



4.11.2024

Helsingin kaupungin kasvatuksen ja koulutuksen toimialan lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä perusopetuslain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 114/2024 vp)

HEL 2024-014275 T 03 00 00

Helsingin kaupunki kannattaa oppimisen ja koulunkäynnin tuen kokonaisuudistusta lausunnossa esille tuoduin muutoksin.

Perusopetuslain muutos esitetään astuvan voimaan 1.8.2025. Nyt esitetty muutos on merkittävä nykyiseen lainsäädäntöön nähden. Niin henkilöstö kuin huoltajat tarvitsevat aikaa muutokseen, koska lakiesitys muuttaa nykyisen tuen järjestämisen toimintatavat ja terminologian. Tämän vuoksi muutoksen edellyttämää toimeenpanon aikataulua tulee arvioida siten, että voimaantuloa myöhennetään esimerkiksi paikallisesti laadittavan opetussuunnitelman osalta.

Helsingin kaupunki esittää, että oppilaskohtaiseen tukitoimeen kirjattu ryhmäkoon rajausta astuu voimaan vasta 1.8.2026 alkaen, koska oppilaiden tuen päätökset päivitetään lukuvuoden 2025-26 aikana. Vasta tämän jälkeen on tietoa, kuinka monella oppilaalla on oppilaskohtaisen tukitoimen päätös.

Ehdotettu kokonaisrakenne on tarkoituksenmukainen

Helsingin kaupungin mielestä oppimisen ja koulunkäynnin tuelle määriteltä kokonaisrakenne on tarkoituksenmukainen. Painotus on varhaisessa, luokassa tai lapsiryhmässä järjestettävässä tuessa, jota varten ei tehdä hallintopäätöstä. Yhteisöllisen opiskeluhuollon roolia ryhmäkohtaisten tukitoimien järjestämisessä tulee vielä täsmentää perusopetuslakiin (20 b §).



4.11.2024

Esiopetuksen tuen rakenne poikkeaa varhaiskasvatuksen tuen rakenteesta. Tuen määrittelyn erilaisuus varhaiskasvatuksen tuen säädösten kanssa näyttäytyy epäselvänä huoltajille ja kuormittaa henkilöstöä. Varhaiskasvatuksen lainsäädäntöä tulee tarkistaa yhdenmukaiseksi esi- ja perusopetuksen tuen lainsäädännön kanssa. Perusopetuslaki vaatii selkeyttämistä ja täsmennystä esiopetusta koskeviin ryhmäkohtaisiin tukimuotoihin ja oppilaskohtaisiin tukitoimiin.

Ryhmäkohtaiset tukimuodot oppilaan lähikoulussa

Ryhmäkohtaiset tukimuodot järjestetään oppijalle hänen omassa luokassaan tai lapsiryhmässään ilman hallintopäätöstä. Tämä tukee lähikoulu- ja lähipalveluperiaatteen toteutumista. Esiopetuksen ryhmäkohtaiset tukimuodot ovat lakiehdotuksessa vaikeasti tulkittavissa, ja ne tulee selkiyttää esiopetuksen osalta.

Oppilaskohtaisten tukitoimien piirissä olevien oppilaiden määrän rajausta ei ole toimiva

Lakiehdotukseen tarvitaan täsmennystä ryhmäkohtaisen tukimuodon ja oppilaskohtaisen tukitoimen erolle, kun erityisopettaja antaa opetusta. Valtakunnalliset kriteerit tulee myös määritellä oppilaskohtaisiin tukitoimiin (perusopetuslaki 20 c §), kun oppilaan tuki järjestetään erityisluokalla.

