

Joensuun Keskustan valtuustoryhmän valtuustoaloite riittävien resurssien turvaamisesta erityisopetuksessa

KV 23.05.2022 § 55

Joensuun Keskustan valtuustoryhmä jätti 23.5.2022 valtuuston puheenjohtajalle valtuustoaloitteen riittävien resurssien turvaamisesta erityisopetuksessa.

Päätös:

Lähetettiin kaupunginhallituksen valmisteltavaksi.

KAKOLK 29.11.2022 § 106
3677/00.02.00.03/2022

Kaupunginhallitus päätti kokouksessaan 30.5.2022 § 215 lähettää asian hyvinvointipalveluihin valmisteltavaksi.

Vastaus aloitteeseen:

Joensuussa varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen tuki kulkee nimellä oppimisen ja kasvun tuki. Tämä kokonaisuus on hyvinvoinnin toimialalla hallinnollisesti keskitetty hyvinvoinnin edistämisen palveluihin. Oppimisen ja kasvun tuen kokonaisuus, josta vastaa palvelupäällikkö, on alun perin ollut osa varhaiskasvatus- ja koulutuspalveluita. Hyvinvoinnin toimialan muodostuttua Varhaiskasvatus- ja koulutuspalvelut muodostivat omat palvelualueensa. Oppimisen ja kasvun tuen kokonaisuus sisältää myös mm. varhaiskasvatuksen avustajat, joten kokonaisuus siirtyi tässä vaiheessa hyvinvoinnin toimialan yhteisiin palveluihin talouspäällikön alaisuuteen. Oppimisen ja kasvun tuen kokonaisuus siirrettiin hyvinvoinnin edistämisen palveluihin palvelualueen muodostuttua, koska haluttiin muodostaa laajemmin lasten ja nuorten kokonaisvaltaista hyvinvointia edistävien palveluiden kokonaisuus yhden sateenvarjon alle. Kyseessä on ollut usean vuoden mittainen prosessi hyvinvoinnin toimialan muodostuttua.

Hyvinvoinnin edistämisen palveluiden muodostumisen tavoitteena oli lisätä toimialan sisällä lasten ja nuorten hyvinvoinnin kokonaisvaltaista ymmärrystä, varmistaa yhdessä tekemistä niin hallinnon kuin arjenkin tasolla. Hyvinvoinnin edistämisen palveluissa on toimialan hyte-työtä, mm. hyvinvointikoordinaattori, Yhteisötila Satama, eläkeläisjärjestöjen käytössä oleva Sepänpihan Kerhotalo, nuorisopalvelut, oppilaitos- ja harjoitteluyhteistyö, toimialan hankekoordinaatio ja kasvun ja oppimisen tuki, joka käsittää erityisopetuksen, koulunkäynninohjaajat, varhaiskasvatuksen avustajat, oppilashuoltotyön, varhaiskasvatuksen lumikit/lumiukot, koulujen hyvinvointiohjaajat ja Icehearts-toiminnan. Palvelualueella on vahvat sidokset Siun soten, tulevan hyvinvointialueen, kanssa tehtävään yhdyspintatyöhön. Palvelujen sijainti saman hallinnon alaisena on mahdollistanut mm. joustavat käytänteet jaettujen työnkuvien muodossa sekä työntekijöiden siirtymisen lapsen mukana nivelvaiheiden yli. Hyvinvoinnin edistämisen palvelualueesta vastaava kehittämisjohtaja on koulutusjohtajan ja hyvinvointijohtajan sijainen.

Viimeisimpänä muutoksena vuonna 2021 erityisopetusresurssi siirrettiin hyvinvoinnin edistämisen palveluihin. Perusteena siirrolle oli tuen kokonaisuuden selkeämpi erottaminen yleisopetuksesta ja hallinnon selkiyttäminen. Hallinnollisesti erityisopetuksen resursseista on päättänyt jo pitkään palvelupäällikkö. Ennen erityisopetuksen resurssit sijaitsivat koulutuspalveluissa ja konkreettisesti koulujen kustannuspaikoilla, eli resursseista päättävä viranhaltija ja reaaliset eurot olivat eri palvelualueilla. Hallinnollisesta näkökulmasta tukeen kohdentuvien panostusten seuranta ja erittely yleisopetuksesta oli haastavaa. Oppimisen tuen tarve kasvaa jatkuvasti ja lasten ja nuorten erilaiset oppimisen haasteet lisääntyvät. Kaupunginvaltuusto on asettanut yhdeksi hyvinvoinnin toimialan toiminnalliseksi tavoitteeksi vuodelle 2022 esi- ja perusopetuksen kustannusrakenteen avaamisen. Tehdyt hallinnolliset muutokset koskien oppimisen ja kasvun tukea on helpottanut

