

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?**

Ylöjärven kaupunki kiittää mahdollisuudesta lausua oppimisen ja koulukäynnin tuen kokonaisuudistuksen lakiuudistuksesta.

Ylöjärven kaupunki katsoo, että kokonaisuudistus on tarpeellinen ja esittää, että uudistus tehdään perusteellisesti ja uudistukselle annetaan tarpeeksi aikaa.

#### **Onko oppimisen ja koulunkäynnin tuelle määritelty kokonaisuudistus tarkoituksenmukainen?**

Tuen uudistamisen toteutuksessa on merkityksellistä pyrkiä varmistamaan tukitoimien toteuttajien osaaminen sekä opetuksen järjestäjän riittävät tiedot, jotta tukiuudistuksen tavoitteet toteutuisivat. Täten ehdotammekin, että ennen uudistuksen varsinaista voimaan astumista, varmistetaan opetuksen järjestäjille tarvittavat koulutukset ja varataan aikaa suunnitelmien perusteelliseen laatumiseen. Esimerkiksi esityksessä kuvattu oppimisen tuen arvioinnin ja toteutumisen peruste yhteisopettajuudesta ja opettajien yhteisestä suunnittelusta ryhmämuotoisiin tukitoimiin tulevat vaatimaan oppilaitosten sisäisiä toimintamuutoksia sekä yksittäisten opettajien työnkuvien tarkennuksia.

Lakiuudistus on helposti rinnastettavissa kaksiportaiseen tukimalliin, jolloin uudistuksen hyödyt jäävät käyttämättä, ellei oppimisen tuen järjestämisen periaatteita olla jalkautettu perusteellisesti sitä toteuttavalle henkilökunnalle.

Uudistuksen toimeenpanon yhteydessä on myös järjestettävä esihenkilöille muutosjohtamisen koulutusta, jotta koulujen kokonaistoimintakulttuuria osataan paremmin rakentaa uudistusta tukevaksi.

Kokonaisuudistuksessa olisi myös erittäin merkittävää huomioida tuen jatkuvuus varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle. Yhtenäinen linja lapsen oppimisen tuen järjestelyissä takaisi tuen vaikuttavuutta ja helpottaisi nivelvaiheissa tuen jatkumista saumattomasti. Tuen järjestämisen periaatteiden tulisi olla yhdenvertaisia kaikilla asteilla.

### **Onko ennakoivia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?**

Tässä esityksessä ehdotetuilla ennakoivilla tukitoimilla tarkoitetaan ennakoivaa tukiopetusta, opetuskielen tukiopetus sekä erityisopettajan antamaa opetusta muun opetuksen yhteydessä.

Ennakoivista tukitoimista ehdotetaan säädettäväksi laskennallinen resurssi, joka olisi kouluilla tiedossa jo edellisenä keväänä.

Käytännössä tämä tarkoittaa kunnan talousarvion valmistelussa ennakoiviin tukitoimiin valmistautumista n. 1,5 vuotta aiemmin. Ylöjärven kaupunki toivoo laskentaperusteisiin selkeätä linjausta ja laskentakaavaa, joka takaisi yhdenvertaiset resurssit. Ehdotuksen mukaisessa laskentatavassa on useita eri tulkinnan mahdollisuuksia, joiden mukaan kuntakohtainen resurssointi aiheuttaa suuren vaihteluvälin. Esityksessä ehdotettu lain voimaan astumisen aikataulu aiheuttaa myös resurssien jaon näkökulmasta haasteita, koska lukuvuoden 2025-2026 talousarviovalmistelut ovat jo käynnissä.

Ylöjärven kaupunki tukee esitystä oppimisen tukitoimien painottamisesta ennakoiviin tukitoimiin, mutta toivoo selkeämpää ja laajempaa kirjausta ennakoivista tukitoimista. Tukiopetus on oppilaille vapaaehtoista ja näin ollen tuen toteutuminen ei ole välttämättä säännöllistä, eikä vaikutuksellista. Mikäli ennakoivat tukitoimet perustuvat vain vapaaehtoisuuteen on vaara, että oppilaskohtaisiin tukitoimiin siirretään oppilaita, jotka ovat kieltäytyneet vastaanottamasta ennakoivia tukitoimia. Ennakoivien tukitoimien tulisi olla niin merkittäviä, että oppilaskohtaisia tukitoimia tarjottaisiin huomattavan suppealle joukolle.

