



Tulokellisuustarkastuskertomus

Erityisopetus perusopetuksessa

Valtiontalouden tarkastusviraston
tarkastuskertomus 8/2013



Tuloksellisuustarkastuskertomus
Erytisopetus perusopetuksessa

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-243-5 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2013

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 068/54/2010

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen erityisopetusta perusopetuksessa koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään opetus- ja kulttuuriministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista opetus- ja kulttuuriministeriöllä ja valtiovarainministeriöllä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2016.

Helsingissä 16. päivänä syyskuuta 2013

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Johtava tuloksellisuustarkastaja Tanja Kirjavainen

Tarkastuksen tekijät:

Johtava tuloksellisuustarkastaja Tanja Kirjavainen
Ylitarkastaja Jonna Pulkkinen

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Armi Jämsä
Tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen

Tarkastetusta toiminnasta vastuulliset hallinnonalat:

opetus- ja kulttuuriministeriö

Asiasanat:

erityinen tuki, erityisopetus, perusopetus, toisen asteen opinnot

Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	9
1 Johdanto	13
2 Tarkastusasetelma	16
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	16
2.1.1 Erityinen tuki ja erityisopetus perusopetuksessa	16
2.1.2 Säädösperusta	17
2.1.3 Toimintamuodot ja järjestämisvastuu	19
2.1.4 Rahoitus	23
2.1.5 Valtakunnallinen ohjaus ja valvonta	24
2.2 Erityisopetuksen taloudellinen merkitys	26
2.3 Tarkastuskysymykset	27
2.4 Tarkastuskriteerit ja rajaukset	28
2.5 Tarkastuksen aineistot ja menetelmät	29
3 Tarkastushavainnot	34
3.1 Erityisopetuksen kehitystrendit vuosina 2001–2010	34
3.1.1 Erityisoppilaiden osuuden kehitys ikäryhmittäin	36
3.1.2 Erityisopetuksen perusteet	38
3.1.3 Opetusjärjestelyt	41
3.1.4 Opetuksen järjestämispaikka	44
3.2 Kuntakohtaiset erot erityisopetuksen tarjonnassa ja järjestelyissä	47
3.2.1 Erityisopetuksen kehitystrendit kunnissa vuosina 2001–2010	47
3.2.2 Erityisopetuksen järjestämisen kuntien väliset erot tapauskuvausten perusteella	52
3.2.3 Erityisoppilaiden osuuteen vaikuttaneet tekijät kunnissa	57
3.3 Erityisopetuksen resurssit	60
3.4 Erot erityisoppilaiden sosioekonomisessa taustassa	65
3.5 Siirtyminen toisen asteen opintoihin ja työelämään	68
3.5.1 Siirtyminen toisen asteen opintoihin ja opintojen edistyminen	68
3.5.2 Toisen asteen tutkinnot	72
3.5.3 Työllisyystilanne	75
3.6 Erityisopetuksen vaikutukset	78
4 Tarkastusviraston kannanotot	81
Lähteet	89

Erityisopetus perusopetuksessa

Erityisopetus on lisääntynyt perusopetuksessa oppilasmäärällä mitattuna viimeisen vuosikymmenen aikana selvästi. Vuosina 2000–2010 erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden määrä kasvoi noin 60 prosenttia. Se on seurausta nimenomaan erityisopetuksen lisääntymisestä, sillä osa-aikaista erityisopetusta saaneiden oppilaiden määrä on pysynyt vakaana lukuun ottamatta vuosikymmenen alun tilastointimuutosten aiheuttamaa pientä hyppäystä. Erityisoppilaiden määrän lisääntymisen myötä myös erityisopetukseen suunnatut resurssit ovat suurentuneet. Vuonna 2010 erityisopettajien osuus oli vajaat 14 prosenttia perusopetuksen opettajista. Erityisopetus onkin ollut myös resursseilla mitattuna tärkein oppilaan saama tuen muoto perusopetuksessa. Siten sen suora ja epäsuora valtiontaloudellinen merkitys on ilmeinen. Onnistuessaan se tukee oppilaiden kehitystä, oppimista ja integroitumista yhteiskuntaan ja vähentää syrjäytymisriskiä.

Tarkastusviraston perusopetuksen erityisopetusta koskeneessa tarkastuksessa tavoitteena oli selvittää erityisopetuksen järjestelyjä ja vaikutuksia sekä pyrkiä antamaan kuvaa siitä, miten hyvin perusopetuslain yleinen tavoite tukea ikäkauden ja edellytysten mukaisesti kaikkien oppilaiden tervettä kasvua ja kehitystä toteutuu. Tarkastuksessa selvitettiin laajojen rekisteriaineistojen avulla erityisopetuksessa tapahtuneita muutoksia vuosina 2001–2010 kiinnittäen huomiota eri ikäryhmien ja kuntien välisiin eroihin erityisopetuksen tarjonnassa, järjestelyissä, perusteissa ja resursseissa. Tämän lisäksi tarkastuksessa selvitettiin erityisopetuksen vaikutuksia tarkastelemalla erityisoppilaiden siirtymistä toisen asteen opintoihin ja niissä edistymistä sekä toisen asteen tutkintojen suorittamista ja työllisyystilannetta neljä vuotta perusopetuksen päättämisen jälkeen. Tarkastuksessa käytetyllä tilastoaineistolla voidaan kuvata erityisopetuksen määrää, mutta oppilaalle annetun tuen sisältöä tai laatua sillä ei ole mahdollista arvioida. Tilastollisten tarkastelujen lisäksi erityisopetuksen käytäntöjä selvitettiin kymmenessä kunnassa haastattelujen ja kuvitteellisten tapauskuvausten perusteella.

Tarkastuksessa havaittiin, ettei erityisopetusta ole tarjottu tasavertaisesti eri puolilla maata eikä eri ikäryhmissä. Myös oppilaan saama tuki samantapaisiin oppimisvaikeuksiin vaihteli kunnittain. Joissakin tapauksissa erot olivat suhteellisen suuria. Kuntien välisiin eroihin tulisi paneutua ja tukijärjestelmää kehittää edelleen siten, että oppilaan oikeus saada tukea toteutuu koko maassa tasavertaisesti.

Erityisoppilaiden määrän kasvun myötä oppiaineiden yksilöllistäminen on lisääntynyt huomattavasti. Kehitys huolestuttava sen vuoksi, että oppimäärien yksilöllistäminen heikentää nuoren jatko-opintovalmiuksia. Lisääntyneet erityisopetussiirot eivät tarkastuksen tulosten mukaan ole kasvattaneet toisen asteen opintoihin siirtyvien osuutta ja suoriutumista toisen asteen opinnoista. Oppimäärien yksilöllistämistä ja sen syitä pitäisikin selvittää tarkemmin ja pyrkiä yhtenäistämään tältä pohjalta kuntien käytäntöjä esimerkiksi perusopetuksen opetussuunnitelmien uudistamistyön yhteydessä.

Tarkastuksessa havaittiin myös, että erityisoppilaiden kokoaikainen integrointi yleisopetukseen putoaa selvästi siirryttäessä yläkouluun. Jotta tavoite erityisopetuksen järjestämisestä yleisopetuksen ryhmässä toteutuisi nykyistä paremmin myös yläkoulussa, tulisi yläkoulun aineenopetusjärjestelmää ja pedagogisia käytäntöjä kehittää integraatiota tukevaksi.

