

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?

Suomen Yrittäjien mielestä oppimisen ja koulunkäynnin tuen kokonaisuudistus on tarpeellinen. Voimassa oleva lainsäädäntö ei ole riittävän täsmällinen ja selkeä. Yhdenvertaisuus ei ole toteutunut. Lakia tulkitaan ja sovelletaan kunnissa ja kouluissa eri tavoin. Myös Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen Karvin arviointien mukaan nykyistä tuen järjestelmää ei pidetä täysin toimivana.

Oppimisen tuen järjestelmää tulee uudistaa koko koulujärjestelmää koskevana kokonaisuutena ja jatkumona. Tieto opiskelijan tuen tarpeesta tulee siirtyä joustavasti kouluasteelta toiselle. Ajatus siitä, että jokaisella on oikeus tarvitsemaansa tukeen, on lähtökohtaisesti kannatettava.

Oppimista ja opiskelua hankaloittavat yleisimmin oppimisvaikeudet (lukemisen ja kirjoittamisen vaikeus, matematiikan vaikeus, hahmottamisen vaikeus) ja neuropsykiatriset vaikeudet (kuten keskittymisen, tarkkaavaisuuden, toiminnanohjauksen, itsesäätelyn, aistitiedon käsittelyn, kommunikaation ja vuorovaikutuksen vaikeudet) sekä kielelliset erityisvaikeudet, mielenterveyden ongelmat, vammat ja sairaudet.

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. Tavoite on perusteltu. Jotta vammaiset ja oppimisen tukea tarvitsevat lapset pääsevät yhdenvertaisesti koulutukseen, eri kouluasteilla tulee olla riittävästi oppilaiden yksilölliset ja erityiset tarpeet huomioon ottavaa tukea. Samalla tulee tukea koko ryhmää ja sen kaikki mukaan ottavan ilmapiirin kehittymistä.

Esityksen mukaan oppilaalla on oikeus saada tukea ja tukitoimia omassa oppimis- ja toimintaympäristössään. Oppimisen tuen tarpeet on hyvä tunnistaa mahdollisimman varhain, ja tukea on hyvä saada mahdollisimman nopeasti tarpeen ilmentyessä. Tähän tarvitaan sujuvaa ja joustavaa moniammatillista yhteistyötä.

Karvin arviointien mukaan osa oppijoiden tuen tarpeesta johtuu riittämättömästä kielitaidosta ja puutteellisista opiskeluvalmiuksista. Maahanmuuttotaustaisten oppilaiden kielitaidon ja opiskeluvalmiuksien kehittymiseen ja tarkoituksenmukaisten koulutuspolkujen löytämiseen tulee kiinnittää huomiota koulupolun alusta saakka osana kotouttamista. Maahanmuuttotaustaisten lasten ja nuorten määrä tulee tulevina vuosina lisääntymään merkittävästi.

Jotta saamme kaikki kynnelle kykenevät koulutuksen, ohjauksen tai kuntoutuksen kautta töihin, oppimisen tuen ja erityisen tuen tulisi toteutua sujuvasti ja oikea-aikaisesti koko koulupolun varrella varhaiskasvatuksesta yliopistoon ja työssä tapahtuvaan jatkuvaan oppimiseen saakka.

Oppimisen, koulunkäynnin ja opiskelun tuen tulee muodostaa kouluasteelta toiselle siirryttäessä katkeamattoman jatkumon, jossa ammatillisen koulutuksen tukitoimien tulisi kohdistua niin nuoriin kuin aikuisiin opiskelijoihin. Aikuisten oppimisen ja työssäsuoriutumisen vaikeudet on syytä huomioida osana oppimisen tuen kehittämistä.

Esityksen tavoitteena on vähentää opetushenkilöstön hallinnollista työtä vähentämällä tuen arvioinnissa, päätöksenteossa ja suunnittelussa tarvittavien asiakirjojen määrää sekä keventämällä niiden valmisteluprosessia. Suomen Yrittäjien saaman toistuvan palautteen mukaan pedagogisten asiakirjojen täyttäminen on vienyt rehtoreilta ja opettajilta liikaa aikaa, mikä on pois oppilaiden kohtaamiselta, ohjaukselta ja opettamiselta. Pällekkäisistä kirjaamisista on tarpeen päästä eroon. Pedagogisten asiakirjojen vähentämisen näkökulmasta uudistus on Suomen Yrittäjien mielestä tarpeellinen.

