

Kasvatus ja opetus

18.6.2024

Dnro 3546-2024
(03.00)Opetus- ja kulttuuriministeriö
PL 29
00023 Valtioneuvosto**Turun kaupungin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta ja siihen liittyvistä laeista, oppimisen ja koulunkäynnin tukea koskevat säännökset**Eriyispalvelupäällikkö Marika Rae ja suunnittelija Saara Westerlund
17.6.2024:

Opetus- ja kulttuuriministeriö pyysi 7.5.2024, VN/32974/2023, mm. Turun kaupungin lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta ja siihen liittyvistä laeista, oppimisen ja koulunkäynnin tukea koskevat säännökset.

Turun kaupungin lausunto 18.6.2024:**Onko oppimisen ja koulunkäynnin tuen kokonaisuudistus tarpeellinen?**

Kokonaisuudistus on tarpeellinen ja välttämätön. Nykyrakenne on työläs ja byrokraattinen. Esiopetusikäisten lasten osalta nykysääntely on kestävä kahden lain sekä käytänteiden keskellä. Kokonaisuutta rakennettaessa tulee tähän etsiä kestäviä ja tilannetta helpottavia ratkaisuja.

Onko oppimisen ja koulunkäynnin tuelle määritelty kokonaisrakenne tarkoituksenmukainen?

Rakenne on pääpiirteittäin selkeälinjainen, siirtyminen oppilaskohtaisesti määriteltäviin tukimuotoihin on hyvä. Sääntely vahvistaa ja velvoittaa opetuksen järjestäjiä lähikouluperiaatteen mukaiseen ennakkoivaan ja suunnitelmalliseen tuen rakentamiseen. Kokonaisrakenteella vahvistetaan pedagogisen osaamisen sekä yhdessä tekemisen kulttuuria kouluyhteisöissä. Inklusio -käsitettä tulee edelleen tarkentaa.

Tarkennuksia sääntelyyn tarvitaan sekä toivomme vahvaa kansallista ohjausta yhtenevien käytänteiden muodostumisen avuksi muutosvaiheessa. On toivottavaa, että opetussuunnitelman perusteisiin tehtävät muutokset ja tuen rakenteita koskevat kirjaukset ovat luonteeltaan yksiselitteisiä.

Sääntelyehdotuksen tavoitteeksi kirjattu hallinnollisen työn väheneminen ei toteudu ehdotetussa kokonaisrakenteessa vaan toimii päinvastaisesti. Esityksen mukaan arviointiin liittyvää sääntelyä tai opetushallituksen ohjeistusta arviointiin ei olla tarkentamassa, tämän tarpeellisuutta voi olla tarpeen vielä tarkastella. Varhaiskasvatuslain ja perusopetuslain vaatimusten välillä toimiminen aiheuttaa ristiriitoja ja vääriä tulkintoja nykyisellään. Uusi kokonaisrakenne lisäisi ja vaikeuttaisi tilannetta entisellään. Lapsen päivän pilkkominen esiopetukseen ja täydentävään varhaiskasvatukseen tarpeetonta.

Oppilaiden, joiden osaaminen opetuskielessä on vielä kehittymässä, asemaa suhteessa päättöarvioinnin kriteereihin olisi syytä tarkastella osana tuen kokonaisrakennetta. Opetuskielen tukiopetus ei yksistään tule ratkaisemaan näiden oppilaiden tuen tarpeisiin liittyviä erityiskysymyksiä. Tarvitaan nykyistä selkeämpää ohjeistusta kielirepertuaarin hyödyntämiseen opetuskielen ollessa vielä alle tarvittavan.

Opetusryhmien muodostamiseen liittyvä sääntely koskien oppilaskohtaisia tukitoimia saavien oppilaiden määrää/opetusryhmä ei näkemyksemme mukaan ole tarkoituksenmukainen suhteessa asetettuihin tavoitteisiin, toivoimme tähän vielä kiinnitettävän huomiota - toivottujen tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta.

