



§ 269

Selvitys mahdollisuuksista erityisen tuen tarpeessa olevien lasten erityisrahoituksen käyttötapojen, vaikuttavuuden ja alueellisen kohdistumisen parantamiseksi

HEL 2019-012434 T 00 00 03

Päätös

Kasvatus- ja koulutuslautakunta merkitsi tiedoksi selvityksen mahdollisuuksista erityisen tuen tarpeessa olevien lasten erityisrahoituksen käyttötapojen, vaikuttavuuden ja alueellisen kohdistumisen parantamiseksi.

Esittelijä

kasvatuksen ja koulutuksen toimialajohtaja
Liisa Pohjolainen

Lisätiedot

Heidi Roponen, pedagoginen asiantuntija, puhelin: 310 71927
heidi.roponen(a)hel.fi
Pasi Brandt, pedagoginen asiantuntija, puhelin: 310 42527
pasi.brandt(a)hel.fi

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Lausuntoehdotus

Lausunto on ehdotuksen mukainen.

Esittelijän perustelut

Oppimisen tukeen liittyvät rahoitukset

Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala saa lisärahoitusta varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen kehityksen, kasvun ja oppimisen tukeen kaupungilta 7,9 miljoonaa euroa ja valtiolta yhteensä 21,3 miljoonaa euroa vuosille 2019-2021.

Kaupungin lisärahoituksen avulla on voitu palkata vakituista lisähenkilöstöä päiväkoteihin ja kouluihin sekä leikkipuistoihin. Toimialalla on tarkennettu ne henkilöstöryhmät, joiden palkkakuluihin lisärahoitus on voitu kohdentaa, ellei sitä ole jo ennalta määriteltä lisärahoituksen ehdoissa. Oppimisen tukemisen kehittämiseen toimiala on saanut lisärahoitusta myös kaupunkistrategian MUKANA-ohjelman toimenpiteen Kaikille sopivan varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen edistämiseksi.



Valtion erityisavustukset oppimisen tukemiseen ja kehittämiseen ovat määräaikaista 1-2 vuoden mittaisia. Avustusta myönnetään joko opettajien ja avustajien palkkaamiseen tai oppimisen tuen kehittämistoimintaan. Avustusten ehtoihin saattaa myös kuulua yhteiskehittäminen muiden kuntien kanssa tai monihallintokuntainen kehittämistyö.

Kehittämiseen liittyvällä rahoituksella voidaan lisätä henkilöstön osamista järjestämällä koulutuksia ja valmennusta. Lisäksi rahoituksella voidaan maksaa sijaiskuluja sekä hankkia ja tuottaa tukimateriaalia päiväkotien ja koulujen kehittämistyön tukemiseksi.

Mahdollisuudet käyttötapojen parantamiseksi

Kaupunkistrategian mukaan kaupungin perustehtävä on järjestää asukkailleen laadukkaita palveluja. Eriarvoistumista vähentää erityisesti laadukas opetus ja varhaiskasvatus. Pedagogiikka ja oppimisen tuki tasoittavat oppimisen eroja ottamalla huomioon tukea tarvitsevien ja hyvin edistyvien lasten tarpeet.

Kaupungin lisärahoitus kohdennetaan palvelukokonaisuuksissa päiväkoteihin ja kouluihin annettujen kriteerien perusteella. Valtio rahoittajana asettaa avustuksen käyttötarkoituksen, painoalueet ja tavoitteet, sekä määrittelee avustuksen käyttöajan ja edellyttää avustuksen käyttöä koskevan selvityksen antamista. Valtion erityisavustukset kohdennetaan palvelukokonaisuuksissa rahoittajan määrittelemien kriteerien perusteella.

Rehtori tai päiväkodinjohtaja kohdentavat saamansa lisärahoituksen oppimisen tukemiseen. Oppijan näkökulmasta lisämäärärahoituksella pystytään pienentämään opetusryhmiä ja palkkaamaan lisää opettajia ja erityisopettajia samanaikaisopetukseen ja yhteisopettajuuteen päiväkoteihin ja kouluihin tukemaan oppijan yksilöllisten tavoitteiden saavuttamista.

Mahdollisuudet vaikuttavuuden parantamiseksi

Kokonaisvaikuttavuuden arviointi on haasteellista, koska valtion määräaikaisten avustukset ovat tarkasti hankkeittain määriteltyjä ja hakuajat vaihtelevat. Tästä johtuen niiden ennakointi ja synkronointi meneillään oleviin muihin oppimisen tuen erityisavustuksiin ja kaupungin lisärahoitukseen on vaikuttavuuden näkökulmasta vaikeaa.

