

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?**

VOL katsoo, että uudistus on tarpeellinen. Esiopetuksessa tuen riittämättömyys ja valtakunnallisesti tarkasteltuna tuen epätasaisuus ovat jo pitkään tiedossa olleita ongelmia. Nykyinen lainsäädäntö ei turvaa oppimisen tuen riittävyyttä, toimivuutta ja yhtenäisyyttä esiopetuksessa. Kansallisen koulutuksen arviointikeskus arvioi (2023) lapsen tuen toteutumista varhaiskasvatuksessa, jonka tulokset ovat siirrettävissä myös päiväkotien esiopetukseen. Arvioinnissa useat vastaajat kokivat, että mahdollisuus järjestää lapsen tuki erityisryhmässä, erityisopettajan antama riittävä ja välitön tuki toteutuivat heikosti.

#### **Onko oppimisen ja koulunkäynnin tuelle määritelty kokonaisrakenne tarkoituksenmukainen?**

Perusopetuslain kokonaisuudistuksen tavoitteena tulee olla lapsen tuen vahvistuminen, vaikuttavuuden parantuminen ja yhdenvertainen toteutuminen riippumatta missä kaupungissa ja esiopetuksen järjestämispaikassa se toteutetaan.

Kokonaisuudessaan käsillä olevassa esityksessä kuvaus toteutettavasta tuesta esiopetuksen suhteen jää vaatimattomaksi. Tämä tulee esityksessä ja varsinaisessa lainsäädännössä korjata. Esiopetuksen osalta tuleekin tarkentaa keskeisten kohtien osalta omana momenttina siitä, miten pykälän sisältö on toteutettavissa esiopetuksessa.

Suurin osa esiopetuksesta toteutetaan päiväkodeissa ja miltei kaikki lapset osallistuvat myös esiopetusta täydentävään varhaiskasvatukseen. Tuen jatkumon rakentumisen kannalta tuen yhtenäisyyden turvaaminen näiden välillä on aivan keskeistä, johon tulee myös kiinnittää tarkempaa huomiota.

VOL korostaa, että esityksessä tulee yleisesti ottaen tarkentaa, että säädösten tulee koskea sekä kunnan omaa että yksityisesti tuotettua esiopetusta.

## **Onko ennakoivia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?**

Esiopetukseen osallistuvilla lapsilla on oikeus myös varhaiskasvatukseen, jota käytetään laajasti. Päiväkodissa järjestettävään esiopetukseen sovelletaan varhaiskasvatuslain säädöksiä ryhmäkoosta ja henkilöstömitoituksesta, huolimatta siitä, että varsinaiseen esiopetukseen sovelletaan perusopetuslakia. Tämä on ollut rakenteellisesti toimiva ratkaisu.

Esiopetuksen osalta ryhmäkoot ovat kuitenkin suosituksia, eikä ryhmäkokoja tosiasiallisesti säädelly millään tavoin. VOL esittää, että esiopetuksen osalta se, mikä ryhmäkoon suurin mahdollinen koko on mahdollista, on tarpeen säätää.

Ryhmäkokoihin liittyvä sääntely koskien tukea tarvitsevia lapsia tulee muotoilla tarkemmin esiopetuksen osalta. Käsillä olevaan lakiin on saatava täsmällinen kirjaus, miten esiopetusryhmässä otetaan huomioon oppilaskohtaisia tukitoimia saavat lapset, joko lasten tai opetushenkilöstön määrässä. Tämä tukee tuen jatkumoa varhaiskasvatuksesta esiopetukseen, jossa vastaavan tyyppinen ohjaus on jo olemassa.

On tarpeellista, että jatkossa säädetään yksiselitteisesti, milloin ja miten lapsen tuen päätös voidaan purkaa.

Jaottelu ennakoiviin ja oppilaskohtaisiin tukitoimiin on kannatettava, mutta esitetyssä muodossa ne eivät ole riittävän selkeitä ja yksiselitteisiä ohjaamaan esiopetuksessa toteuttavaa oppimisen tukea.

Kuten jo edellä todettiin, esityksessä on huomioitava vahvemmin sekä varhaiskasvatuksen, esiopetuksen ja sitä täydentävän varhaiskasvatuksen tuen jatkumo. VOL katsoo, että käsillä olevassa esityksessä mainitut ennakoivat tukitoimet, vastaavat varhaiskasvatuslain mukaista yleistä tukea. Oppilaskohtaiset tukitoimet vastaavat taas varhaiskasvatuslain mukaista tehostettua ja erityistä tukea.