Onko ennakoivia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Sääntelyehdotus on tarkoituksenmukainen, mutta vaatii tarkennuksia oppilaiden yhdenvertaisen kohtelun takaamiseksi. Sääntelyehdotuksen luonne tuen tarjoamisesta ensisijaisesti oppilaan omassa lähikoulussa tai esiopetuksen järjestämispaikassa on hyvä asia. Oppilaan oikeutta omaan lähiympäristöön vahvistavat ja ennakoivat tukitoimet sekä sääntelyn avulla toteutettava oppilaskohtaisen resurssin suuntaaminen on välttämätöntä tuen painopisteen siirtämisessä ennakoivana ja ryhmämuotoisena tukena tarjottavien tukimuotojen rakentamiseksi.

Sääntelyehdotuksen tarkoituksena on esityksen mukaan tarkentaa ja velvoittaa opetuksen järjestäjien huolehtimaan ennakoivien tukimuotojen riittävästä saatavuudesta. Ennakoivien tukimuotojen osalta ennakoiva tukiopetus ja opetuskielen tukiopetus erotellaan sääntelytekstissä, mutta resurssien suuntaamista säätelevässä tekstissä näitä ei erotella. Näiden määrittely esiopetuksessa toteutettavina tukimuotoina on määrittelemättä. Tukiopetus itsessään on uusi ja vieras esiopetuksessa. Jotta esitetty tavoite saavutetaan, olisi sääntelyllä varmistettava, että jokainen koulun opetuskieltä opiskeleva oppilas saa kielellisen ja muun oppimisen tuen sääntelyllä määritellyn ajan siirryttyään perusopetukseen valmistavan opetuksen jälkeen. Omalla kertoimella määriteltävä lisätuki näille oppilaille lisäisi opetuksen järjestäjän velvoitetta resurssien suuntaamisessa ja samalla määritteli monikielisen oppilaan oikeudeksi saada tukea kehittyvään kielitaitoon.

Sääntelyehdotus jättää myös avoimeksi useita kohtia, joihin toivomme opetushallitukselta tarkennuksia opetussuunnitelman perusteisiin. Voidaanko ennakoivaa tukiopetusta/opetuskielen tukiopetusta tarjota muun opetuksen yhteydessä? Miten erotellaan edellä mainitut esimerkiksi erityisopettajan antamasta opetuksena muun opetuksen yhteydessä? Miten erityisopettajan antama opetus muun opetuksen yhteydessä erotetaan oppilaskohtaisena tukena tarjottavasta vastaavasta tuesta?

Ennakoivien tukimuotojen osalta kelpoisuusmääritelmät ovat tarpeellisia, oppilaiden yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta. Yksi yhteinen erityisopettajan virkanimike ja arviointivastuun selventäminen on tarpeellista.

Onko oppilaskohtaisia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Näkemyksemme mukaan sääntelyehdotus ei ole riittävän tarkka ja yksiselitteinen oppilaiden yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta. Sääntelyehdotuksella pyritään vähentämään hallinnollista taakkaa sekä selkiyttämään tuen kokonaisuutta. Nykyisen sääntelyn isona haasteena on ollut tehostetun ja erityisen tuen rajapinta. Tähän on toivottu selkeyttä. Sääntelyehdotuksessa tähän tavoitteeseen ei vastata.

Sääntelyehdotus on epätarkka ennakoivien tukitoimien ja oppilaskohtaisten tukitoimien rajapinnassa mm. erityisopettajan antaa opetus muun opetuksen yhteydessä -tukimuodon osalta. Sääntelytekstissä nämä erottuvat määritelmällä säännöllinen. Ehdotus ei tältä osin vastaa tavoitteeseensa selkiyttää tehostetun ja erityisen tuen rajapintaa.

Sääntely jättää avoimeksi myös arviointiin liittyvät vastuut ja velvollisuudet oppilaskohtaisten tukimuotojen osalta.

Onko tuen asiakirjoja ja hallintopäätöstä koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Sääntelyehdotuksen pyrkimys selkiyttää ja vähentää hallinnollista taakkaa on tarkoituksenmukainen. Esitys ei kuitenkaan nyky muodossa tue selkeyttämisen eikä hallinnollisen työ määrän vähentämisen tavoitteita.

