

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?**

Kyllä. Porvoon kaupunki näkee tarpeelliseksi selkeyttää ja yhdenmukaistaa oppimisen ja koulunkäynnin tukea koko opinpolun näkökulmasta alkaen varhaiskasvatuksesta aina lukiokoulutukseen saakka. Varhaiskasvatuksessa noudatetaan jatkossa kolmitasoista tukea, kun taas esi- ja perusopetuksesta puretaan kolmiportainen tuki. Tämä voi aiheuttaa kaoottisuutta kasvatusta- ja opetushenkilöstön sekä huoltajien keskuudessa, kun tuen järjestämisen toimintatavat eroavat opinpolun eri vaiheissa. Myös tiedonsiirto ja tiedon tarkoituksenmukainen käyttö voivat hankaloitua.

Porvoon kaupunki näkee tärkeäksi opettajien hallinnollisen taakan vähentämisen niin, että resurssit kohdentuvat aiempaa enemmän konkreettiseen tukeen oppilaille. Lisäksi nähdään tärkeäksi valtakunnalliset, yhdenmukaiset ja selkeät tukitoimet sekä resurssit, jotta oppilaan saama tuki ja opettajien työmäärä ei vaihtelisi niin paljon eri paikkakuntien ja koulujen välillä.

Porvoon kaupunki esittää kuitenkin huolensa perusopetuksen uudistamisesta erillisinä kokonaisuuksina. Vaikka oppimisen tuen kokonaisuus on melko laaja, se ei kuitenkaan huomioi juurikaan esimerkiksi maahanmuuttajataustaisia, paljon poissaolevia tai käyttäytymisellään reagoivia oppilaita. Tämä haastaa perusopetuksen kehittämistä tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena: opetuksen järjestäjien ja koulujen tasoilla kokonaisuus näyttää hajanaisena ja vaikeasti hahmotettavana.

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

Lähtökohtaisesti kyllä. Porvoon kaupunki näkee oppimisen ja koulunkäynnin tuen kokonaisrakenteen tarkoituksenmukaiseksi siitä näkökulmasta, että rakenteessa painottuu ennakoiva tuki ja oppilaskohtainen tuki. Porvoon kaupunki kaipaa kuitenkin tarkempaa määritelmää, mitä tarkoittaa ennakoiva tuki ja oppilaskohtainen tuki sekä niihin liittyvä terminologia. Lisäksi Porvoon kaupunki kaipaa hallituksen esitykseen selkeämpiä prosessikuvauksia sekä useampia pedagogisia ratkaisuja,

kuten yhteisopettajuuden ja joustavien ryhmittelyiden, tunnistamista rakenteellisina pedagogisina tukitoimina sekä huoltajien kanssa tehtävän yhteistyön huomioimista.

Porvoon kaupungissa nähdään riskinä, että nykyiset tehostetun tuen ja jopa yleisen tuen oppilaat siirretään matalalla kynnyksellä oppilaskohtaisen tuen piiriin, jolloin oppilaskohtaisen tuen piirissä olevien oppilaiden määrä kasvaa hyvin suureksi. Porvoon kaupungin kouluverkko on poikkeuksellisen laaja: Porvoon kaupungissa on paljon pieniä, yksisarjaisia kouluja. Tällöin esityksessä oleva viiden oppilaan raja ylittyy helposti, mikä on erittäin ongelmallista pienemmissä yksisarjaisissa kouluissa. Hallituksen esityksen mukaisissa toimissa onkin vaarana koulujen eriarvoinen asema tukitoimien järjestämisessä.

Toisaalta suuremmissa kouluissa erityisluokilta yleisopetukseen integrointi voi tuottaa haasteita, mikäli ryhmässä on jo viisi oppilaskohtaisia tukitoimia saavaa oppilasta. Miten näissä tilanteissa tulkitaan viiden oppilaskohtaisia tukitoimia saavan oppilaan rajan soveltaminen? Mikä on väliaikaisuutta?

Porvoon kaupunki näkee kuitenkin hyväksi uudistukseksi sen, että opetussuunnitelman mukaisia tavoitteita ja sisältöjä tulee noudattaa mahdollisimman pitkälti. Porvoon kaupunki näkee oppilaiden yhdenvertaisuutta ja kaksikielisyyttä turvaavaksi sen, että oppilaan opetusta ei yksilöllistetä, eikä oppilas saa vapautusta eri oppimäärien opiskelusta vasta kuin saatuaan suunnitelmallisesti vahvaa tukea opintojen suorittamiseen.