Erityisoppilaiden määrän kasvun myötä myös erityisopetukseen suunnatut voimavarat ovat lisääntyneet. Vaikka erityisopetuksen kustannuksia ei nykyisin kokonaisuudessaan tilastoida erikseen, jonkinlaisen kuvan toiminnan laajuudesta saa opettajamääriä tarkastelemalla. Vuonna 2010 erityisopettajien osuus oli lähes 14 prosenttia perusopetuksen opettajista. Erityisopetuksen tai erityisopetukseen suunnattujen voimavarojen kasvun vaikutuksia on kuitenkin vaikea luotettavasti arvioida, koska erityisopetuksen tilastointi on puutteellista. Tehostettua ja erityistä tukea koskevan tilastoinnin parantamiseen tulee kiinnittää huomiota, jotta tuen resurssien kohdentumisesta ja kohdentamistarpeista saataisiin nykyistä parempi kuva ja jotta tuen vaikutuksia ja vaikuttavuutta voitaisiin luotettavasti seurata ja arvioida.

Tarkastuksen tulosten perusteella erityisopetukseen siirrettyjen, yksilöllistettyä oppimäärää suorittavien oppilaiden sosioekonominen tausta on heikompi kuin perusopetuksen yleistä oppimäärää suorittavien oppilaiden sosioekonominen tausta. Samaan tulokseen on päädytty myös kansainvälisissä erityisoppilaiden taustaa selvittäneissä tutkimuksissa. Näiden tulosten perusteella näyttäisikin siltä, että kunnissa ja alueilla, joissa työikäisen väestön sosioekonominen tausta on heikompi, myös erityisen tuen tarve on suurempi. Siten kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän uudistamisen yhteydessä tulisikin arvioida vanhempien koulutustaustan lisäksi myös muiden sosiaalista huono- ja hyväosaisuutta kuvaavien indikaattoreiden soveltuvuutta perusopetuksen valtionosuuden laskentakriteereiksi niin, että tavoitteena olisi tarpeen huomioon ottamisen lisäksi kuntien välisten erojen kaventaminen erityisopetuksen järjestämisessä.

Specialundervisningen i den grundläggande utbildningen

Specialundervisningens volym mätt med antalet elever har ökat klart under det senaste decenniet. Under åren 2000-2010 ökade antalet elever som har intagits och överförs till specialundervisning med ca 60 procent. Detta var en följd uttryckligen av att specialundervisningen ökade, för antalet elever som fått specialundervisning på deltid har hållit sig stabilt med undantag för ett litet uppsving som orsakades av förändringar i statistikföringen i årtiondets början. I och med det ökade antalet specialelever har också de resurser som riktats till specialundervisningen ökat. År 2010 var speciallärarnas andel nära 14 procent av lärarna i den grundläggande utbildningen. Specialundervisningen har också mätt med resurserna varit den viktigaste form av stöd som getts eleverna i den grundläggande utbildningen. Sålunda är dess direkta och indirekta statsfinansiella betydelse uppenbar. När den lyckas stöder den elevernas utveckling, inläring och integrering i samhället och minskar risken för marginalisering.

Vid revisionsverkets revision av specialundervisningen i den grundläggande utbildningen var syftet att klargöra specialundervisningens arrangemang och verkningar och att försöka ge en bild av hur väl den allmänna målsättningen i lagen om grundläggande utbildning att enligt ålder och förutsättningar stöda en sund uppväxt och utveckling för alla elever förverkligas. Vid revisionen klargjordes med hjälp av omfattande registermaterial de förändringar som skett i specialundervisningen åren 2001-2010 så, att uppmärksamhet ägnades åt skillnaderna mellan olika åldersgrupper och kommuner i specialundervisningens utbud, arrangemang, grunder och resurser. Dessutom klargjordes med revisionen specialundervisningens verkningar genom att man granskade hur specialeleverna övergått till studier på andra stadiet och framgången i dem samt hur examina på andra stadiet avlagts och vilket sysselsättningsläget var fyra år efter att den grundläggande utbildningen avslutats. Med det statistiska material som användes vid revisionen kan beskrivas specialundervisningens volym, men med det är det inte möjligt att utvärdera det åt eleven givna stödets innehåll eller kvalitet. Vid sidan av de statistiska betraktelserna utreddes förfarandena inom specialundervisningen i tio kommuner med hjälp av intervjuer och fiktiva fallbeskrivningar.

Vid revisionen observerades, att specialundervisning inte har erbjudits jämnt på olika håll i landet eller åt olika åldersgrupper. Också det stöd

som eleven fick vid samma inlärningsssvårigheter varierade från en kommun till en annan. I en del fall var skillnaderna förhållandevis stora. Skillnaderna mellan kommunerna borde undersökas och stödsystemet vidareutvecklas så, att elevens rätt att få stöd förverkligas jämlikt i hela landet.

I och med det ökade antalet specialelever har individualiseringen av läroämnena ökat avsevärt. Denna utveckling är oroande därför, att individualiseringen av lärokurserna försämrar den ungas beredskap för fortsatta studier. De ökade flytten till specialundervisning har enligt revisionens resultat inte utökat andelen för dem som övergått till studier på andra stadiet och avklarandet av studierna på andra stadiet. Man borde utreda individualiseringen av lärokurserna och orsakerna till den närmare och på denna grund sträva efter att förenhetliga kommunernas praxis exempelvis i samband med reformen av undervisningsplanen för den grundläggande utbildningen.

Vid revisionen observerades också, att integreringen på heltid av specialeleverna i den allmänna undervisningen sjunker klart vid övergången till högstadiet. För att målsättningen att specialundervisningen ordnas i en grupp inom den allmänna undervisningen ska förverkligas bättre också i högstadiet, borde högstadiets system för ämnesundervisning och pedagogiska förfaranden utvecklas till stöd för integreringen.

I och med det ökade antalet specialelever har också de resurser som riktats till specialundervisningen ökat. Även om kostnaderna för specialundervisningen inte för närvarande i sin helhet statistikförs separat, får man något slags bild av verksamhetens omfattning genom att granska antalet lärare. År 2010 var speciallärarnas andel nära 14 procent av lärarna i den grundläggande utbildningen. Det är emellertid svårt att tillförlitligt utvärdera verkningarna av ökningen av specialundervisningen eller de till specialundervisningen riktade resurserna, emedan statistiken angående specialundervisningen är bristfällig. Uppmärksamhet borde ägnas åt en bättre statistikföring av effektiverat och särskilt stöd, så att en bättre bild än nu fås av resursernas inriktning och inriktningsbehoven och att stödets effekter och verkningsfullhet ska kunna följas upp och utvärderas tillförlitligt.

På basis av revisionens resultat är den socioekonomiska bakgrunden hos de elever som överförs till specialundervisning och fullgör en individualiserad lärokurs svagare än den socioekonomiska bakgrunden hos de elever som fullgör den grundläggande utbildningens allmänna lärokurs. Samma resultat har man kommit fram till också i internationella undersökningar som har klargjort specialelevernas bakgrund. På grund av dessa resultat förefaller det också som att i kommuner och regioner, där den socioekonomiska bakgrunden hos befolkningen i arbetsför ålder är svagare, är också behovet av särskilt stöd större. Därför borde man i samband med förnyelsen av statsandelssystemet för kommunernas basservice klargöra

förutom föräldrarnas utbildningsbakgrund också hur andra indikatorer som beskriver sämre och bättre sociala förhållanden lämpar sig som beräkningskriterier för den grundläggande utbildningens andel så, att målet är inte bara att beakta behovet utan också att minska på skillnaderna mellan kommunerna i ordnandet av specialundervisning.

