

Lausunto luonnoksesta hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta ja siihen liittyvistä laeista

Kunnanhallitus 17.06.2024 § 168
203/03.00/2024

Asian valmistelija:
Sivistysjohtaja Susan Porkka, p. 044 783 7285

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt lausuntoja (VN/32974/2023) esi- ja perusopetuksen oppimisen ja koulunkäynnin tuen uudistusta koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta. Perusopetuslakia koskevat muutokset on valmisteltu pääministeri Orpon hallitusohjelman kirjausten pohjalta. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2024. Lausuntoja voi antaa 18.6.2024 saakka. Ehdotuksella esitetään muutettavaksi oppimisen ja koulunkäynnin tukea koskevat säännökset perusopetuslaissa ja muissa siihen liittyvissä laeissa.

Esityksen tavoitteena on pääministeri Orpon hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti uudistaa nykyinen oppimisen ja koulunkäynnin ns. kolmiportaista tukea koskeva lainsäädäntö siten, että tuen muodot olisivat valtakunnallisesti yhtenäiset, selkeät ja monipuoliset. Esityksessä selkiytettäisiin oppilaalle annettavien tukimuotojen kokonaisuutta, tuen järjestämisen periaatteita, käytäntöjä ja käsitteitä.

Esityksen tavoitteena on selkiyttää, täsmentää ja yhtenäistää oppilaan saaman tuen muotoja siten, että tukitoimet olisivat valtakunnallisesti yhtenäiset ja selkeät sekä varmistaa riittävät resurssit tukitoimien toteuttamiseen.

Esityksen tavoitteena on myös vähentää opetushenkilöstön hallinnollista työtä vähentämällä tuen arvioinnissa, päätöksenteossa ja suunnittelussa tarvittavien asiakirjojen määrää sekä keventämällä niiden valmisteluprosessia.

Esitys liittyy valtion vuoden 2025 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan pääsääntöisesti 1.8.2025

Lausunto

Petteri Orpon hallituksen esitys perusopetuslain muutoksista sekä perusopetuksen oppimisen ja koulunkäynnin tuen uudistuksesta perustuu usealta taholta saatuun palautteeseen nk. kolmiportaisen tuen uudistustarpeesta. Tavoitteena on selkiyttää, täsmentää ja yhtenäistää tuen muotoja siten, että tukitoimet olisivat valtakunnallisesti yhtenäiset ja selkeät. Lisäksi tavoitteena on varmistaa riittävät resurssit tukitoimien toteuttamiseen.

Opetushenkilöstöä on huomioitu pyrkimällä hallinnollisen työn vähentämiseen tuen arvioinnissa, päätöksenteossa ja suunnittelussa tarvittavien asiakirjojen määrää vähentämällä.

Edellä mainitut tavoitteet ovat sellaisenaan kannatettavia. On havaittu, että nk. kolmiportaisen tuen polku on käyty loppuun, ja kokonaisuudistukselle on tarvetta. Mynämäen kunta haluaa kiinnittää huomiota alla mainittuihin esityksen kohtiin.

Ennakoivat tukitoimet

Esityksessä mainitaan, että riittävän pieni ryhmäkokoo on nähty kaikkien oppilaiden tukemisen ja onnistumisen edellytykseksi. Ryhmäkohtaiset, ennakoivat tukitoimet ovat ensisijaisia tukitoimia, jotka eivät esityksen mukaan edellytä päätöksiä. Ennakoivien tukitoimien merkitys saa esityksessä varsin mittavan painoarvon. Ennakoivat tukitoimet edellyttävät monilta osin pienempiä opetusryhmiä. Tämä on ristiriidassa sen suhteen, että monen kunnan alueella tiedetään ryhmäkokojen lähitulevaisuudessa kasvavan.

Olisi tärkeää, että ennakoivat tukitoimet määritellään riittävän selkeästi, jotta oppilaiden yhdenmukainen oikeus saada tukitoimia toteutuu asuinkunnasta huolimatta. Näin myöskään ennakoivista tukitoimista ei pääse syntymään suuria tulkintaeroja eri kunnissa.