Porvoon kaupungissa kiinnitettiin huomiota siihen, että oppimäärän suorittamisesta poikkeaminen edellyttäisi huoltajan hakemusta. Tämä voi asettaa esimerkiksi maahanmuuttajataustaiset oppilaat ja perheet eriarvoiseen asemaan.

Kaupunki pitää hyvänä konsultatiivisen sairaalaopetuspalvelun sisällyttämistä lakiin, koska se tukee opettajien osaamista ja vaativan monialaisen tuen toteuttamista. Sairaalaopetuksen konsultoinnin prosesseihin vaaditaan kuitenkin vahva Opetushallituksen ohjaus. Lisäksi on tärkeää, että palvelu on hyvin saavutettavissa sekä suomeksi että ruotsiksi.

Porvoon kaupunki esittää, että kriteerejä koulun aloittamisen lykkäämiseen selvitetään ja jäsennetään. Lähtökohtaisesti on hyvä, että lapset aloittavat koulun oman ikäryhmänsä kanssa. On kuitenkin tilanteita, joissa koulun aloittamisen lykkääminen voi olla lapsen edun näkökulmasta tarpeen (pitkäaikainen sairaus, keskosuus, traumaattinen tausta jne.).

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

Lähtökohtaisesti kyllä. Porvoon kaupungissa nähdään kuitenkin tarkoituksenmukaiseksi, että ennakoivat tukitoimet on määritelty riittävän tarkasti ja toisaalta listaus tosiasiallisesti käytössä

olevista tukitoimista on riittävän kattava. Ennakoivista tukitoimista olisikin hyvä olla mahdollisimman tarkat ja yhteneväiset kuvaukset, eikä asiaa saisi jättää opetuksen järjestäjien tai koulujen vastuulle. Hallituksen esityksessä ennakoivia tukitoimia ja oppilaskohtaisia tukitoimia on eroteltu muun muassa säännöllisyyden perusteella. Porvoon kaupungissa nähdään, että myös ennakoivat tukitoimet voivat olla säännöllisiä, mikä vaikeuttaa rajanvetoa oppilaskohtaisten tukitoimien suhteen.

Opetuskielen tukiopetuksen lisäämisen maahanmuuttajataustaisille oppilaille nähdään pääsääntöisesti hyväksi asiaksi. Kuitenkin toivotaan tarkempaa määrittelyä S2-opetuksen ja opetuskielen tukiopetuksen kesken. Opetuskielen tukiopetuksen haasteiksi voivat muodostua oppilaiden haluttomuus tukiopetukseen osallistumiseen sekä aikatauluhaasteet koulukuljetusten kanssa, mikäli tukiopetus sijoittuu oppituntien ulkopuolelle.

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

Lähtökohtaisesti kyllä. Opetuksen järjestäminen ensisijaisesti oppilaan lähikoulussa ja oppilaan oikeus oppilaskohtaisiin tukitoimiin heti niiden ilmetessä, ovat Porvoon kaupungin mukaan hyviä mainintoja lainsäädännössä. "Oppilaskohtaiset tukitoimet olisivat luonteeltaan säännöllisiä ja usein pitkäkestoisia. Oppilaskohtaisia tukitoimia olisivat erityisopettajan antama opetus muun opetuksen yhteydessä tai pienryhmässä, erityisluokanopettajan antama opetus erityisluokassa sekä oppilaskohtaiset tukitsemis- ja avustajapalvelut sekä apuvälineet." Porvoon kaupungissa myös yleisen ja tehostetun tuen oppilaat ovat saaneet erityisopettajan antamaa opetusta muun opetuksen yhteydessä. Erityisopettajan tuki on voinut olla säännöllistä ja usein myös pitkäkestoista. Erityistä tukea saavilla oppilailla on pääsääntöisesti ollut käytössä monia eri tuen muotoja säännöllisesti ja pitkäkestoisesti. Tämä nähdään haasteeksi hallituksen esityksessä: mikäli erityisopettajan tuki on jatkossa osa hallintopäätöstä, päätösten määrä pysyy samana tai lisääntyy entisestään. Porvoon kaupunki toivookin tarkennuksia lakiesityksessä mainittuihin ajallisiin määreisiin lyhytaikainen, tilapäinen ja säännöllinen.

