

VANTAAN KAUPUNGIN LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE PERUSOPETUSLAIN JA SIIHEN LIITTYVIEN LAKIEN MUUTTAMISESTA

Onko oppimisen ja koulunkäynnin tuen kokonaisuudistus tarpeellinen?

Vantaan kaupunki katsoo, että oppimisen ja koulunkäynnin tuen kokonaisuudistus on tarpeellinen, sillä nykyinen lainsäädäntö on ollut liian tulkinnanvarainen ja vaatii selkeytystä turvatakseen aiempaa paremmin lapsen ja oppilaan oikeuden tarvitsemaansa tukeen ja tukitoimiin. Tärkeää on vahvistaa tuen toteutumista tuen muotojen kautta sekä tuen vaikuttavuuden arviointia ja tietoon perustuvaa pedagogista ja hallinnollista päätöksentekoa. Lisäksi on tärkeää avata keskeisiä käsitteitä valtakunnallisen, yhtenäisemmän ymmärryksen rakentamiseksi. Toisaalta Vantaan kaupunki näkee, että nämä toimenpiteet olisi voitu toteuttaa nykyistä säädäntöpohjaa ja asiakirjakokonaisuutta kehittämällä, jolloin näin massiivista uudistusta ei olisi ollut kenties tarpeen rakentaa.

Vantaan kaupunki pitää tärkeänä, että lakiluonnoksesta on havaittavissa inklusiivisen kasvatuksen ja opetuksen periaatteet, jotka eivät aiemmin ole olleet näin selvästi tulkittavissa. Luonnokseen on esimerkiksi kirjattu hyvin oppilaan oikeus saada tukea ja tukitoimia omassa oppimis- ja toimintaympäristössään. Vantaan kaupunki esittää, että lakitekstissä lukisi selkeästi, että esi- ja perusopetusta tulee toteuttaa inklusiivisten periaatteiden mukaisesti.

Vantaan kaupunki esittää uudistuksessa selkeämpää linjakkuutta suhteessa varhaiskasvatukseen etenkin siinä onnistuneeksi todettujen tuen sisältöjen ja käsitteiden osalta (varhaiskasvatuksen järjestäminen inklusiivisten periaatteiden mukaisesti, tuen muotoihin ja tukipalveluihin liittyvä lain rakenne, sekä monialaisen yhteistyön toteuttaminen osana tuen tarpeen arviota). Vantaan kaupunki esittää, että esiopetuksen asemaa tulisi selkeyttää esitettyä vahvemmin ja linjakkaammin suhteessa varhaiskasvatukseen. Tulisi arvioida, olisiko esiopetusta koskeva säädäntö sisällytettävä osaksi varhaiskasvatustalain, sillä lakiuudistusta koskevassa esityksessä esiopetus on jäämässä edelleen irralliseksi ja hyvin erilaisten lainsäädäntöjen toteuttamisen kentäksi, eikä lainuudistus paranna esiopetuksen asemaa osana opinpolkua. Lakiluonnos ei ole kieleltään esiopetukseen soveltuva eikä se huomioi sisällöllisesti esiopetuksen eroavuutta suhteessa perusopetukseen. Tästä syystä esiopetusta koskevat kohdat tulee kirjata esitettyä tarkemmin lainsäädäntötasolla. Vantaan kaupunki kiinnittää myös huomiota, ettei lakiluonnos huomioi sitä, että lapsella on oikeus tukeen jo varhaiskasvatuksessa, eikä lapsen tuki useinkaan käynnisty vasta esi- ja perusopetusajaksi. Tämän asian tunnistaminen on merkittävää tuen jatkumoiden arvioinnissa ja toteuttamisessa, sekä tiedonsiirroissa ja muussa yhteistyössä.

Vantaan kaupunki kiinnittää huomiota, että esitystekstissä tarkastellaan lain uudistuksen vaikutuksia varhaiskasvatukseen ja todetaan, että uudistetun lainsäädännön toimeenpanon myötä on arvioitava tarvetta tehdä päivitystä varhaiskasvatustalain tuen kokonaisuuden osalta. Varhaiskasvatustalain tuen uudistuksen toimeenpano on ollut massiivinen ponnistus varhaiskasvatuksen järjestäjiltä ja vaatinut laajamittaista ja pitkäkestoista johtajien ja henkilöstön kouluttamista. Vantaan kaupunki tunnistaa,

että tässä perusopetuslain tuen uudistuksen lakiesityksessä on periaatteellisesti yhteneväisyyksiä suhteessa varhaiskasvatuslakiin, mutta säädäntö ja käsitteet eroavat merkittävästi toisistaan, samoin hallinnolliset prosessit. Vantaan kaupunki tunnistaa, että varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen sekä perusopetuksen asiakirjakokonaisuuksien laatiminen sekä johtajien ja henkilöstön kouluttaminen esitettyä lakiuudistusta koskien vie aikaa ja tulee vaatimaan vahvaa, selkeää, oikea-aikaista ja pitkäkestoista tukea ja informaatio-ohjausta ministeriöltä ja Opetushallitukselta.

Vantaan kaupunki tunnistaa, että lausunnolla oleva lukiolaki koskee myös opiskelijalle kohdennettava tukea ja siinä on käsitteellistä ja periaatteellista ristiriitaa suhteessa tähän perusopetuslain tuen uudistusta koskevaan lakiluonnokseen. Vantaan kaupunki pitää tärkeänä, että eri koulutusasteilla tapahtuvat tuen uudistukset huomioitaisiin linjakkaana kokonaisuuden rakentamisena säädöspohjassa. Tällä hetkellä eri hallituskausien päätöksenteko ei yhtenäistä käytänteitä, jos koulutuspohjan eri vaiheiden tukea koskeva säätely uudistetaan eri hallituskausina ja erilaisiksi. Opetuksen järjestäjän tehtävä on luoda lapsen ja perheen näkökulmasta sujuva opintopolku, sekä ohjata henkilöstöä toimeenpanemaan lain mukaista lapsen ja oppilaan tukea ja siihen liittyvää yhteistyötä. Tässä käsitteellinen ja lainsäädännöllinen yhdenmukaisuus olisi hyvin tärkeää.

