

Mari Sjöström, Irmeli Myllymäki

Vammaisten lasten koulupäivän yhteydessä tarjottava aamu- ja ilta- päivätoiminnan järjestäminen

Nykytila

Kunnilla on mahdollisuus järjestää erityistä tukea tarvitseville peruskouluikäisille perusopetuslain mukaista aamu- ja iltapäivätoimintaa. Kehitysvammaisten lasten osalta toimintaa tai hoitoa voidaan tarvittaessa järjestää myös muiden lakien perusteella. Kunnat päättävät näiden toimintojen järjestämisestä, joten toimintatavat ja käytännöt vaihtelevat tälläkin hetkellä. Myös asiakkailta perittävät maksut määräytyvät erilaisin perustein riippuen siitä, miten ja minkä lain mukaan palvelu on järjestetty. Perusteet palvelun tarpeelle voivat myös vaihdella ja vaikuttaa asiakasmaksujen määräytymiseen.

Lähtökohtana voidaan pitää, että peruskouluikäisten lasten aamu- ja iltapäivätoiminta järjestetään perusopetuslain (628/1998) mukaisesti kunnassa toimivien koulujen 1. ja 2. vuosiluokan oppilaille sekä perusopetuslain 17 §:n mukaiselle erityisen tuen oppilaille kunnan päättämässä laajuudessa. Kunta voi järjestää aamu- ja iltapäivätoimintaa itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa taikka hankkia palvelut muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Kunta voi myös hankkia palvelut antamalla tähän tarkoitukseen avustusta palvelujen tuottajalle. Toimintaa järjestettäessä tulee ottaa huomioon eri kieliryhmien tarpeet. Kunta vastaa siitä, että sen hankkimat palvelut järjestetään perusopetuslain mukaisesti. Tällöin kyseessä ei ole sosiaalihuollon lainsäädäntöön perustuva toiminta.

Perusopetuslaissa säädetään aamu- ja iltapäivätoimintana toimintaan osallistuvalla lapsella tarjottavista tuntimääristä, jotka on sidottu koulun työvuoteen. Toimintaa tulee tarjota joko 570 tuntia (keskimäärin 3 tuntia/päivä) tai 760 tuntia (keskimäärin 4 tuntia/päivä). Koulun loma-aikoina toimintaa ei voida tarjota lapselle perusopetuslain nojalla. Perusopetuslain mukaisessa aamu- ja iltapäivätoiminnassa kunta päättää aamu- ja iltapäivätoiminnasta perittävien kuukausimaksujen määrästä. Maksu saa olla 570



tunnin osalta enintään 120 euroa ja 760 tunnin osalta enintään 160 euroa. Maksu on jätettävä perimättä tai sitä on alennettava, jos huoltajan elatusvelvollisuus, toimeentuloedellytykset tai huollolliset näkökohdat huomioon ottaen siihen on syytä. Päätös maksun perimättä jättämisestä ja alentamisesta on kunnissa harkintaperusteista ja vaikuttaa kuntien perusopetuslain mukaisen aamu- ja iltapäivätoiminnan maksutuottoihin. Päätökset on tehtävä yhdenvertaisin perustein.

Kehitysvammaiselle lapselle, jolla on perusopetuslain mukainen erityisen tuen päätös, on mahdollista hakea kunnasta aamu- ja iltapäivätoiminnasta paikkaa koulun työvuoden ajaksi. Subjektiivista ja tarpeeseen perustuvaa oikeutta paikan saannille ei kuitenkaan ole. Kuntaa ohjataan siten, että valintaperusteiden tulee olla yhdenvertaiset mainittujen kunnan kouluissa olevien oppilasryhmien osalta, jolle toimintaa voidaan lain mukaan tarjota.