Mahdollisuudet vaikuttavuuden parantamiseen ovat kytköksissä vahvasti koulutetun henkilöstön saatavuuteen ja pysyvyyteen. Koulutuksellisen tasa-arvorahan osalta opetus- ja kulttuuriministeriö on jo käynnistänyt selvityksen tasa-arvorahamallin vakiinnuttamiseksi. Tämä antaisi jatkossa mahdollisuudet palkata vakituista henkilöstä määräaikaisten



sijaan. Erilaisissa hankkeissa käynnistettyjen uusien rakenteiden ja toimintamallien kehittäminen ja vakiinnuttaminen perustoimintaan on vaikuttavuudeltaan vahvempaa vakituisella henkilöstöllä.

Erillismäärärahojen vaikuttavuuden arviointi on haasteellista erottaa muun toiminnan kehittämisen arvioinnista. Oppimisen tuen arviointi on kokonaisvaltaista. Tuen tarve voi olla tilapäistä tai jatkuvaa ja se voi vaihdella vähäisestä vahvempaan ja oppija voi tarvita monenlaista tukea yhtä aikaa. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi tekee oppimistulosten arviointia ja tukee opetuksen ja koulutuksen järjestäjiä arviointia ja laadunhallintaa koskevissa asioissa kaikilla koulutusasteilla. Arviointien avulla pyritään varmistamaan koulutuksellista tasa-arvoa ja opetuksen laatua. Oppimisen tuen tarpeen ja annetun tuen vaikutuksia tarkastellaan toimialalla jatkossa vahvemmin ehjän opinpolun näkökulmasta siirtymät varhaiskasvatuksesta esiopetukseen ja perustukseen huomioiden.

Mahdollisuudet alueellisen kohdentumisen parantamiseksi

Varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen yhtenäiset alueet ja palveluiden suunnittelu näillä alueilla sekä vastaava johtamisrakenteen muutos tulevat varmistamaan tukea tarvitsevien lasten siirtymiä ja selkiyttämään opinpolkuja. Alueiden yhteisellä palveluverkkosuunnittelulla vahvistetaan lasten yhdenvertaisuutta.

Mahdollisuudet alueellisen kohdentumisen parantamiseksi edellyttää toimialatasoista rahoitusta ja yhteisesti määriteltyjä indikaattoreita varhaiskasvatuksesta perusopetukseen. Jatkossa olisi hyvä tarkastella rahoituksen kohdentumista suurpiirteisellä lapsen ehyen opinpolun näkökulmasta. Oppijan näkökulmasta tämä vahvistaisi yksilöllisiä opinpolkuja ja siirtymiä.

Yhteenveto

Koulutuksellisen tasa-arvon edistämiseen ja eriarvoisuuden vähentämiseen sekä oppimisen tuen järjestämiseen ja kehittämiseen saadaan lisärahoitusta useammasta rahoituslähteestä. Lisärahoitukset vahvistavat perusrahoituksen lisäksi oppimisen tuen toteuttamista päiväkodeissa ja kouluissa. Lisäksi ne mahdollistavat päiväkotien ja koulujen toimintakulttuurin ja -tapojen kehittämistä sekä alueellisen eriarvoisuuden tasoittamista.

Käyttötapojen osalta rahoittajan kriteerit määrittelevät usein rahoituksen kohdentamista. Tämä koskee lähinnä valtion erityisavustuksia. Kaupungin myöntämää lisärahoitusta voidaan joustavammin kohdentaa toimialan palveluiden tarpeisiin. Oppimisen tukeen liittyvien moninaisten rahoitusten hajanaisuus ja eriaikaisuus vaikeuttavat toimialalla sys-



temaattista ja pitkäjänteistä taloussuunnittelua sekä toimenpiteiden vaikutusten arviointia.

Asuinalueiden välisiä hyvinvointieroja on kavennettu erityisesti kouluille suunnatun myönteisen erityiskohtelun eli positiivisen diskriminaation (PD) rahoituksen avulla. Määrärahaa on laajennettu myöhemmin myös varhaiskasvatukseen. Tutkimustieto osoittaa, että alueen taustamuuttujilla on selkeä yhteys oppimistuloksiin ja pysyvämpi rahoitus on vaikuttavampaa oppijoiden ehyen opinpolun näkökulmasta syrjäytymisen ehkäisemisessä.

Varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen perusrahoituksessa on huomioitu erityistä tukea tarvitsevien lasten tukeminen ja opetuksen järjestäminen. Oppijoiden väliset kognitiiviset erot ovat nähtävissä jo heidän aloittaessa koulunsa, mutta ne kasvavat koulunkäynnin edetessä. Lisäresursseja tulisi kohdentaa erityisesti ennaltaehkäisevään ja varhaiseen tukeen sekä lähipalveluperiaatteen vahvistamiseen jo varhaiskasvatuksessa. Tällä tavoin laadukas opetus varmistetaan kaikille tukea tarvitseville oppijoille opinpolun eri vaiheissa.

Esittelijä

kasvatuksen ja koulutuksen toimialajohtaja
Liisa Pohjolainen

Lisätiedot

Heidi Roponen, pedagoginen asiantuntija, puhelin: 310 71927
heidi.roponen(a)hel.fi
Pasi Brandt, pedagoginen asiantuntija, puhelin: 310 42527
pasi.brandt(a)hel.fi

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Päätöshistoria

Kaupunginhallitus 05.10.2020 § 639

HEL 2019-012434 T 00 00 03

Päätös

Kaupunginhallitus merkitsi tiedoksi selvityksen kaupunginvaltuuston 27.11.2019 hyväksymän toivomusponnen johdosta tehdyistä toimenpiteistä ja toimittaa selvityksen ponnien ehdottajalle sekä tiedoksi muille valtuutetuille.

28.09.2020 Pöydälle



Esittelijä

kansliapäällikkö
Sami Sarvilinna

Lisätiedot

Maria Nyfors, kaupunginsihteeri, puhelin: 310 21731
maria.nyfors(a)hel.fi

Kasvatus- ja koulutuslautakunta 16.06.2020 § 148

HEL 2019-012434 T 00 00 03

Lausunto

Kasvatus- ja koulutuslautakunta antoi kaupunginhallitukselle seuraavan lausunnon Mikko Särelän toivomusponnosta erityisen tuen tarpeessa olevien lasten erityisrahoituksen käyttötapojen, vaikuttavuuden ja alueellisen kohdistumisen parantamisen selvittämisestä:

Lukuvuonna 2019–2020 suomenkielisessä kunnallisessa varhaiskasvatuksessa esiopetus mukaan lukien erityistä tukea saavia lapsia on 6,3 % ja ruotsinkielisessä varhaiskasvatuksessa 2%. Suomenkielisessä perusopetuksessa erityistä tukea saavia oppilaita on 13,1 % ja ruotsinkielisessä perusopetuksessa 7,9 %.

Erityistä tukea saavien lasten perusrahoitus

Suomenkielisessä varhaiskasvatuksessa pääosa lapsen tukemisen henkilöstöstä on jaettu ja tarkistetaan joka toinen vuosi varhaiskasvatusalueen hoidossa olevien lasten lukumäärän perusteella. Osa tuen henkilöstöresurssista käytetään koko kaupunkia palveleviin tukiin.

Peruskoulut saavat sekä koulukohtaista että oppilaskohtaista määrärahaa. Oppilaskohtaista määrärahaa koulu saa muun muassa erityisen tuen oppilaasta yleisopetuksen ryhmässä tai erityisluokalla sekä suomi/ruotsi toisena kielenä oppilaiden määrän mukaisesti.

Kaupungin myönteisen erityiskohtelun rahoitus

Varhaiskasvatus saa myönteiseen erityiskohteluun ja kaupunkirakenteesta johtuvien alueellisten hyvinvointierojen tasaamiseen 1,3 miljoonaa euroa vuodessa. Resurssista 1,23 miljoonaa euroa on jaettu varhaiskasvatusalueille ja 70 000 euroa leikkiopistotoimintaan. Rahalla on saatu erikseen sovitulla asuma-alueilla suunnattua resursseja lapsille perusmitoitusta enemmän.

Perusopetus saa myönteiseen erityiskohteluun ja kaupunkirakenteesta johtuvien alueellisten hyvinvointierojen tasaamiseen 2,53 miljoonaa eu-



roa. Lisämäärärahaan on tehty tänä vuonna 0,45 miljoonan euron korotus. Tämä koulukohtainen lisämääräraha on jaettu kaikkien perusopetuksen koulujen yleisen ja tehostetun tuen oppilaiden määrän perusteella. Suurin osa rahasta käytetään opettajien ja avustajien palkkaamiseen.

