

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?

Sivistysala ry:n tavoitteena on, että Suomi on parhaiten koulutettujen ihmisten hyvinvoiva, avoin ja vetovoimainen maa, jossa osaamisella ja luovuudella tehdään parempaa maailmaa.

Sivista katsoo, että lausuttavana oleva esitys on tavoitteiltaan kannatettava. Sivista pitää tarpeellisena, että tuen rakenteita selkeytetään nykyisestä ja resursseja kohdennetaan hallinnollisen työn sijaan tuen tarjoamiseen. Painopisteen siirtäminen ennaltaehkäiseviin tukitoimiin on erittäin tavoiteltavaa.

Sivistysalan barometrissa (1) on 2022 ja 2023 kysytty oppijoiden tuki- ja hyvinvointipalveluiden tarpeen kehittymisestä. Molempina vuosina koulutuksen järjestäjät ovat arvioineet tarpeen kasvaneen: tuoreimmassa barometrissä vastanneista opetuksen järjestäjistä lähes 70 % arvioi tuki- ja hyvinvointipalveluita tarvitsevien oppilaiden määrän kasvaneen kuluneen 12 kk aikana. Yksikään vastaajista ei arvioinut tuen tarpeen vähenneen. Trendi on sama kaikilla koulutusasteilla. Tuki- ja hyvinvointipalveluihin sisältyy sekä oppimisen tuen että opiskeluhuollon näkökulmia, mutta koulujen arjessa kokonaiskuva on selkeä: oppilaat tarvitsevat aiempaa enemmän erilaisia tukitoimia. Sivista pitää tarpeellisena tarkastella sitä, onko tukeen käytössä olevat resurssit ajan tasalla sekä onko tämä resurssi kohdennettu tarkoituksenmukaisella tavalla. Näin ollen uudistusta voi pitää tarpeellisena.

Sivista huomauttaa, että tuen uudistuksessa on säätelyn uudistamisen lisäksi kyse myös oppimisen tukeen liittyvän toimintakulttuurin muuttamisesta. Niin kouluissa ja perheissä on totuttu nykyiseen toimintamalliin. Uudistuksen tavoitteet esimerkiksi hallinnollisen työn keventämisestä sekä painopisteen siirtämisestä ennakoiviin tukitoimiin edellyttävät sitä, että koulujen henkilöstö sekä huoltajat osaavat luopua vanhoista käytännöistä. Olennaista on myös se, millainen käsitys tuen uudistuksesta rakentuu julkisessa keskustelussa. Sivista ehdottaa, että opetus- ja kulttuuriministeriö

julkaisee verkkosivuillaan usein kysytyjen kysymysten palstan sekä suunnittelee myös laajemmin uudistukseen liittyvää viestintää yhteistyössä sidosryhmien kanssa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa lainsäädäntöprosessia.

(1) Sivistysala ry julkaisee vuosittain sivistysalan barometrin, joka koostuu yksityisten koulutuksen järjestäjien ja varhaiskasvatuksen tuottajien näkemyksistä lähimenneisyyden ja -tulevaisuuden kehityksestä: <https://www.sivista.fi/vaikutamme/tietoa-alasta/toimialakatsaus-ja-barometri/>

Onko oppimisen ja koulunkäynnin tuelle määritelty kokonaisrakenne tarkoituksenmukainen?

Ehdotuksen mukaan tehostetun ja erityisen tuen käsitteistä luovuttaisiin ja niiden sijasta säädettäisiin ennakoivista tukitoimista ja oppilaskohtaisista tukitoimista.

Koulutuksen järjestäjien mukaan nykyisen tuen järjestelmän keskeinen haaste on ollut rajanveto tuen eri portaiden välillä. Ehdotetussa tuen rakenteessa keskeinen harkinnan paikka olisi arvioida tarve oppilaskohtaisiin tukitoimiin. Ehdotuksen perusteella tämän rajanvedon tulkinta näyttäytyy edelleen epäselvänä. Olennaiseksi kysymykseksi muodostuu se, mitä tarkoitetaan säännöllisellä erityisopetuksen tarpeella. Opetus- ja kulttuuriministeriö on ehdotusta esitellessään antanut esimerkkejä siitä, miten säännöllisyyttä on ajateltu tulkittavan. Näitä esimerkkejä olisi hyvä täydentää ehdotuksen perusteluihin.