Lakiesityksen mukaan yhden opettajan opettamassa perusopetuksen ryhmässä saa olla enintään viisi oppilasta, jotka saavat erityisopettajan antamaa opetusta pienryhmässä. Helsingin kaupunki ei kannata tätä ehdotusta. Ehdotus ei ole oppilaan edun mukainen ratkaisu. Perusopetuksessa joudutaan perustamaan uusia opetusryhmiä tai palkkaamaan ryhmään toinen opettaja. Tämä ei ole taloudellisesti mahdollista. Helsingin kaupungissa on 653 opetusryhmää, joissa tukea tarvitsevien oppilaiden määrä suurempi kuin 5. Opetusryhmien määrä on laskettu lakiehdotuksen määritelmän mukaan, jossa oppilaskohtaisten tukitoimien piiriin kuuluu 76 % nykyisistä tehostetun tuen oppilaista ja kaikki yleisopetuksen luokassa opiskelevat erityisen tuen oppilaat.

Oppilaskohtaisten tukitoimien piirissä olevien oppilaiden määrän tilapäisen ylityksen rajaaminen kyseisen lukukauden ajaksi heikentää erityisluokan oppilaan mahdollisuutta opiskella osittain yleisopetuksen luokassa, jos yleisopetuksen luokassa on viisi muuta oppilaskohtaista tukea tarvitsevaa oppilasta. Tällöin erityisluokan oppilas ei voisi opiskella osittain yleisopetuksen ryhmässä, kuten tällä hetkellä tapahtuu.



4.11.2024

Helsingin kaupunki näkee tärkeänä, että lainsäädännössä lakisääteiset mitoitukset koskevat vain nykyisen lain mukaisesti erityisluokkia eikä mitoitusta laajenneta esitetyn mukaisesti yleisopetuksen ryhmiin. Yleisopetuksen ryhmäkoon rajaamista oppilasmäärältään viiden oppilas-kohtaisena tukitoimena erityisopettajan antamana pienryhmäopetukseksi ei tule kirjata perusopetuslakiin. Koulutuksen käytännön järjestäminen, kuten ryhmien muodostaminen, on säilytettävä opetuksen järjestäjän vastuulla. Riittävän resurssoinnin varmistaminen voitaisiin tehdä samalla tavalla kuin ryhmäkohtaisissa tukimuodoissa eli oppilaskohtaisella resurssoinnilla, esim. 10 oppilaskohtaista tukitoimea saavaa oppilasta kohti varataan yhden opettajan resurssit. Laskennallinen mitoitus molemmissa kohdissa helpottaa myös valtakunnallisen seurannan tekemistä niin kunnissa kuin ministeriössä. Lakiesityksellä ei tule lisätä koulussa tehtävää tilastointia, seurantaa tai raportointia.

Tuen asiakirjat ja hallintopäätökset eivät välttämättä vähene

On tarkoituksenmukaista, että jatkossa opetushenkilöstö tekee kirjauksia vain yhteen dokumenttiin. Lakiehdotuksen mukaan ryhmäkohtaisia tukimuotoja ei kirjata. Huolta kuitenkin herättää oppijan oikeusturvan varmistaminen ennen päätöksen tekemistä oppilaskohtaisista tukitoimista.

Lakimuutoksella tavoitellaan opettajien hallinnollisen työn keventämistä. Todennäköisesti hallintopäätösten määrä kuitenkin lisääntyy, jos ryhmäkohtaisten tukimuotojen ja oppilaskohtaisten tukitoimien välille ei saada selkeää kriteeristöä. Lakiehdotuksessa on liikaa tulkinnanvaraisuutta siihen, milloin erityisopettajan antama opetus muuttuu ryhmäkohtaisesta tukimuodosta oppilaskohtaiseksi tukitoimeksi. Tämän vuoksi entistä useammalle oppijalle tultaneen tekemään tuen hallintopäätös.

Lakiehdotuksessa ei ole mainintaa oppilaskohtaisten tukitoimien hallintopäätösten purkamisesta. Helsingin kaupunki pitää tärkeänä, että valtakunnallisesti määritellään oppilaskohtaisten tukitoimien tarpeen kriittinen tarkastelu ja perusopetuslakiin myös kirjataan, miten tuen hallintopäätökset puretaan.