1 Johdanto

Erityisopetus on laajentunut oppilasmäärällä mitattuna viimeisen vuosikymmenen aikana selvästi. Vuosina 2000–2010 erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden määrä kasvoi noin 60 prosenttia. Se on seurausta nimenomaan erityisopetuksen lisääntymisestä, sillä osa-aikaista erityisopetusta saaneiden oppilaiden määrä on pysynyt vakaana lukuun ottamatta vuosikymmenen alun tilastointimuutosten aiheuttamaa pientä hyp-päystä. Erityisoppilaiden määrän lisääntymisen myötä myös erityisope-tukseen suunnatut resurssit ovat suurentuneet. Vuonna 2010 erityisopetta-jien osuus oli noin 13 prosenttia perusopetuksen opettajista. Erityisopetus onkin ollut myös resursseilla mitattuna tärkein oppilaan saama tuen muoto perusopetuksessa. Siten sen suora ja epäsuora valtiontaloudellinen merki-tys on ilmeinen. Onnistuessaan se tukee oppilaiden kehitystä, oppimista ja integroitumista yhteiskuntaan ja vähentää syrjäytymisriskiä.

Erityisopetuksen järjestelyissä on oppilasmäärän kasvun lisäksi tapahtu-nut myös rakenteellisia muutoksia. Erityiskouluja on lakkautettu ja eri-tyisopetusta pyritään antamaan yhä enemmän muun opetuksen yhteydes-sä. Viime vuosina myös erityisopetukseen liittyvää rahoitusta sekä perus-opetuslakia on uudistettu. Vuoden 2010 alusta erityisopetuksen rahoitus muuttui siten, että erityisoppilaiden määrä ei enää vaikuttanut kunnan tai koulutuksen järjestäjän valtionosuuteen. Uudistuksen yhteydessä piden-nettyä oppivelvollisuutta suorittavien oppilaiden rahoitus eriytettiin omak-si kokonaisuudekseen erilleen muusta kunnan perusopetuksen valtion-osuudesta. Muutosta perusteltiin erityisoppilaiden osuuden heikolla vaiku-tuksella perusopetuksen menoihin, ja sen tavoitteena oli hillitä erityisoppi-laiden määrän kasvua.

Perusopetuslain erityisopetusta koskevat muutokset astuivat voimaan vuonna 2011. Lakimuutoksessa oppilalle annettava tuki muutettiin kol-miportaiseksi siten, että se jaettiin tuen intensiteetin perusteella yleiseen, tehostettuun ja erityiseen tukeen. Lakimuutokselle luotiin puitteet erityis-opetuksen strategiassa¹ nostamalla esiin erityisopetukseen liittyneitä on-gelmia. Näitä olivat kuntien suuresti vaihtelevat käytännöt erityisopetuk-seen ottamisessa ja siirtämisessä sekä erityisopetuksen järjestämisessä. Ongelmaksi koettiin myös se, että erityisopetukseen oton ja siirron perus-teena oli useimmiten lääketieteellinen diagnoosi tai lausunto erityisope-tuksen tarpeesta sen sijaan, että tarve olisi määritelty pedagogisista lähtö-

¹ *Opetusministeriö, 2007.*

kohdista käsin. Tällaisen menettelyn koettiin jättävän erityisen tuen ulkopuolelle sellaisia oppilaita, joilla oli selkeitä oppimisvaikeuksia ja siten tuen tarvetta. Kyseiseen ongelmaan liittyi myös se, että perusopetuslain tavoitteena ollut varhainen puuttuminen oppimisvaikeuksiin ei todennäköisesti toteutunut. Varhaisella puuttumisella raportissa tarkoitettiin sitä, että tukea tarjotaan lapsen varhaisvuosina tai mahdollisimman nopeasti ongelmien ilmaannuttua.

Erityisopetuksen vaikutuksista ja vaikuttavuudesta ei kummankaan lakimuutoksen yhteydessä esitetty arvioita. Tästä aiheesta on sen tärkeyteen nähden tehty myös hyvin niukasti tutkimusta. Tähän mennessä perusopetuksen oppilaita on siirretty yhä enemmän erityisopetukseen tietämättä laajemmin, miten nämä oppilaat myöhemmin selviytyvät jatko-opinnoista ja työelämässä ja mitä erityisopetus on heidän kohdallaan merkinnyt. Myös perusopetuksen erityisopetusta koskeva rahoitusmuutos tehtiin ilman tietoa vaikutuksista. Tämän lisäksi perusopetuslain muutosesityksen pohjana olleen erityisopetuksen strategia -julkaisun erityisopetusta koskevat tilastotiedot olivat koko maan tai maakuntien keskiarvotietoja, jolloin muun muassa erityisopetuksen tarjonnan kuntien välisestä hajonnasta tai ikäryhmäkohtaisista painotuksista eri luokka-asteilla ei ollut luotettavaa tietoa.

Erityisopetuksesta on viimeisen 20 vuoden aikana tehty joitakin laajamittaisia arviointeja. Opetushallitus arvioi laajasti erityisopetuksen tilaa vuonna 1996 julkaistussa raportissa.² Vuonna 2005 Koulutuksen arviointineuvosto arvioi erityisopetuksen järjestelyjä osana koulutuksen perusturvaa ja oppimisen tukea.³ Tämän arvioinnin tulosten mukaan erityisopetuksen ja oppilashuollon tila oli kokonaisuutena tyydyttävä. Erityisen tuen tarve arvioitiin tarjontaa suuremmaksi. Selkeän kansallisen kehittämissuunnan puuttuminen nähtiin syyksi sille, että erilaisten tukien piirissä olevien oppilaiden määrä vaihteli muun muassa alueittain.

Tässä tarkastuksessa tavoitteena oli selvittää erityisen tuen ja erityisopetuksen järjestelyjä ja vaikutuksia käyttäen yksityiskohtaisempia aineistoja kuin tähän mennessä tehdyissä arvioinneissa sekä pyrkiä antamaan kuvaa siitä, miten hyvin perusopetuslain yleinen tavoite tukea ikäkauden ja edellytysten mukaisesti kaikkien oppilaiden tervettä kasvua ja kehitystä on toteutunut. Tarkastuksessa selvitettiin laajojen rekisteriaineistojen avulla erityisopetuksen muutoksia vuosina 2001–2010 siten, että kiinnitettiin huomiota eri ikäryhmien ja kuntien välisiin eroihin erityisopetuksen tarjonnassa, järjestelyissä, siirron perusteissa ja resursseissa. Tämän lisäksi

² *Blom ym. 1996.*

³ *Korkeakoski, 2005a.*

tarkastuksessa selvitettiin erityisopetuksen vaikutuksia tarkastelemalla erityisoppilaiden siirtymistä toisen asteen opintoihin ja niissä edistymistä sekä toisen asteen tutkintojen suorittamista ja työllisyystilannetta neljän vuoden ajan perusopetuksen päättämisen jälkeen.

Tarkastus täydentää useita Tarkastusviraston viime vuosina tekemiä aiheeseen liittyviä tarkastuksia. Näitä ovat nuorten syrjäytymistä⁴, lastensuojelua⁵ ja toisen asteen rakennemuutoksia⁶ käsitelleet tarkastukset.