Ennakoiviin tukitoimiin on mainittu ehdotuksessa kuuluvan ennakoiva tukiopeus, opetuskielen tukiopeus ja lyhytaikainen erityisopettajan antama opetus muun opetuksen yhteydessä. Oppilaskohtaisia tukitoimia olisivat oppilaskohtainen säännöllinen erityisopettajan antama opetus muun opetuksen yhteydessä tai pienryhmässä, erityisluokanopettajan antama opetus erityisluokassa tai 31 §:n nojalla oppilaalle annettavat opetukseen osallistumisen edellyttämät oppilaskohtaiset tulkitsemis- ja avustajapalvelut sekä apuväline. Esityksen mukaan oppilaskohtaisista tukitoimista ehdotetaan tehtäväksi muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös. Sivista painottaa, että koulujen sujuvan arjen kannalta on keskeistä, että ennakoivien tukitoimien ulkopuolelle ei rajattaisi mitään helposti annettavaa tuen muotoa. Esimerkiksi erityisopetusta pitää olla mahdollista antaa myös pienryhmässä ilman tarvetta oppilaskohtaisten tukitoimien hallintopäätökselle.

Sivista pitää merkittävänä haasteena sitä, että ehdotuksen arvioidaan lisäävän erityisopettajien tarvetta 150 opettajalla. Kelpoisten erityisopettajien rekrytointihaasteet ovat jo tällä hetkellä merkittävät, minkä vuoksi onkin tärkeää, että korkeakouluille on varattu ehdotuksen mukaan rahoitus aloituspaikkojen lisäämiseen. Aikuiskoulutustuen lakkauttamisella voidaan kuitenkin arvioida olevan vaikutuksia koulutukseen hakeutumiseen, sillä noin puolet (v. 2021 45 prosenttia) erityisopettajiksi kouluttautuneista on hyödyntänyt aikuiskoulutustukea. Näin ollen kelpoisten erityisopettajien saatavuusongelma on vaarassa syventyä. Tiukat kelpoisuusvaatimukset johtavat sijaisjärjestelyihin, jotka puolestaan haittaavat tavoitetta oppilaiden ja aikuisten pysyvistä vuorovaikutussuhteista.

Ehdotuksessa esitetään, että muilla kuin kunnallisilla järjestäjillä olisi jatkossa mahdollisuus jättää tekemättä päätös oppilaskohtaisista tukitoimista, jolloin nämä päätökset tekisi asuinkunta. Käytäntö on vastaava kuin nykyisen erityisen tuen osalta. On epätarkoituksenmukaista, että ehdotuksen myötä lainsäädännön ja rahoituksen osalta ei-kunnallisten opetuksen järjestäjien asema jatkaa eriytymistä kunnallisista järjestäjistä. Hallitusohjelman mukainen kirjaus yksityiskoulujen kotikuntakorvauksen nostamisesta 100 prosenttiin ja veloitteiden yhtenäistämisestä tulisi valmistella samanaikaisesti tuen uudistuksen kanssa. Erityisesti lähikoulujen osalta tämä on kriittistä, jotta oppilaan oikeutta tukeen ei kavenneta.

Ehdotuksen mukaan pidennetyn 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 pidennetyn oppivelvollisuuden uudistamista poistetaan perusopetuslain 27 §:stä mahdollisuus aloittaa perusopetus vuotta säädettyä myöhemmin sekä tehdään tarvittavat muutokset muun muassa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslakiin sekä lakiin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta. Sivista pitää näitä muutoksia pääosin kannatettavina ja katsoo, että ne selkeyttävät pidennettyyn oppivelvollisuuteen liittyvää terminologiaa ja käytäntöjä.

Sivista suhtautuu varauksella pidennetyn oppivelvollisuuden rahoitukseen esitettyihin muutoksiin. Sivista pitää ongelmallisena sitä, että taloudellisia vaikutuksia on arvioitu vain kunnallisten järjestäjien keskimääräisten kustannusten perusteella. Tilanne voi yksittäisille järjestäjille näyttäytyä hyvin toisenlaisena. Erityisesti tulisi huomioida ne yksityiset opetuksen järjestäjät, joiden kaikki oppilaat ovat pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä.

Varhennettuun oppivelvollisuuteen kuuluisivat 5-vuotiaat lapset nykymallin mukaisesti. Sivista huomauttaa, että tällä hetkellä näiden lasten osalta ei makseta kotikuntakorvausta. Sivista ehdottaa, että uudistuksen yhteydessä arvioitaisiin mahdollisuus ulottaa kotikuntakorvaus varhennettua oppivelvollisuutta suorittaviin 5-vuotiaisiin.

