

Asia: VN/13333/2025

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (valmistavan opetuksen lisäopetus ja aamu- ja iltapäivätoiminnan rahoitus)

Lausunnonantajan lausunto

Mitä mieltä olette perusopetuksessa järjestettävän valmistavan opetuksen lisäopetuksesta?

perusopetuksen yhteydessä järjestettynä tilanteissa, joissa se arvioidaan tarpeelliseksi riittävien kielellisten valmiuksien varmistamiseksi. Kannatamme mahdollisuutta tukea nykyistä tehokkaammin valmistavan opetuksen juuri päättäneitä oppilaita. Kannatamme ajatusta siitä, että lisäopetuksellinen tuki tuodaan oppilaan mukana perusopetukseen kuitenkin niin, että opetuksenjärjestäjällä olisi tosiasiallinen mahdollisuus tuottaa lisäopetus oppilasta parhaalla mahdollisella tavalla tukevasti.

Vantaalla tunnistetaan, että ensimmäinen vuosi siirryttäessä valmistavasta opetuksesta perusopetukseen on sekä haastava että kriittinen niin oppilaan kielitaidon kuin sosiaalisten suhteiden kehittymisen kannalta. Lisäopetuksella pystytään nykyisiä keinoja paremmin siltaamaan oppilaan siirtymää perusopetukseen.

Esitysluonnoksessa ja sen perustelutekstissä jää kuitenkin täsmentämättä useita lisäopetuksen järjestämisen kannalta keskeisiä seikkoja: Miten määritellään riittävä peruskielitaito, joka antaa valmiudet opiskella opetuskielellä? Miten lisäopetus suhteutuu opetuskielen tukiopetukseen? Lisäksi rahoitukseen liittyy epävarmuustekijöitä.

Oppilaan edun kannalta tarkoituksenmukaista on, että siirtyminen perusopetuksessa järjestettävään valmistavan opetuksen lisäopetukseen tapahtuu suoraan varsinaisen valmistavan opetuksen loputtua. Harkinnanvaraisuutta toivotaan kuitenkin tilanteissa, joissa oppilas muuttaa toisesta kunnasta tai opetukseen osallistumisessa on muita katkoksia, jolloin lisäopetuksen tarvetta voi olla syytä arvioida erikseen.

Valmistava opetus järjestetään usein eri koulussa, mikä oppilaan tosiasiallinen lähikoulu on. Jos lisäopetus tapahtuu eri yksikössä, tulee miettiä, miten oikeudesta siihen kunnassa linjataan ja huolehtia siitä, ettei se aiheuta lisää byrokratiaa ja että tieto siirtyy tarpeellisilta osin. palveluohjauksella tulisi suosia sitä, että oppilas jatkaa perusopetuksessa samassa yksikössä, jossa on osallistunut valmistavaan opetukseen.

Onko perusopetuksessa järjestettävä valmistavan opetuksen lisäopetus mielestänne tarpeellinen?

Vantaan kaupunki katsoo, että valmistavan opetuksen lisäopetus on tarpeellinen lisäys oppijoiden kielellisen tuen valikkoon. Ilman erityisiä kuormitustekijöitäkin sujuvan akateemisen kielitaidon saavuttamiseen menee keskimäärin viidestä seitsemään vuotta. On siis selvää, että yhden lukuvuoden valmistava opetus on vain harvalle oppilaalle riittävä opetuskielen omaksumiseen.

Esitysluonnoksen perusteluissa mainitaan, että lisäopetus olisi tarkoitettu oppilaille, joilla on vasta alkava luku- ja kirjoitustaito, puutteellinen kouluhistoria tai jotka ovat tulleet maahan yläkouluiässä. Nämä oppilasryhmät ovat hyvin todennäköisesti lisäopetuksesta hyötyviä, mutta valmistavassa opetuksessa opiskelevien taustat ja tilanteet ovat hyvin moninaiset, mistä syystä on syytä säilyttää oppilaskohtainen harkinnanvapaus.