Onko oppimisen ja koulunkäynnin tuelle määritelty kokonaisrakenne tarkoituksenmukainen?

Vantaan kaupunki näkee, että oppimisen ja koulunkäynnin tuelle määritelty kokonaisrakenne on osittain tarkoituksenmukainen. Kuitenkin kokonaisrakenteessa on huomattava muutamia seikkoja, joihin toivotaan selkeitä muutoksia. Lakiluonnoksessa esitetyt asiat eivät tue hallitusohjelmassa mainittua tuen jatkumoa, sillä juuri uudistettu varhaiskasvatuslaki sekä lausuntokierroksella oleva lukiolaki ovat osittain ristiriidassa nyt lausuttavana olevaan perusopetuslakiin.

Vantaan kaupunki pitää onnistuneena ratkaisuna sitä, että lakiuudistuksessa käytetään tuen sijasta tukitoimi -käsitettä. Käsite ”tukitoimi” tuo huomion konkreettisiin tekoihin, mikä ohjaa arviota ja tuen järjestämisen tekoja selkeämmin kuin käsite ”tuki”.

Vantaan kaupunki on samaa mieltä, että kolmiportaiseen tukeen liittyvät ongelmakohdat tulee ratkaista. Esityksessä kuvattu tuen malli pitää edelleen sisällään tuen tasoihin ja tehostumiseen verrattavan ajatuksen ennakkoivien ja oppilaskohtaisten tukitoimien kautta. Näiden taustalla on lisäksi 20 b §:n ensimmäisen momentin muotoilu ”oppimisen edellytyksiä tukevat opetusjärjestelyt”, joka muistuttaa ajatusta tuen pohjana olevasta laadukkaasta opetuksesta ja oppimisympäristöstä, sekä perusopetuksen oppimäärää ja opetussuunnitelman tavoitteita rajaavat toimet viime sijaisina tukitoimina sekä 20 i §:n mukainen opetus oppilaille, joilla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite. Vantaan kaupunki näkee riskinä, että säädöspohja ohjaa entistä voimakkaammin segregoiviin käytänteisiin, joissa yksilöllisestä tuesta päättäminen voi aiheuttaa etenkin eriytymistä lapsen ja oppilaan vertaisryhmästä ja kaverisuhteista, sekä tuen järjestämisen ulkoistamista erityisopettajille. Tukitoimikokonaisuutta ei sido yhteen pedagogisten tukitoimien ensisijaisuus, vaan tukitoimikokonaisuus muodostuu irrallisista mekaanisista ratkaisuista.

Vantaan kaupunki näkee kannatettavana, että lakiluonnoksessa on lähdetty liikkeelle siitä, kuinka oppilaan tulee saada ennaltaehkäisevää ja varhaista tukea omassa oppimis- ja toimintaympäristössään heti tuen tarpeen ilmetessä. Tämä lähtökohta on selkeämmin ilmaistu kuin nykyisessä lainsäädännössä. Vantaan kaupunki näkee, että ennakoivat ja oppilaskohtaiset tukitoimet eivät ole esitetyssä lakiluonnoksessa riittävän selkeästi avatut ja tällöin on riski sille, että opetuksen järjestäjät lähtevät tekemään hyvin erilaisia tulkintoja. Vantaan kaupunki esittää, että ennakoivat ja oppilaskohtaiset tukitoimet tulee avata selkeämmin säädöspohjaan.

Vantaan kaupunki on samaa mieltä, että tuen tarpeen arviota ja tuen suunnittelua koskeva asiakirjakokonaisuus (4 eri dokumenttia) on sisältänyt päällekkäisyyttä ja näyttäytynyt työläänä. Toisaalta asiakirjojen sisältöihin ei ole juurikaan normittavalla tasolla tehty selkeytyksiä, jonka kautta asiakirjojen laatimista olisi voitu helpottaa ja ohjata siten tietoon perustuvaa pedagogista päätöksentekoa ja suunnittelua paremmin. Esitetyssä lakiluonnoksessa ei käy yksiselitteisesti selväksi, tiivistetäänkö asiakirjakokonaisuus yhteen dokumenttiin, joka pitää sisällään tuen tarpeen arvion, tukitoimia koskevan suunnitelman ja tukitoimien toteutumisen arvioinnin vai tuleeko laatia erikseen oppilaskohtaisten tukitoimien tarpeen arviointi sekä oppilaskohtaisten tukitoimien toteuttamista koskeva suunnitelma. Tämä vaatii selkeytystä. Vantaan kaupunki kiinnittää huomion siihen, että myös ennakoivat tukitoimet tulee olla suunnitelmallisesti toteutettuja ja ennen oppilaskohtaiseen tukeen siirtymistä tulee arvioida ennakoivien tukitoimien vaikuttavuutta ja riittävyttä. Kuitenkaan ennakoivia tukitoimia koskien ei laadita suunnitelmaa, jossa tukitoimien toteutumista arvioidaan, jolloin jää kyseenalaiseksi mihin tietoon tuen vaikuttavuuden arviointi ja siirtymä suhteessa oppilaskohtaiseen tukeen perustuu.

