OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ

Lausunto

17.10.2024

VN/3578/2024
VN/3578/2024-OKM-54

Eduskunnan sivistysvaliokunta

HE 114/2024 vp Lausunto laista perusopetuslain muuttamisesta, oppimisen tuen uudistus

Esi- ja Perusopetuksen oppimisen tuen uudistaminen

Tausta

Pääministeri Orpon hallitusohjelman linjausten mukaisesti hallitus uudistaa perusopetuksen oppimisen tukea koskevan lainsäädännön vuosien 2023-2025 aikana. Lähtökohtana on varmistaa oppilaalle hänen tarvitsemansa tukitoimet sekä kouluille riittävät resurssit tuen toteuttamiseen. Nykyinen tuen järjestelmä ei toimi kaikkialla siten, että oppilaan oikeus tarvitsemiinsa tukitoimiin ja pienryhmäopetukseen toteutuu. Lisäksi tuen saaminen viivästyy usein niin pitkään, että oppimisvaikeudet ja koulunkäynnin ongelmat ehtivät kasaantua. Resurssit kohdentuvat nykyisin suurelta osin korjaaviin toimiin.

Kansainvälisen PISA-tutkimuksen sekä kansallisten oppimistulosten arviointien perusteella perusopetuksen oppilaiden osaamistaso on laskenut lukutaidossa, matematiikassa ja luonnontieteissä. Noin puolet heikon osaamisen oppilaista saa erityistä tai tehostettua tukea. Peruskoulun oppilaista jo joka neljännellä on tehostetun tai erityisen tuen tarve, ja tilastojen perusteella tuen tarpeet näyttävät kasvavan joka vuosi. Vuonna 2022 tehostettua tukea sai 79 200 eli 13,9 % ja erityistä tukea 55 500 eli 9,7 % peruskoulun oppilaista. Vaikka tilastojen perusteella tehostettua ja erityistä tukea saavien oppilaiden määrä on kasvanut, ei tuen tasoille sisältyvien konkreettisten tukitoimien määrä ole lisääntynyt. Päinvastoin, vuonna 2022 perusopetuslain mukaiset tukimuodot; tukiopetus, avustaja- ja tulkitsemispalvelut sekä erityiseen tukeen sisältyvä osa-aikainen erityisopetus vähenivät edellisestä vuodesta. Oppilaat eivät aina saa tarvitsemiaan tukitoimia, vaikka hallinnollisesti ovat tietyllä tuen tasolla.

Tuen tarjonnassa on havaittu myös merkittäviä alueellisia eroja. Kuntien välinen vaihtelu erityistä ja/tai tehostettua tukea saaneiden oppilaiden osuudessa on erittäin suurta. Erityistä tukea saaneiden osuus vaihteli vuonna 2022 kuntatasolla 0 prosentista 20 prosenttiin oppilaista, täydentävää tukea saaneiden osuus nollasta 26,7 % oppilaista ja jompaakumpaa tukea saaneiden osuus nollasta 38,2 prosenttiin oppilaista. Kaikkien tukimuotojen osalta kuntien välinen vaihtelu on erittäin suurta sekä erityistä tukea että tehostettua tukea saavilla oppilailla. Tuen päätöksiä ei voida myöskään tulkita luotettavaksi arvioksi tuen tarpeesta. Tuen päätöksiin voivat vaikuttaa mm. paikalliset koulujen rahoittamisen käytännöt, joissa tuen päätökset voivat vaikuttaa eri tavoin koulujen käytössä oleviin resursseihin.