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

Lähtökohtaisesti kyllä. Oppilaskohtaisista tukitoimista tehtävä arvio, päätös ja suunnitelma vaikuttavat tarkoituksenmukaisilta ja selkeiltä. Ennakoivien tukitoimien osalta jäi epäselväksi, tuleeko niistäkin tehdä suunnitelma. Porvoon kaupungissa nähdään tärkeäksi, että ennakoivat tukitoimetkin ovat suunnitelmallisia ja että annettu tuki on dokumentoitu. Vaikka kirjaamisen määrää on rajattava, suunnitelmallisuuden toteutuminen tulisi kuitenkin huolehtia yhdenvertaisesti. Myös huoltajien osallistuminen prosessiin olisi tärkeää.

Yleisesti Porvoon kaupungissa nähdään hyväksi, että lomakkeiden rakenne ja tuen suunnitteluprosessi tulee valmiiksi ohjattuna valtakunnallisesti. Tämä selkeyttää tuen suunnittelua ja toteuttamista sekä lisää oppilaiden välistä yhdenvertaisuutta tuen saamisessa. Tällä on myös opettajien työtä helpottava vaikutus.

Porvoon kaupungissa nähdään kuitenkin riskiksi, että hallintopäätösten määrä ei tosiasiallisesti vähene lakimuutoksen myötä, mikäli oppilaille tehdään herkästi päätös oppilaskohtaisista

tukitoimista. Jo tällä hetkellä Porvoon kaupungissa opiskelee joitakin yleisen tuen oppilaita sekä runsaasti tehostetun ja erityisen tuen oppilaita, jotka saavat oppilaskohtaisia ja säännöllisiä tukitoimia. Porvoon kaupungissa onkin tulkittu tuen portaista myös yleistä ja tehostettua tukea niin, että oppilas voi silloin saada säännöllisiä ja pitkäkestoisia oppilaskohtaisia tukitoimia.

Esityksessä ei oteta kantaa maahanmuuttajataustaisten oppilaiden opetuksen järjestämiseen. Maahanmuuttajataustaiset oppilaat eivät ole välttämättä tuen portailla, eivätkä he jatkossakaan tarvitse välttämättä oppilaskohtaisia tukitoimia. Oppilaille suositellaan kuitenkin oppimissuunnitelman laatimista ja näin on toimittu Porvoon kaupungissa. Opetuksen ja tuen järjestämisen kokonaisuutta ajatellen myös oppimissuunnitelma ja erilaiset valmistavasta opetuksesta perusopetukseen siirtyvät nivelvaiheen rakenteet ja tukitoimet tulisi tarkentaa valtakunnallisesti.

Esityksessä ei myöskään oteta kantaa opiskeluhuollon rooliin tuen prosessissa. Mikäli hallintopäätösten valmistelussa ei edellytetä yhteistyötä sosiaali- ja terveystieteiden henkilöstön kanssa eikä asiantuntijalausuntoja, vaarana on, että arviot tukitoimien tarpeellisuudesta eivät ole riittävän kokonaisvaltaisia. Myöskään tukitoimien vaikuttavuuden arviointia ei edellytetä, vaikka tukitoimien vaikuttavuuden arviointi on keskeinen osa tuen prosessia. Porvoon kaupunki näkeekin, että opiskeluhoitopalveluilla ja moniammatillisella yhteistyöllä on keskeinen rooli heti tuen tarpeiden ilmetessä.

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

Porvoon kaupunki näkee, että lapsen / oppilaan näkökulmasta tuen polun varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle tulisi olla mahdollisimman eheä. Mikäli perusopetuslakia muutetaan hallituksen esityksen mukaisesti ja lukiolakia toisen hallituksen esityksen mukaisesti, tuen rakenteet eriyvät jo opinpolun aikana. Myös varhaiskasvatuksen osalta tuen järjestämisen rakenne olisi erilainen: varhaiskasvatuksessa olisi käytössä kolmitasoinen tuen rakenne.

Porvoon kaupunki haluaisi myös tarkempaa selvitystä lähikouluperiaatteen toteutumisesta. Nykyisen hallituksen esityksen riskinä nähdään, että se vie taaksepäin nykyisiä inklusiivisia toimenpiteitä, mikäli yhdessä ryhmässä saa olla vain viisi oppilaskohtaisia tukitoimia saavaa oppilasta.