Esityksessä todetaan, että se sisältää samanlaisia periaatteita tukitoimien järjestämisestä kuin varhaiskasvatuslakiin sisältyvät lapsen pedagogiset, rakenteelliset ja hoidolliset tukimuodot sekä lapselle annettavat tukipalvelut. Vantaan kaupunki kiinnittää huomiota siihen, ettei tuen muotojen ja tukitoimien osalta kuitenkaan käytetä samaa käsitteistöä, ja esittää, että perusopetuslain tuen uudistuksessa ennakoiviin ja oppilaskohtaisiin tukitoimiin sisällytettäisiin varhaiskasvatuslain mukaisia käsitteitä tuen muotoja ja tukipalveluita koskien. Tämä rakentaisi käsitteellisen jatkumon varhaiskasvatuslakiin ja tukisi nivelvaiheen yhteistyötä, sekä toisi näkyväksi lakiluonnoksesta kokonaan puuttuvan pedagogisen tuen, mikä on tuen toteuttamisen ja lapsen näkökulmasta ensisijainen tukemisen tapa. Varhaiskasvatuslain mukainen tuen muotojen kokonaisuus tukisi myös 20 i §:n mukaisen opetuksen järjestämisen arvioinnissa. Vantaan kaupunki pitää hyvänä sitä, että lakiluonnoksessa käytetään muotoilua ”erityisopettajan antama opetus”, joka fokusoii käsitettä ”erityisopetus” paremmin varsinaiseen tekoon ja tekijään, sekä ohjaa siihen, ettei erityisopetus voi olla vain konsultatiivista. Vantaan kaupunki pitää myös onnistuneena ratkaisuna sitä, että erityisopettajan antama opetus kytketään ensisijaisesti osaksi ryhmän perustoimintaa ja yhteisopettajuutta.

Vantaa kaupunki pitää tärkeänä, että tämän uudistuksen yhteydessä tarkastellaan pidennettyyn oppivelvollisuuteen liittyviä tarpeita ja kyseenalaistaa niin pidennetyn oppivelvollisuuden kuin esitetyn varhennetun oppivelvollisuuden tarvetta lainsäädännössä tässä ajassa. Lapsella, jolla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite on oikeus saada tarvitsemaansa tukea varhaiskasvatuslain sekä nykyisen ja esitetyn perusopetuslain mukaan, kuten kaikilla muillakin lapsilla. Näin ollen olisi

tärkeää selventää, mitä lisäarvoa varhennetun oppivelvollisuuden päätös tuo lapselle. Vantaan kaupunki esittää, ettei varhennettua oppivelvollisuutta sisällytettäisi oppivelvollisuuslakiin ja että valtionosuus kohdentuisi oppimisen tukeen ja opetuksen järjestämismuodon mukaisesti.

Vantaan kaupunki pitää ongelmallisena sitä, että laista poistuu mahdollisuus aloittaa koulunkäynti vuotta säädettyä myöhemmin, mutta mahdollisuus aloittaa koulunkäynti vuotta säädettyä aiemmin säilytetään. Tämä ei kohtele lapsia yhdenvertaisesti ja tämä tulisi olla johdonmukaisesti säädetty laissa. Esitetyn lainsäädännön mukaan se, ettei enää ole mahdollisuutta aloittaa koulunkäyntiä vuotta säädettyä myöhemmin, tuo perusopetuksen alkuun joustavuutta ottaa kaikki oppilaat vastaan viimeistään 7-vuotiaana. Kuitenkin Vantaan kaupunki tunnistaa, että on olemassa yksilöllisiä tilanteita, joissa mahdollisuus aloittaa koulunkäynti vuotta säädettyä myöhemmin on tarpeen (esimerkiksi keskoset, sairauden vuoksi esiopetuksesta hyvin paljon poissaolleet lapset, jne.) ja koulun aloittaminen 7-vuotiaana saattaisi näissä tilanteissa näkyä oppilaskohtaisten tukitoimien tarpeena.

Vantaan kaupunki pitää hyvänä ratkaisuna konsultatiivisen sairaalaopetuspalvelun sisällyttämistä lakiin. Ratkaisu tukee osaltaan opettajien osaamisen vahvistamista kaikille turvallisen ja rauhallisen oppimisympäristön luomisessa sekä vaativan monialaisen tuen toteuttamisessa. Vantaan kaupunki pitää tärkeänä, että konsultatiivinen sairaalaopetus on hyvin saavutettavissa sekä suomeksi että ruotsiksi.

Vantaan kaupunki kiinnittää huomiota erityisopettajia koskeviin kelpoisuuksiin, jotka ovat esityksessä aiempaa selkeämmät. Lisäksi esityksessä mainittu kelpoisuusasetuksen tiukentaminen kehitysvammaisten oppilaiden opetuksen osalta on tarpeellinen uudistus, mutta tämä saattaa tuottaa perusopetuksen järjestäjille näissä tilanteissa erityisopettajien saatavuusongelmia. Vantaan kaupunki esittää, että säädännössä kuvattaisiin vain yksi erityisopettajakelpoisuus. Tämä mahdollistaisi opetuksen järjestäjän joustavat ryhmittelyt sekä kaikkien erityisopettajatehtävässä toimivien arviointivastuun toteuttamisen.

[Onko ennakoivia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?](#)

Vantaan kaupunki näkee hyvänä esityksessä esiin nostetun varhaisen ja vaikuttavan tuen (ennakoivien tukitoimien) ensisijaisuuden ja toteuttamisen osana ryhmän perustason toimintaa. Tämä on pohja vaikuttavalle yksilölliselle tuelle ja siten tarpeellinen osa tuen uudistusta. Myös yhteisopettajuuden, konsultaation ja yhteistyön korostaminen tukee inklusiivisen toimintakulttuurin rakentamista sekä vaikuttavaa oppimisen tukea.

Vantaan kaupunki näkee, että esitettyjen tukitoimien valikoima on kapea, eikä sisällä tukitoimista merkittävintä, eli pedagogisia tuen muotoja. Vantaan kaupunki esittää, että ennakoivien ja oppilaskohtaisten tukitoimien tulisi sisältää varhaiskasvatustilaa mukaellen pedagogiset, rakenteelliset ja hoidolliset tukitoimet.