Oppilaan oikeuksien ja perusopetuksen suorittamisen kannalta on ongelmallista, että paikoin oppimäärän yksilöllistämistä (ts. oppimäärän rajaamista ja tavoitetason madaltamista) koskevia päätöksiä tehdään ilman, että oppilas olisi saanut varsinaisia tukitoimia, kuten erityisopetusta. Viime vuosien aikana noin 18 000 perusopetuksen oppilaalla on ollut yhdessä tai useammassa oppiaineessa yksilöllistetty oppimäärä. Aluehallintoviranomaisille

Postiosoite **Postadress** **Postal Address**	**Käyntiosoite** **Besöksadress** **Office**	**Puhelin** **Telefon** **Telephone**	**Faksi** **Fax** **Fax**	**s-posti, internet** **e-post, internet** **e-mail, internet**
Opetus- ja kulttuuriministeriö				
PL 29 00023 Valtioneuvosto	Meritullinkatu 10 Helsinki	0295 16001 +358 295 16001	09 135 9335 +358 9 135 9335	kirjaamo.okm@gov.fi

tulleista oikaisuvaatimuksista on käynyt ilmi, että oppilaiden koulupäivää on yhä enenevissä määrin lyhennetty ja opetusta on rajattu, vaikka lapset olisivat olleet oikeutettuja saamaan riittävää tukea.

Lisäksi nykyisiin tuen tasoihin perustuvien asiakirjojen ja hallintopäätöksen valmistelu kuormittaa sekä opettajia että rehtoreita. Asiakirjoja koetaan olevan liikaa ja ne ovat keskenään päällekkäisiä, jolloin resursseja karkaa tuen antamisesta moninkertaiseen kirjoittamiseen. Tuen asiakirjoihin paikoin myös kerätään tai kirjataan tietoa, joka ei ole oleellista tuen järjestämisen kannalta tai joka muuten on liian laajaa tai tarpeetonta. Nykyisellään tuen asiakirjat mahdollistavat pitkiä kuvauksia oppilaan kokonaistilanteesta, mikä on ongelmallista tietosuojankin kannalta.

Opetussektoriin liittyvät kantelut muodostavat vuosittain lapsen oikeuksia koskevassa laillisuusvalvonnassa toiseksi suurimman ryhmän sosiaalihuollon asiaryhmän jälkeen. Laillisuusvalvojat ovat nostaneet esiin puutteita erityisen tuen hallinto- ja päätöksentekomenettelyissä. Usein kanteluasioissa on kyse siitä, ettei päätöksestä riittävän yksilöidysti ilmene, mitä on päätetty ja mihin oppilas on oikeutettu. Etenkään erityisen tuen päätöksiä ei aina tehdä lain vaatimusten mukaan eivätkä vaatimukset ole välttämättä kaikille selvät.

Tavoitteet ja keskeinen sisältö

Uudistuksen lähtökohtana on konkreettisista tukitoimista säätäminen tuen tasojen sijaan. Kyseessä on lähestymistapa, joka ei perustu tulkinnallisiin ja hallinnollisesti määrittyviin tuen tasoihin, vaan oppilaiden tosiallisille tarpeille tukitoimiin, jotka edistävät oppimista ja mahdollistavat opetukseen osallistumisen. Uudistuksella parannetaan merkittävästi oppilaiden mahdollisuuksia saada aikaisemmin ja tehokkaammin tarvitsemiaan tukimuotoja silloin, kun oppilaalla on vaikeuksia suoriutua opinnoistaan tai osallistua opetukseen. Tarkoitus on, että oppilas saa jatkossa tukea oppimiseensa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja matalalla kynnyksellä. Pitkällä aikavälillä tavoitteena on, että varhain annetuilla tukimuodoilla voidaan vähentää vahvempien tukitoimien tarvetta.

Ensisijaiset tukimuodot, joihin kaikilla oppilailla on oikeus, ovat ryhmäkohtaisia. Näihin sisältyy yleinen tukiopetus, opetuskielen tukiopetus sekä erityisopettajan antama opetus. Ryhmäkohtaisista tukimuodoista säätäminen siirtää tuen järjestämisen ja toteuttamisen painopistettä konkreettisesti varhaiseen tukemiseen. Esityksessä ehdotetaan, että opetuksen järjestäjän olisi varattava lukuvuosittain ryhmäkohtaisiin tukimuotoihin vähintään 0,122 opetustuntia viikossa koulun oppilasta kohden. Opetuksen järjestäjä allokoi tunnit tukimuodoittain tarpeiden mukaan. Sääntely mahdollistaa jouston, mutta varmistaa vähimmäismäärän tukimuotoja jokaiseen kouluun. Ryhmäkohtaiset tukimuodot eivät edellyttäisi hallintopäätöstä tai oppilaskohtaista suunnitelmaa, vaan niiden toteuttaminen olisi suunniteltava osaksi esi- ja perusopetuksen toimintaa.