Oppilaskohtaiset tukitoimet

Esityksessä on määritelty, että oppilaskohtaisiin tukitoimiin kuuluvat erityisopettajan antama opetus muun opetuksen yhteydessä tai pienryhmässä, erityisluokanopettajan antama opetus erityisluokassa sekä oppilaskohtaiset tulkitsemis- ja avustajapalvelut sekä apuvälineet. Ehdotuksen mukaan yleisopetuksen ryhmässä olisi enintään viisi erityisopettajan antamia oppilaskohtaisia tukitoimia saavaa oppilasta. Jos lasketaan säännöllistä osa-aikaista erityisopetusta saavat tehostetun tuen oppilaat sekä yleisopetuksen ryhmässä opiskelevat erityisen tuen oppilaat, yleisopetuksen ryhmät täyttävät suunnitellun kriteerin mukaan varsin nopeasti.

Oppilaskohtaisista tukitoimista tulisi tehdä hallintopäätös, joka perustuu oppilasta opettavien opettajien tekemään pedagogiseen arvioon tuen tarpeesta. Myös oppilaskohtaisten tukitoimien kohdalla on tarpeen määritellä riittävän selkeästi, millä perustein päätös voidaan tehdä. Herää kysymys, miten voidaan jatkossa välttää tilanne, jossa yli viiden oppilaskohtaisia tukitoimia saavan oppilaan ryhmiä syntyy epäselvin perustein. Esityksessä on mainittu, että viiden oppilaan raja voidaan ylittää tilapäisesti, enintään yhden lukukauden ajaksi. Hallinnollisesti voisi olla mielekkäämpää, että aikaraja olisi lukuvuoden loppuun.

Yksittäisiä havaintoja

Sairaalaopetuspalvelun lisääminen perusopetuslakiin on kannatettava asia. On kuitenkin pohdittava, kohdistuuko

konsultatiiviseen palveluun liiallisia odotuksia. Esimerkiksi vaativaa monialaista, hoidollista tai kuntouttavaa tukea tarvitsevien lasten ja nuorten mahdollisuuksia sairaalaopetuksen jaksoihin pidetään tällä hetkellä varsin heikkoina, vaikka konsultaatiossa on todettu, että oppilas ei kykene osallistumaan edes sairaalaopetukseen.

Hallintopäätökset koskevat tukitoimia, jolloin on odotettavissa päätösten määrällistä kasvua. Onko myös ymmärrettävissä, että päätös on mahdollista tehdä ilman kirjallista selvitystä (esityksessä on maininta kirjallisesta suunnitelmasta)?

Erityisopettajan kelpoisuuksien selkeyttämisen osalta herää kysymys, onko laaja-alaiselle erityisopettajalle tulossa arviointivelvoite. Arviointivelvoitteen lisääminen laaja-alaisen erityisopettajan työnkuvaan herättäne keskustelua edunvalvontapiireissä.

Oppilaan oikeus tukitoimiin esitetään lakisääteiseksi. Tuleeko tämä lisäämään oikaisuvaatimusten ja valitusten määrää?

Perusopetuslain 18 §:n muutoksessa (mom. 2) esitetään, että oppilaan huoltaja voisi tehdä opetuksen järjestäjälle hakemuksen oppimäärän suorittamatta jättämisestä, ja opetuksen järjestäjä tekisi asiassa päätöksen. Mihin tämä perustuu?

Selkeä, kattava ja täsmällinen kirjaus päätöstä edellyttävistä tukitoimista on toivottava. Erityisesti tulkittamis- ja avustajapalvelujen kohdalla vaihtelua on tällä hetkellä erittäin paljon. Yhdenmukainen kansallinen linjaus tässäkin asiassa vähentäisi opetuksen järjestäjien paikallisten tulkintojen aiheuttamaa eriarvoisuutta.

Ennakoivan tukiopetuksen, opetuskielen oppimisen tukiopetuksen ja ”muun” tukiopetuksen täsmällinen rajaaminen ja määrittely on tarpeen.

Terveystietojen kirjaaminen pedagogisiin asiakirjoihin on jäänyt esityksessä hieman epäselväksi. ”Esityksessä oppilaan terveydentilaan liittyviä ja vastaavia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja saatettaisiin käsitellä oppilaskohtaisten tukitoimien arviointia ja toteuttamista tai perusopetuksen oppimäärästä tai opetussuunnitelman perusteista poikkeamista varten.” Kuka määrittelee, mitkä terveydentilaan liittyvät tiedot kuuluvat välttämättömiin tietoihin?

Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen nivelvaiheen prosessien yhteensopivuus vaatii vielä selkeyttämistä. Siirtyminen kolmiportaisesta tuesta esityksen mukaiseen järjestelmään vaatii selkeät toimintaohjeet (tuen taso vs. tukitoimet).

Hallinnollisia päätöksiä ei ilmeisesti ole ajateltu tarkistettavan. Tämä voisi olla tarpeen, koska ”tarpeen vaatiessa” suoritettava tarkistus ei ohjaa riittävästi.