Muutoksen toteuttamisessa on syytä huolehtia opetushenkilöstön täydennyskoulutuksesta uuteen tukijärjestelmään, oppimisen vaikeuksiin, erilaisten oppijoiden kohtaamiseen, heikkojen oppilaiden tukemiseen ja yhteisöllisen tuen toteuttamiseen. Kun tukea tarvitsevat oppilaat oppivat perusopetuksessa perustaidot kunnolla, se on hyvä pohja myös työelämätaitojen oppimiselle ja työelämässä pärjäämiselle.

Onko oppimisen ja koulunkäynnin tuelle määritelty kokonaisrakenteen tarkoituksenmukainen?

Kolmiportainen oppimisen ja koulunkäynnin tuki ei toimi tällä hetkellä tarkoitustaan vastaavalla tavalla. Esityksen mukaan epäselvästä ja tulkinnanvaraisesta yleisen, tehostetun ja erityisen tuen kolmiportaisuudesta luovutaan. Suomen Yrittäjät kannattaa sitä, että painopiste siirtyy vahvasti ennakoivaan ja ennaltaehkäisevään tukeen ja konkreettisiin tukitoimiin. Tuen tasojen poistuessa

oppilaan tuki tulee suunnitella kuitenkin edelleen yksilöllisesti, tarpeen mukaan asteittain vahvistuvaksi.

Oppimisen ja koulunkäynnin tuen kokonaisrakenne jakautuu ennakoiviin tukitoimiin ja oppilaskohtaisiin tukitoimiin. Kokonaisuudessa olisi syytä nykyistä selkeämmin huomioida myös koko ryhmälle annettavat tukitoimet.

Uudistus on tehty perusopetuksen näkökulmasta. Toimeenpanossa ja mallin jatkokehittämisessä tulee huolehtia siitä, että tuki jatkuu yhtenäisenä jatkumona varhaiskasvatuksesta ja perusopetuksesta toiselle asteelle ja siitäkin eteenpäin. Siirtymä- ja nivelvaiheiden sujuvuuteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota.

Esityksen pohjana on ajatus inklusiivisesta eli kaikki mukaan ottavasta koulusta. Suomen Yrittäjät painottaa, että inklusiivisessa koulussa opiskelu antaa valmiuksia tehdä yhdessä työtä erilaisten ihmisten kanssa, osana tulevaisuuden moninaisia työyhteisöjä. Ymmärrys monenlaisuuden rikkaudesta ja mahdollisuuksista voi syntyä vain olemalla tekemisissä ja toimimalla monenlaisten ihmisten kanssa. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että tukitoimet ovat kunnossa.

Suomen Yrittäjien mielestä koulun tulee voida järjestää tukitoimet tilanteen mukaan joustavasti ennakoivina tukitoimina, samanaikaisopetuksena, osa-aikaisena erityisopettajan opetuksena ja pienryhmäopetuksena sekä luokkamuotoisena erityisopetuksena. Erityisluokkien oppilailla tulee jatkossakin olla mahdollisuus integroitua riittävästi tuettuna yleisopetuksen ryhmiin kaikkien oppilaiden etu huomioiden.

Suomen Yrittäjät ehdottaa, että myös luokassa väkivaltaisesti käyttäytyvien lasten tukemiseen etsitään ratkaisuja osana uudistusta. Esimerkiksi koulunkäynnin ohjaajien oikeus pitää kiinni lasta väkivaltilanteessa on syytä tarkastella uudelleen. Koulunkäynninohjaajien pätevyysvaatimukset ja työnkuva on syytä määritellä uudelleen asetuksessa opetustoimen henkilöstöstä.

Tähänkin asiaan vaikuttavat ennakoivat tukitoimet, mutta nekään eivät ratkaise kaikkea. Tarvitaan myös koulun ja kodin tiivistä yhteistyötä, perheiden varhaista tukemista sekä monialaista yhteistyötä osana oppilashuoltoa.

Onko ennakoivia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Suomen Yrittäjien mielestä ennaltaehkäisevät tukitoimet ovat aina pitkällä aikavälillä tehokkaampia ja vaikuttavampia kuin jälkeenpäin tehtävät korjaavat toimenpiteet.