Mikäli ryhmäkohtaiset tukimuodot eivät riitä, oppilas saa oppilaskohtaisia tukitoimia, jotka ovat säännöllisiä ja perustuvat yksilöllisiin tuen tarpeisiin. Oppilaskohtaiset tukitoimet sisältävät erityisopettajan sekä erityisluokanopettajan antaman opetuksen yksilöllisesti. Näihin sisältyy sekä osittain pienryhmässä, että tarvittaessa kokonaan erityisluokassa toteutettava opetus sekä oppilaskohtaiset tulkitsemis- ja avustajapalvelut. Oppilaskohtaiset tukitoimet edellyttävät tuen tarpeen arviointia, suunnitelmaa sekä hallintopäätöstä.

Mikäli oppilaskohtaisetkaan tukitoimet eivät ole riittäviä oppilaan opintojen etenemiseksi, voidaan viimesijaisina toimina tehdä oppilaskohtaisesti päätös oppimäärästä tai opetussuunnitelman tavoitteista poikkeamisesta. Opetussuunnitelman tavoitteista voidaan poiketa muodostamalla erilaajuisia tavoitekokonaisuuksia oppilaskohtaisesti, rajaamalla oppiaineen tavoitteita ja sisältöjä tai vapauttamalla oppilas tilapäisesti oppiaineen opiskelusta. Em. toimista säädetään nykyistä tarkkarajaisemmin, minkä myötä pyritään ensisijaisesti varmistamaan oppilaan oikeus tukitoimiin ennen kuin opetuksen tavoitteista poiketaan. Tällöin kyse on oppilaan perusoikeuksien rajaamisesta, mikä voitaisiin kuitenkin opintojen edistämiseksi tehdä. Nämä toimet edellyttäisivät harkintaa ja niiden tulisi koskea vain harvoja oppilaita.

Uudistuksen keskeisenä tavoitteena on myös selkiyttää tukitoimia koskevaa päätöksentekoa sekä vähentää kaikilta osin opettajien kirjaamisvelvoitetta tukea koskevissa asiakirjoissa. Tuen asiakirjojen määrää vähennetään nykyisestä neljästä yhteen, ja niiden valmisteluprosessia kevennetään, kuitenkin siten, että tuen tarpeiden tunnistaminen ja arviointi sekä tukitoimien suunnittelu voidaan toteuttaa tarkoituksenmukaisesti. Tukea koskevasta hallintopäätöksestä säädetään täsmällisesti, koska on tärkeää varmistaa sekä oppilaan että huoltajan oikeusturva tukea koskevissa ratkaisuissa. Periaatteena on, että yksi hallintopäätös koskee kaikkia tilanteita, eli erillisiä hallintopäätöksiä ei lisätä.

Uudistuksessa keskiössä ovat oppimisen edellytyksiä tukevat opetusjärjestelyt, joilla tarkoitetaan esimerkiksi opetusryhmien muodostamista siten, että opetuksen tavoitteet voidaan saavuttaa ja opettajan on mahdollista huomioida opetusryhmän tarpeet riittävän hyvin. Hallituksen esityksessä säädetään, että tavallisessa luokassa saa olla enintään viisi erityisopettajan tai erityisluokanopettajan opetusta pienryhmässä saavaa oppilasta. Sääntelyllä pyritään mahdollistamaan laadukas opetus ja parantamaan oppimisympäristön laatua ja opetusryhmän työrauhaa. Opettajan mahdollisuudet vastata ryhmän tarpeisiin ja tukea oppilaita vaikuttavat myönteisesti oppilaiden oppimiseen ja työskentelyyn.