Kontaktit suomea tai ruotsia äidinkielenään puhuvien oppilaiden kanssa ovat ensiarvoisen tärkeitä yhteiskuntaan integroitumisen ja kielenoppimisen näkökulmasta, mikä tukee ajatusta lisäopetuksen järjestämisestä perusopetuksen yhteydessä. Valmistavan opetuksen lisäopetus tulisi kuitenkin pystyä järjestämään opetuksenjärjestäjätasolla niin, että esimerkiksi traumataustaisille tai muuten sitä tarvitseville oppilaille pystytään tarjoamaan myös ryhmämuotoista opetusta.

Onko perusopetuksessa järjestettävän valmistavan opetuksen lisäopetuksen rahoitusratkaisu toimiva?

Hallituksen esityksessä valmistavan opetuksen lisäopetuksesta säätäväksi laiksi ehdotetaan, että lisäopetus rahoitetaan kiinteällä hallituksen osoittamalla määrärahalla, josta vuosittain laskettaisiin oppilaskohtainen yksikköhinta edeltävän vuoden (vuodesta 2028 alkaen) oppilasmäärän mukaan. Ehdotettu rahoitusmalli eroaa merkittävästi nykyisestä valmistavan opetuksen rahoitusmallista.

Kun esityksen mukainen yksikköhinta jaetaan koko lisäopetuksen maksimikeston ajalle, voidaan todeta, että rahoitus rajaa opetuksenjärjestämisen mahdollisuuksia voimakkaasti. Esitysluonnoksessa hahmotellut yksikköhinnat eivät suurillakaan koulukohtaisilla oppilasmäärillä tule riittämään ryhmämuotoisen opetuksen tai tuntimäärältään laajan lisäopetuksen järjestämiseen, mitä Vantaan kaupunki pitää valitettavana. Valmistavan opetuksen lisäopetusta todennäköisesti tarvitsevat oppilaat ovat hyvin moninainen joukko, jonka opetukselliset tarpeet saattavat olla hyvinkin yksilöllisiä ja syviä. Tällöin muutama valmistavan opetuksen lisäopetustunti viikossa ei vielä anna oppilaalle hänen tarvitsemaansa tukea.

Ehdotetussa mallissa yksittäisen opetuksenjärjestäjän tekemillä ratkaisulla ei ole suoraa vaikutusta saamaansa rahoitukseen, sillä rahoitus perustuu koko maan oppilasmääriin. Vantaan kaupunki vastaa suhteellisesti merkittävästä osasta koko maan valmistavasta opetuksesta ja Tilastokeskuksen oppilasmäärätietojen perusteella Vantaan suhteellinen osuus kaikista valmistavan opetuksen oppilaista on jatkuvassa kasvussa (2022 7,7 %; 2023 8,4 %; 2024 10,2 %). Valmistavaan opetukseen liittyvän rahoituksen budjettivaikutukset ovat siis Vantaan kaupungille merkittäviä ja sitä kautta vaikutukset opetuksen suunnitteluun ja järjestämiseen huomattavia. Laadukas opetus vaatii riittävät resurssit. Esitetyllä rahoitusmallilla toteutettuna on olemassa vakava pelko, että opetusta ei pystytä tyydyttävällä tavalla järjestämään.

Vantaan kaupunki pitää tärkeänä, että vastaisuudessa perusopetukseen valmistavan opetuksen nykyistä rahoitusta ei pienennetä. Rahoitusleikkauksilla olisi negatiivisia vaikutuksia laadukkaan opetuksen tuottamismahdollisuuksiin.

Onko teillä lausuttavaa aamu- ja iltapäivätoiminnan maksujen korottamista koskevaan osuuteen esityksessä?

Ehdotetaan, että aamu- ja iltapäivätoiminnasta perittävien enimmäismaksujen määrää korotetaan. Asiaksmaksujen korottaminen ei kuitenkaan riitä kattamaan valtionosuuden leikkaamisesta syntyntä vajetta. Toiminnan järjestäjille maksettavia avustusosuuksia joudutaan leikkaamaan merkittävästi. Lisäksi asiaksmaksujen korotuksen myötä maksuhuojennuksia haetaan enemmän ja tämä puolestaan aiheuttaa kuluja kunnille. Erityisesti Vantaan kaltaisissa kaupungeissa, joissa sosioekonominen status ei ole kovin korkea, aiheuttaa tämä kaupungille isoja kustannuksia.