Perusopetuslain 20 i §:n 1 momentin mukaan opiskelevat 1-9 vuosiluokan oppilaiden (ent. muut kuin vaikeimmin kehitysvammaiset) rahoituskerrointa ehdotetaan laskettavaksi (2,97 → 2,75). Kuitenkin merkittävä osuus oppilaista on juuri tähän ryhmään kuuluvia. Näin ollen pienikin vähennys tähän rahoitukseen voi osoittautua kokonaisuuden kannalta merkittäväksi – etenkin, jos kyseessä on pieni toimija, jolla ei ole muita, korvaavia rahoituslähteitä käytössään. Yksityiset perusopetuksen järjestäjät toimivat pelkästään kotikuntakorvauksella ja pidennettyyn oppivelvollisuuteen liittyvien korotusten varassa. Etuna on se, että niiden rahoitus kohdentuu täysimääräisesti opetuksen järjestämiseen, mutta käänköpuolena niillä ei ole mahdollisuuksia kompensoida alimitoitettua rahoitusta merkittävässä määrin, vaan käytännössä vaihtoehtona on aina toiminnan sopeuttaminen tai supistaminen.

Sivista alleviivaakin, että näiden toimijoiden toimintaedellytyksiä ei saa uudistuksessa heikentää, jotta jokaisen lapsen ja nuoren tarpeisiin vastaavaa opetusta on jatkossakin mahdollista järjestää. Vaikutusarviointeja on vielä syytä tarkentaa.

Lopuksi Sivista toteaa, että ehdotus painottuu vahvasti perusopetuksen oppimisen tuen uudistukseen ja monin paikoin sen soveltaminen esiopetukseen jää epäselväksi.

Onko ennakoivia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Pyrkimys tuen painopisteen siirtämisessä ennakoiviin tukitoimiin on erittäin kannatettava ja tavoiteltava. Sivista pitää tarkoituksenmukaisena sitä, että ennakoivat tukitoimet eivät edellytä oppilaskohtaista pedagogista dokumentaatiota ja hallintopäätöstä. Sivista painottaa, että ennakoivat tukitoimet tulee nähdä luontevana osana opetusta ja näiden tukitoimien tarjoaminen osana jokaisen opettajan työtä.

Sivista toistaa aiemmin lausunnossaan esittämänsä näkemyksen siitä, että ennakoivia tukitoimia ei tule rajata tarpeettoman tiukasti, vaan opettajalla on oltava mahdollisuus joustavasti eriyttää opetusta esimerkiksi pienryhmään.

Ehdotuksen mukaan opetuksen järjestäjän olisi varattava lukuvuosittain opetussuunnitelmaan perustuvassa suunnitelmassa yhteensä vähintään 0,127 opetustuntia / koulun oppilas viikossa ennakoiviin tukitoimiin. Sivista ei pidä tarkoituksenmukaisena resurssien määrittelyä tällä tarkkuudella lain tasolla, vaan katsoo että järjestäjällä on mielekästä säilyä mahdollisuus kohdentaa resursseja oppilaiden tarpeeseen perustuen. Esityksessä olisi hyvä täsmentää, että ennakoivana tukitoimena järjestettyyn tukiopetukseen osallistuminen ei ole oppilaalle vapaaehtoista.

Ennakoivat tukitoimet velvoittaisivat myös ei-kunnallisia opetuksen järjestäjiä. Tehtävään on ehdotettu kohdennettavan näille järjestäjille yhteensä n. 2,7 miljoonan euron rahoitus. Sivista pitää erittäin tarkoituksenmukaisena sitä, että ehdotetulla tavalla tämä resurssi olisi käytössä erillisellä rahoituksella 1.8.2025 alkaen. Tämä antaa parhaat edellytykset ennakoivien tukitoimien kehittämiseksi heti uudistuksen tullessa voimaan.

Onko oppilaskohtaisia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Esityksessä ehdotetaan, että yleisopetuksen ryhmät muodostettaisiin siten, että yhden opettajan opettamassa perusopetuksen ryhmässä olisi enintään viisi oppilaskohtaisia tukitoimia saavaa oppilasta. Tilapäinen ylitys esimerkiksi kesken lukuvuotta kouluun siirtyvien oppilaiden vuoksi saisi jatkua enintään lukukauden ajan. Sivista suhtautuu ehdotukseen erittäin kielteisesti. Sivista katsoo, että ehdotus on tarpeettoman tiukka ja voi koitua merkittäväksi haasteeksi erityisesti yksisarjaisten pienten koulujen osalta, joissa ryhmien muodostamisessa ei ole käytännössä joustoja. Sivista esittää ensisijaisesti 20 g § 2 momentista luopumista. Toissijaisesti tilapäisen ylityksen enimmäiskesto tulisi laajentaa lukuvuoden ajaksi – ei ole oppilaiden edun mukaista, jos ryhmiä jouduttaisiin muodostamaan uusiksi kesken lukuvuoden.

