

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?**

Lahden kaupunki katsoo, että kokonaisuutena tuen uudistamisen periaatteet ja käytännöt ovat tarpeelliset. Uudistuksen taustalla on tunnistettu haaste hallinnollisen työn lisääntymisestä tuen piirissä olevien oppilaiden lisääntyttyä merkittävästi viimeisen vuosikymmenen aikana. Myös kuntien välillä ja kuntien sisällä kouluissa on merkittäviä eroja oppimisen tuen järjestämisessä sekä erityisen tuen päätöksen perusteissa.

Lakiehdotuksessa on kuitenkin heikosti tunnistettu esiopetuksen tarpeet tuen toteuttamiseksi, eikä laki ns. keskustele varhaiskasvatuksen kolmitasoisen tuen kanssa. Huoleksi jää, toteutuuko tosiasiallisesti tuen jatkumo varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle. Siirtymä perusopetuksesta toiselle asteelle ja siellä tarjottavan tuen piiriin tulisi olla mietitty siten, että se palvelee oppilasta ja opiskelijaa parhaiten. Tässä yhteydessä tulisi myös tarkastella käsitteistöä, jotta oppilaat, opiskelijat ja heidän huoltajansa pystyisivät tosiasiallisesti seuraamaan tuen järjestämisen käytäntöjä eri toimintaympäristöissä.

Lakiehdotuksessa on heikosti tunnistettu psyykkisesti oireilevat ja koulusta paljon poissaolevat oppilaat sekä neurokirjon oppilaat, joiden haasteet oppimisessa ja koulunkäynnissä eivät liity yksittäisiin oppiaineisiin. Tuki ei voi olla aina ns. lisäopetusta, vaan sen on vastattava oppilaan tuen tarvetta nivoutuen arkeen. Esimerkiksi tarkkaavuuden tai keskittymisen pulmissa tai muissa asioissa lisää samankaltaista opetusta ei ratkaise pulmaa, vaan vaaditaan monipuolisia pedagogisia ratkaisuja.

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

Lahden kaupunki toteaa, että tuen selkeyttäminen ennakoiviin ja oppilaskohtaisiin tukitoimiin on tarkoituksenmukainen. Lain tai muun normiohjeistuksen tasolle tulee kuitenkin tarkemmin määrittellä ne tilanteet, jolloin oppilas kuuluu oppilaskohtaisten tukitoimien piiriin. Ennakoivien tukimuotojen nostaminen keskiöön kaikille oppilaille on tarkoituksenmukaista. Tärkeää on huolehtia, että näihin on realistinen mahdollisuus myös taloudellisesti.

Konsultatiivisen sairaalaopetuspalvelun velvoittavuuden lain tasolta nähdään positiivisena. Tämän todetaan edistävän matalalla kynnyksellä saatavia tuen palveluja. Konsultoinnin prosesseihin ja toimintaan on toivottavaa saada vahvaa tukea opetussuunnitelmatyön kautta sekä jatkuvana Opetushallituksen tai aluehallintoviraston taholta.

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

Lakiin kirjattu vaatimus ennakoivan tuen resurssointiin turvaa annettavaa palvelua. Tämä toteutuu nykyisellään jo pitkälti erityisopetuksen resursseilla, eikä aiheuta erityisiä muutospaineita resurssien näkökulmasta. Ennakoiviksi tukitoimiksi mainitaan ennakoiva tukiopeutus, opetuskielen tukiopeutus ja erityisopettajan antama opetus muun opetuksen yhteydessä. Haasteena tässä on laaja-alaisten erityisopettajien kiinnittäminen voimakkaasti tähän tuen muotoon ja ryhmäkohtaisen tuen antamiseen.