Kunnalta edellytetään, että toimintaympäristön turvallisuuden kannalta tulee toiminnan järjestämistapa huomioon ottaen olla riittävä määrä ammattitaitoisia ohjaajia. Aamu- ja iltapäivätoiminnan ohjaajien kelpoisuusvaatimuksista säädetään opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetussa asetuksessa (986/1998). Mikäli oppilas tarvitsee lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstön tukea, syntyy yhteistyön tarve sosiaali- ja terveystoimen ja jatkossa hyvinvointialueiden suuntaan. Aamu- ja iltapäivätoiminnassa työskentelevien rikostausta selvitetään.

Kunnat saavat rahoitusta opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusta koskevan lain (1705/2009) mukaisesti. Valtion talousarviossa vuodelle 2022 toiminnan rahoittamiseksi on varattu n. 55,24 miljoonaa euroa. Valtionosuus myönnetään kunnille perusopetuslain mukaiseen aamu- ja iltapäivätoimintaan. Mikäli kunta järjestää laajempaa toimintaa kuin perusopetuslain tunnistamat aamu- ja iltapäivätoiminnan tuntimäärät, ei tästä ns. muusta toiminnasta voi saada valtionosuutta.

Varhaiskasvatustalon (540/2018) mukaista varhaiskasvatusta voivat saada myös kouluikäiset lapset, jos lapsen erityiset olosuhteet niin vaativat. Kouluikäisillä ei kuitenkaan ole subjektiivista oikeutta varhaiskasvatukseen. Asiakasmaksuihin sovelletaan varhaiskasvatuksen asiakasmaksulakia (1503/2016). Kunta voi tehdä päätöksen kouluikäisen osallistumisesta varhaiskasvatustalon mukaiseen toimintaan, jos nämä olosuhteet huomioon ottaen tarkoituksenmukaista. Kuntaliiton käsityksen mukaan tämä on vähäisesti käytetty toiminnan järjestämistapa.

Kehitysvammaisten iltapäivähoitoa tai -toimintaa voidaan järjestää myös muilla perustein. Jos hoito tai -toiminta järjestetään kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 2 §:n mukaisena muuna vastaavana erityishuollon

toteuttamiseksi tarpeellisena toimintana, joka on kirjattu erityishuolto-ohjelmaan, on palvelu maksutonta alle 16-vuotiaille ja 16 vuotta täyttäneillekin sen lukuvuoden loppuun saakka, jonka aikana lapsi on täyttänyt 16 vuotta (Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulain 4 § 2 kohta). Erityishuolto-ohjelmaan kirjatusta toiminnasta on järjestämisvastuussa sosiaalihuollon järjestämisestä vastuussa oleva taho ja toimintaa toteutetaan usein erityishuollon toimintayksiköissä. Toimintaa voidaan järjestää myös muissa toimintapaikoissa kuten sivistyspalveluiden yhteydessä ja toteuttamana.

Kunnissa on keskeistä tietää ja tunnistaa, mistä toiminnasta on tosiasiallisesti kyse, kun kehitysvammaisille lapsille järjestetään erityisesti koulupäivän yhteydessä virikkeellistä toimintaa ja minkä lain perusteella toimintaa järjestetään.

Kehitysvammaisten lasten osalta on muodostunut merkittäviä yhdyspintoja yhteisten tilojen ja yhteisen henkilöstön osalta. Esimerkiksi koulunkäynnin ohjaaja on voinut toimia koulupäivän yhteydessä aamu- ja iltapäivätoiminnassa joko ohjaajana tai toimintaan osallistuvan lapsen/lapsiryhmän avustajana. Jos lapsen iltapäivätoimintaan osallistuminen on edellyttänyt sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisen tukea, on ohjaajan palkkauskustannukset ohjattu tältä osin sosiaali- ja terveystoimelle.