Ennakoivissa tukitoimissa tulee huomioida myös muut kuin kognitiivisen oppimisen tukitoimet. Nykyisen tuen tarpeen kartoituksen mukaisesti oppilaiden tukitoimet liittyvät usein myös psyykkisiin ja hoidollisiin tukitoimiin, joilla tuetaan lapsen kokonaisvaltaista osallistumista koulunkäyntiin. Tukiopetus ja erityisopetus tukimuotona eivät voi olla ainoita ennakoivia tukimuotoja opetusta ja koulunkäyntiä järjestettäessä. Ennakoiviin tukimuotoihin olisi hyvä lisätä esimerkiksi oppimisympäristöön liittyviä tukitoimia.

Ryhmämuotoisena toteuttavien ennakoivien tukitoimien käytännön järjestämiseen tarvittaisiin myös laajamittaista täydennyskoulutusta. Kolmiportainen tukijärjestelmä on ohjannut kouluja tekemään yhä enemmän yksilökohtaisia tukitoimia, jotka ovat laajalti käytössä. Ennakoivan tuen järjestämisen takaamiseksi tulisi henkilökuntaa kouluttaa mm. yhteisopettajuuteen sekä samanaikaisopettajuuteen.

## **Onko oppilaskohtaisia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?**

Oppilaskohtaisiksi tukitoimiksi tässä ehdotuksessa esitetään säännöllistä erityisopettajan antamaa opetusta pienryhmässä, erityisluokanopettajan antamaa opetusta erityisluokassa sekä oppilaskohtaisia tulkitsemis-, avustaja- sekä apuvälinepalveluita.

Ylöjärven kaupunki tukee oppilaskohtaisten tukipalveluiden linjaa vähentää nykyisten hallintopäätösten tekemiseen. Kuitenkin oppilaskohtaisen tuen järjestämiseen oikeutettujen oppilaiden määrittelyssä on paljon tulkinnan varaa. Esimerkiksi nykyisen kolmiportaisen tukijärjestelmän tehostetussa tuessa olevat oppilaat kuuluvat Ylöjärvellä lähes poikkeuksetta tähän tukimuotoon. Tehostetun tuen oppilaiden tukitoimet ovat nimenomaisesti säännöllisiä ja suunnitelmallisia, jolloin uudistuksen tukimuotojen mukaisesti kaikki Ylöjärvellä tehostettua tukea saavat oppilaat tulisi muuttaa oppilaskohtaisia tukitoimia saaviksi oppilaisiksi.

Käytännössä tämä tarkoittaisi, että Ylöjärvellä lähes kaikki tehostetut ja erityisen tuen oppilaat saisivat oppilaskohtaisia tukitoimia, jolloin hallintopäätösten määrä pysyisi samana kuin nykyisessä tukijärjestelmässä.

Lakiuudistuksen tavoitteena on kuitenkin merkittävästi vähentää hallintopäätöksiä oppimisen tuen järjestämisessä, joten Ylöjärven kaupunki ehdottaa oppilaskohtaisten tukitoimien rajaamista hyvin tiukasti tukitoimiin, joilla säädetään vain opetussuunnitelman rajaamisesta sekä tulkkaus-, avustaja- ja apuvälinepalveluista. Täten ehdotamme, että tuen suunnitelmallisuus tai säännöllisyys eivät olisi hallintopäätöksen alaisia tukitoimiin vaikuttavia määreitä.

Tuen säännöllisyys voi toteutua myös kevyemmissä tukitoimissa ja ennakoivissa tukitoimissa. Tuen säännöllisyys on usein myös tae tuen vaikuttavuudelle. Esimerkiksi tukiovetusta voidaan antaa säännöllisesti ja suunnitelmallisesti tai oppilas voi saada ennakoivaa tukea erityisopettajalta säännöllisesti pienryhmässä, vaikka oppilaalla ei olisi merkittäviä tuen tarpeita. Ehdottaisimme säännöllisyyden määrittelyn tarkentamista tai poistamista. Kokoaikainen erityisluokanopettajan tuki on kuitenkin hyvä nostaa omaan, erilliseen tarkasteluunsa tuen järjestämisessä, koska kokoaikaista erityisopetusta säätää kelpoisuusvaatimukset.

## **Onko tuen asiakirjoja ja hallintopäätöstä koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?**

Tuen asiakirjakokonaisuus vaikuttaa hieman epäselvältä. Ennakoivia tukitoimia tulee tarjota säännöllisesti ja niiden toteuttaminen tulee olla suunnitelmallista. Kuitenkaan ennakoivista tukitoimista ei ole yksittäisen oppilaan kohdalla velvoitetta kirjata, seurata tai arvioida tuen suunnitelmallisuutta tai vaikuttavuutta. Uudistuksessa ei ole huomioitu tarpeeksi lapsen etua esimerkiksi opetuksen järjestäjän tai muun henkilökunnan vaihtuvuudesta johtavaa tuen tiedon siirtymisen turvaa. Oppilaskohtaisten tukitoimien toteuttamista koskeva suunnitelman tulisi olla monikäyttöinen työväline oppilaan kaikenlaisen tuen kirjaamiseen, ei pelkästään oppilaskohtaisten tukitoimien suunnitteluun ja hallintopäätöksiin käytettävä asiakirja.