Tarkastuskertomuksessa on raportoitu tarkastuksen päätulokset. Yksityiskohtaiset analyysit löytyvät neljästä työpaperista⁷, jotka on julkaistu tarkastuskertomuksen yhteydessä.

Tarkastuksen ovat tehneet johtava tuloksellisuustarkastaja Tanja Kirjavainen ja ylitarkastaja Jonna Pulkkinen. Tarkastukseen liittyvien aineistojen analyysiin ja työpapereiden kirjoittamiseen on lisäksi osallistunut Helsingin yliopiston erityispedagogiikan professori Markku Jahnukainen. Tarkastuksessa käytettyjen tapauskuvausten analysointiin osallistui myös kasvatustieteen ylioppilas Maarit Laitinen Helsingin yliopistosta. Tarkastusta ovat ohjanneet tuloksellisuustarkastuspäällikkö Armi Jämsä ja tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen. Tarkastuskertomuksesta pyydettiin ja saatiin palaute opetus- ja kulttuuriministeriöltä ja valtiovarainministeriöltä. Saatu palaute on otettu huomioon lopullisessa tarkastuskertomuksessa.

⁴ Valtiontalouden tarkastusvirasto, tarkastuskertomus 146/2007.

⁵ Valtiontalouden tarkastusvirasto, tarkastuskertomus 6/2012.

⁶ Valtiontalouden tarkastusvirasto, tarkastuskertomus 12/2012.

⁷ Kirjavainen, Jahnukainen & Pulkkinen, 2013; Kirjavainen, Pulkkinen & Jahnukainen, 2013a, 2013b, 2013c.

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

2.1.1 Erityinen tuki ja erityisopetus perusopetuksessa

Perusopetuksen yleisenä tavoitteena on tukea oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen sekä antaa heille elämässään tarpeellisia tietoja ja taitoja. Edelleen opetuksen tulee edistää sivistystä ja tasa-arvoisuutta yhteiskunnassa sekä oppilaiden edellytyksiä osallistua koulutukseen ja muutoin kehittää itseään elämänsä aikana.⁸

Perusopetuksen oppimisympäristön tulee antaa oppilaalle mahdollisuuksia kasvuun ja oppimiseen yksilönä ja ryhmän jäsenenä. Erityistä huomiota kiinnitetään oppimisvaikeuksien varhaiseen tunnistamiseen ja ehkäisemiseen sekä syrjäytymisen torjumiseen ja sosiaalisten taitojen oppimiseen. Perusopetuksen opetus ja kasvatus tulee järjestää yhteistyössä kotien ja huoltajien kanssa siten, että jokainen oppilas saa oman kehitystasonsa ja tarpeidensa mukaista opetusta, ohjausta ja tukea.⁹ Nämä perusopetuksen yleiset tavoitteet koskevat kaikkia oppivelvollisia.

Erytyisen tuen tavoitteena on auttaa ja tukea oppilasta oppimisvaikeuksissa eri tukimuodoin siten, että hänellä on tasavertaiset mahdollisuudet suorittaa oppivelvollisuus edellytystensä mukaisesti yhdessä ikätovereidensa kanssa. Lähtökohtana ovat oppilaan vahvuudet sekä hänen yksilölliset oppimis- ja kehittämistarpeensa.¹⁰ Erytyisen tuen muodot määräytyvät vaikeuksien laadun ja laajuuden mukaan.

Tarkemmin opetussuunnitelman perusteet vuodelta 2004 määrittävät erityisen tuen kohderyhmän siten, että opetuksessa erityistä tukea tarvitsevat ne oppilaat, joiden kasvun, kehityksen ja oppimisen edellytykset ovat heikentyneet vamman, sairauden tai toimintavajavuuden vuoksi. Lisäksi erityisen tuen piiriin kuuluvat ne oppilaat, jotka tarvitsevat psyykkistä tai sosiaalista tukea. Erytyisen tuen piiriin kuuluvat myös oppilaat, joilla on opetuksen ja oppilashuollon asiantuntijoiden sekä huoltajan mukaan kehityksessään oppimiseen liittyviä riskitekijöitä.

⁸ *Perusopetuslaki (628/1998), 2 §.*

⁹ *Valtioneuvoston asetus 422/2012, aiemmin Valtionneuvoston asetus 1435/2001.*

¹⁰ *Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004.*

Vuoden 2004 perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa¹¹ opiskelun tuki on jaettu yleiseen ja erityiseen tukeen. Yleisen tuen piiriin kuuluvat kodin ja koulun välinen yhteistyö, opiskelun ohjaus, tukiopetus, oppimissuunnitelman käyttö, oppilashuolto ja kerhotoiminta. Erityiseen tukeen kuuluvat osa-aikainen erityisopetus ja erityisopetukseen otettujen tai siirrettyjen oppilaiden opetus.¹²

Vuonna 2010 voimaan tullut perusopetuslain muutos¹³ muutti käsitteistöä siten, että siinä otettiin käyttöön tuen jaottelu yleiseen tukeen, tehostettuun tukeen ja erityiseen tukeen. Yleiseen tukeen kuuluvat esimerkiksi tukiopetus, oppimissuunnitelman käyttö, opetuksen eriyttäminen, opettajien yhteistyö, opetusryhmien joustava muuntelu, osa-aikainen erityisopetus ja avustajan käyttö. Tehostettu tuki sisältää samat tuen muodot kuin yleinen tuki mutta on yleistä tukea vahvempaa ja pitkäjänteisempää. Erityinen tuki on vahvin tuen muoto, ja siihen kuuluu perusopetuksen muiden tukimuotojen lisäksi erityisen tuen päätökseen perustuva erityisopetus.

Tässä tarkastuksessa seurataan vuoden 2004 perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaista jaottelua ja tarkastellaan pääasiassa erityistä tukea. Perusopetuslain muutoksen mukanaan tuomaa tuen kolmiportaista jaottelua ei juuri käsitellä muuta kuin tapauskuvauksiin liittyvien havaintojen yhteydessä.

2.1.2 Säädösperusta

Erityisopetuksen järjestämistä perusopetuksessa sääteli vuoteen 2010 asti perusopetuslaki (628/1998) ja siitä eteenpäin perusopetuslaki (624/2010), perusopetusasetus (852/1998), vuoteen 2012 asti valtioneuvoston asetus perusopetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja tuntijaosta (1435/2001) ja vuodesta 2012 eteenpäin samainen asetus (422/2012), perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004 ja vuodesta 2010 lähtien Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. Näistä kaksi viimeistä ovat toimintaa ohjaavia normeja, joiden sitovuudesta määritellään valtioneuvoston asetuksessa (422/2012). Erityisopetuksen rahoituksen määrittelyyn liittyivät opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettu laki (635/1998) vuoteen 2010 asti ja siitä eteenpäin laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009).

Perusopetuslain 3 §:ssä säädetty velvollisuus järjestää esi- ja perusopetus oppilaiden ikäkauden ja edellytysten mukaisesti oppilaiden tervettä

¹¹ *Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004.*

¹² *Erityisopetuksen strategia, 2007.*

¹³ *Laki perusopetuslain muuttamisesta 24.6.2010/642.*

kasvua ja kehitystä edistäen on pohjana kaikelle opetuksen ja siihen liittyvien järjestelyiden ja tukitoimenpiteiden suunnittelulle ja toteuttamiselle. Säännöstä tulee soveltaa sekä yleis- että erityisopetuksessa. Tukiopetuksesta, erityisopetuksesta ja mahdollisuuksista poiketa opetusta koskevista säännöksistä yksittäistapauksittain säädetään tarkemmin perusopetuslaissa niitä koskevilla säännöksillä.¹⁴

Siitä, kenelle tuki- ja erityisopetusta tulee järjestää, säädetään tukiope- tuksen osalta perusopetuslain (628/1998) 16 §:ssä. Lakimuutoksen jälkeen 16 §:ssä (24.6.2010/642) säädetään sekä tukiopetuksesta että osa- aikaisesta erityisopetuksesta. Näiden lisäksi lakiin lisättiin 16 a §, jossa säädettiin oppilaalle annettavasta tehostetusta tuesta hänelle tehtävän op- pimissuunnitelman mukaisesti.