selvityksen tekemistä ja oppimisen ja kasvun tukeen kohdennettavien resurssien kokonaiskuvan seuranta on nykymallissa aikaisempaa helpompaa.

Muutoksissa on pyritty siihen, että vaikutukset arjessa ovat minimaaliset. Koulun rehtori on yhä erityisopettajien ja koulunkäynninohjaajien lähiesihenkilö. Mm. rekrytointien osalta delegoinnit on muokattu mahdollisimman yksinkertaisiksi, koulujen vuokratilastoja tai oppilaiden materiaali- ja palvelukustannuksia ei jyvitetä palvelualueiden kesken, työtyytyväisyyskyselyissä ja korona-exitin tyhy-toimenpiteissä koulu muodostaa oman rehtorin johdolla toimivan kokonaisuuden eikä jaottelua ole tehty hallinnollisten resurssirajojen mukaisesti. Hallinnollisessa työssä hyvinvoinnin edistämisen palvelut ja koulutuspalvelut suunnittelevat toimintaa tiiviisti yhdessä, viestiminen yksiköihin toteutetaan koulutuspalveluiden kanssa synkronoidusti koulutuspalveluiden periaatteiden mukaisesti. Kaikella tällä on haluttu varmistaa arjen sujuvuutta ja välttää päällekkäistä johtamista. Koulutuspalveluita johtaa koulutusjohtaja rehtorien esihenkilönä ja hyvinvoinnin edistämisen palvelut tukevat toiminnallaan laadukkaan esi- ja perusopetuksen toteutumista kaupungissa.

Oppimisen ja kasvun tuen keskittäminen hyvinvoinnin edistämisen palveluihin ei ole vaikuttanut tuen resursseihin. Vuoden 2020 yt-neuvottelujen säästötoimenpiteitä on kaikilla palvelualueilla toteutettu sovituissa aikatauluissa ja 2021 ja 2022 talousarvioissa oppimisen tukeen on tehty panostuksia tuen tarpeiden muuttuessa.

Joensuun kaupunki on sitoutunut inklusiivisen lähikouluperiaatteen edistämiseen. Koulutuspalveluiden tasolla ”Kaikille yhteinen koulu” on ollut yhtenä painopisteenä lukuvuodesta 2017-2018 alkaen.

Inklusion taustalla ovat kansainväliset ja kansalliset sopimukset, joihin Suomi on sitoutunut. Perustuslain mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti. Erilliskohtelu (segregaatio) on syrjintää, ellei siihen ole hyväksyttävää syytä. Suomalainen lainsäädäntö ei tue oppilaiden opettamista erillään toisistaan sukupuolen, alkuperän, vammaisuuden tai muunkaan syyn nojalla. Vammaisten henkilöiden osalta laissa on sääntö, jonka mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että sen tarjoamat yleiset palvelut soveltuvat myös vammaiselle henkilölle (380/1987).

1993 YK:n yleiskokous hyväksyi Vammaisten henkilöiden mahdollisuuksien yhdenvertaistamista koskevat yleisohjeet, joiden mukaan vammaisten lasten opetuksen tulee tapahtua yhdessä muiden kanssa. Salamancan julistus 1994 vaatii kaikkien lasten opettamista yhdessä. Suomi on ratifioinut YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen 2016. Sopimuksen tarkoituksena on edistää, suojella ja taata kaikille vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet sekä edistää vammaisten henkilöiden synnynnäisen arvon kunnioittamista.

PoL 14§ ”Erityinen tuki muodostuu erityisopetuksesta ja muusta tämän lain mukaan annettavasta tuesta. Erityisopetus järjestetään oppilaan etu ja opetuksen järjestämisedellytykset huomioon ottaen muun opetuksen yhteydessä tai osittain tai kokonaan erityisluokalla tai muussa soveltuvassa paikassa.”