Vantaan kaupunki kokee uuden lakiesityksen tukiopetus -käsitteen haastavaksi, sillä se ei vastaa aiempaa käsitystä tukiopetuksesta. Nykyisen lainsäädännön mukaan tukiopetus tapahtuu lähtökohtaisesti oppilaan opetustuntien ulkopuolella ja uuden lakiesityksen mukaan tukiopetus voi sisältyä jo oppilaan viikoittaisiin oppitunteihin. Vantaan kaupunki esittää, että tätä käsitettä tulee selventää vähintään opetussuunnitelman perusteteksteissä. Vantaan kaupunki näkee, että käsite tukiopetus on ongelmallinen myös esiopetuksen osalta. Esiopetuksessa tavoitteita ei aseteta lapselle, vaan pedagogiikalle ja henkilöstön toiminnalle. Millä perustein tällöin kohdennetaan lapselle tukiopetusta? Vantaan kaupunki esittää, että esiopetusikäisten osalta esimerkiksi mahdollisten luki- ja matemaattisten vaikeuksien tunnistamista voitaisiin edistää erityisopettajan antaman opetuksen ja konsultaation, sekä monialaisen yhteistyön kautta ja siten tukiopetus ei koskisi esiopetusikäisiä.

Vantaan kaupunki pitää ongelmallisena opetuskielen tukiopetusta ja toisen kielen opetteluun rinnastamista esiopetuksessa ja perusopetuksessa annattavaan oppimisen ja koulunkäynnin tukeen. Vantaan kaupunki tunnistaa, että opetuskielen opetusta tarvitaan myös niiden lasten osalta, jotka eivät enää ole valmistavassa opetuksessa. Vantaan kaupunki tunnistaa, että opetuskielen tukiopetus voi johtaa oppilaskohtaisiin tukitoimiin ja siten lisätä päätösten määrän kasvua. Vantaan kaupunki esittää, että lakiuudistus ja opetussuunnitelmien perustetekstit ohjaisivat selkeästi, missä menee raja suomi toisena kielenä -opetuksen ja opetuskielen tukiopetuksen välillä. Lisäksi Vantaan kaupunki esittää, ettei tukiopetus koskisi esiopetusikäisiä. Vantaan kaupunki näkee hyvänä, että opetuskielen tukiopetuksen kohderyhmä on laajempi, kuin maahanmuuttajataustaiset oppilaat.

Esityksessä säädellään hyvin tarkasti, että ennakoihin tukitoimiin on varattava vähintään 0,127 opetustuntia viikossa oppilasta kohden. Vantaan kaupunki näkee, että tämänkaltaisen tarkka säädäntö ei ole tarkoituksenmukainen ja esittää, että säädäntötekstin muotoiluna olisi riittävää, että lapsella ja oppilaalla olisi oikeus saada viipymättä tarvitsemiaan ennakoivia tukitoimia.

Vantaan kaupunki näkee ongelmallisena, että ennakoivia tukitoimia kuvattaessa yhteisöllisen opiskeluhuollon roolia avataan löyhästi. Kuitenkin yhteisöllisen opiskeluhuollon merkitys oppimisen ja koulunkäynnin tukena heti varhaisessa vaiheessa on tärkeä ja siksi Vantaan kaupunki esittää, että tämä tulisi kuvata tarkemmin ja laajemmin säädösten tasolla.

Onko oppilaskohtaisia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Vantaan kaupunki näkee hyvänä, että oppilaskohtaisten tukitoimien toteuttaminen edellyttää opettajien välistä yhteistyötä ja konsultaatiota. Tärkeä lisäys lainsäädäntöön on myös se, että opetus tulee järjestää lähtökohtaisesti oppilaan lähikoulussa/esiopetuspaikassa ja että lapsella ja oppilaalla on oikeus saada oppilaskohtaisia tukitoimia viipymättä. Vantaan kaupunki kiinnittää huomiota, että oikeus oppilaskohtaisiin tukitoimiin määräytyisi ennakoivien tukitoimien riittämättömyyden perusteella. Vantaan kaupunki on huomionnut yllä jo useammassa kohdassa ongelman liittyen ennakoivien tukitoimien vaikuttavuuden arviointiin.

Vantaan kaupunki kiinnittää huomiota, että esityksen mukaiset oppilaskohtaiset tukitoimet ovat kapeat (erityisopettajan antama opetus sekä tukipalvelut). Kuten edellä esitetty, Vantaan kaupunki

näkisi hyvänä, että oppilaskohtaisiin tukitoimiin sisällytettäisiin pedagogiset, rakenteelliset ja hoidolliset tuen muodot. Lisäksi Vantaan kaupunki kiinnittää huomiota, että yksilökohtaista avustajapalvelua koskien esityksessä todetaan sen olevan mahdollista, mikäli ryhmäkohtainen koulunkäyntiavustaja osana koulun perustoimintaa järjestettäviä oppimista tukevia opetusjärjestelyjä ei ole riittävä. Ennakoivien tukitoimien osalta avustajapalvelua ei mainita, joten Vantaan kaupunki esittää, että tämä kirjataan selkeämmin säädöspohjaan.

Vantaan kaupunki esittää, että oppilaskohtaisten tukitoimien osalta tulee määritellä tarkemmin, miten oppilaskohtaisena tukitoimena annettu erityisopettajan opetus muun opetuksen yhteydessä poikkeaa ennakoivan tuen vastaavasta toiminnasta. Lakiesityksessä on mainittu ajallisia määreitä (lyhytaikainen/tilapäinen/säännöllinen), joihin toivotaan tarkennuksia säädöstasolla.

Vantaan kaupunki tunnistaa riskinä, ettei yksityisille opetuksen järjestäjille esitetä veloitetta järjestää oppilaskohtaisia tukitoimia. Tämä voi lisätä segregatiota, jossa tukitoimia tarvitsevat oppilaat sijoittuvat kuntien järjestämään opetukseen sekä segregatiota sosiaalisesta näkökulmasta, kun oppilaan tulee siirtyä toiseen kouluun tuen tarpeensa vuoksi. Vantaan kaupunki esittää, että myös yksityisiä opetuksen järjestäjiä veloitetaan oppilaskohtaisten tukitoimien järjestämiseen. Vantaan kaupunki esittää, että 20 c §:n neljäs momentti vaatii täsmennyksen, koskeeko myös esiopetusta.