Sivista katsoo, että tuen kokonaisuus on säädettävä siten, että joustavuus eri ryhmien, kuten pienryhmien, erityisluokkien ja joustavien pienryhmien, muodostamisessa toteutuu. Oppimisen tuki on mielekästä toteuttaa siten, että koulutyössä voidaan ottaa huomioon oppilaan kuntoisuus myös ilman tuen asiakirjojen päivittämistä. Esityksestä jää epäselväksi, miten erityisluokanopettajan antamassa opetuksessa erityisluokalla olevat oppilaat voivat edellytysten täytyessä opiskella yleisopetuksen ryhmässä. Jokaisella oppilaalla tulee olla oikeus myös aineenopettajan opetukseen.

Ehdotuksessa esitetään, että muilla kuin kunnallisilla järjestäjillä olisi jatkossa mahdollisuus jättää tekemättä päätös oppilaskohtaisista tukitoimista, jolloin nämä päätökset tekisi asuinkunta (ehdotettu 20 § c 4 mom.). Käytäntö on vastaava kuin nykyisen erityisen tuen osalta. Tällä hetkellä ei-kunnalliset toimijat ovat hyödyntäneet 17 §:n 5 momenttia varsin vähän. Käytännössä tähän asti ei-kunnalliset opetuksen järjestäjät ovat omalla rahoituksellaan kattaneet erityisen tuen järjestämisen kustannuksia. Sivista on huolissaan, että jatkossa tämä käy yhä hankalammaksi vaarantaen oppilaiden oikeuden riittävään tukeen.

Sivista pitää erittäin epätarkoituksenmukaisena sitä, että ehdotuksen myötä lainsäädännön ja rahoituksen osalta ei-kunnallisten opetuksen järjestäjien asema jatkaa eriytymistä kunnallisista järjestäjistä. Sivistan käsitys on, että hallitusohjelman kirjaus yksityiskoulujen kotikuntakorvauksen nostamisesta 100 prosenttiin ja velvoitteiden yhtenäistämisestä annettaisiin eduskunnalle vuonna 2025. Järjestäjille tilanne näyttäytyy siten, että tuen lainsäädäntöä uudistettaessa ensimmäisessä vaiheessa velvoitteet ja rahoitus eriytyvät edelleen – sitten seuraavana askeleena nämä tuodaan yhdenmukaisiksi. Tätä ei voi pitää tarkoituksenmukaisena. Sekä oppilaiden että järjestäjien kannalta selkein ratkaisu olisi valmistella nämä uudistukset samanaikaisesti. Näin ei syntyisi epäselviä tilanteita siitä, onko oppilaalla oikeus voimaantulon ”välivuonna” saada oppilaskohtaisia tukitoimia muissa kuin kunnallisissa kouluissa.

Sivista katsoo, että esitystä on vielä arvioitava oppilaiden yhdenvertaisuuden toteutumisen näkökulmasta. Erityisen keskeistä tämä on lähikouluna toimivien opetuksen järjestäjien osalta.

Onko tuen asiakirjoja ja hallintopäätöstä koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Sivista katsoo, että hallinnollisen työn keventäminen on välttämätön lähtökohta toimivalle tuen järjestelmälle. Sivistysalan barometrin mukaan sekä opetus- että muun henkilöstön hallinnollisen työn määrä on ollut kasvussa: 2023 barometrissä vastanneista opetuksen järjestäjistä yli 60 prosenttia arvioi henkilöstön hallinnollisen työn määrän kasvaneen kuluneen 12 kuukauden aikana. Sivista pitää tuen asiakirjojen karsimista ja tiivistämistä erittäin kannatettavana, jotta kouluissa henkilöstön voimavarat kohdistuvat nykyistä enemmän itse tuen tarjoamiseen. Osin asiakirjojen työllistävyydessä on kyse myös siitä, miten niitä käytetään kirjaamiseen. Sivista toivoo, että Opetushallitus laatii tuen asiakirjoihin selkeät ja napakat pohjat, jotka ohjaavat asiakirjojen täyttämiseen tarkoituksenmukaisella tavalla.