Osana uudistusta säädetään myös konsultatiivisesta sairaalaopetuspalvelusta sekä uudistetaan pidennettyä oppivelvollisuutta koskevaa sääntelyä. Näiden osalta uudistamistarve liittyy lasten ja nuorten psyykkisen oireilun lisääntymiseen kouluissa sekä oppivelvollisuuden laajentumisen myötä esiin nousseisiin päivitystarpeisiin. Myös

toiminta-alueittain järjestettävä opetus tuodaan lain tasolle, minkä myötä vahvistetaan etenkin vammaisten lasten ja nuorten oikeuksia.

Valmistelu

Lainsäädännön valmistelu perustuu vuosina 2020-2022 tuen uudistusta valmistelleen työryhmän työhön ja siihen liittyneisiin kuulemisiin ja opetuksen järjestäjien näkemyksiä tuen toteutuksesta kartoittaneeseen selvitykseen. Työryhmä on loppuraportissaan tunnistanut ja nostanut kattavasti esiin muutostarpeet, joita voimassaolevaan esi- ja perusopetuksen sääntelyyn sisältyy.

Valmistelun aikana on kuultu laajasti oppilaita, opettajia sekä sidosryhmiä. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteutti sidosryhmille kuulemistilaisuudet oppimisen tuen lainsäädännön muutostarpeista syksyllä 2023. Lisäksi järjestettiin erillinen kuulemistilaisuus tutkijoille. Kuulemisiin osallistui 60 tahoa, jotka antoivat myös kirjalliset kannanottonsa valmistelun tueksi.

Perusopetuksen oppimisen tuen uudistukseen liittyvä lasten ja nuorten kuuleminen toteutettiin 26.1.–28.3.2024 valtakunnallisen kyselyn sekä kohdennettujen työpajojen muodossa. Yhteensä kuulemistoimenpiteillä tavoitettiin lähes 3000 koululaista. Oppilaiden kuulemiset ja niistä nousseet oppilaiden näkemykset julkaistiin erillisenä raporttina lokakuussa 2024.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteutti lainsäädännön valmistelun tueksi myös opettajien kuulemisen helmi-maaliskuussa 2024. Kuuleminen toteutettiin sähköisenä kyselynä siten, että opettajakunta voitiin tavoittaa mahdollisimman kattavasti. Kysely toimitettiin kaikille opetuksen järjestäjille, mukaan luettuna yksityiset opetuksen järjestäjät, valtion koulut sekä yliopistojen harjoittelukoulut. Kysely oli auki verkossa ajalla 2.2.–8.3.2024 ja siihen saatiin 6500 vastausta.

Kaikkien kuulemisten keskeisimpiä viestejä olivat riittävien opettajaresurssien varmistaminen, painopisteen kiinnittäminen varhaiseen ja yleiseen tukeen sekä pienryhmäopetuksen mahdollisuuksien lisääminen. Lisäksi riittävän pieni tai hallittavissa oleva opetusryhmä nähtiin kaikkien oppilaiden tukemisen ja onnistumisen edellytykseksi.

Hallituksen esitysluonnos oli lausunnoilla 7.5.-18.6.2024. Lausuntoa pyydettiin opetuksen järjestäjiltä, viranomaisilta, liitoilta, järjestöiltä, yhdistyksiltä sekä muilta keskeisiltä toimijoita yhteensä 122 kpl. Pyydetyiltä tahoilta lausuntoja saatiin 81 kpl. Yhteensä lausuntoja saatiin 184 kpl. Lähes kaikki lausunnonantajista pitivät oppimisen ja koulunkäynnin tuen kokonaisuudistusta tarpeellisena sekä esityksen rakennetta ja säätelyehdotuksia tarkoituksenmukaisina.