Kuntien väliset maksuhuojennuskäytännöt eivät ole yhtenäisiä, maksuhuojennusprosentit vaihtelevat kunnittain eikä kaikilla kunnilla ole maksuhuojennusta hakevien suuren lukumäärän vuoksi mahdollisuutta tarjota täyttä maksuvapautusta. Huolena on, että mikäli valtionosuuden leikkaamista joudutaan kompensoimaan iltapäivätoiminnan asiaksmaksujen nostolla, jää iso osa maksujen noususta todellisuudessa asiakkaiden maksettavaksi. Tämä puolestaan todennäköisesti vähentää toimintaan hakevien lukumäärää ja pudottaa perheitä palvelun ulkopuolelle. Ajatellen kansallista näkymää lasten ja nuorten hyvinvointiin, ei aamu- ja iltapäivätoimintaan kohdistettavaa valtionosuutta tulisi lainkaan leikata.

Onko teillä lausuttavaa aamu- ja iltapäivätoiminnan maksujen indeksisäännöstä koskevaan osuuteen esityksessä?

Aamu- ja iltapäivätoiminnan maksujen sitominen indeksiin on Vantaan kaupungin mielestä hyvä asia. Valtionosuuden vähentäminen ja sen kompensoiminen asiaksmaksuilla ei ole toivottavaa.

Onko teillä muuta lausuttavaa esitysluonnoksesta (esim. vaikutusarvioinnit)

Yllä vastattujen kohtien lisäksi Vantaan kaupunki haluaa lausua seuraavista asioista esitysluonnokseen liittyen:

Vantaan kaupunki pitää toivottavana, että maahan muuttaneiden kielellistä tukemista kehitettäisiin ja lopulta myös säädettäisiin suunnitelmallisena kokonaisuutena, kuten esitysluonnoksen kohdassa 5 on esitetty vaihtoehtona 1. Kuten vaihtoehdon kuvauksen lopussa todetaan, kokonaisuuden valmistelua ei ole syytä kiirehtiä vaan suunnitella ja toteuttaa työ hallitussa aikataulussa.

Tässä esitysluonnoksessa valmistavan opetuksen lisäopetus on rajattu koskemaan vain muualla kuin Suomessa syntyneitä maahanmuuttotautaisia perusopetusikäisiä. Esitysluonnoksessa esitetään sama rajausta otettavaksi käyttöön myös perusopetukseen valmistavassa opetuksessa. Vantaan kaupunki katsoo, että perusopetukseen valmistavaa opetusta tulisi tarjota tulevaisuudessakin myös sitä tarvitseville Suomessa syntyneille oppivelvollisuusikäisille. Vuosittain on oppilaita, jotka ovat syntyneet Suomessa, mutta joiden suomen kieli on vasta hyvin alkuvaiheessa kehittymässä. Kyseessä voi olla esimerkiksi oppilas, joka ei ole säännöllisesti osallistunut varhaiskasvatukseen tai esiopetukseen tai joka on muuttanut ulkomaille ennen esiopetuksen alkamista ja palaa sieltä perusopetuksen aikana. Osa heistä tarvitsee valmistavaa opetusta tavoittaakseen jatko-opintoihin riittävän suomen kielen taidon. Opetuskielen tukiovetus tai suomi toisena kielenä -opetus ei ole näille oppilaille riittävä tuen muoto riittävän suomen kielen taidon varmistamiseksi jatko-opintoihin ja tulevaan työelämään.