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

Porvoon kaupunki ehdottaa, että esitystä täsmennettäisiin niin, että kävisi selvästi ilmi, missä tilanteissa viiden oppilaan rajaa sovelletaan. Lisäksi esitykseen tarvitaan tarkempi määrittely, mitä pitkäkestoisella ja säännöllisellä oppilaskohtaisella tukitoimella tarkoitetaan.

Esityksestä ei löytynyt mainintaa eri tukimuotojen antamiseen vaadittavista kelpoisuuksista. Porvoon kaupungin näkökulmasta on suuri merkitys, tulkitaanko erityisopettaja vai erityisluokanopettaja kelpoiseksi antamaan oppilaskohtaisia tukitoimia. Erityisopettajan ja erityisluokanopettajan kelpoisuudet vaikuttavat myös siihen, kuka voi arvioida. Yhteisopettajuuden kehittämisen näkökulmasta arvioinnin kelpoisuusvaatimukset tuottavat haasteita. Esityksessä ei

myöskään juurikaan mainita muita kuin opettajan antamia tukimuotoja. Esimerkiksi koulunkäynninohjaajan antama tuki on vähäisessä roolissa.

Tiedonsiirron näkökulmasta hallituksen esitykseen toivotaan tiedonsiirron sisältöjen määrittelyä. Tällöin yksittäinen opetuksen järjestäjä ei voisi arvioida eri tavoin, mikä tieto on opetuksen järjestämisen kannalta välttämätöntä.

Hallituksen esitys joustavan perusopetuksen osalta herättää kysymyksiä. Porvoon kaupungissa on kehitetty joustavan perusopetuksen toimintaa jo pitkään. Porvoon joustavan perusopetuksen ryhmissä opiskelee oppilaita, jotka kykenevät noudattamaan joustavan perusopetuksen opetussuunnitelmaa, vaikka he opiskelevat erityisessä tuessa eli saavat oppilaskohtaisista tukitoimia. Joustavaan perusopetukseen osallistumista pidetään kokonaisuutena kyseisten oppilaiden edun mukaisena. Joustavan perusopetuksen ryhmän tulkinta erityisopetuksen pienryhmäksi ja ryhmäkoon rajaaminen kymmeneen oppilaaseen ei ole Porvoon kaupungin näkökulmasta tarkoituksenmukaista. Siihen kuitenkin jouduttaisiin menemään, mikäli viiden oppilaskohtaisia tukitoimia saavan oppilaan raja tulee olla käytössä myös joustavan perusopetuksen ryhmissä.

Porvoon kaupunki näkee lakimuutosprosessin aikataulun todella haastavaksi. Esityksen mukaisesti lakia tulisi toteuttaa perusopetuksessa 1.8.2025 alkaen. Ennen tätä tulisi saada vahva Opetushallituksen ohjaus opetussuunnitelman perusteiden kautta paikallisen opetussuunnitelman laatimiseen. Aikataulullisesti tämä vaatii todella paljon, sillä todellista valmistelu-aikaa paikalliselle opetussuunnitelmalle jäisi vain muutama kuukausi. Mittava opetussuunnitelman uudistus vaatii runsaasti valmistelu-aikaa sekä vuoropuhelua henkilöstön kanssa.

Opetushallituksella on erittäin merkittävä rooli hallituksen esityksen mukaisten toimien toteuttamisessa tarkoituksenmukaisella tavalla. Soveltamisohjeiden on tultava oikea-aikaisesti ja etukäteen, jotta uudistus voi onnistua ilman kaoottisuutta opetuksen järjestäjien ja opetushenkilöstön keskuudessa.

Hallituksen esityksen taloudelliset vaikutukset olisi huomioitava valtioneosuusjärjestelmässä opetuksen järjestäjille, jotta uudistus ei tuota lisäkustannuksia opetuksen järjestäjille. Tällä hetkellä hallituksen esitykseen varatut määrärahat eivät tule todellisuudessa lähellekään riittämään ehdotettuihin muutoksiin ja toimenpiteisiin. Arvio on huomattavasti alimitoitettu.

Kainulainen Katariina  
Porvoon kaupunki - Kasvun ja oppimisen toimiala