Vuoteen 2010 voimassa olleen saman lain 17 §:ssä määriteltiin se, ke- nellä on oikeus osa-aikaiseen erityisopetukseen. Tässä pykälässä säädet- tiin aiemmin myös erityisopetukseen ottamisesta ja siirtämisestä sekä niis- tä menettelytavoista, joita erityisopetuspäätöksen yhteydessä tulee noudat- ta. Koska erityisopetukseen ottaminen ja siirtäminen edellyttivät hallin- topäätöstä, päätöksen tekemisessä tuli noudattaa perusopetuslain lisäksi hallintolain (434/2003) säädöksiä. Perusopetuslain 17 §:ssä määriteltiin myös väljästi se, kuka erityisopetusta järjestää ja miten järjestelyt tulisi tehdä. Vuodesta 2010 voimassa olleessa laissa (24.6.2010/642) erityisestä tuesta on määritelmät 17 §:ssä. Kyseisessä pykälässä määritellään myös oppilaalle tehtävästä erityisen tuen päätöksestä sekä siihen liittyvästä pe- dagogisesta selvityksestä, johon kirjataan moniammatillisesti tehty arvio oppilaan tarvitsemasta tuesta.

Lakimuutoksen yhteydessä 17 §:ään lisättiin 17 a §. Siinä säädetään op- pilaan henkilökohtaisesta opetuksen järjestämisestä koskevasta suunnitel- masta, joka laaditaan oppilaalle erityisen tuen päätöksen toimeenpanemi- seksi.

Perusopetuslain 31 §:ssä määritellään tarkemmin oppilaalle tarjottavasta oppilashuollosta. Vuonna 2010 tähän pykälään lisättiin momentit siitä, kenellä on oikeus saada ja käsitellä oppilaan luottamuksellisia henkilötie- toja.

Erytisopetuksen opetusryhmien koko on määritelty perusopetusasetuk- sen (852/1998) 2 §:ssä. Valtioneuvoston asetuksen (422/2012) 9 §:ssä säädetään vielä joistakin erityisopetusta koskevista erityissäännöksistä, jotka liittyvät erityisopetukseen otettujen tai siirrettyjen oppilaiden, piden- netyn oppivelvollisuuden piirissä olevien oppilaiden sekä vaikeimmin ke-

¹⁴ Opetusministeriö, 2007.

hitysvammaisten oppilaiden opetuksen järjestämiseen perusopetuslain säädöksistä poikkeavalla tavalla.

Perusopetuksen ja siten myös erityisopetuksen rahoituksesta säädettiin vuoden 2009 loppuun asti lailla opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (635/1998). Tämän lain perusopetusta koskevat pykälät korvattiin vuoden 2010 alusta kunnan peruspalvelujen valtionosuutta koskevalla lailla (1704/2009). Pidennetyn oppivelvollisuuden piiriin kuuluvien oppilaiden opetuksen rahoituksesta säädetään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 14§:ssä, joka astui voimaan vuonna 2010.

2.1.3 Toimintamuodot ja järjestämisvastuu

Kuten edellä mainittiin, oppilaan saama tuki jaoteltiin ennen vuotta 2011 yleiseen ja erityiseen tukeen ja vuodesta 2011 eteenpäin yleiseen, tehostettuun ja erityiseen tukeen. Yleinen tuki on pääsääntöisesti rajattu tämän tarkastuksen ulkopuolelle tukiovetusta ja osa-aikaista erityisopetusta lukuun ottamatta, joita käsitellään lyhyesti.

Tukiovetusta pitää järjestää opinnoissa tilapäisesti jälkeen jääneelle tai muutoin tukea tarvitsevalle oppilaalle. Tavoitteena on, että oppilas saisi heti ongelmien havaitsemisen jälkeen tukiovetusta. Tukiovetuksen määrästä ei ole laissa säädetty, vaan se perustuu oppilaan tarpeeseen. Vuoden 2004 opetussuunnitelman perusteiden mukaan tukiovetusta tulisi järjestää niin usein ja niin laajasti, kuin oppilaan koulumenestyksen kannalta on tarkoituksenmukaista. Tukiovetusta annetaan joko oppilaan työjärjestyksen mukaisten oppituntien aikana tai niiden ulkopuolella. Tukiovetus on yksi opetuksen eriyttämisen muoto.

Muun opetuksen ohella annettavasta osa-aikaisesta erityisopetuksesta ei laissa säädetä tarkasti. Vuoteen 2010 voimassa olleen perusopetuslain (628/1998) 17 §:n ja vuoden 2004 opetussuunnitelman perusteiden mukaan *osa-aikaista erityisopetusta* järjestetään oppilaalle, jolla on lieviä oppimis- tai sopeutumisvaikeuksia ja joka tarvitsee muun opetuksen yhteydessä erityistä tukea oppimisen edellytysten parantamiseksi. Sitä annetaan muun opetuksen ohessa samanaikaisopetuksena, pienryhmässä tai yksilöllisesti. Opetus pitää niveltää oppilaan saamaan muuhun opetukseen. Tarvittaessa oppilaalle voidaan tehdä oppimissuunnitelma. Osa-aikaista erityisopetusta voitiin antaa myös vuoteen 2010 voimassa olleen perusopetuslain (628/1998) 17 §:n mukaisesti erityisopetukseen otetulle tai siirretylle oppilaalle.

Vuodesta 2011 voimassa olleen perusopetuslain (642/2010) 16 §:n mukaan oppilaalla, jolla on vaikeuksia oppimisessaan tai koulunkäynnissään, on oikeus saada osa-aikaista erityisopetusta muun opetuksen ohessa. Vuo-

den 2010 perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutosten ja täydennysten mukaan osa-aikaista erityisopetusta annetaan esimerkiksi oppilaille, joilla on kielellisiä tai matemaattisiin taitoihin liittyviä vaikeuksia, oppimisvaikeuksia yksittäisissä oppiaineissa, vaikeuksia opiskelutaidoissa, sosiaalisissa taidoissa tai koulunkäynnissä. Osa-aikaisen erityisopetuksen tavoitteena on parantaa oppilaan oppimisedellytyksiä ja ehkäistä oppimisen eri alueisiin liittyvien ongelmien kasvua. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutoksissa ja täydennyksissä vuodelta 2010 tuodaan myös esille se, että opetuksen järjestäjän tehtävänä on osa-aikaisen erityisopetuksen osalta huolehtia tarvittavasta ja riittävästä erityispedagogisesta osaamisesta. Osa-aikaista erityisopetusta voidaan antaa myös perusopetuslain (642/2010) 17 §:n mukaisesti erityisen tuen päätöksen saaneelle oppilaalle.