Lausunnonantajien näkemyksen mukaan nykytilanteessa linjauksia on tulkittu paikallisesti eri tavoin ja valtakunnalliset linjaukset konkretisoituvat hyvin eri tavoin paikallisesti eri puolilla maata. Osassa lausuntoja nostettiin huolena esille se, että uusi esitys tuen kokonaisrakenteesta ei välttämättä ratkaise alueellisia ja paikallisia eroja oppimisen tuen toteuttamisessa, mikäli resursseja ja ohjausta ei lisätä. Erityisesti opetuksen järjestäjät toivat esille, että resurssit oppilaan tuen toteuttamiseen ovat nykytilanteessa riittämättömiä. Toimeenpanon osalta toivottiin selkeää kansallista ohjeistusta ja koulutusta.

Hallituksen esitys on ollut arvioitavana lainsäädännön arviointineuvostossa. Arviointineuvosto antoi esityksestä lausunnon 6.8.2024.

Toimeenpano ja resursointi

Uudistettu lainsäädäntö tulisi voimaan 1.8.2025. Uudistuksen toteuttamiseen on varattu lähes 100 miljoonaa euroa pysyvää rahoitusta opetuksen järjestäjille. Uudistuksen kustannukset maksetaan osana kuntien peruspalveluiden valtionosuutta yleiskatteellisena rahoituksena. Resurssia kohdennetaan uusiin ja laajeneviin tehtäviin. Koska painopisteenä on vahvistaa varhaista tukea, oppilaalle ensisijaisiin ryhmäkohtaisiin tukimuotoihin kohdennetaan merkittävä osuus rahoituksesta. Lisäksi rahoitusta kohdennetaan opetusryhmien muodostamiseen esityksen mukaisesti sekä konsultatiivisen sairaalaopetuspalvelun toteuttamiseen.

Erityisopettajan erillisiin opintoihin osoitetaan lisäksi yhteensä 1,05 miljoonaa euroa, jotta saadaan koulutettua lisää erityisopettajia kouluihin. Määräraha jaksotetaan kolmelle vuodelle 2025–2027.

Lisäksi rahoitusta varataan uudistuksen käyttöönoton tukeen, tiedonkeruuseen ja seurantaan. Näihin varataan yhteensä 5,5 miljoonaa euroa vuosille 2025-2027. Opetus- ja kulttuuriministeriö järjestää koulutuksia heti lain hyväksymisen jälkeen tammi-helmikuussa 2025. Lisäksi tilastotiedonkeruuta kehitetään uudistetun lainsäädännön mukaiseksi siten, että tukitoimien toteutumisen seuranta on selkeämpää ja mahdollistaa tiedolla johtamisen. Opetus- ja kulttuuriministeriö käynnistää myös pitkäkestoisen tutkimuksen, jonka myötä seurataan uudistetun lainsäädännön toteutumista ja toimeenpanoa.

Opetussuunnitelman perusteet päivitetään lainsäädännön muutosten mukaisiksi siten, että niiden mukaiset paikalliset opetussuunnitelmat voidaan ottaa käyttöön 1.8.2025 alkaen. Uudistusta koskeva opetus- ja kulttuuriministeriön sekä Opetushallituksen virkahenkilöistä muodostuva toimeenpanoryhmä on asetettu ajalle

1.12.2023-31.12.2025. Tavoitteena on, että lainsäädäntö ja opetussuunnitelman perusteet muodostavat johdonmukaisen normiperustan tuen toteuttamiselle.

Valtakunnallista koulutusta uudistuksen toimeenpanoon toteutetaan pitkäkestoisesti siten, että mahdollistetaan kansallisesti mahdollisimman kattava osallistuminen.

Toimenpidealoite TPA 10/2023 vp

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että hallituksen esitys vastaa suurelta osin ed. Strandmanin toimenpidealoitteeseen perusopetuksen oppimisen ja koulunkäynnin tuen muotojen muutoksista perusopetuslakiin (TPA 10/2023 vp).

Jakelu Eduskunnan sivistysvaliokunta

Tiedoksi OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö, Lisa Palm
OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö, Mikaela Nylander
OKM KPE Kansliapäällikön esikunta, Anita Lehikoinen