Esitysluonnoksen perusteella oppilaskohtaisia tukitoimipäätöksiä tehtäisiin kaikille erityisen tuen oppilaille, 76 % tehostetun tuen oppilaista ja oppilaille, jotka opiskelevat vuosiluokkaan sitomattoman opetuksen mukaan. Hallintopäätöksiä tehtäisiin näin ollen suuremmalle joukolle oppi-



4.11.2024

laista kuin nykyisin. Helsingissä tämä tarkoittaisi oppilaskohtaisten tukitoimien hallintopäätösten määrässä vähintään 11 000 kappaletta päätöksiä. Tällä hetkellä Helsingin suomen- ja ruotsinkielisessä perusopetuksessa on noin 6 100 päätöstä erityisen tuen oppilaille ja noin 6 600 tehostetun tuen oppilasta, joille ei tehdä päätöstä.

Täydentävään varhaiskasvatukseen osallistuvalla lapsella laaditaan varhaiskasvatussuunnitelma ja esityksen mukaan, mikäli hän saa esiopetuksessa oppilaskohtaisia tukitoimia, laaditaan lapselle myös tuen arvioinnin ja toteutuksen suunnitelma. Tällöin esiopetuksessa opetus henkilöstön hallinnollinen kirjaaminen ei todellisuudessa vähene, kun samalle lapselle tehdään kahteen eri dokumenttiin kirjaukset. On olennaista tarkentaa, tarvitaanko oppimisen tuen kirjaukset erikseen sekä täydentävän varhaiskasvatuksen että esiopetuksen osalta.

Uudistuksen talousvaikutukset korvattava täysimääräisenä

Perusopetuslain muutoksella on merkittäviä talousvaikutuksia esi- ja perusopetuksen oppimisen tuen järjestämiseen. Helsingin kaupungin järjestämän perusopetuksen osalta arvioidaan, että ryhmäkohtaiset tukimuodot ja oppilaskohtaiset tukitoimet tulevat maksamaan yhteensä noin 11,7-21,6 milj. euroa enemmän nykyiseen tuen resurssointiin verrattuna. Vaihteluväli riippuu siitä, kuinka oppilaskohtaisten tukitoimien rajausta määritellään erityisopettajan antamana opetuksena pienryhmässä ja kuinka laajamittaista samanaikaisopetusta lakiehdotus edellyttää.

Opetuksen järjestäjän on varattava lukuvuosittain ryhmäkohtaisiin tukimuotoihin vähintään 0,122 opetustuntia/koulun oppilas. Helsingin kaupungin ryhmäkohtaisten tukimuotojen kokonaiskustannukset tulevat kasvamaan noin 2 milj. euroa nykyisiin kustannuksiin verrattuna.

Oppilaskohtaisten tukitoimien tuomat lisäkustannukset on laskettu niiden opetusryhmien määrästä, joissa on enemmän kuin viisi oppilaskohtaista tukitoimea saavaa oppilasta. Olemme kuitenkin arvioineet, että tehostetun tuen oppilaista vain 50 % kuuluvan jatkossa oppilaskohtaista tukitoimea saaviin oppilaisiin eikä 76 %. Helsingin kouluissa on syksyllä 2024 yhteensä 653 ryhmää, joissa on yli 5 oppilaskohtaista tukitoimea saavaa oppilasta. Joustavilla ryhmittelyillä saadaan osa tästä tuesta hoidettua, mutta arviomme mukaan vähintään 25–50 prosenttiin näistä opetusryhmistä tulisi perustaa uusi opettajan virka. Näin opettajia tarvittaisiin ryhmiin lisää vähintään 163–327. Kustannukset olisivat tällöin noin 9,7-19,6 miljoonaa euroa.