Nykysääntelyn mukaan yleisen ja/tai tehostetun tuen tukimuodoista painoalueet, osa-aikainen sekä kokoaikainen erityisopetus kirjataan oppimissuunnitelmaan ilman päätöksiä. Ehdotuksen toteutuessa eriyttäminen sekä ryhmäkohtaiset avustajapalvelut olisivat ainoat tukimuodot, josta ei tehtäisi hallintopäätöstä. Ehdotuksen mukaan ennakoivien tukitoimien riittämättömyys olisi peruste hakea oppilaskohtaisia tukitoimia. Ennakoivien tukitoimien riittämättömyyden arviointia tulee ohjata riittävän yksiselitteisesti, yhdenvertaisuuden toteutumisen takaamiseksi. Arviointi edellyttää yhteistä käsitystä määrästä, laadusta sekä saadun tuen kestosta.

Esitys täsmentää opiskeluhuollon henkilöstön sekä muiden asiantuntijoiden roolia pedagogisten osaamisen rinnalla sekä osana hallinnollista päätöksentekoprosessia. Esitys vapauttaa opiskeluhuollon työntekijöiden resurssia yhteisöllisen opiskeluhuollon ennakoiviin ja ennaltaehkäiseviin työtehtäviin, tämä on välttämätöntä toimintakulttuurien muutoksen aikaansaamiseksi. Haluamme kuitenkin nostaa esiin, että määräaikaisen vapauttamisen kohdalta olisi yhdenvertaisuuden toteutumisen näkökulmasta myös syytä pohtia, onko tarpeen määrittellä sitä, kuka tämän terveydellisen arvioin voi toteuttaa. Voiko jatkossa jostakin oppiaineesta saada vapautuksen pysyvästi?

Ohjaajapalveluiden sääntely on epäselvä. Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa mainitaan luokkakohtaiset avustajapalvelut sekä velvoite arvioida niiden riittävyttä. Avustajapalveluiden suunnitelmallinen kohdentaminen mainitaan myös perusteluissa. Näiden riittämättömyys olisi peruste yksilökohtaisiin ohjaajapalveluihin henkilökohtaisesti järjestettynä. Tämä kokonaisuus kaipaa täsmennystä.

Käsite varhennettu oppivelvollisuus on käsitteenä nykyistä pidennettyä oppivelvollisuutta parempi. Toivomme edelleen täsmennettävän miten varhennettun oppivelvollisuuden käynnistäminen toteutuu.

Sääntelyehdotuksessa ei tuoda esiin tukimuotojen arviointia yksilökohtaisten tukimuotojen vaikuttavuudesta eikä sitä, millaisella prosessilla tehdyt hallintopäätökset oppilaskohtaisista tukimuodoista puretaan. Esi- ja perusopetuksen yhtenevien käytänteiden mahdollistamiseksi hallintopäätöspohja tulee olla yhtenevä.

Huoltajien mahdollisuus tuoda esiin havaintonsa ennakoivien tukitoimien riittämättömyydestä on kirjattu esitykseen. Tätä olisi hyvä tarkentaa sellaiseksi, ettei siitä muodostu opetuksen järjestäjiä tarpeettomasti kuormittava tekijä. Virkakunnan on mahdotonta toimia tilanteissa, joissa mielipiteet ratkaisevat, vaan syytä olisi korostaa pedagogista asiantuntijuutta.

Onko teillä täydennettävää esityksen vaikutusarvioihin?

Arvio siitä, että rajaus enintään viidestä oppilaskohtaisen tuen oppilaasta yhden opettajan ryhmästä synnyttäisi valtakunnallisesti vain 149 uutta opetusryhmää, on selvästi alimitoitettu. Oppilaskohtaisen tuen kustannuksiin varattu rahamäärä ei täten tule riittämään uudistuksesta aiheutuviin kustannuksiin. Myös kielellistä tukea tarvitsevat oppilaat on otettava huomioon vaikutusarvioinnissa. Suuri maahanmuuttajien osuus erityisesti suurissa kaupungeissa lisää oppilaskohtaisten tukitoimien tarvetta.

Onko teillä parannusehdotuksia esitysluonnokseen?