Ennakoivia tukitoimia koskevat ehdotukset muodostavat hyvän kokonaisuuden oppimisen ja koulunkäynnin vaikeuksiin puuttumiseksi. Suomen Yrittäjät kannattaa sitä, että tukiovetusta, opetuskielen oppimisen tukiovetusta ja erityisopettajan antamaa opetusta muun opetuksen yhteydessä on mahdollista saada matalalla kynnyksellä ilman pedagogisia asiakirjoja, hallinnollisia päätöksiä ja muuta byrokratiaa.

Toki myös henkilökohtaista tukiovetusta olisi hyvä saada tarpeen tullen ennakoivana tukitoimena matalalla kynnyksellä, kun se koetaan toimivaksi ja vaikuttavimmaksi tavaksi, eikä sen tarve ole pitkäaikainen.

Onko oppilaskohtaisia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Oppilaskohtaiset tukitoimet edellyttävät moniammatillista yhteistyötä ja opettajien välistä konsultaatiota. On hyvä, että lakiesityksessä painotetaan oppilaskohtaisten tukitoimien yhteydessä opettajien yhteistyön merkitystä.

Viiden tuetun oppilaan ryhmäkorajaus voi aiheuttaa haasteen opetuksen järjestäjälle. Lukuvuoden ryhmittelyt suunnitellaan edellisen lukuvuoden keväällä ja tukea tarvitsevien oppilaiden määrä saattaa muuttua kesken lukuvuoden, jos oppilaalla ilmenee tuen tarvetta tai kouluun tulee uusia oppilaita lukuvuoden vaihtuessa. Tilapäisen ylityksen osalta tulee tarkentaa sen soveltamisalaa ja -aikaa. Suomen Yrittäjät painottaa, että tämä kirjaus voi aiheuttaa merkittäviä ennakoimattomia kustannuksia opetuksen järjestäjälle, joten sen vaikutukset tulee arvioida huolellisesti.

Oppilaskohtaiset tukitoimet ja erityisesti erityisluokalla annettava erityisopetus eivät saa olla liian joustamattomia tukimuotoja. Vaikka oppilaalla olisi selkeä tarve erityisluokan paikkaan, tämä ei aina tarkoita yhtä vahvaa tuen tarvetta kaikissa oppiaineissa.

Onko tuen asiakirjoja ja hallintopäätöstä koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?

Suomen Yrittäjät kannattaa tuen asiakirjojen vähentämistä ja pelkistämistä ja pitää sitä tarkoituksenmukaisena ehdotuksena, koska se vähentää opetushenkilöstön hallinnollista taakkaa. Asiakirjojen määrä vähenee yhteen asiakirjaan. Muutoksen seurauksena pedagogisen tuen tavoite ja painopiste suuntautuu tuen toteuttamiseen eikä siitä kirjoittamiseen ja sen dokumentointiin.

Hallintopäätöksen tekemisestä on säädetty riittävän tarkkarajaisesti ja ne on koottu yhteen säännökseen. Hallinnollista työtä on pyritty vähentämään. Sen tosiasiallinen väheneminen voidaan kuitenkin arvioida vasta uudistuksen toimeenpanon jälkeen. On tärkeää seurata, arvioida ja tutkia uudistuksen vaikutuksia myös pitemmällä aikavälillä.

Suomen Yrittäjät kannattaa lämpimästi kokeilevaa ja tutkivaa kulttuuria koulutuksen kehittämisessä. Koulutusta tulee kehittää pilotteina, joita seurataan, arvioidaan ja joiden vaikutuksia tutkitaan systemaattisesti. Tulosten pohjalta luovutaan siitä, mikä ei toimi ja kehitetään edelleen sitä, mikä näyttää toimivan. Tämä tulee ottaa huomioon, kun tuen mallia toteutetaan ja kehitetään myös tämän uudistuksen jälkeen.

Jotta hallinnollinen työ ei muutosvaiheessa kasva ja päästään valtakunnallisesti yhdenmukaisiin toimintatapoihin, uusien yhtenäisten pedagogisten asiakirjapohjien ja niihin liittyvien koulutusten tulee olla koulutuksen järjestäjien käytössä riittävän ajoissa.