Kaupunginhallituksen lisämäärärahat avustajien ja erityisopettajien palkkaamiseen

Kaupunginhallitus on myöntänyt 2020 varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen erillistä lisämäärärahaa erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden tukemiseen 1,1 miljoonaa euroa, josta esiopetukseen on kohdennettu 120 000 euroa. Perusopetuksessa erillismääräraha on kohdennettu yleisen ja tehostetun vahvistamiseen lisäämällä laaja-alaisten erityisopettajien resurssia kaikille niille kouluille, jolle ei ole myönnetty yli 50 000 euroa myönteisen erityiskohtelun lisämäärärahaa. Lisäksi koulunkäyntiavustajien palkkaamiseen on myönnetty 0,5 miljoonan euron lisämääräraha. Suomenkieliseen varhaiskasvatukseen on lisäksi myönnetty 1,0 miljoonaa euroa varhaiskasvatuksen erityisopettajien ja avustajien määrän lisäämiseksi.

Valtion erityisavustukset

Varhaiskasvatukselle on myönnetty positiivista diskriminaatorahaa 1,28 miljoonaa euroa ajalle 5.8.2019–31.12.2020. Rahalla palkattiin yhteensä 22 työntekijää: varhaiskasvatuksen opettajia, lastenhoitajia ja monikielisiä ohjaajia. Rahasta lapsimäärään suhteutettuna ruotsinkieliseen varhaiskasvatukseen palkattiin kaksi varhaiskasvatuksen opettajaa.

Koulutuksellisen tasa-arvon edistämiseen esi- ja perusopetuksessa on myönnetty 3,0 miljoonaa euroa, josta esiopetuksen osuus on 350 000 euroa. Erityisavustus on tarkoitettu esi- ja perusopetuksen toimintakulttuurin muutoksen, inklusion, oppimisen ja hyvinvoinnin, tasa-arvoisuuden, yhdenvertaisuuden, vuorovaikutuksen ja lähikouluperiaatteen vahvistamiseen sekä oppilaan opetuksen järjestämisen kannalta välttämättömään ja riittävään varhaiseen tukeen.

Rahalla on palkattu ns. PD-alueiden esiopetusryhmiin lastenhoitajia ja erityisavustajia mahdollistamaan pienryhmätoimintaa. Perusopetuksessa avustuksella on palkattu lisää opettajia ja/tai erityisopettajia ryhmäkokojen pienentämiseen, joustavien opetusjärjestelyiden ja yhteisopettajuuden toteuttamiseen sekä samanaikaisopettajuuden lisäämiseen. Tarvittaessa avustus on voitu kohdentaa myös koulunkäyntiavustajien palkkaamiseen.

Varhaiskasvatukseen vuosille 2020–2021 haetulla erityisavustuksella on tarkoitus mallintaa ja laajentaa yksikkökohtaisen varhaiskasvatuk-



sen erityisopettajan toimintamallia, lisätä varhaiskasvatuksen opettajien ja -erityisopettajien, lastenhoitajien ja erityisavustajien määrää päiväkodeissa. Lisäksi rahalla on tarkoitus kehittää edelleen varhaiskasvatuksen monikielisen ohjauksen mallia niin, että ohjaus voisi juurtua osaksi pysyviä rakenteita.

Esi- ja perusopetukseen vuosille 2020–2021 haettua erityisavustusta on puolestaan tarkoitus kohdentaa myös erityisen tuen tarpeisten lasten ehyen opinpolun vahvistamiseksi palkkaamalla mm. esi- ja alkuopetuksessa toimivia laaja-alaisia erityisopettajia. Tavoitteena on varmistaa lapsen hyvä siirtyminen esiopetuksesta perusopetukseen ja varhaisen tuen toteutuminen.

Mukana-ohjelman ja koulutuksellisen tasa-arvon edistämishankkeiden toimenpiteet

Kaupunginhallitus on 19.3.2018 tekemällään päätöksellään kohdistanut 1 miljoonan euron erillismäärärahan, inklusiivisen varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen kehittämiseen sekä erityisopetuksen kehittämiseen. Hanke on yksi lasten ja nuorten syrjäytymisen ehkäisemisen kaupunkistrategiahankkeen 2017–2021 Mukana-ohjelman toimenpiteistä (toimenpide 21). Toimenpiteen lähtökohtana on etsiä systeemisiä ratkaisuja toiminnan eri tasoilla siten, että mahdollisimman moni lapsi saa tarvitsemansa tuen lähipäiväkodissa- tai koulussa tarvitsemansa tuen. Kehittämistoiminnassa on mukana 9 pilottikoulua ja 18 pilottipäiväkotia. Kehittämistyössä mallinnetaan kaikille sopivaa varhaiskasvatusta ja koulua kaikille kaupungin päiväkodeille ja kouluille.