Yhden asiakirjan hyödyntäminen laaja-alaiseen oppimisen tuen kirjaamiseen takaisi lapsen saumattoman tuen jatkumisen, koulunvaihdosta tai muista muutoksista huolimatta. Lisäksi ko. suunnitelmaa voitaisiin hyödyntää mm. nivelvaiheiden tiedonsiirrossa, joissa nykyään käytetään erillisiä asiakirjoja.

Asiakirjoja ja hallintopäätöksiä koskevissa asetuksissa tarvitaan yksiselitteiset ohjeet ja työvälineet.

Esityksen mukainen byrokratian purku on tarkoituksenmukaista ja suositeltavaa, mutta tuen vaikuttavuuden näkökulmasta on myös merkittävää luoda järjestelmä, jossa opetusryhmää ja yksittäisiä oppilaita koskevat tuen muodot kirjataan kaikkien toimijoiden yhteisen ymmärryksen ja tiedonsaannin varmistamiseksi.

Päätöksen tekijällä on oltava tarvittavat tiedot, jotta hän pystyy arvioimaan, ovatko ennakoivat tukitoimet olleet riittämättömiä, jotta oppilaalle voidaan antaa oppilaskohtaisia tukitoimia. Päätöksen teon prosessi hidastuu huomattavasti, mikäli arvioita tuen vaikuttavuudesta voidaan tuottaa monella eri tavalla. Nykyisen kolmiportaisen tuen pedagogisessa selvityksessä on tarkoin kuvattu nykyiset tukitoimet sekä niiden vaikuttavuus. Lisäksi päätöksen teossa on vaadittu selvitystä siitä, miten vahvempien tukitoimien arvioidaan tukevan oppilaan oppimista ja koulunkäyntiä jatkossa.

### **Onko teillä täydennettävää esityksen vaikutusarvioihin?**

Onko teillä täydennettävää esityksen vaikutusarvioihin?

Esitykseen toivotaan selkeämpää kirjausta tuen jatkuvuuden varmistamiseksi koulupolulla esiopetuksesta toiselle asteelle.

Esityksen tavoitteeksi on kirjattu hallintopäätösten vähentäminen. Tavoitteen toteutumiseen vaikuttaa, kuinka esityksen lakitekstiä tulkitaan. Siksi on vaikeaa myös arvioida, miten esityksen mukaiset toimet vaikuttavat oppimisen tuen järjestämiseen.

Tulkinnan epäselvyyttä ilmenee myös esimerkiksi tukiopetuksen käsitteessä, resurssien laskentakaavassa sekä tuen antamisen arvioinnissa.

### **Onko teillä parannusehdotuksia esitysluonnokseen?**

Ylöjärven kaupunki toivoo lisää aikaa tuen uudistuksen voimaan astumiseen.

Esitysluonnoksen tavoitteet ovat tarkoituksenmukaisia ja hyviä, mutta hieman epäselviä.

Oppimisen tuen järjestämisen suunnitelmallisuutta ja vaikuttavuutta voitaisiin parantaa tarkentamalla esimerkiksi tuen arvioinnin ja oppimista tukevien toimenpiteiden kirjaamista. Ehdotamme, että lapsen oppimisen tukitoimia kirjataan ja arvioidaan jatkossa yhdelle asiakirjalle, joka toimii myös oppilaskohtaisten tukitoimien suunnitelmana sekä vaikutuksen seurannan tukena. Kyseinen asiakirja toimisi myös tiedonsiirron tukena nivelvaiheissa sekä lapsen muuttaessa.

Hallintopäätöksen alaisista tukitoimista poistettaisiin säännöllinen erityisopetus ja hallintopäätös vaadittaisiin vain tukitoimissa, joissa poiketaan oppimäärästä tai opetussuunnitelman tavoitteista sekä opetuksen järjestäjältä vaadittavissa lisäresurssin tukitoimissa eli avustaja-, tulkkaus- ja apuvälinepalveluissa.

Ryhmäkoon säätelyssä esityksestä poiketen ehdotamme, että opetusryhmässä saa tilapäisesti olla yli 5 oppilaskohtaisia tukitoimia saavaa oppilasta yhden lukuvuoden ajan. Koulujen on vaikeaa muuttaa opetusryhmiä kesken lukuvuoden, joten lukukauden mittainen ryhmäkoon säätely olisi liian hankalaa toteuttaa käytännössä ja saattaisi olla usean lapsen edun vastaista.

Autio Laura  
Ylöjärven kaupunki

Suhonen Tarja  
Ylöjärven kaupunki