Ennen vuoden 2010 muutoksia perusopetuslain 17 §:n 2 momentin nojalla oppilas tuli *ottaa tai siirtää erityisopetukseen*, jos oppilaan opetusta ei vammaisuuden, sairauden, kehityksessä viivästymisen tai tunne-elämän häiriön taikka muun niihin verrattavan syyn vuoksi voitu järjestää muuten. Tällöin oli kyse siitä, että oppilas tarvitsi tukiopetusta ja osa-aikaista erityisopetusta vaativampia erityistoimenpiteitä. Erityisopetukseen ottamisella tarkoitettiin sellaista tilannetta, jossa oppilaalle tehtiin erityisopetuspäätös jo silloin, kun hänet otettiin esi- tai perusopetuksen oppilaaksi. Erityisopetukseen siirtämisestä oli kyse silloin, kun oppilaalle tehtiin erityisopetuspäätös koulunkäynnin aloittamisen jälkeen. Lähtökohtana oli, että myös erityistä tukea tarvitsevan opetus järjestetään yleisopetuksessa, ja erityisopetuksen otto- tai siirtopäätös tehdään vasta sitten, jos oppilasta ei voida tukea riittävästi yleisopetuksessa. Erityisopetukseen otetulle tai siirretylle oppilaalle tuli laatia *henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma (HOJKS)*. Jos oppilaalla ei ollut enää tarvetta erityisopetukseen, tuli tehdä päätös hänen siirtämisestään yleisopetukseen.

Perusopetuslain (642/2010) muutosten jälkeen 17 §:ssä säädetään erityisopetukseen ottamisen ja siirtämisen sijaan *erityisestä tuesta*, ja sen antamiseksi opetuksen järjestäjän tulee tehdä kirjallinen päätös. Ennen erityisen tuen päätöksen tekemistä opetuksen järjestäjän on kuultava oppilasta ja tämän huoltajaa sekä tehtävä *pedagoginen selvitys* erityisen tuen tarpeesta. Oppilaalle, jolle on tehty erityisen tuen päätös, laaditaan henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma (HOJKS).¹⁵ Päätöstä erityisestä tuesta on tarkistettava ainakin toisen vuosiluokan jälkeen sekä ennen seitsemännelle vuosiluokalle siirtymistä. Erityisen tuen päätös-

¹⁵ *Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010.*

tä tarkistettaessa oppilaasta tehdään uusi pedagoginen selvitys. Jos erityisen tuen tarpeen todetaan jatkuvan, tuen jatkamisesta tehdään päätös. Jos oppilaan ei katsota enää tarvitsevan erityistä tukea, tulee tuen lopettamisesta tehdä päätös ja oppilas siirtyy saamaan tehostettua tukea. Jos psykologisen tai lääketieteellisen arvion perusteella ilmenee, että oppilaan opetusta ei vamma, sairauden, kehityksessä viivästyksen tai tunne-elämän häiriön taikka muun vastaavan erityisen syyn vuoksi voida antaa muuten, erityisen tuen päätös voidaan tehdä ennen esi- tai perusopetuksen alkamista tai niiden aikana ilman pedagogista selvitystä ja oppimisen tehostetun tuen antamista.

Tehostettu tuki lisättiin perusopetuslakiin vuoden 2010 muutoksissa ja sitä annetaan, jos yleinen tuki ei riitä oppilaan tukemiseksi. Perusopetuslain (642/2010) 16 a §:n mukaan tehostettua tukea annetaan oppilaalle, joka tarvitsee oppimisessaan tai koulunkäynnissään säännöllistä tukea tai samanaikaisesti useita tukimuotoja. Ennen tehostetun tuen aloittamista tehdään *pedagoginen arvio*. Tehostettua tukea saavalle oppilaalle on laadittava *oppimissuunnitelma*, ja siihen kirjataan oppilaalle järjestettävä tuki. Muissa kuin aiemmin mainitussa poikkeustilanteessa oppilaalle annettava tuki tulee ensin järjestää tehostetun tuen keinoin. Erityistä tukea annetaan vasta sitten, jos kasvun, kehityksen tai oppimisen tavoitteita ei saavuteta riittävästi muilla tukitoimilla.

Vuoden 2004 perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaan erityisopetuksen tavoitteena on auttaa ja tukea oppilasta siten, että hänellä on tasavertaiset mahdollisuudet suorittaa oppivelvollisuus edellytyksensä mukaisesti yhdessä ikätovereidensa kanssa. Erityisopetus edellyttää päätöstä resurssien varaamisesta sekä siitä, kuinka erityisopetus toteutetaan. Erityistä tukea tarvitsevalle oppilaalle on oikeus avustaja- ja muihin tukipalveluihin perusopetuslain 31 §:n nojalla. Päätöksen palvelun myöntämisestä tekee opetuksen järjestäjä, ja tarve arvioidaan tapauskohtaisesti.

Ensisijaisena tavoitteena erityisopetuksessa on tukea oppilasta opiskelemaan siten, että yleisen oppimäärän mukaiset tavoitteet on mahdollista saavuttaa. Jos oppilas ei tukitoimista huolimatta saavuta niitä, *oppimäärä yksilöllistetään* joko koko perusopetuksen oppimäärän tai yksittäisten oppiaineiden osalta. Oppimäärän yksilöllistämisen edellytyksenä oli ennen vuoden 2010 perusopetuslain muutoksia päätös oppilaan siirtämisestä tai ottamisesta erityisopetukseen. Vuoden 2010 muutosten jälkeen oppimäärän yksilöllistäminen edellyttää erityisen tuen päätöstä. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaan oppimäärän yksilöllistäminen on ensisijainen vaihtoehto, ennen kuin oppilas vapautetaan oppimäärän suorittamisesta, ja vapauttamiseen oppimäärän opiskelusta pitää olla erityisen painavat syyt. Jonkin oppiaineen opiskelusta vapautetulle oppilaalle tulee

järjestää muiden oppiaineiden opetusta tai ohjattua toimintaa siten, ettei hänen vuosiviikkotuntiensä määrä vähene.

Perusopetuslain (628/1998) 25 §:n 2 momentin mukaan oppivelvollisuus alkaa vuotta 1 momentissa säädettyä aikaisemmin ja kestää 11 vuotta, jos perusopetukselle säädettyjä tavoitteita ei lapsen vammaisuuden tai sairauden vuoksi ilmeisesti ole mahdollista saavuttaa yhdeksässä vuodessa. Lapset, jotka ovat vaikeasti vammaisia, kuuluvat *pidennetyn oppivelvollisuuden* piiriin. Päätös pidennetystä oppivelvollisuudesta tehdään pääsääntöisesti ennen oppivelvollisuuden alkamista. Pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevalle oppilaalle laaditaan henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma.

Opetus voidaan järjestää Valtioneuvoston asetuksen (422/2012)¹⁶ 9 §:n perusteella osittain toisin, kuin koulussa noudatettavassa tuntijaossa on määrätty, jos se on oppilaan oppimisedellytykset huomioon ottaen perusteltua. Tällöin henkilökohtaisessa opetuksen järjestämistä koskevassa suunnitelmassa määritellään ne oppiaineet, joissa oppilaan opinto-ohjelma poikkeaa koulun noudattamasta tuntijaosta. Jos opetusta ei voida oppilaan vaikean vamman tai vaikean sairauden vuoksi järjestää oppiaineittain laaditun oppimäärän mukaisesti, opetus järjestetään toiminta-alueittain.¹⁷

Erytisopetuksen ryhmäkoko säädellään asetuksella toisin kuin perusopetuksen yleistä ryhmäkoko.¹⁸ Asetuksen mukaan opetusryhmässä saa olla enintään kymmenen oppilasta. Tästä enimmäiskoosta voidaan poiketa, jos se on oppilaiden edellytysten tai opetuksessa käytettävän työskentelytavan takia perusteltua eikä järjestely vaaranna opetuksen tavoitteiden saavuttamista.