4.11.2024

Konsultatiivinen sairaalaopetuspalvelu lisätään perusopetuslakiin. Esityksessä tämän kustannuksiin on varattu 3 milj. euroa ja sen riittävyys on vaikea arvioida. Esityksen mukaan konsultatiivinen sairaalaopetuspalvelu järjestetään erikoissairaanhoidopiireittäin sairaalaopetuksen yksiköistä käsin. Helsinkiin tarvitaan vähintään 8 erityisopettajaa toteuttamaan konsultaatiota. HUSin toiminta-alueella on 192 000 suomen- ja ruotsinkielisiä esi- ja perusopetusikäistä oppilasta. Kuntien valtionosuuksien kautta rahoitus kohdentuu kaikille kunnille, vaikka 23 kuntaa tulee järjestämään tätä palvelua. Tämän vuoksi konsultaation kustannukset tulee korvata täysimääräisenä Opetus- ja kulttuuriministeriön rahoituslain kautta. Rahoitus tulee kohdentaa sairaalaopetusta antavien yksiköiden kunnille ja kohdennuksessa tulee huomioida erikoissairaanhoidon toiminta-alueen esi- ja perusopetusoppilaiden määrä.

Esitysluonnokseen on kuvattu rahoitustasot oppilaille, joilla on vamma, sairaus tai toimintakyvyn rajoite. Korkeimman kertoimen piiriin kuuluvat toiminta-alueittain opiskelevat oppilaat ja keskimmäisen kertoimen piiriin kuuluvat oppiaineittain opiskelevat oppilaat. Korkeimman kertoimen mukaan valtionosuuden osuutta on esitetty laskettavaksi. Tämä on huolestuttavaa, koska Helsingissä kyseisten oppilaiden määrä on kasvanut vuosittain. Uusi rahoitusmalli vähentää Helsingin kaupungin perusopetuksen valtionosuutta noin 300 000 euroa nykyisestä rahoituksesta. Myös esiopetuksen osalta Helsingin kaupungille maksettava valtionosuus tulee vähenemään tämän esityksen pohjalta.

Lainmuutoksen mukaan jatkossa erityisluokanopettajan kelpoisuutena on ylempi korkeakoulututkinto kaikilla erityisluokilla. Helsingin kaupungille erityisluokanopettajien kelpoisuusehtojen muutos aiheuttaa 180 000 euron palkkakustannusten korotukset vuodessa. Muutos tulee aiheuttamaan ongelmia kelpoisten erityisopettajien rekrytointiin.

Lakimuutoksen kustannukset aiheuttavat Helsingin kaupungille arviolta 12,8-22,7 milj. euron lisäkustannukset nykyiseen tilanteeseen verrattuna. Tämä koostuu seuraavista kustannuksista:

- ryhmäkohtaiset tukimuodot ja oppilaskohtaiset tukitoimet noin 11,7-21,6 milj. euroa
- korkeimman kertoimen rahoitustason lasku toiminta-alueittain opettaville oppilaille noin 300 000 euroa
- erityisluokanopettajien kelpoisuusehtojen muutos 180 000 euroa
- konsultatiivinen sairaalaopetuspalvelu noin 620 000 euroa



4.11.2024

Toimintakulttuurin muutos edellyttää laajamittaista koulutusta

Oppimisen tuen lainsäädännön uudistus edellyttää suurta toimintakulttuurista muutosta yksiköissä. Esi- ja perusopetuksen henkilöstön tulee saada laajamittaista ja systemaattista koulutusta, jonka avulla tarvittava toimintakulttuurinen muutos voidaan toteuttaa. Koulutusta ja keskustelua tulee suunnata jokaiseen esi- ja perusopetuksen toimintayksikköön. Muutoksen toteuttamiseen tulee varata määrärahat, joita kohdennetaan hakemuksen perusteella opetuksen järjestäjille.