OPS 2014 ”Tuki annetaan oppilaalle ensisijaisesti omassa opetusryhmässä ja koulussa erilaisin joustavin järjestelyin, ellei oppilaan etu tuen antamiseksi välttämättä edellytä oppilaan siirtämistä toiseen opetusryhmään tai kouluun.”

Sosiaali- ja terveystoimi on 2010 –luvusta lähtien uudistanut voimakkaasti muun muassa kehitysvammaisten palvelurakennetta. Vuonna 2015 Joensuun sosiaalipalvelujen kärkihanke on ollut kehitysvammaisten avopalvelujen vahvistaminen ja laitoshoidon purkaminen (Kehas-ohjelma). Tämän myötä myös vaikeimmin kehitysvammaiset oppilaat ovat jatkaneet varhaiskasvatuksesta suoraan kaupungin perusopetukseen.

Edellä mainittujen lisäksi lähikouluperiaate mahdollistaa sen, että oppilas saa käydä samaa koulua kuin hänen naapurustonsa lapsetkin. Usein kuljetukset myös tuottavat lapselle ylimääräistä rasitusta koulupäivän venyessä kuljetusten takia.

Jos joensuulainen lapsi opiskelee esimerkiksi Honkalammen koulussa koko lukuvuoden, Joensuu maksaa ne oppilaan opetuksesta aiheutuvat toimintakustannukset, joita valtionosuus ei kata. Tällä erotuksella kaupunki on voinut kehittää erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden opetusjärjestelyjä.

Tuen resursointi kouluille koostuu kolmesta osa-alueesta.

1. Keskitetyt pienryhmät
2. Kertoimen perusteella jaettava resurssi
3. Harkinnanvarainen resurssi

Keskitettyjä pienryhmiä ovat kehitysvammaisten oppilaiden ja sosioemotionaalista kuntouttavaa opetusta antavat pienluokat. Näistä sosioemotionaalista kuntouttavaa opetusta antavista pienluokista on tavoitteena siirtyä 1-3 vuoden jälkeen omaan lähikouluun. Keskitettyjä pienryhmiä on useilla kaupungin kouluilla ja ne eivät vaikuta ao. koulun muuhun erityisen tuen resurssiin.

Tuen resurssien jaossa kaupungissa on käytössä positiivisen diskriminaation kerroin ja koulun saamaan kerroimeen vaikuttaa alueen aikuisväestön osuus, jonka äidinkieli ei ole Suomi, alueen työttömien määrä ja alueen aikuisväestön määrä, jolla ei ole perusasteen jälkeistä tutkintoa. Tiedot tarkistetaan vuosittain Tilastokeskuksesta. Kerroin perustuu tieteelliseen tietoon tuen tarvetta ennakoivista demografisista tekijöistä. Resursseja ei jaeta tasajaolla, vaan ennakoiden alueiden tarpeita.

Keskitettyjen ryhmien sekä koulukohtaisen kerroinresurssin lisäksi on olemassa harkinnanvarainen resurssi, jolla pyritään tukemaan oppilaita ja kouluja haastavissa tilanteissa, kuten vaativaa tukea tarvitsevan oppilaan muuttaessa paikkakunnalle kesken lukuvuoden, tai kun luokassa alkaa ilmetä muuten lisätuen tarvetta.

Koululle kertyy resurssi yleisopetukseen oppilasmäärän mukaan, tukeen yllä esitetyn kolmijakoisen mallin mukaan ja lisäksi kieli- ja kulttuuriryhmien (kieku) resurssista. Saadun kokonaisresurssin puitteissa rehtorilla on laaja autonomia järjestää koulun opetus parhaaksi katsomallaan tavalla. Tuen osalta palvelupäällikkö käy koulujen kanssa vuosittaiset resurssineuvottelut ja konsultoi rehtoria koulun tuen ratkaisuihin.