Perusopetuslain 25 §:n 2 momentissa tarkoitetun pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä oleville oppilaille annettavassa opetuksessa saa opetusryhmässä perusopetusasetuksen mukaan olla enintään kahdeksan oppilasta. Vaikeimmin kehitysvammaisista oppilaista muodostetussa opetusryhmässä saa olla kuitenkin enintään kuusi oppilasta. Jos kyseisen momentin opetus annetaan yhdessä muiden kuin perusopetusasetuksen 2 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitettujen oppilaiden kanssa, saa opetusryhmässä olla enintään 20 oppilasta.

Erytisopetuksen lakisääteinen järjestämisvelvollisuus on oppilaan asuin-kunnalla muun esi- ja perusopetuksen tapaan. Yksityisellä opetuksen jär-

¹⁶ *Aiemmin Valtioneuvoston asetus 1435/2001.*

¹⁷ *Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004 sekä Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010.*

¹⁸ *Perusopetusasetus 20.11.1998/852 2 §:n 2 momentti.*

jestäjällä tai valtion koululla on velvollisuus järjestää erityisopetusta vain, jos sen järjestämisluvassa on niin määrätty. Kaikki opetuksen järjestäjät ovat sen sijaan velvollisia järjestämään osa-aikaista erityisopetusta. Erityisopetus järjestetään muun opetuksen yhteydessä tai osittain tai kokonaan erityisluokalla tai muussa soveltuvassa paikassa.

2.1.4 Rahoitus

Esi- ja perusopetuksen rahoitus perustui vuoden 2009 loppuun asti opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin (635/1998). Lain perusteella kunta sai rahoitusta perusopetuksen järjestämiseen oppilasta kohden lasketun yksikköhinnan ja perusopetuksen oppilasmäärän tulona. Oppilas-kohtainen yksikköhinta perustui laskentakaavaan, jossa otettiin huomioon yksikköhintaa korottavana tekijänä kunnan oppilasrakenteeseen ja olosuhteisiin liittyviä tekijöitä. Näitä olivat eri luokka-asteilla olevien oppilaiden osuus, vaikeimmin kehitysvammaisten oppilaiden osuus, muiden vammaisoppilaiden osuus, erityisoppilaiden osuus, ruotsin- ja vieraskielisten oppilaiden osuus, kunnan kaksikielisyys sekä kunnan saaristoisuus. Kuntakohtainen lisäys laskennalliseen perusopetuksen yksikköhintaan oli vaikeimmin kehitysvammaisten oppilaiden osalta 400 prosenttia, muiden vammaisoppilaiden osalta 250 prosenttia ja erityisoppilaiden osalta 50 prosenttia.

Uudessa vuoden 2010 alusta voimaan tulleessa laissa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009) perusopetuksen rahoitusta yksinkertaistettiin niin, että siitä poistettiin vaikeasti vammaisten osuus, muiden vammaisoppilaiden osuus ja erityisoppilaiden osuus yksikköhintaa korottavina tekijöinä. Muutosta perusteltiin sillä, ettei erityisesti erityisoppilaiden osuudella ollut vaikutusta perusopetuksen kustannuksiin uudistusta varten tehtyjen laskelmien perusteella.¹⁹ Perusopetuksen rahoitus myös muuttui väestöpohjaiseksi siten, että valtionosuuden kokonaismäärä lasketaan kunnan 6–15-vuotiaiden perusteella. Uudistus tarkoittaa sitä, että kunnat ja muut perusopetuksen järjestäjät kattavat erityisopetuksesta aiheutuvat menot omilla toimintamenoillaan samaan tapaan kuin aiemminkin, mutta näihin menoihin ei valtionosuuspohjissa enää osoiteta korotuksia erityisoppilaiden määrän perusteella. Vammaisoppilaista kunnille maksetaan valtionosuutta erillään muusta perusopetuksen rahoituksesta laskennallisen hinnan ja vammaisoppilaiden määrän perusteella.

¹⁹ Lehtonen ym., 2008.

2.1.5 Valtakunnallinen ohjaus ja valvonta

Erityisopetuksen valtakunnallisesta strategisesta ohjauksesta ja kehittämisestä vastaa opetus- ja kulttuuriministeriö. Sen vastuulla on erityisopetuksen lainsäädäntö, rahoitus ja ohjaus. Strategisissa kehittämishankkeissa opetus- ja kulttuuriministeriö toimii lähinnä käynnistäjänä, ja sen jälkeen käytännön toteutuksesta vastaa yleensä Opetushallitus.²⁰

Opetushallituksen vastuulla on erityisopetuksen opetussuunnitelmien laatiminen, erityisopetukseen liittyvien kehittämishankkeiden läpivienti, informaatio-ohjaus ja erityisopetukseen liittyvän täydennyskoulutuksen järjestäminen.²¹

Osana erityisopetuksen valtakunnallista ohjausta erityisopetuksen piirissä on 2000-luvulla ollut käynnissä joitakin laajamittaisia kehittämishankkeita, joita on ohjannut ja hallinnoinut Opetushallitus. Myös opetus- ja kulttuuriministeriö on ollut mukana kehitystyössä pienemmällä panostuksella ja toiminut lähinnä aloitteentekijänä.²²

Viimeisin erityisopetukseen liittyvä merkittävä kehittämishanke oli vuosina 2008–2011 käynnissä ollut tehostetun ja erityisen tuen kehittämishanke eli ns. KELPO-hanke. Hankkeen tavoitteena oli kehittää erityisopetuksen strategian linjausten mukaisia paikallisia toimintamalleja ja käytänteitä. Hankkeessa korostettiin ennalta ehkäisevän ja varhaisen tuen merkitystä ja luotiin sellaisia toimintamuotoja, joilla pyrittiin takaamaan oppilaille riittävät tukitoimet opiskelussa. Kehittämistoiminnan käytännön tavoitteena oli, että tehostetun tuen muodot otettaisiin kunnissa käyttöön ennistä aktiivisemmin ja mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, ennen kuin oppilaalle harkitaan opetuksen antamista erityisopetuksena. Toimintamalleja ja käytänteitä pyrittiin luomaan sellaisiksi, että ne olisivat moniammatillisia ja poikkialhallinnollisia.

Kehittämishankkeessa oli sen alkaessa vuonna 2008 mukana 233 kuntaa. Vuosina 2009–2010 mukana oli 243 kuntaa ja 13 yksityistä opetuksen järjestäjää.²³ Vuonna 2008 hankkeeseen kohdennettiin 7,4 milj. euroa ja vuosille 2009–2010 hankkeelle oli varattu 7 milj. euroa. Vuoden 2010 valtion talousarvioesityksessä hankkeelle varattiin 15 milj. euroa ja vuoden 2011 talousarvioesityksessä 17 milj. euroa.

Hankkeen arviointivastuussa oli Helsingin yliopiston koulutuksen arviointikeskus. Hankkeeseen liittyvästä koulutuskokonaisuudesta vastasi

²⁰ Haastattelu opetusministeriössä.

²¹ Haastattelu Opetushallituksessa.