Lisäksi erillismäärärahalla on erityisesti vahvistettu varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen erityisopettajien osaamista kouluttamalla heitä neuropsykiatrisiksi ratkaisukeskeisiksi valmentajiksi. Koulutusta on tarjottu systemaattisesti myös positiiviseen pedagogiikan vahvistamiseen, yhteisopettajuuden kehittämiseen sekä muuhun pedagogiseen tukeen liittyen

Opetushallitus on myöntänyt 1,2 miljoonaa euroa koulutuksellisen tasa-arvon edistämishankkeeseen ajalle 1.1.2019–30.6.2021. Hankkeessa on tavoitteena käytännön kokeilujen kautta kehittää uusia, ennaltaehkäiseviä interventioita tukemaan lapsia ja nuoria, joiden koulupolku on katkeamisvaarassa sekä parantaa Helsingissä olemassa olevia toimintamalleja. Hanke tukee inklusion ja lähikouluperiaatteen toteutumista, sekä kaupungin syrjäytymisen vastaisen strategian tavoitteiden toteutumista. Hankkeessa kokeillaan mm. koulunkäynnin jalkautuvaa työparimallia yhteistyössä sosiaalitoimen kanssa ja kehitetään työelämäpäivänoiteista perusopetusta.

Yhteenveto



Helsingin kaupunkistrategian 2017–2021 yksi keskeinen painopiste on nuorten syrjäytymiskiirteen katkaiseminen ja eriarvoisuuden vähentäminen. Nuorten syrjäytymisen ehkäisemisen kaupunkistrategiahankkeella, Mukana-ohjelmalla, tavoitellaan systeemistä muutosta, jonka myötä lasten ja nuorten syrjäytyminen, ylisukupolvisen syrjäytymisen periytyminen ja alueellinen eriytyminen vähenevät Helsingissä. Hyvinvointia tulee tukea jo ennen ongelmien ilmaantumista, ja lapsuudessa ilmeneviin signaaleihin reagoida ennen vaikeiden oireiden ilmestymistä. Mukana-ohjelman tavoitteena on siirtää syrjäytymisen ehkäisemiseksi tehtävän työn painopistettä ennaltaehkäiseväksi

Kasvatus- ja koulutuslautakunta toteaa, että koulutuksellisen tasa-arvon edistämiseen ja eriarvoisuuden vähentämiseen sekä oppimisen tuen järjestämiseen ja kehittämiseen saadaan rahoitusta tällä hetkellä useammasta rahoituslähteestä ja eri aikoina eri aikajaksoille. Tämä vaikeuttaa opetuksenjärjestäjän systemaattista ja pitkäjänteistä taloussuunnittelua sekä toimenpiteiden vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointia.

Lautakunta pitää huomionarvoisena sitä, että erillismäärärahaa kohdennetaan myös ennaltaehkäisevän ja varhaisen tuen järjestämiseen päiväkodeissa ja kouluissa. Riittävällä henkilöstömäärällä tuen tarpeiden tunnistaminen ja annetun tuen oikea-aikaisuus paranevat.

Lautakunta pitää tärkeänä sitä, että sekä kaupungin erillisrahoituksessa että ulkopuolisessa rahoituksissa tulisi olla jatkuvuutta, jolloin se antaisi kunnille ja opetuksenjärjestäjille enemmän liikkumavaraa ja mahdollisesti pitkäjänteisemmän suunnittelun. Toivottavaa olisi, että hankkeiden sijaan laajennettaisiin vapaasti käytettävää yleiskatteellista valtionosuusrahaa ja kunnat saisivat itse päättää, miten se käytetään. Tähän liittyen ministeriö on jo käynnistänyt selvityksen tasa-arvorahan mallin vakiinnuttamiseksi.

Lautakunta pitää perusteltuna että selvitetään mahdollisuudet erityisen tuen tarpeessa olevien lasten erityisrahoituksen käyttötapojen, vaikuttavuuden ja alueellisen kohdistumisen parantamiseksi.

Esittelijä

kasvatuksen ja koulutuksen toimialajohtaja
Liisa Pohjolainen

Lisätiedot

Heidi Roponen, pedagoginen asiantuntija, puhelin: 310 71927
heidi.roponen(a)hel.fi
Pasi Brandt, pedagoginen asiantuntija, puhelin: 310 42527
pasi.brandt(a)hel.fi