Erityisluokkien oppilaiden integroitumista yleisopetuksen yhteistyöluokkiin on aiemmin korostettu. Miten tämä onnistuu jatkossa, jos yhteistyöluokassa on jo viisi oppilaskohtaisia tukitoimia saavaa oppilasta?

Uudistuksen aikataulu on hyvin rajallinen. Sekä valtakunnallinen perustetyö että paikallinen uudistuksen valmistelu vaativat suuren työpanoksen ja paljon yhteistyötä. Esimerkiksi kuntien hallintosääntöihin tulee muutoksia, joiden käsittely niin ikään vaatii aikaa.

Lopuksi

Tuen uudistuksen tarve on kiistaton, ja tavoitteet hallituksen esityksessä ovat perusteltuja ja kannatettavia. Ajatus tukitoimia koskevasta sääntelystä on nähtävä sekä opetushenkilöstöä että oppilaita hyödyttävänä uudistuksena, mutta samalla se herättää useita kysymyksiä siitä, miten selkeään ja yhdenmukaiseen tulokseen voidaan päästä. Valtakunnallisesti yhtenäiset normit muodostavat kaksiteräisen miekan; toisaalta kansallinen yhdenmukaisuus lisää oikeudenmukaisuutta, ja toisaalta pienten ja suurten kuntien mahdollisuudet toteuttaa normipohjaisia ratkaisuja eriytyvät.

Ennakoiviin tukitoimiin suhtaudutaan esityksessä suurin odotuksin ja jopa liiallisella optimismilla. Onnistuakseen ennakoivien tukitoimien toteuttaminen vaatii paljon opettajien välistä yhteistyötä ja valmiuksia esim. yhteisopettajuuteen. Varsinkin aineopettajajärjestelmässä tähän on vielä matkaa. Yhteisopettajuutta on myös erittäin haasteellista, lähes mahdotonta saada järjestymään pienissä kouluissa, joissa usein on myös yhdysluokkia.

Tuen uudistuksen aikataulu herättää huolta. Paikallinen valmistelutyö ei saisi jäädä kevään 2025 viimeisiin viikkoihin. Muutos aiheuttaa kunnissa paljon ennakkovalmisteluja ja myös päätöksentekoa, jotka vaativat aikaa. Kansallinen päätöksenteko ja ohjeistukset muutoksista koulutuksenjärjestäjille tulisi olla valmiita alkutalvesta 2025, jotta kunnissa ehditään työstämään uudistukseen liittyvä muutostyö. Lakien yksityiskohtien alle ei saa myöskään unohtua kokonaiskuva siitä, millaiselta uudistunut oppimisen ja koulunkäynnin tuki näyttäytyy koulujen arkityössä oppilaan ja henkilökunnan kannalta.

Uudistuksen yhtenä tavoitteena on yhtenäistää lapsen ja oppimisen tukijärjestelmä varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle. Kyseessä oleva uudistus koskee vai esi- ja perusopetusta ja varhaiskasvatuksen ja toisen asteen tukijärjestelmät eivät ole tässä prosessissa mukana. Tämä tarkoittaa sitä, että esiopetuksessa olevat oppilaat ovat kahdessa järjestelmässä; sekä varhaiskasvatuksen tuen tasojärjestelmässä että esi- ja perusopetuksen omassa oppimisen tuen järjestelmässä. Malli ei ole yhtenäinen ja aiheuttaa sekaannusta.

Erityisopettajien saatavuus tulee tulevaisuudessa vaikeutumaan, joten erityisopettajien ja erityisluokanopettajien koulutusmäärien lisäämiseen ja rahoitukseen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Uudistuksesta syntyvät kustannukset tulee huomioida täysimääräisenä kunnille tulevissa valtionosuuksissa.

Lapsivaikutukset:

Toteutuessaan lain muutos selkiyttää, täsmentää ja yhtenäistää oppilaan saaman tuen muotoja siten, että tukitoimet on valtakunnallisesti yhtenäiset ja selkeät sekä varmistaa riittävät resurssit tukitoimien toteuttamiseen.

Päätösehdotus
(kj):

Kunnanhallitus päättää antaa opetus- ja kulttuuriministeriölle edellä selostusosassa olevan lausunnon esi- ja perusopetuksen oppimisen ja koulunkäynnin tuen uudistusta koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta.

Päätös:

Päätösehdotus hyväksyttiin yksimielisesti.