Lisäksi tuen palveluja toteutetaan ostopalveluina Honkalammelta, Valterista jne. tarpeen niin vaatiessa. Tuen kokonaisuuteen kuuluu myös mm. sopimus Itä-Suomen yliopiston Rantakylän harjoittelukoulun tuottamasta erityisestä tuesta, hyvinvointiohjaajatoiminta, Icehearts-toiminta Nollakassa ja Utrassa, keskitettyjen pienryhmien kaupungin omat psykologi ja kuraattori, jotka eivät kuulu sote:n oppilas- ja opiskeluhuollon lakisääteiseen mitoitukseen, vaan toteuttavat kohdennettua työtä pienryhmien oppilaiden kanssa. Lisäksi kaupungin toimintana pyritetään sairaalakoulua, joka palvelee kaikkia Pohjois-Karjalan kuntia ja toimii Tikkamäellä keskussairaalan yhteydessä.

Viimeisen kahden vuoden aikana on vakinaistettu runsaasti (mm. 1.8.2022 alkaen 27 koulunkäynninohjaajaa). Toimenpiteillä on haluttu sitouttaa osaavaa henkilöstöä ja vahvistaa kaupungin pitovoimaa työnantajana. Kaupunki on saanut vuosittain Opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämää tasa-arvorahaa keskimäärin 0,8 M€ ja rahoitusta on kohdennettu vahvasti myös koulunkäynninohjaajaresurssin kasvattamiseen. Erityisopettajien saatavuus on kaupungissa ollut hyvä opettajankoulutuslaitoksen ansiosta. Luonnollisesti lyhyisiin sijaisuuksiin on toisinaan haasteita saada päteviä erityisopettajia.

Erityisen tuen tarpeen kasvuun pyritään vaikuttamaan myös hankkeiden mahdollistaman kehittämistoiminnan kautta. Rantakylä-Utra – alueella on käynnissä monitoimijainen hanke 4-10 – vuotiaiden aggressiivisesti käyttäytyvien lasten matalan kynnyksen palveluihin yhdessä Siun Soten ja Itlan (Itsenäisyyden juhluvuoden lastenrahasto) kanssa. Lisäksi kaupunki on mukana kansallisessa Sitouttava kouluyhteistyö-hankkeessa (SKY), jossa on tarkoitus kehittää menetelmiä selittämättömien koulupoissaolojen varhaiseen havaitsemiseen ja

niihin puuttumiseen. Sairaalaopetuksessa on käynnissä konsultoivan sairaalaopetuksen kansallisen mallin pilottihanke, jossa pyritään konsultaatiolla tukemaan haasteellisissa tilanteissa olevia oppilaita ja kouluja ympäri maakuntaa. Molemmat mallit on tarvoite vakiinnuttaa osaksi perustoimintaa.

Monikielisten oppilaiden määrä Suomessa on kasvanut vuosittain jo yli 30 vuotta. Tehostetun ja erityisen tuen oppilaiden määrä on Suomessa kasvanut 2010-luvulla noin 4%. Lisäksi vaikeimmin vammaisten lasten määrä opetuksessa on ollut hienoisessa kasvussa. Joensuussa maakuntakeskuksena tunnistetaan tämä kehitys ja tuen resursseja tarkastellaan vuosittain talousarvion yhteydessä siten, että lakisääteiset palvelut pystytään laadukkaasti tuottamaan. Samalla onnistuneita eri kokoisten koulujen tuen toteutusratkaisuja pyritään saattamaan kaikkien koulujen tietoisuuteen.

Tuen järjestämistä Joensuussa ohjaa kansainväliset sopimukset, kansallinen lainsäädäntö sekä kansalliset opetus- ja kulttuuriministeriön/opetushallitukset ohjeet ja linjaukset. Joensuussa opetukseen käytettäviä kustannuksia on tarkasteltu vuoden 2022 hyvinvoinnin toimialan yhtenä toiminnallisena tavoitteena ja verrokkikaupunkeihin suhteutettaessa Joensuun panostukset opetukseen (ml. tuki) ovat samalla tasolla verrokkikuntien kanssa.

Valmistelija: hyvinvoinnin kehittämisjohtaja, palvelupäällikkö

Hyvinvointijohtajan sijaisen päätösehdotus:

Kasvatus- ja koulutuslautakunta päättää

esittää kaupunginhallitukselle, että kaupunginvaltuusto päättää merkitä edellä olevan vastauksena Joensuun Keskustan valtuustoryhmän valtuustoaloitteeseen ja todeta aloitteen loppuun käsitellyksi.

Päätös:

Hyväksyttiin yksimielisesti.