Ennakoivien tukitoimien käsitteistöä tulee normiohjeistuksen tasolla vielä tarkentaa. Arjessa käytössä olevat termit vaihtelevat laajasti ja esimerkiksi samanaikaisopetuksella voidaan eri toimintayksiköissä tarkoittaa eri asioita. Lisäksi eri kohdissa hallituksen esityksessä käytetyt ilmaisut 'ennakoiva tukiopeutus', 'säännöllinen' tai 'yksilöllinen' tulee avata tarkemmin, jotta ennakoivien ja oppilaskohtaisten tukitoimien erot piirtyisivät selkeämmin esille. Tämä on oppilaan ja opetuksen järjestäjän oikeusturvan kannalta merkittävä asia tukea järjestettäessä.

Opetuskielen tukiopeutus nähdään positiivisena uudistuksena, mutta sen kohdentamiseen toivotaan opetussuunnitelman perusteisiin tarkennuksia.

Hallituksen esityksen mukaan opetuksen järjestäjän on varattava lukuvuosittain opetussuunnitelmaan perustuvassa lukuvuosisuunnitelmassa yhteensä vähintään 0,127 opetustuntia/koulun oppilas viikossa kaikkiin ennakoiviin tukitoimiin. Riskinä tässä on, että tuen kiinteä sitominen johonkin tukimuotoon estää joustavan ja oppilaan tarpeita vastaavan tuen antamisen.

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

Lähtökohtaisesti oppilaskohtaisista tukitoimista päättäminen on tarkoituksenmukaisempaa kuin tuen tasosta päättäminen perusopetuksessa. Esiopetuksen osalta haasteeksi tulee varhaiskasvatustilain sekä perusopetuslain mukaisten päätösten tekeminen.

Lakiesityksen pohjana on käytetty laskennallisena perusteena 20 oppilaan opetusryhmää, vaikka tosiasiallisesti useissa kouluissa ryhmäkoko on selvästi isompi. Tähän perustuen lakiesityksessä ehdotettu uudistus, jossa yhden opettajan opettamassa opetusryhmässä saa olla enintään viisi oppilaskohtaisten tukitoimien piirissä olevaa oppilasta, on kohtuuton. Lahden kaupunki näkee tämän ehdotuksen hyvin ongelmallisena oppilaan kasvun ja kehityksen kannalta, sillä se voi tarkoittaa oppilaan siirtämistä pois omasta opetusryhmästään kesken lukuvuoden. Lisäksi ehdotus tällaisenaan eriarvoistaa oppilaiden tuen saamista kouluittain ja alueittain, eikä mahdollista resurssien tarkoituksenmukaista käyttöä kaupunkitasolla. Opetusryhmäkoon rajaaminen tuen piirissä olevien oppilaiden kohdalta aiheuttaa Lahdessa merkittävästi uusien opetusryhmien muodostamista tietyillä kouluilla ja aiheuttaa näin myös haasteita tilojen riittävydessä jopa kesken lukuvuoden.

Laissa tai muussa normiohjeistuksessa tulisi kuvata selkeästi, miten avustajapalvelut jakautuvat yksilö- ja ryhmäkohtaisiin palveluihin. Jo nykyisellään tämä aiheuttaa paljon tulkinnanvaraisuutta tuesta päätettäessä.

Oppilaskohtaisten tukitoimien aloittamisessa opiskeluhoollon henkilöstön roolin poistuminen on hyvä, mutta toisaalta tämä jättää liikaa tulkinnanvaraa, milloin konsultaatiota tulee käyttää.

Lakiehdotuksessa todetaan, että muun opetuksen järjestäjän kuin kunnan tulee tehdä esitys oppilaskohtaisista tukitoimista asuinkunnan päätettäväksi, mikäli opetuksen järjestäjä ei sitä itse päättä. Epäselväksi kuitenkin jää, miten resursointi ja kustannukset tällöin jakautuvat.

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

Lahden kaupunki toteaa, että tuen asiakirjojen selkeyttäminen ja kehittäminen on positiivinen asia ja tarpeellinen keino vähentää opettajien hallinnollista työtä. Laadittavien dokumenttien karsimisen lisäksi tulee kiinnittää huomiota asiakirjan rakenteeseen ja selkeyteen sekä käytettävyyteen arjessa.