Tällä hetkellä tiedossa on kuntia, jossa sosiaalihuolto on lapsen erityishuolto-ohjelmassa todennut lapsen osallistuvan kunnan sivistystoimialan alaiseen perusopetuslain mukaiseen aamu- ja iltapäivätoimintaan. Tällöin palvelusta on muodostunut lapselle maksutonta. Näin ollen sosiaali- ja terveystoimen ja sivistystoimen välille on muodostunut hyvää yhteistyötä yhdyspinnalla. Hyvä yhteistyö on mahdollistanut yhteisen henkilöstön käyttöä. Esimerkiksi vammaisten lasten avustajien kustannuksia on ollut mahdollista kohdentaa tai laskuttaa organisaation sisäisesti sosiaalihuollosta vastaavan tahon ja sivistystoimen kesken. Kunnassa on voitu myös sopia toiminnan laajuudesta erityistä tukea tarvitseville lapsien osalta.

1.1.2023 alkaen kehitysvammaisten lasten aamu- ja iltapäivähoitoon liittyvät kysymykset

Perusopetuslakia ei Kuntaliiton käsityksen mukaan olla esitetty uudistettavaksi aamu- ja iltapäivätoiminnan osalta. Vammaisten lasten iltapäivätoimintaa voidaan tarjota perusopetuslain nojalla tai vammaispalvelua koskevan erityislainsäädännön perusteella. Kunta voi tarjota perusopetuslain mukaista aamu- ja iltapäivätoimintaa ja saada palvelun järjestämiseen valtionosuutta.

Mikäli lapsen tarpeet ovat laajemmat ja edellyttävät kehitysvammalain mukaisia palveluita, on vastuu hyvinvointialueella. Käytännössä tämä tarkoittaa tarvetta yhdyspintayhteistyölle. Yhdyspintayhteistyön ensisijainen tavoite on toteuttaa toimintaa lapsen edun mukaisesti lähellä lapsen arkea koulupäivinä. Yhteistyö voidaan toteuttaa esimerkiksi koulun tiloissa, vaikka toiminnan järjestämisvastuussa on hyvinvointialue. Oppilaan tarvitsema sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden tuki voi tällöin jalkautua koulun yhteydessä tarjottavaksi samalla tavoin kuin esimerkiksi opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalvelut. Valmisteilla on uusi vammaislaki, jonka perusteella 1.1.2023 olisi tarkoitus toimia.

Yksi vaihtoehto olisi, että kunta jatkossakin voisi tuottaa palveluita, jotka ovat tulevan vammaislainsäädännön mukaisia. Hyvinvointialueet ja kunnat ovat toisistaan erillisiä toimijoita, joiden välillä ei ole kuntien ja kuntayhtymien väliseen suhteeseen verrattavissa olevaa sidosta. Tällöin hyvinvointialueiden ja kuntien välisessä yhteistyössä, jossa kunta vastaisi hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvan tehtävän toteuttamisesta ja saisi tähän hyvinvointialueelta korvauksen, voidaan joutua soveltamaan hankintalain kilpailuttamisvelvoitetta ja kuntalain yhtiöittämisvelvoitetta, mikäli näistä poikkeamiseen ei löydy selkeää lain tunnistamaa perustetta. Kilpailuttaminen ja yhtiöittäminen eivät käytännössä tule kyseeseen kehitysvammaisten lasten iltapäivätoimintaan liittyvässä hyvinvointialueen ja kuntien yhteistyössä.