Onko teillä täydennettävää esityksen vaikutusarvioihin?

Esityksen valmisteluvaiheessa tehdyn oppilaiden kuulemisen tulokset kuvaavat lapsille ja nuorille tärkeitä asioita oppimisessa ja koulussa. Suomen Yrittäjät kiinnittää huomiota siihen, että oppilaat toivoivat opettajilta hyvää ryhmänhallintaa ja toimivia opetusjärjestelyitä.

Oppilaat toivovat kouluihin selkeää rakennetta. Puhelimet ja muut ärsykkeet tulee saada minimiin. Tämä tulee huomioida myös oppimistilojen suunnittelussa. Näin saadaan lapsille entistä parempi kasvurauha, joka palvelee koko yhteisöä ja tukea tarvitsevia oppilaita sen osana.

Jotta lakiuudistuksella saadaan aikaiseksi haluttuja vaikutuksia, on huolehdittava siitä, että ennakoiviin ja oppilaskohtaisiin tukitoimiin on saatavilla kelpoisia erityisopettajia koko maassa. Täydennyskoulutuksen tarve on syytä ottaa vaikutusarvioinneissa huomioon.

Esityksen taloudellisissa vaikutusarvioissa on hyödynnetty valtakunnallista keskimääräistä tietoa. Suomen Yrittäjät kiinnittää huomiota siihen, että esitetyt kustannuslaskelmat ja henkilöstötarpeet (erityisopettajien määrä) voivat vaihdella eri kunnissa merkittäväällä tavalla.

Opetuksen järjestäjien toimintaympäristöt ovat hyvin erilaisia. Kielellistä tukea tarvitsevien oppilaiden määrä vaihtelee, koska maahanmuuttotaustaiset opiskelijat eivät asu tasaisesti eri puolilla Suomea. Sairaalan sijaintikunnassa syntyy velvollisuus antaa konsultatiivista tukea. Kustannusten vaikutuksia erilaisiin kuntiin on syytä vielä täsmentää.

Opetusryhmien määrän on arvioitu lisääntyvän ryhmien muodostamista sääntelevien säännösten seurauksena. On syytä varmistaa, että kunnilla on resursseja opetusryhmien pienentämiseen ja opettajien palkkaamiseen, jotta lain tarkoitus oppimisen ja koulunkäynnin haasteiden ennaltaehkäisystä ja varhaisesta puuttumisesta ei vesity kuntien haastaviin taloustilanteisiin.

Perusopetuksen järjestämiskustannukset ovat merkittävä osa kuntien taloudesta. Sen vaikutus koko kuntatalouden kehitykseen ja alueen elinvoimaan on merkittävä. Riittävä taloudellisten vaikutusten arviointi ja rahoituksen turvaaminen lainsäädännön muutokselle tulee valmistella huolellisesti.

Onko teillä parannusehdotuksia esitysluonnokseen?

Suomen Yrittäjät on huolissaan perustaitojen murenemisesta, oppimistulosten (Pisa) pitkäaikaisesta heikentymisestä ja oppilaiden välisten erojen kasvamisesta. Tästä huolimatta luokalle jäävien osuus on vähentynyt merkittävästi kahdessa vuosikymmenessä. Vipusen mukaan vuonna 2000 0,57 % oppilaista jäi peruskoulussa luokalleen, vuonna 2010 0,42 % ja vuonna 2019 enää 0,28 %.

Oppilaiden riittävä perustaitojen osaaminen tulee varmistaa koulupolun varrella säännöllisesti. Oppilaita ei tule päästää riittämättömillä perustaidoilla eteenpäin. Tukitoimien kehittämisen yhteydessä luokalle jättäminen tulee olla edelleen yksi keino auttaa oppilasta koulupolulla eteenpäin. Suomen Yrittäjät ehdottaa säännöllisten valtakunnallisten kokeiden mahdollisuuden selvittämistä perustaitojen osaamisen varmistajana ja tuen tarpeiden osoittajana opintopolun varrella.

Vain sivistynyt, osaava, välittävä ja yrittävä Suomi voi menestyä ja huolehtia kansalaisistaan. Pidetään kaikki mukana.

Kinnunen Mikko
Suomen Yrittäjät