Vantaan kaupunki tunnistaa useita ongelmakohtia liittyen 20 g §:n toisen momentin mukaiseen säädösesitykseen opetusryhmien muodostamista koskien. Opetusryhmien muodostaminen kuuluu opetuksen järjestäjän autonomiaan, eikä sitä tulisi rajata esitetyn kaltaisella sääntelyllä. Opetusryhmien rajaaminen momentissa esitetyllä tavalla lisää tilatarvetta, sekä saattaa aiheuttaa opetusryhmien uudelleen järjestelyjä kesken lukuvuoden. Tämä vaikeuttaa oppilasryhmän ryhmäytymistä sekä työrauhan saavuttamista, sekä vaatii muuttamaan tarkoituksenmukaiseksi rakennettuja opetusjärjestelyjä. Yhteisopettajuudella ja joustavilla ryhmittelyillä voidaan tukea oppilaiden oppimista opetusryhmän rajaamista paremmin. Lisäksi esitetty säädös aiheuttaa riskejä suhteessa oppilaaksiottoon. On mahdollista, että oppilaan lähikouluperiaate vaarantuu, mikäli tulevan koulun luokissa on jo 5 erityisopettajan opetusta oppilaskohtaisena tukena saavaa oppilasta. Vantaan kaupunki tunnistaa, että tämänkaltaiset tilanteet ovat etenkin suurissa kunnissa ja alueellisesti mahdollisia. Riskinä on myös se, että koulutulokkaiden aloitettua opetusryhmissään havaitaan uusia oppilaskohtaisten tukitoimien tarpeita, jotka aiheuttavat yksittäisten oppilaiden siirtoja toisiin opetusryhmiin. Lisäksi ryhmän muodostamiseen liittyvä sääntely saattaa muodostaa erityisluokkaopetuksesta pysyvän ratkaisun, koska oppilaan ei ole mahdollista siirtyä yleisopetuksen ryhmään, mikäli opetusryhmissä on jo 5 oppilaskohtaisena tukitoimena erityisopettajan opetusta saavaa oppilasta. Opetusryhmien muodostamiseen liittyvää sääntelyä koskien Vantaan kaupunki näkisi tärkeänä, että säädöstekstissä olisi muotoiltu selkeästi, tarkoittaako 5 oppilaan rajausta kaikkia opetustunteja (vrt. pidennettyä oppivelvollisuutta koskeva ryhmäkoon rajausta). Vantaan kaupunki esittää, että opetusryhmän muodostamista koskeva 20 g §:n toinen momentti poistetaan.

Vantaan kaupunki kiinnittää huomiota, ettei esityksessä huomioida varhaiskasvatuksesta esiopetukseen sekä esiopetuksesta perusopetukseen siirtyvän tiedon merkitystä esi- ja perusopetuksen aloitukseen liittyvässä tuen tarpeen arvioinnissa. On tärkeää, että lapsen ja oppilaan

tarvitsema tuki arvioidaan siinä ympäristössä, missä tukea saa, mutta on myös tärkeää tunnistaa aiemman tukea koskevan tiedon merkitys (opetuksen järjestämisen kannalta välttämätön tieto).

Vantaan kaupunki näkee hyvänä, että perusopetuksen oppimäärästä ja opetussuunnitelman tavoitteista poikkeaminen on aina viimesijainen tukitoimi, jota ennen on tullut antaa vahvaa tukea oppilaalle opintojen suorittamiseen. Vantaan kaupunki näkee ongelmallisena, että perusopetuksen oppimäärästä ja opetussuunnitelman tavoitteista poikkeaminen aiheuttaa sen, ettei oppilas voi saada arvosanaa 8 ylempää arvosanaa. Lisäksi perusopetuksen oppimäärästä ja opetussuunnitelman tavoitteista poikkeamisen alle on tuotu aiemmin ilman hallintopäätöstä toteutettava vuosiluokkiin sitomaton opetus. Vantaan kaupunki pitää tätä ratkaisua ongelmallisena, koska VSOP on ollut joustava opetuksen järjestämistapa niille oppilaille, joilla on haasteita saada perusopetuksen opintoja muutoin suoritettua. Esityksessä ei myöskään ilmene selkeästi, voiko oppilas suorittaa toisen vuosiluokan tavoitteista koostettuja eri laajuisia kokonaisuuksia vai tuleeko kokonaisuudet olla kyseiseltä vuosiluokalta.

Onko tuen asiakirjoja ja hallintopäätöstä koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Hallitusohjelmassa sekä lausuttavana olevan lakiesityksen tavoitteeksi on mainittu opettajien hallinnollisen työn väheneminen. Vantaan kaupunki pitää asiakirjakokonaisuuteen liittyvää uudistusta onnistuneena, joka tulee selkeyttämään kirjaamisen käytänteitä sen lisäksi, että laadittavien dokumenttien määrä vähenee. Vantaan kaupunki kiinnittää kuitenkin huomiota, ettei esityksestä käy yksiselitteisesti selväksi, onko laadittavia dokumentteja jatkossa yksi vai kaksi. Tähän Vantaan kaupunki on viitannut kohdassa kokonaisuuden tarkoituksenmukaisuus. Vantaan kaupunki pitää lähtökohtaisesti hyvänä ratkaisuna hallintopäätösten kohdentumisen oppilaskohtaisiin tukitoimiin, mutta esittää huolen siitä, vähentääkö esitetty lakiuudistus aidosti byrokratiaa ja hallinnollisia päätöksiä.