Esitysluonnos kaipaa tarkennuksia opetusryhmien muodostamiseen liittyvään sääntelyyn. Opetuksen järjestäminen joustavasti oppilaan edun mukaisesti pitää sisällään suuren määrän erilaisia variaatioita, joiden vaikutukset opetusryhmään ovat hyvin erilaisia. Nykyesitys ei ota näitä riittävällä tavalla huomioon.

Esitämme, että opetusryhmän määräaikaista ylitystä koskevaa sanamuotoa tarkennettaisiin, jotta se mahdollistaisi lukuvuoden mittaisen suunnittelun ja ennakoitavuuden sekä pysyvyyden niin oppilaille kuin opettajille.

Määräaikainen vapauttaminen olisi hallinnollisen työn sekä oppilaan edun mukaisesti kohtuullista muotoilla osallistumattomuuden voisi koskea enimmäkseen yhtä lukukautta.

Lakiuudistuksen yhteydessä olisi mahdollisuus myös tarkentaa ja päivittää avustajapalvelua koskevaa terminologiaa sekä selkiyttää niihin liittyvää kokonaisuutta. Esitämme, että avustajapalvelut korvataan käsitteellä ohjauksellinen tuki, jolloin korostuisi näkökulma, jossa ohjauksellinen tuki nähtäisiin kaikkia kouluyhteisössä työskenteleviä koskevana ei vain ohjaajien tekemänä työnä. Lisäksi säännöskohtaisissa perusteluissa esiin nostetut käsitteet ryhmäkohtainen koulunkäynninohjaaja, avustajapalveluiden suunnitelmallinen kohdentaminen sekä yksilökohtainen avustajapalvelu henkilökohtaisesti järjestettynä -vaativat tarkentamista.

Esitysluonnos nostaa konsultatiivisen sairaalaopetuspalvelun velvoittavaksi opetuksen järjestäjille, joiden alueella sijaitsee erikoishoidon sairaala tai muu toimintayksikkö. Tämän hetken sääntelyn nojalla konsultatiivisia palveluita on tuotettu kuntien toimesta sekä VALTERIn palveluina. Alueelliset erot konsultatiivisten palveluiden laadussa ovat tunnistetut ja esitämme huolestamme näiden palveluiden laadun puolesta. Uuden sääntelyn myötä konsultatiivisia palveluita ei tule asettaa eriarvoiseen asemaan oppilaiden tuen tarpeen, konsultaation tuottajan tai konsultaation hinnan perusteella. Esiopetusikäisten oikeudesta näihin palveluihin on huolehdittava. Käsitteiden ja konsultaatiopolkujen tulee olla selkeitä ja yksiselitteisesti avautuvia. Olisi toivottavaa, että tuleva säännöstely yhtenäistäisi miten sairaalaopetuksen konsultaatiopalveluihin ohjautuminen sekä valikoituminen tapahtuu.

Sairaalakoulujen oppilaaksioton perusteiden yhdenmukaistaminen ja tarkentaminen olisi vähintäänkin aiheellista sekä kirjata millaisiin haasteisiin sairaalaopetus sekä konsultatiivinen sairaalaopetus vastaa sekä rakentaa palvelulle myös velvoittava tuen suunnittelun ja toteutuksen seuranta.

Yksityisiä opetuksen järjestäjiä ei nykyisin veloiteta antamaan perusopetuslain 17 §:n mukaista erityistä tukea. Esityksessä ehdotetaan nykyisen 17 §:n 5 momentin kaltaista säännöstä uudessa 20 c §:n 4 momentissa. Perusopetuslain mukaisen tuen järjestämisvelvoitteita ei siis yksityisten opetuksen järjestäjien osalta laajenneta kyseisellä esityksellä. Esityksen 20 b §:n 3 momentin mukainen velvoite 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 velvoitteen muilla ennakoivilla tukitoimilla kuin erityisopettajan antamalla opetuksella. Johtaako siihen, että kaikkien oppilaskohtaisia tukitoimia saavien lasten tulee siirtyä yksityisestä päiväkodista kunnalliseen päiväkotiin esiopetusvuodeksi?

Timo Jalonen
kasvatus- ja opetusjohtaja