Hallintopäätökset eivät tule vähenemään, jos nykyiset erityisen tuen oppilaat ja osa tehostetuista siirtyvät oppilaskohtaisten tukitoimien piiriin.

Ehdotuksen mukaan pidennetty oppivelvollisuus poistuu ja sitä osittain tulee korvaamaan varhennettu oppivelvollisuus. Tässä rajataan pois oikeus aloittaa perusopetus vuotta säädettyä myöhemmin. Katsomme, että tämä poikkeuksellinen ja hyvin harkinnanvarainen tukitoimi on lisännyt oppilaiden terveellistä ja turvallista kasvua toisen esiopetus vuoden aikana. Mikäli tämä poistuu, tulee se lisäämään luokan kertaamisia alkuopetuksen aikana. Lisäksi tulee korjata varhennetusta oppivelvollisuudesta päättävä taho, sillä oppilaan oppivelvollisuutta valvova taho on

oppilaan kotikunta. Tällöin myös päätös varhennetusta oppivelvollisuudesta tulee olla saman tahon tekemä.

### **Onko teillä täydennettävää esityksen vaikutusarvioihin?**

Lahden kaupungissa perusopetuslain muutoksella olisi esityksen mukaisesti toteutuessaan merkittäviä talousvaikutuksia. Taustamateriaaleissa esitetyt kustannusvaikutukset eivät ole realistiset, sillä ennakoivat tukitoimet, oppilaskohtaiset tukitoimet sekä valtionosuuden pienentäminen tällä hetkellä pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä opiskelevien osalta luovat merkittäviä paineita opetuspalveluiden resursseihin.

Lakiesitykseen kirjattu oppilaskohtaiset tukipäätökset rajattuna viiteen oppilaaseen/opettaja aiheuttaa merkittäviä taloudellisia sekä opetuksenjärjestämiseen liittyviä haasteita, jotka estävät oppilaiden turvallisen ja terveellisen kasvun sekä aiheuttavat heidän etunsa vastaisia tilanteita koulupolun eri vaiheissa.

Esitetyn uudistuksen vaikutukset nykyiseen S2-opetuksen rahoitukseen tulisi selkeyttää.

Lahden kaupunki korostaa, että lakiesityksen uudistukset tulee huomioida täysimääräisinä kunnille ohjautuvissa rahoituksissa.

### **Onko teillä parannusehdotuksia esitysluonnokseen?**

Yksilöllistetyn oppiaineen arvioinnin tulisi olla aina sanallinen, jotta oppilaan saama arviointi vastaisi tavoitteiden mukaista opetusta, tuen toteuttamista ja arviointi olisi valtakunnallisesti tasa-arvoista.

Esitysluonnoksen ehdotusta siitä, että yksityisille opetuksen järjestäjille ei laajenneta velvoitetta järjestää oppilaskohtaisia tukitoimia, on ongelmallinen. Toteutuessaan tämä vaikuttaa oppilaskohtaisia tukitoimia tarvitsevien oppilaiden siirtymiseen yksityisistä kouluista kaupungin kouluihin kesken koulupolun, joka taas johtaa pahimmillaan koulujen eriytymiseen.

Perusopetuslaissa tulisi ottaa selkeämmin huomioon ne oppilaat, jotka fyysisen tai psyykkisen sairauden vuoksi eivät pysty opiskelemaan koulussa koko- tai osapäiväisesti. Oppilaat, joilla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite -kohdassa viitataan tilanteeseen, jossa oppimiskyvyn lasku on pysyvä eikä väliaikainen. Etäyhteyksiä hyödyntävä opetus ja erityiset opetusjärjestelyt tulisi nostaa normiohjeistuksen tasolle mm. niissä tilanteissa, joissa väliaikaisesti esimerkiksi syöpähoitojen aiheuttaman infektioriskin vuoksi oppilas on estynyt tulemasta koulurakennukseen.

Mäntymaa Janina  
Lahden kaupunki