Yksityisten, valtion ja yliopistojen harjoittelukouluille samat velvollisuudet kuin kunnille

Helsingin kaupunki ei kannata lakiesityksen ehdotusta siitä, että yksityisille opetuksen järjestäjille ei laajenneta velvoitetta järjestää ryhmäkohtaisena tukimuotona erityisopettajan antamaa opetusta ja oppilaskohtaisia tukitoimia. Helsingin kaupungissa tämä vaikuttaa oppilaskohtaisia tukitoimia tarvitsevien oppilaiden siirtymiseen yksityisistä kouluista kaupungin kouluihin. Samat velvoitteet tulisi koskea myös valtion kouluja ja yliopistojen harjoittelukouluja. Hallitusohjelman mukaan yksityisten koulutuksen järjestäjien kotikuntakorvaus nostetaan 100 prosenttiin ja opetuksen järjestäjien velvollisuudet yhdenmukaistetaan. Lakiesityksessä yksityisten koulutuksen järjestäjien velvollisuudet eroavat merkittävästi kunnan velvollisuuksista. Helsingin kaupunki on tehnyt 11 yksityisen koulutuksen järjestäjän kanssa sopimuksen. Nämä ns. sopimuskoulut toimivat oppilaiden lähikouluina. Tukea tarvitsevat oppilaat eivät voisi opiskella omassa lähikoulussaan, jos tukitoimia ei tarvitse järjestää kokonaisuudessaan sopimuskouluissa. Tämä lisää kaupungin sisäistä segregatiota, heikentää oppilaiden oikeutta lähikouluun ja kasvattaa kaupungin kustannuksia.

Erityisopettajien koulutusmääriä tulee lisätä merkittävästi

Lakiesityksessä on arvioitu, että tuen uudistaminen edellyttää perusopetuksessa 150 erityisopettajan lisäkoulutusta tutkintokoulutuksessa. Esitetty määrä ei riitä, koska jo yksin Helsingissä tarvitaan yli 150 uutta erityisopettajaa, jotta lain edellyttämät toimenpiteet voidaan turvata. Vastaava erityisopettajien tutkintokoulutusten määrän arviointi on tehtävä myös esiopetuksen osalta. Helsingin kaupunki edellyttää, että erityisopettajien tutkintokoulutukset toteutetaan jatkossakin valtakunnallisesti yliopistojen toimesta eikä tutkintovelvoitetta siirretä kuntien järjestettäväksi.



4.11.2024

Helsingin kaupunki ehdottaa, että asetus opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (986/1998) muutetaan siten, että erityisopettajan ja erityisluokanopettajan tehtävänimikkeet yhdistetään yhdeksi erityisopettajan tehtävänimikkeeksi. Tämä joustavoittaa tuen suunnittelua ja toteutusta oppilaiden tarpeet huomioiden ja helpottaa rekrytointia. Erityisopettajan kelpoisuus velvoittaisi antamaan erityisopettajan antamaa opetusta kaikille esi- ja perusopetuksen tukea tarvitseville oppijoille.

Lisätiedot

Mari Silvennoinen, pedagoginen asiantuntija
puhelin: 09 310 40073, mari.silvennoinen@hel.fi

Maria Tauriainen, oppimisen tuen yksikön päällikkö
puhelin: 310 31855, maria.tauriainen@hel.fi

Agneta Eklund, sij. perusopetuksen päällikkö
puhelin: 310 86219, agneta.lundmark@hel.fi

Piia Nevala, Pedagoginen asiantuntija
puhelin: 310 34658, piia.nevala@hel.fi

Anu Kangaste, johtava lakimies
puhelin: 310 87180, anu.kangaste@hel.fi

Liitteet

- 1 [Liite 1 Muita Helsingin kaupungin parannusehdotuksia perusopetuslakiin](#)



4.11.2024

Satu Järvenkallas
kasvatuksen ja koulutuksen toimialajohtaja

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu.

Postiosoite

PL 58300
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kasvatusjakoulutus@hel.fi

Käyntiosoite

Työpajankatu 8
Helsinki
www.hel.fi/kasvatusjakoulutus

Puhelin

+358 9 310 8600

Y-tunnus

0201256-6