Vantaan kaupunki kiinnittää huomiota kohdassa 20 d §, että tuen tarpeen arvioinnissa on nostettu esiin oppilaan opintojen etenemisen tilanne, joka edellyttää oppilaan arvosanojen ja suoritusten kuvaamista. Vantaan kaupunki pitää ongelmallisena, että tuen tarpeen arvioinnissa ei ohjata selkeästi arvioimaan opettajan toimintatapoja ja suunniteltujen tukitoimien toteutuksen vaikuttavuutta. Pelkkä ennakoivien tukitoimien kuvaaminen ei kerro, onko niiden mukaista tukea toteutettu ja kuinka vaikuttavasti. Oppilaan arvosanojen ja suoritusten kuvaamisella ei voida kuvata tarkoituksenmukaisesti tukitoimien vaikuttavuutta. Vantaan kaupunki esittää, että tuen tarpeen arvioinnin tulee keskittyä aiempien tukitoimien toteuttamisen ja vaikuttavuuden arviointiin. Vantaan kaupunki kiinnittää huomiota, että nykylainsäädännön mukainen asiakirjojen moniammatillinen käsittely opiskeluhoollon ammattihenkilöiden kanssa jäisi pois lakiuudistuksen yhteydessä. Vantaan kaupunki tunnistaa riskinä, että opiskeluhoolto ajautuu kauemmas opetuksen järjestäjästä, kun yhteistyön velvoittavuus tuen prosessissa poistuu. Vantaan kaupunki pitää tärkeänä, että tässä lakiuudistuksessa kirjattaisiin monialaisten kumppaneiden osallistumisesta tuen tarpeen arviointiin ja suunnitteluun opetuksen järjestäjän pyynnöstä (vrt. varhaiskasvatuslain 15 d §).

Vantaan kaupunki näkee hyvänä asiana myös sen, että lakisääteisistä tuen tarkistamisajankohdista sekä -päätöksistä on luovuttu ja lakiesityksessä korostetaan oppilaan tuen tarpeen arvioinnin kautta

tapahtuvaa päätöksentekoa. Kuitenkin tässä yhteydessä tulee selkeästi ohjeistaa valtakunnallisesti, miten tuen tarpeen arviointi johtaa uuteen päätöksentekoon. Vantaan kaupunki näkee riskinä, että oppilaskohtaisten tukitoimien käsitteen määrittelyn ollessa epätarkka ja joustamaton, voi tuloksena olla päätösten määrän kasvu eikä opettajien hallinnollinen työmäärä tällöin vähene.

Tuen asiakirjoihin sekä hallintopäätöksiin linkittyvä vahvasti oppilastasoinen tiedonsiirto eri opetuksen järjestäjien välillä. Kuten nykyisessäkin lainsäädännössä, lakiesityksessä puhutaan tiedonsiirron osalta opetuksen järjestämisen kannalta välttämättömistä tiedoista. Tämä käsite on kuitenkin tulkinnanvarainen ja Vantaan kaupunki esittää, että tiedonsiirtoon vahvasti kytkeytyvä käsite määritellään selkeästi säädösten avulla.

Onko teillä täydennettävää esityksen vaikutusarvioihin?

Vantaan kaupunki tunnistaa useita ongelmakohtia liittyen taloudellisiin vaikutusarvioihin. Vaikutusarvioissa on hyödynnetty valtakunnallista keskimääräistä tietoa. Vantaan kaupunki tunnistaa, että esitetyt kustannuslaskelmat ja henkilöstötarpeet (erityisopettajien määrä) tulevat olemaan suurien kuntien osalta esitettyä suuremmat. Vantaa on Suomen kansainvälinen kaupunki, jonka perusopetuksen oppilasmäärästä noin 28 % ja esiopetuksessa olevista lapsista noin 36 % on kaksi- tai monikielisiä. Lakiluonnoksessa mainittu opetuskielen tuki tulisi korostumaan Vantaalla ja voi tuottaa lakiesityksen mukaisia kustannuksia suuremman kustannuserän Vantaan kaltaisille kaupungeille. Vantaan kaupunki näkee erittäin ongelmallisena, että oppilaskohtaisten tukitoimipäätösten mukana tulee opetusryhmäkoon raja, joka voi vaikuttaa opetusryhmien määrän kasvuun ja sen kautta uusiin tilatarpeisiin. Lakiesityksessä on arvioitu valtakunnallisesti lisäryhmien määräksi n. 140 kappaletta, jonka riittävyys vaikuttaa Vantaan kaupungin näkökulmasta verrattain pieneltä. Myös lakiuudistuksessa esitetty velvoite ennakoivien tukitoimien määrästä (0,127 opetustuntia /viikko /oppilas) kasvattaa opetuksen järjestäjän kustannuksia tarvittavien henkilötöyvuosien lisääntyessä. Vantaan kaupunki näkee niin ikään ongelmallisena, että esityksessä rahoituskerrointa on laskettu niiden oppilaiden osalta, joilla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite ja jotka opiskelevat perusopetuslain 20 i § ensimmäisen momentin mukaan. Näiden oppilaiden määrä on kasvava ja siten kertoimen mukaan saatu korvaus kustannuksista ei kata todellisia opetuksen järjestämiseen liittyviä kustannuksia. Vantaan kaupunki kiinnittää huomiota, ettei esityksen mukaisten kustannusten kattamiseen ole varattu rahoitusta esiopetusta koskien. Tällöin uudistusten on oltava esiopetuksen osalta kustannusneutraaleja.

Esityksessä arvioidaan, että oppilaskohtaisten hallintopäätösten määrä vähenee esitetyn uudistuksen myötä. Vantaan kaupunki pitää todennäköisenä, että määrä kasvaa, sillä perusopetuksen oppimäärän ja opetussuunnitelman tavoitteista poikkeamisesta ei ole nykyisen lainsäädännön puitteissa tehty päätöksiä samoin edellytyksin. Perusopetuksen opetussuunnitelman tavoitteiden ja sisältöjen rajaaminen opetuksen erityisten painoalueiden kautta sekä vuosiluokkiin sitomattoman opiskelun järjestäminen ei ole aiemmin vaatinut taustalla oppilaskohtaisia tukitoimipäätöksiä sekä varsinaisia hallintopäätöksiä näistä rajauksista. Esitetyn uudistuksen mukaisessa tilanteessa päätöksiä tullee tekemään kahteen kertaan. Lisäksi Vantaan kaupunki tunnistaa, että oppilaskohtaisiin tukitoimiin siirtynee osa tehostettua tukea saavista lapsista ja oppilaista. Tässäkin tilanteessa hallintopäätösten määrä kasvaa, sillä nykyisen lainsäädännön mukaan hallintopäätöksiä ei tehdä tehostetusta tuesta, vaan pelkästään erityisestä.