Perusopetuslain mukaisista oppilaskohtaisista tukitoimista tehdään hallintopäätös. Varhaiskasvatuslain mukaisista tehostetun ja erityisen tuen hallintopäätöksissä päätetään pedagogisista, rakenteellisista ja hoidollisista tuen muodoista, varhaiskasvatuksen järjestämipaikasta sekä 15 c pykälän mukaisista tukipalveluista, kuten erityisopettajan antamista opetuksesta ja avustamispalveluista. Näin ollen voidaan katsoa, että edellä mainituista varhaiskasvatuslain mukaisista tehostetun ja erityisen tuen ja käsillä olevan lain oppilaskohtaiset tukitoimet ovat yhtenäisiä.

Tuen jatkumon rakentamisen kannalta varhaiskasvatuksesta esiopetukseen on nämä yhteneväisyydet tärkeää tuoda esiin lakia säädettäessä ja ohjata näin selkeästi paikallista tulkintaa.

Vahva varhaiskasvatuksen erityispedagoginen osaamisen ja varhaiskasvatuksen erityisopettajien määrän lisääminen on välttämätöntä, jotta ylipäätään lapsen tuen tarpeeseen voidaan ajoissa vastata. VOL muistuttaa yliopistojen varhaiskasvatuksen opettajakoulutuksen pitkäjänteisestä rahoituksesta, koska varhaiskasvatuksen opettajista koulutetaan varhaiskasvatuksen erityisopettajia. Karvi (2018;2019) on nostanut aiemmin jo esiin, että varhaiskasvatuksen erityisopettajapula estää pedagogisten tukitoimien ja opetussuunnitelmien mukaisen toiminnan.

Ylipäätään on tärkeää antaa valtiovallan vahva signaali halusta varhaiskasvatuksen (johon myös esiopetus kuuluu) kehittämiseen varhaiskasvatuslain suunnan mukaisesti. Tämä sitouttaa kaikkia toimijoita kehittämään järjestelmää lapsen edun näkökulmasta, johon on varhaiskasvatuslaki vahvasti nojaa. VOL paheksuu syvästi esityksiä kelpoisuuksien väljentämisestä kaikilla koulutusjärjestelmän tasoilla.

Lähtökohtana esityksen mukaan on, että ennakoivien tukitoimien tehtävä on vähentää vahvempien tuen tarpeiden muodostumista. On hyvä, että esiopetuksen osalta on maininta myös esiopetuksen erityisopettajasta. Ylipäätään esiopetusta ohjaavana lakina, läpi esitysluonnoksen tulee näkyä maininnat myös esiopetuksen opettajasta ja päiväkodin johtajasta, siltä osin, kun mainitaan perusopetukseen kuuluvaa henkilöstöä.

Esityksessä todetaan, että ennakoivien tukitoimien toteuttaminen edellyttäisi opettajien välistä yhteistyötä sekä erityisopettajan konsultaatiota. On tärkeää, että esityksessä tuodaan esiin, että tuen vaikuttavuuden näkökulmasta erityisopettajan resurssi tulee kohdistua lapsen tuen toteuttamiseen, eikä henkilöstön konsultaatioon. Ohjatessa opettajien työtä konsultoivaan työhön, vähentää se aina opettajien suoraan lapsiin kohdistuvaa työtä. Millaisia vaikutuksia tällä on lasten saamaan tuen laatuun ei ole tietoa, mutta erityisopettajatarvetta tämä kasvattaa. Vaikutusarvioinneissa on huomioitava konsultoivan työn lisääntyminen sekä varhaiskasvatuksen erityisopettajatarve ja konsultointiin tarvittava lisärahoitus.

Ennakoivat tukitoimet, kuten opettajan antama ennakoiva tukiopeutus, opetuskielen tukiopeutus ja erityisopettajan antama opetus tulee määritellä esiopetuksen osalta tarkemmin, sikäli kun ne eroavat perusopetuksen tuesta.

VOL esittää, että esiopetuksen tukiopeutus tulee täsmentää joko varhaiskasvatuksen opettajan tai varhaiskasvatuksen erityisopettajan antamaksi opetukseksi.

Lain perustetekstissä tulee myös todeta, että ennakoivat tukitoimet eivät edellytä huoltajan suostumusta.

Esityksessä mainittu kielituki tulisi täsmentää esiopetuksen osalta S2- tai R2-opetukseksi.

VOL esittää lisäksi, että sekä valmistavan opetuksen opettajille että S2- ja R2-varhaiskasvatuksen opettajille tulee säätää kelpoisuusvaatimukset.

### **Onko oppilaskohtaisia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?**

Oikeus saada oppilaskohtaisia tukitoimia välittömästi tarpeen ilmentyessä on tarpeellinen. On hyvä, että perustetekstissä täsmennetään, että kun lapsi tarvitsee jatkuvaa ja säännöllistä ennakoivaa tukitoimia, on lapsella selkeä tarve ja oikeus oppilaskohtaisiin tukitoimiin. Kuten edellä jo todettiin, tuen jatkumon kannalta on tärkeää tuoda esityksessä esiin, että oppilaskohtaiset tukitoimet vastaavat varhaiskasvatuslain tehostettua ja erityistä tukea.