Vantaan kaupunki pitää tärkeänä, että täydennetyt opetussuunnitelmien perusteet saadaan ajoissa käyttöön, jotta myös paikallinen opetussuunnitelmatyö saadaan vietyä läpi ennen lain voimaantuloa 1.8.2026. Laadukkaalla opetussuunnitelmatyöllä voidaan tukea merkittävällä tavalla koulujen pedagogista työtä. Yhdenvertaisinta pedagogiikkaa ja toimintakulttuuria tukee selkeä normitekti, joka

1. ohjaa tunnistamaan oppilaat, jotka parhaiten hyötyvät valmistavan opetuksen lisäopetuksesta
2. kuvaa erilaisia tapoja järjestää valmistavan opetuksen lisäopetusta
3. täsmentää, millaisissa tilanteissa tehokkain tapa järjestää valmistavan opetuksen lisäopetusta on perusopetuksen yhteydessä ja milloin ryhmämuotoisena opiskeluna.

Lisäksi on oleellista saada koulujen käyttöön selkeä esitys siitä, miten valmistavan opetuksen lisäopetus poikkeaa opetuskielen tukiovetuksesta. Tähän seikkaan lakiluonnos ei vielä ota kantaa.

Opetukseen tarvitaan joustavia, monipuolisia ja laadukkaita opetusmateriaaleja. Henkilöstön lisäkoulutus uusiin kielellisen tuen menetelmiin sekä edelleen kielitietoiseen opetukseen on välttämätöntä tuen toteutumiseksi. Suomi toisena kielenä -opetusta ja oman äidinkielen opetusta tulee kehittää samassa kokonaisuudessa muun kielellisen tuen kanssa, jotta varmistetaan monikielisten oppilaiden sujuvat koulupolut ja menestyminen niin opinnoissa kuin myöhemmin työelämässä.

Vantaan kaupunki toivoo, että Koski-tietovarannosta olisi jatkossa selkeästi raporttimuodossa nähtävänä tiedot siitä, kuinka paljon oppilas on käyttänyt oikeuttaan valmistavaan opetukseen. Tiedon tulisi olla nähtävissä sekä oppilaan siirtyessä opinpolulla eteenpäin kunnan sisällä (esiopetusikäisenä järjestetystä valmistavasta opetuksesta perusopetukseen) että kunnasta toiseen kuntaan siirryttäessä.

Aamu- ja iltapäivätoiminta

Kokonaisuudessaan iltapäivätoiminnan valtionosuuden leikkaaminen on haitallista sekä kuntien taloudelle että lapsiperheiden ja lasten hyvinvoinnille. Asiaksmaksujen noustessa perheet saattavat jättää osallistumatta toimintaan. Valtionosuuden leikkaaminen iltapäivätoiminnasta lisää kuntien taloudellista painetta. Monilla kunnilla ei ole riittäviä resursseja kattaa valtionosuuden leikkaamisesta syntyvää vajetta, mikä johtaa palveluiden laadun heikkenemiseen tai jopa niiden lakkauttamiseen. Tämä puolestaan lisää epätasa-arvoa kuntien välillä, kun varakkaammat kunnat kykenevät edelleen tarjoamaan laadukkaita palveluita ja taloudellisesti heikommat kunnat joutuvat karsimaan niitä. Aamu- ja iltapäivätoiminnan osalta oppilaan tukea koskeva lakimuutos tuo kunnille myös haasteen tarkentaa, kenelle voidaan myöntää paikka luokilla 3-9, kun enää ei ole erityisen tuen oppilaita.

Lain voimaantulo 1.1.2026 on kunnille täysin mahdoton, koska kevään osalta valtionosuus pienenee ja toiminta on suunniteltu ja budjetoitu koko lukuvuoden osalta nykyisen valtionosuusrahoituksen pohjalta.

Esiopetusta koskevat tekniset korjaukset 20 g §:ssä

Vantaan kaupunki kiinnittää huomiota, että valmistavan opetuksen lisäopetukseen ja aamu- ja iltapäivätoimintaan liittyvä lakiesitys pitää sisällään yllättäen myös esiopetuksen tuen järjestämistä koskevan esityksen. Esitys on muotoiltu teknisenä korjauksena, mutta on opetuksen järjestäjien näkökulmasta olennainen muutos, josta lausumispalautteen antaminen ja kuuleminen on tärkeää. Asia tulee ilmi vasta lakiesityksen lopussa olevassa lakipykälien esittely -kohdassa, eikä kyseiseen muutokseen ole viitattu missään aiemmassa kohdassa tai itse lausuntopyynnössä.