Lapsikohtaisiin vaikutusarvioihin liittyen Vantaan kaupunki kiinnittää huomiota, että päätös oppilaskohtaisista tukitoimista voi aiheuttaa oppilaan paikan määräytymisen kiintiöiden kautta ja on siten erityisen leimaava ja lasta segregoiva teko. Opetusryhmien muodostamiseen liittyvää oppilasmäärää rajaavaa säätelyä perustellaan esityksessä mm. työrauhalla ja opetuksen laadukkuuden paranemisella. Vantaan kaupunki tunnistaa, että tässä yhteydessä on unohdettu yhteisopettajuuden ja sen myötä mahdollistuvien joustavien ryhmittelyjen mahdollisuudet.

Vantaan kaupunki tunnistaa, ettei tiedonkeruuseen ja järjestelmien kehittämiseen liittyvässä vaikutusarviossa ole varattu riittävästi rahaa järjestelmien kehittämiseen. Esityksessä oli varattu rahaa vain rajapintojen kehittämistä varten, mutta tarpeita on esimerkiksi myös asiakirjojen uudistamiseen ja arviointidataa varten tarvittavassa kehittämistyössä. Vantaan kaupunki esittää, että tiedonkeruun ja järjestelmien kehittäminen tehdään kuntien rahoitusta vahvistamalla sekä valtakunnan tasolta ohjaten, jotta siitä tulee yhtenäistä ja sisällöt vastaavat lain osoittamia tarpeita.

Onko teillä parannusehdotuksia esitysluonnokseen?

Vantaan kaupunki pitää haastavana, ettei lakiluonnoksessa ole otettu kantaa vankilassa tai muutoin vaativissa elämäntilanteissa (esim. lastensuojelulaitokset) olevien oppilaiden opetukseen. Nykytilanteessa näiden oppilaiden määrä on selkeästi kasvanut ja heidän perusopetuksensa suorittamiseen tarvittavat järjestelyt ovat haastavia. Jotta heidän oikeutensa perusopetukseen ja mahdollisuus perusopetuksen oppimäärän suorittamiseen olisivat yhdenvertaisia, tulee näidenkin opetusmuotojen sääntelyä tarkentaa.

Näiden lisäksi olemme ehdottaneet parannusesityksiä osana lausunnon eri osioita, jotka koottuna vielä tähän alle

- Vantaan kaupunki esittää, että lakitekstissä lukisi selkeästi, että esi- ja perusopetusta tulee toteuttaa inklusiivisten periaatteiden mukaisesti.
- Vantaan kaupunki esittää uudistuksessa selkeämpää linjakkuutta suhteessa varhaiskasvatuslakiin etenkin siinä onnistuneeksi todettujen tuen sisältöjen ja käsitteiden osalta (varhaiskasvatuksen järjestäminen inklusiivisten periaatteiden mukaisesti, tuen muotoihin ja tukipalveluihin liittyvä lain rakenne, sekä monialaisen yhteistyön toteuttaminen osana tuen tarpeen arviota).
- Vantaan kaupunki esittää, että esiopetuksen asemaa tulisi selkeyttää esitettyä vahvemmin ja linjakkaammin suhteessa varhaiskasvatuslakiin.
- Vantaan kaupunki esittää, että ennakoiivat ja oppilaskohtaiset tukitoimet tulee avata selkeämmin säädöspohjaan.
- Vantaan kaupunki esittää, että perusopetuslain tuen uudistuksessa ennakoiviin ja oppilaskohtaisiin tukitoimiin sisällytettäisiin varhaiskasvatuslain mukaisia käsitteitä tuen muotoja ja tukipalveluita koskien.
- Vantaan kaupunki esittää, ettei varhennettua oppivelvollisuutta sisällytettäisi oppivelvollisuuslakiin ja että valtionosuus kohdentuisi oppimisen tukeen ja opetuksen järjestämismuodon mukaisesti.
- Vantaan kaupunki esittää, että säädännössä kuvattaisiin vain yksi erityisopettajakelpoisuus.

- Vantaan kaupunki esittää, että ennakoivien ja oppilaskohtaisten tukitoimien tulisi sisältää varhaiskasvatustalake mukaelled pedagogiset, rakenteelliset ja hoidolliset tukitoimet.
- Vantaan kaupunki esittää, että tukioetus -käsitetä tulee selventää vähintään opetussuunnitelman perusteteksteissä.
- Vantaan kaupunki esittää, ettei ennakoiva ja opetuskielen tukioetus koskisi esiopetusikäisiä.
- Vantaan kaupunki esittää, että lakiuudistus ja opetussuunnitelmien perustetekstit ohjaisivat selkeästi, missä menee raja suomi toisena kielenä -opetuksen ja opetuskielen tukioetuksen välillä.
- Vantaan kaupunki esittää, että ennakoivia tukitoimia ei määriteltäisi ajallisesti (0,127 opetustuntia/oppilas/viikko), vaan säädäntötekstin muotoiluna olisi riittävää, että lapsella ja oppilaalla olisi oikeus saada viipymättä tarvitsemiaan ennakoivia tukitoimia.
- Vantaan kaupunki esittää, että yhteisöllisen opiskeluhuollon rooli osana ennakoivia tukitoimia tulisi kuvata tarkemmin ja laajemmin säädöstasolla.
- Vantaan kaupunki esittää, että ennakoivien tukitoimien osalta kirjataan avustajapalvelut selkeämmin säädöspohjaan.
- Vantaan kaupunki esittää, että oppilaskohtaisten tukitoimien osalta tulee määritellä tarkemmin, miten oppilaskohtaisena tukitoimena annettu erityisopettajan opetus muun opetuksen yhteydessä poikkeaa ennakoivan tuen vastaavasta toiminnasta.
- Vantaan kaupunki esittää, että myös yksityisiä opetuksen järjestäjiä veloitetaan oppilaskohtaisten tukitoimien järjestämiseen ja esittää, että 20 c §:n neljäs momentti vaatii täsmennyksen, koskeeko se myös esiopetusta.
- Vantaan kaupunki esittää, että opetusryhmän muodostamista koskeva 20 g §:n toinen momentti poistetaan.
- Vantaan kaupunki esittää, että tuen tarpeen arvioinnin tulee keskittyä aiempien tukitoimien toteuttamisen ja vaikuttavuuden arviointiin.
- Vantaan kaupunki esittää, että tiedonsiirtoon vahvasti kytkeytyvä käsite "Opetuksen järjestämisen kannalta välttämätön tieto" määritellään selkeästi säädöstasolla
- Vantaan kaupunki esittää, että tiedonkeruun ja järjestelmien kehittäminen tehdään kuntien rahoitusta vahvistamalla sekä valtakunnan tasolta ohjaten