Ehdotuksessa on arvioitu myös opetuksen järjestäjän hallinnollisen työn kevenevän. Ymmärrettävästi asiakirjojen väheneminen ja tiivistyminen vaikuttaa tähän. Sivista kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että kokonaisuudessaan ehdotuksen perusteella vaikuttaa siltä, että hallintopäätöstä vaativien oppilaiden määrä kasvaa nykyisestä, sillä esityksessä on arvioitu, että oppilaskohtaisia tukitoimia saaviin kuuluisivat nykyiset erityistä tukea saavat oppilaat, jotka opiskelevat ainakin osittain yleisopetuksen ryhmässä sekä osa-aikaista erityisopetusta saavat tehostetun tuen oppilaat. Sitä tärkeämpää on, että tukea on mahdollista toteuttaa joustavasti oppilaan kuntoisuuden perusteella ilman päätöksen päivitystä.

Ennakoiviin tukitoimiin panostamisen myötä pitkällä aikavälillä oppilaskohtaisten tukitoimien tarpeen arvioidaan vähenevän. Tämä ei kuitenkaan tule tapahtumaan välittömästi. Koska on vaikea ennakoida oppilaskohtaisten tukitoimien piiriin tulevien oppilaiden määrää, Sivista ehdottaa hieman lisää väljyyttä ennen 1.8.2025 tehtyjen päätösten ja asiakirjojen tarkistamiseen siten, että päätökset tulisi olisi tarkistettuna 31.7.2027 mennessä.

Onko teillä täydennettävää esityksen vaikutusarvioihin?

Sivista katsoo, että oppilaskohtaisten tukitoimien osalta on vielä arvioitava oppilaiden yhdenvertaisuuden toteutuminen suhteessa ehdotettuun 20 c § 4 momenttiin.

Sivista on nostanut aiemmin lausunnossaan esille huolen kelpoisten erityisopettajien saatavuudesta. Ehdotuksessa lisäkoulutustarvetta on arvioitu lähinnä eläköityvien opettajien määrään peilaten. Sivista katsoo, että vaikutusarviossa on huomioitava myös olemassa olevat rekrytointihaasteet.

Pidennetyn oppivelvollisuuden rahoitukseen esitettyjä muutoksia on arvioitu vain kunnallisten järjestäjien keskimääräisten kustannusten perusteella. Sivista katsoo, että vaikutuksia tulisi arvioida monipuolisemmin erilaisten järjestäjien kannalta.

Onko teillä parannusehdotuksia esitysluonnokseen?

Sivista ehdottaa, että hallitusohjelman kirjaus yksityisten koulujen kotikuntakorvauksen nostamisesta 100 prosenttiin sekä veloitteiden yhtenäistämistä valmistellaan samanaikaisesti osana oppimisen tuen kokonaisuudistusta. Sivista katsoo, että hallitusohjelman mukainen veloitteiden yhtenäistäminen koskee nimenomaan 20 c § mukaisia oppilaskohtaisia tukitoimia.

Sivista ehdottaa, että yleisopetuksen ryhmien muodostamisen tiukentamisesta (enintään viisi oppilasta, joilla oppilaskohtaisten tukitoimien päätös) luovutaan. Tämä vapautuva resurssi on mielekästä kohdentaa oppilaskohtaisten tukitoimien laajentamiseen ei-kunnallisissa peruskouluissa.

Tuen kokonaisuus on säädettävä siten, että joustavuus eri ryhmien muodostamisessa toteutuu. Koulujen arjessa on säilyttävä mahdollisuus huomioida oppilaan kuntoisuus siten, että

mahdollisuuksien mukaan myös erityisluokanopettajan antamassa opetuksessa erityisluokalla olevat oppilaat voivat opiskella yleisopetuksen ryhmässä.

Lisäksi Sivista ehdottaa voimaantulon aikataulun pidentämistä siten, että paikalliseen opetussuunnitelmatyöhön ja ennen uudistuksen voimaantuloa tehtyjen tuen asiakirjojen tarkistamiseen varattava aika on kohtuullinen myös niille opetuksen järjestäjille, joiden oppilaista keskimääräistä useampi on tehostetun tai erityisen tuen piirissä.

Voit jättää kommentit lausuntoon myös liitteenä

[Tiivistelmä 24-06-18 Oppimisen ja koulunkäynnin tuen uudistaminen \(Opetus- ja kulttuuriministeriö\).docx](#)

Tikkinen Annakaisa
Sivistysala ry