Pykälän 2 momentissa kuvataan erityisopettajan antamasta opetuksesta. VOL kannattaa, että oppilaskohtaisten tukitoimien toteuttaminen edellyttää opettajien välistä yhteistyötä, joka esiopetuksessa voi tarkoittaa muun muassa tarkoittaa varhaiskasvatuksen opettajan tai erityisopettajan välistä yhteistyötä.

VOL esittää, että esiopetuksen osalta on tarpeen mainita myös varhaiskasvatuksen erityisopettajan antama kokoaikainen opetus, joka tapahtuu integroidussa tai erityisryhmässä, jossa työskentelee kokoaikaisesti erityisopettaja.

Tuen jatkumon kannalta on tärkeää kirjata, että esiopetuksessa lapsi, joka tarvitsee säännöllistä oppilaskohtaista erityisopettajan antamaa opetusta, olisi täydentävän varhaiskasvatuksen osalta varhaiskasvatuksen erityisopettajan antamaa osa-aikaista opetusta.

Oppilaskohtaiset tukitoimet tulee rajata oppimisen tukemiseen eikä esiopetuksen velvollisuuksia tulee laajentaa sosiaali- ja terveyspalvelujen puolelle.

VOL toteaa, että Opetushallituksella ei ole toimivaltaa määritellä laissa säädettyjä laajemmin lapsen tai oppilaan oikeuksista ja velvollisuuksista. Oppilaan oikeuksista on säädettävä täsmällisen lain tasolla.

### **Onko tuen asiakirjoja ja hallintopäätöstä koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?**

VOL pitää tärkeänä, että lasten oikeusturvan kannalta on erityisen tärkeää, että kaikista säännöllistä tukitoimista tehdään hallintopäätös. Oli kysymys esiopetuksesta tai varhaiskasvatuksesta. Päätöksissä tulee kuitenkin esitettyä tarkemmin määrätä lapsen saama tuki, etenkin sen määrä, tavoitteet ja seuranta. VOL esittää, että oppilaskohtaisia tukitoimia koskevissa päätöksissä on määrättävä tukitoimien määrästä, toteutuksesta ja seurannasta. Hallintopäätöksessä tuleekin olla kirjattuna yksiselitteisesti millaista tukea lapsi saa.

Esiopetuksen osalta tulee säätää niin, että jos lapsella on varhaiskasvatuksessa ollut muun muassa tehostettu ja erityistä tukea koskeva hallintopäätös, tulee lapsella olla esiopetukseen siirtyessä suoraan oikeus oppilaskohtaisiin tukitoimiin, eikä ennakoivia tukitoimia näin vaadittaisi.

Tulkittamis- ja avustajapalveluista on syytä tehdä hallintopäätös esiopetuksessa, jolloin se olisi jatkumo varhaiskasvatuksen tuesta.

VOL suhtautuu myönteisesti pyrkimykseen vähentää opettajien hallinnollisen työn määrää. Esiopetuksessa miltei kaikille lapsille laaditaan valtakunnan tasolla henkilökohtainen oppimissuunnitelma. Jos lapsi osallistuu esiopetuksen jälkeen niin sanottuun täydentävään varhaiskasvatukseen, tätä suunnitelmaa käytetään lapsen varhaiskasvatussuunnitelman laadintaan. VOL esittää, että lapsen esiopetuksen oppimissuunnitelma olisi myös tuen asiakirja ja hallintopäätöstä tehtäessä, olisi hyvä käyttää tätä suunnitelmaa. Tuesta päätettäessä olisi yksi huoltajien kuuleminen, jossa on käytössä yksi asiakirja, jolla päätetään sekä varhaiskasvatuksessa että esiopetuksessa annettavasta tuesta. Tämä vähentäisi ja keventäisi kirjallisen työn määrää eli hallinnollista työtä. Hallintopäätöstä laatiessa on hyvä säätää, että yksi kuuleminen ja yksi asiakirja riittäisi. Esityksessä tulee selkeästi kuvata, mikä on laissa kuvattujen asiakirjojen suhde varhaiskasvatustilaisissa määriteltyihin asiakirjoihin.

Ennakoivista tukitoimista olisi syytä kirjata leopsiin, aivan kuten varhaiskasvatuksessa lapsen saamasta tuesta kirjataan lapsen vasuun. VOL katsoo, että on tärkeää samalla säätää, että suunnitelmat laatii henkilö, joka esiopetuksen opettajaksi kelpoinen.

**Onko teillä täydennettävää esityksen vaikutusarvioihin?**

-

**Onko teillä parannusehdotuksia esitysluonnokseen?**

-

**Voit jättää kommentit lausuntoon myös liitteenä**

[Tiivistelmä Esiopetus tuki.docx](#)

Pakanen Anitta  
Varhaiskasvatuksen Opettajien Liitto