Lakiesityksen yhteydessä pykälän 20 g 3. ja 4. momentin muotoilua erityisluokanopetuksessa erityisluokassa esitetään täydennettäväksi siten, että pykälässä säädettäisiin myös esiopetuksen erityisryhmien muodostamisesta. Teknisen korjauksen esittelytekstissä jää epäselväksi, mitä tarkoitetaan esiopetuksen erityisryhmillä. Perusopetuksessa järjestetään kokoaikainen erityisopettajan opetus erityisluokissa. Esiopetuksessa kokoaikainen erityisopettajan opetus tulee järjestää pienryhmässä, kuten erityisryhmässä tai pienennetyssä ryhmässä, johon lapsi osallistuu esiopetuksen ajan (Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014, 34). Esimerkiksi Vantaan kaupungilla kokoaikainen erityisopettajan opetus järjestetään lähes kokonaan pienennetyissä ryhmissä, jossa osalla lapsista on kokoaikaisen erityisopettajan opetuksen tarve, ja osalla lapsista ei ole lapsikohtaisten tukitoimien tarpeita. Joissakin kunnissa kyseistä rakennetta voidaan kutsua integroiduksi ryhmäksi tai integroiduksi erityisryhmäksi. Vantaan kaupungilla on vain yksi nk. erityisryhmä, jossa on pelkästään kokoaikaista erityisopettajan opetusta ja vaativaa hoidollisuutta tarvitsevia lapsia.

Vantaan kaupunki ihmettelee, miksi pykälässä on otettu käyttöön käsite "erityisopettajan opetus erityisryhmässä", kun lainsäädäntö tai hallituksen esitys tuen lakiuudistusta koskien ei tätä muutoin käytä? Vantaan kaupunki myös katsoo, että pykälään esitetty tekninen muutos vaatisi ehdottomasti täsmennyksen erityisryhmä -käsitteestä: tarkoitetaanko tässä pykälässä erityisryhmällä kaikkia kokoaikaisen erityisopettajan opetuksen järjestämipaikkoja (myös pienryhmät, kuten ns. integroitu ryhmä, jossa on myös muita, kuin kokoaikaista erityisopettajan opetusta saavia lapsia) vai ainoastaan niitä ryhmiä, joihin on sijoitettu vain kokoaikaista erityisopettajan opetusta saavia lapsia? Mikäli tässä tarkoitetaan kaikkia ryhmärakenteita, joissa kokoaikaista erityisopettajan opettajan opetusta toteutetaan, on ratkaisulla vaikutuksia lapsiin ja heidän tuen järjestämisen rakenteisiin, sekä opetuksen järjestäjän kustannuksiin.

Teknistä korjausta tarkastellessa herää huoli, kuinka tarkoituksen- ja lapsen edun mukaisia ryhmiä esiopetukseen voidaan jatkossa muodostaa ja ohjaako esitetty muutos segregoiviin käytänteisiin, jossa kokoaikaista erityisopettajan opetusta saavat lapset muodostavat oman opetusryhmänsä ja joutuvat erilleen vertaisistaan.

Vantaan kaupunki ei kannata esitettyä teknistä muutosta pykälään. Vantaan kaupunki näkee riskinä, että ratkaisu jäykistää rakenteita ja toimintatapoja, sulkee vaihtoehtoisia rakenteita pois, lisää segregoivia käytänteitä kokoaikaista erityisopettajan opetusta tarvitsevia lapsia kohtaan sekä lisää opetuksen järjestäjän kustannuksia.

Voit jättää kommentit lausuntoon myös liitteenä

[Vantaan kaupungin lausunto OKM_lle lausuntopyyntöön VN_13333_2025.pdf](#)

Vantaan kaupunki