujen väestöllisten muutosten vuoksi voi epäillä näin tarkkaa laskennallista arviota. Vaarana on, että tuen tarve aliarvioidaan.

Onko teillä parannusehdotuksia esitysluonnokseen?

Lapsen opinpolun näkökulmasta varhaiskasvatusta ja perusopetusta koskevat lakimuutokset olisi ollut tarkoituksenmukaista käsitellä yhtä aikaa. 1.8.2022 voimaan tulleen varhaiskasvatustlain mukaan varhaiskasvatuksessa on kolme tuen tasoa: yleinen, tehostettu ja erityinen tuki. Perusopetuslain uudistusesityksessä tuen portaat poistuvat. Se on sinänsä hyvä uudistus, mutta

varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen käytännöt ovat jatkossakin erilaiset, vaikka käsitteistöä onkin yhtenäistetty.

Kaiken kaikkiaan esitys sisältää paljon ehdotuksia oppimisen tuen yhtenäistämiseksi. Selkeyttämällä sekä säädöksiä että normiohjausta varmistetaan, että tukitoimet ovat valtakunnallisesti yhdenmukaisia. Ikäluokkien pieneneminen vaatii erityistä huomiota ja joustoa toimeenpanossa, ja resursoinnin riittävyyttä tulee tarkastella muutoksen yhteydessä jatkuvasti. Lisäksi etenkin suurissa kaupungeissa oppilaisryhmät myös moninaistuvat maahanmuuton vaikutuksesta. Monet tutkimustulokset painottavatkin ryhmän koostumuksen olevan varsinaista ryhmän kokoa merkittävämmässä roolissa. Oppilasryhmien moninaisuus tulee myös huomioida, kun tarkastellaan resurssin riittävyyttä ja opetusryhmien kokoa.

Erityisopettajien saatavuutta vahvistetaan uudistuksen yhteydessä. Uudistuksen velvoitteisiin on arvioitu tarvittavan laskennallisesti 150 uutta erityisopettajaa / erityisluokanopettajaa. Tämä toteutettaisiin esimerkiksi luokanopettajia täydennyskouluttamalla. (7000 €) / opiskelija)

Erityisopettajien saatavuutta on tärkeää vahvistaa. Onko laskennallisesti arvioitu uusien erityisopettajien määrän lisäys riittävä?

Esiopetuksen huomioiminen esityksessä

Hallituksen esityksessä on vähän kirjauksia yleensäkin esiopetuksesta ja myös siitä, mitä tietyt esitetyt muutokset tarkoittaisivat esiopetuksen näkökulmasta. Kysymyksiä herättää koskevatko ennakoiva tukiopeus, opetuskielen tukiopeus ja lyhytaikainen erityisopettajan antama opetus muun opetuksen yhteydessä myös esiopetusta, ja ennen kaikkea mitä se tarkoittaa esiopetuksen suunnittelussa ja toteutuksessa.

Esityksessä ehdotetaan, että yleisopetuksen ryhmät muodostettaisiin siten, että yhden opettajan opettamassa perusopetuksen ryhmässä olisi enintään viisi oppilaskohtaisia tukitoimia saavaa oppilasta. Esitystä tulee avata esiopetuksen osalta niin, että käy selkeästi ilmi, mitä kyseinen ehdotus tarkoittaa esiopetuksessa.

Esityksessä nostetaan esiin tarve kouluttaa lisää erityisopettajia tuen uudistuksen myötä. Esityksessä ei erikseen mainita varhaiskasvatuksen erityisopettajia, joita ei ole myöskään tällä hetkellä riittävästi. Sisältyvätkö kaavailtuun koulutettavien erityisopettajien määrään myös tarvittavien varhaiskasvatuksen erityisopettajien kouluttaminen.

Lakiin tulisi kaiken kaikkiaan kirjata selkeästi esiopetuksessa huomioitavat seikat tai tarkentaa kyseisiä asioita esiopetuksen perusteissa.

Honkanen Anne
Jyväskylän kaupunki - Sivistyslautakunta 12.6.2024/55