Vantaan kaupungin tiivistelmä lausunnosta

Vantaan kaupunki pitää tarpeellisena oppimisen ja koulunkäynnin tuen kokonaisuudistusta inklusiivisten periaatteiden mukaisesti. Esitetyt uudistukset eivät tue hallitusohjelmaan kirjattua tuen jatkumoa, sillä varhaiskasvatuslaki sekä tuleva lukiolaki ovat ristiriidassa lausuttavana olevaan lakiin. Uudistuksessa tulisi huomioida vahvempi linjakuus suhteessa varhaiskasvatuslakiin siinä onnistuneeksi todettujen tuen sisältöjen osalta, esiopetuksen asemaa tulisi selkeyttää esitettyä vahvemmin sekä esiopetusta koskevat säädökset tulisi kirjata esitettyä tarkemmin.

On kannatettavaa, että oppilaalla on oikeus saada varhaista tukea oppimisympäristössään tuen tarpeen ilmetessä. Ennakoivat ja oppilaskohtaiset tukitoimet tulisi avata esitettyä selkeämmin säädöspohjaan ja niihin tulisi sisällyttää pedagogiset, rakenteelliset ja hoidolliset tuen muodot varhaiskasvatuslakia mukaellen. Ennakoivien tukitoimien antamisesta ei tulisi säätää ajallisesti (0,127 opetustuntia/viikko/oppilas), vaan olisi riittävää, että oppilaalla olisi oikeus saada viipymättä tarvitsemiaan ennakoivia tukitoimia. On ongelmallista, että yhteisöllisen opiskeluhuollon rooli ennakoivien tukitoimien toteuttamisessa avataan esityksessä löyhästi ja tämä tulisi kuvata tarkemmin säädöstasolla.

Vantaan kaupunki esittää, ettei ennakoiva ja opetuskielen tukiovetus koskisi esiopetusikäisiä. Opetuskielen tukiovetusta ja toisen kielen opettelua ei tulisi rinnastaa oppimisen ja koulunkäynnin tukeen. On hyvä, että perusopetuksen oppimäärästä ja opetussuunnitelman tavoitteista poikkeamisesta säädettäisiin viimesijaisena tukitoimena. Vantaan kaupunki esittää, että myös yksityisiä opetuksen järjestäjiä veloitetaan oppilaskohtaisten tukitoimien järjestämiseen.

Vantaan kaupunki pitää nykyistä tukea koskevaa asiakirjakokonaisuutta työläänä ja kannattaa kokonaisuuden selkeyttämistä. Tuen tarpeen arvioinnin tulee keskittyä aiempien tukitoimien toteuttamisen ja vaikuttavuuden arviointiin ja lakiuudistuksessa tulisi säätää monialaisten kumppaneiden osallistumisesta tuen tarpeen arviointiin ja suunnitteluun opetuksen järjestäjän pyynnöstä.

Vantaan kaupunki esittää, ettei varhennettua oppivelvollisuutta sisällytettäisi oppivelvollisuuslakiin ja että valtionosuus kohdentuisi oppimisen tukeen ja opetuksen järjestämisuudon mukaisesti.

Vantaan kaupunki pitää hyvänä ratkaisuna konsultatiivisen sairaalaopetuspalvelun sisällyttämistä lakiin, ja edellyttää, että palvelu tulee olla saavutettavissa sekä suomeksi että ruotsiksi.

Vantaan kaupunki näkee, että opetusryhmien muodostaminen kuuluu opetuksen järjestäjän autonomiaan, eikä sitä tulisi rajata esitetyn kaltaisella sääntelyllä. Vaikutusarviossa ei ole huomioitu opetusryhmien rajaamisesta aiheutuvia kustannuksia realistisesti. Vantaan kaupunki esittää, että opetusryhmän muodostamista rajaava momentti poistetaan sen ongelmallisuuden vuoksi.

Vantaan kaupunki tunnistaa, että lakiuudistusta koskevat kustannukset tulevat olemaan suurien kuntien osalta huomattavasti esitettyä suuremmat. Vantaan kaupunki kiinnittää huomiota, ettei kustannusten kattamiseen ole varattu rahoitusta esiopetusta koskien. Myöskään tiedonkeruuseen ja järjestelmien kehittämiseen ei ole varattu riittävästi rahaa ja tässä tulisi vahvistaa kuntien rahoitusta sekä varmistaa kehittämistyön ohjaus valtakunnan tasolta.

Vantaan kaupunki tunnistaa, että varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen sekä perusopetuksen asiakirjakokonaisuuksien laatiminen ja uudistuksen edellyttämä kouluttaminen vie aikaa ja tulee vaatimaan vahvaa, oikea-aikaista ja pitkäkestoista tukea ministeriöltä ja Opetushallitukselta.