Nykytilassa sivistystoimen ja sosiaalitoimen yhteistyö palveluiden organisoinnissa on voinut tarkoittaa kunnissa myös yhteistä henkilöstöä. Kehitysvammaista oppilasta on voitu tukea perusopetuslain mukaisessa aamu- ja iltapäivätoiminnassa esimerkiksi avustajalla, jonka sosiaali- ja terveystoimi on kustantanut. Avustajalla on voinut olla sosiaali- ja hoitoalaan katsottavaa osaamista, josta lapsi on hyötynyt. Yhteinen henkilöstö on voinut myös tarkoittaa, että kehitysvammaisen lapsen tukena on toiminut samaa avustavaa henkilöstöä koulupäivän aikana sekä aamu- ja iltapäivätoiminnassa siten kuin sivistystoimi ja sosiaali- ja terveystoimi on asiasta sopinut. Tällöin lapsen ympärillä on toiminut myös tuttuja aikuisia. Lisäksi tämä sama henkilöstö on voinut toimia kouluissa koulunkäynnin ohjaajina sekä kehitysvammaisten lasten iltapäivä- tai lomatoiminnassa. Yhteistyökäytänteet ja palvelun organisointi ovat paikallisesti vaihdelleet. Kuntaliitolla ei ole tarkkaa tietoa siitä, onko edessä tilanteita, jossa nykyiset varsin joustavat henkilöstöä koskevat yhteistyörakenteet tulevat aiheuttamaan epäselvyyttä henkilöstön tulevaisuudesta. Katsotaanko esimerkiksi, että ns. yhdistelmätehtävissä toimineet ohjaajat/avustajat ovat kuntaan jäävää henkilöstöä, vaikka tarpeellisuuden on vahvistanut sosiaali- ja terveystoimi.

Kuntaliiton huomioita:

- Oleellista on, että kehitysvammaisille lapsille voidaan tarjota palvelut koulupäivän yhteydessä ja, että rahoituksen ja kustannusten kohdentuminen toteutuu tarkoituksenmukaisesti vastuiden perusteella.
- Tilanne on kiireellinen ja valmistelutyö tulisi käynnistää myös tiedottamalla kuntia ja hyvinvointialueita asiasta. On huomioitava, että perusopetuslain mukaisen aamu- ja iltapäivätoiminta käynnistyy koulujen lukuvuoden mukaisesti ja toiminnan laajuus henkilöstöresursseineen ratkaistaan ennen 1.8.2022.
- Kuntaliitto ei esitä järjestämisvastuiden muuttamista ja kunnille uusien tehtävien antamista.
- Hyvinvointialueiden kehitysvammaisten peruskouluikäisten lasten erityispalveluiden iltapäivätoimintaa vastaavan toiminnan tuottamista on vähintäänkin selvitettävä. Yhtenä vaihtoehtona tässä tulisi arvioida, voisivatko kunta ja hyvinvointialue sopia hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvan toiminnan toteuttamisesta kunnan toimintana hankintalain tunnustaman nk. horisontaalisen yhteistyön kautta. Kuntaliiton arvion mukaan sopimiseen perustuva yhteistyö voitaisiin mahdollistaa tuomalla lainsäädäntöön yhteistyötä koskevat säännökset siten, että hyvinvointialue ja kunnat voisivat sopia kehitysvammaisten lasten koulupäivän yhteydessä tapahtuvan toiminnan sekä koulujen loma-aikaisen toiminnan toteuttamisesta ilman yhtiöittämis- ja kilpailuttamisvelvoitetta. Osana sopimista sovittaisiin myös hyvinvointialueen rahoitusosuudesta kuntien toteuttamaan toimintaan.
- Mikäli hyvinvointialueen ja kunnan yhteistyö on haastavaa tai sitä ei voida tehdä, on väistämättä edessä hajautunut palvelukokonaisuus kehitysvammaisille lapsille ja heidän perheilleen 1.1.2023 alkaen. Joustavilla yhteistyökäytännöillä kuntien ja hyvinvointialueiden yhdyspinnoilla varmistetaan se, että palvelujärjestelmään ei synny inkluusiota estäviä rakenteita vammaisten lasten aamu- ja iltapäivähoidon osalta.
- Kuntaliitto on tunnistanut muitakin tilanteita, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisia tarvitaan kehitysvammaisten lasten kouluarjessa.

SUOMEN KUNTALIITTO

Terhi Päivärinta
johtaja, hyvinvointi ja sivistys -yksikkö