²² Haastattelu opetusministeriössä.

²³ Ahtiainen ym. 2012.

EduCluster Finland Oy (entinen Jyväskylän yliopiston täydennyskoulutuskeskus). Erityisopetuksen täydennyskoulutukseen kohdennettiin vuosina 2005–2007 lähes 2,8 milj. euroa ja vuosina 2008–2009 noin 1,7 milj. euroa. Vuosiksi 2010–2011 opettajien täydennyskoulutukseen oli varattu noin 2 milj. euroa.

Muita 2000-luvulla käynnissä olleita erityisopetuksen kehittämishankkeita ovat olleet muun muassa LATU-hanke vuosina 2002–2004 ja AL-PO-hanke vuosina 2005–2008. Tukimuotoja on kehitetty myös sairaalaopetuksen kehittämishankkeessa (SAIREKE-hanke), joka aloitettiin vuonna 2005 ja joka on jatkunut vuoteen 2013. Hankkeessa on ollut tavoitteena kehittää sairaalaopetusta ja sairaalaopetuksen siirtymä- eli nivelvaihteita sekä parantaa oppilaan mahdollisuuksia opiskella omassa koulussa ennen ja jälkeen sairaalajakson.²⁴ Hankkeen toteuttamiseen on myönnetty yhteensä 0,57 milj. euroa. Lisäksi vuonna 2006 alkoi Joustava perusopetus -kehittämistoiminta (JOPO), ja sen tavoitteena oli kehittää toimintamuotoja, joilla ehkäistään peruskoulun keskeyttämistä ja tuetaan oppilaan siirtymistä toisen asteen koulutukseen²⁵. Vuosina 2010–2013 tähän kehittämistoimintaan on varattu valtion talousarvioesityksissä 6 milj. euroa kunakin vuonna.

Erityisopetuksen *valvonnasta* löytyy vain vähän säädöksiä. Oikeuskanslerin oppilashuoltoa koskevasta lausunnosta²⁶ käy ilmi, ettei perusopetuslaissa ole säädetty siitä, miten opetussuunnitelmiin sisältyvää, säädettyä erityisopetuksen toteuttamista seurataan. Aluehallintovirastot arvioivat peruspalvelujen alueellista saatavuutta²⁷. Kuntalain 8 §:n 2 momentti antaa aluehallintovirastoille perusteen jälkikäteisiin valvontatoimiin eli erityisopetusta koskevien kantelujen tutkimiseen. Aluehallintovirastoilla ei kuitenkaan ole toimivaltaa erityisopetuksen lainmukaista toteutumista koskeviin omaehtoiisiin, preventiivisiin valvontatoimiin eikä niihin liittyviin pakotteiden käyttämiseen.

Perusopetuslain 21 §:ssä säädetään koulutuksen arvioinnista ja tämä pykälä koskee myös erityisopetusta. Erityisopetuksen arviointia ei viime vuosina ole tehty. Koulutuksen arviointineuvosto julkaisi vuonna 2005 arvioinnin²⁸ koulutuksen perusturvasta ja oppimisen tuesta perusopetuksessa, ja siinä käsiteltiin myös erityisopetusta.

²⁴ *Erityisopetuksen tilannekatsaus. Opetushallituksen sisäinen muistio 20.5.2009.*

²⁵ *Numminen & Ouakrim-Soivio 2007.*

²⁶ *Dnro OKV/6/50/2011.*

²⁷ *Aluehallintovirastoista annettu laki 896/2009, 4§:n 2 momentti 1 kohta.*

²⁸ *Korkeakoski, 2005a, b, c.*

2.2 Erityisopetuksen taloudellinen merkitys

Erityisopetukseen käytetyistä resursseista on saatavilla vain hajanaista tietoa. Opetushallitus julkaisee tiedot koko perusopetuksen kustannuksista toiminnoittain. Rekisteriä on ylläpidetty valtionosuuslaskentaa varten ja sinne kerätään tiedot järjestäjäkohtaisesti. Näihin kustannustietoihin sisältyvät myös erityisopetuksen kustannukset. Eriteltyä tietoa pelkän erityisopetuksen osuudesta ei toistaiseksi ole ollut saatavilla muilta osin kuin vaikeasti vammaisten ja muiden vammaisten opetuksen sekä sairaalaopetuksen kustannuksista.

Erityisopetuksen taloudellisen merkityksen arviointia hankaloittaa se, että kyse on muun luokkahuoneopetuksen lisänä tai ohessa annettavasta opetuksesta ja tuesta, joten se ei siten ole täysin erillistä toimintaa vaikeasti vammaisten ja muiden vammaisten opetusta sekä sairaalaopetusta lukuun ottamatta. Näiden oppilaiden opetus tapahtuu pääasiassa erityisryhmissä, jolloin syntyvät kustannukset on helpompi eritellä. Selvää on kuitenkin se, että erityisoppilaiden opetus on tavanomaista opetusta kalliimpaa sen vuoksi, että opetusryhmät ovat pienempiä ja osa oppilaista tarvitsee myös avustajapalveluita.

Jonkinlainen arvio erityisopetukseen käytettävistä resursseista voidaan esittää tarkastelemalla erityisopetuksen opettajia. Kaikista perusopetuksen opettajista erityisopettajien osuus oli vuonna 2008 noin 13 prosenttia ja vuonna 2010 noin 13,6 prosenttia.²⁹ Osuus on ollut kasvava 2000-luvulla. Rahallisesti arvioituna 13 prosenttia oli vuonna 2008 perusopetuksen noin 2 116,1 miljoonan euron opetuksen palkkausmenoista noin 275,1 milj. euroa ja vuoden 2010 menoista 13,6 prosenttia oli noin 303,9 milj. euroa. Vertailun vuoksi mainittakoon, että muuhun oppilashuoltoon (koulun psykologi-, kuraattori-, koululääkäri-, hammaslääkäri- ja opinto-ohjaajatoimintaan) käytettiin samaan aikaan vuonna 2008 noin 135,3 milj. euroa ja vuonna 2010 noin 148,8 milj. euroa.

Pidennetyn oppivelvollisuuden oppilaiden (vaikeimmin kehitysvammaiset ja muut vammaisoppilaat) opetuksen käyttömenot olivat vuonna 2010 noin 233,3 milj. euroa ja vuonna 2011 noin 242,2 milj. euroa. On kuitenkin huomattava, että opettajatietojen ja palkkausmenojen avulla laskettu kustannus todennäköisesti yliarvioi erityisopetuksen kustannukset ja pelkkä pidennetyn oppivelvollisuuden menojen tarkastelu aliarvioi kustannukset.

²⁹ *Kumpulainen, 2009.*

Suorien vaikutusten lisäksi erityisopetuksella on epäsuoria vaikutuksia valtiontalouteen. Epäsuorien vaikutusten rahallinen arviointi on myös monimutkaista, mutta todennäköisesti niiden merkitys on suurempi kuin suorien vaikutusten. Epäsuoria vaikutuksia syntyy silloin, kun oppimisvaikeuksiin ei puututa ja ne johtavat opintojen viivästymiseen, koulunkäynnin keskeyttämiseen ja myöhemmin muihin ongelmiin työmarkkinoilla ja yleensä elämässä. Joissakin tapauksissa epäsuorat kustannukset yhteiskunnalle voivat olla huomattavia.

2.3 Tarkastuskysymykset

Tarkastuksen tavoitteena on selvittää perusopetuksen erityisopetuksen järjestelyjä ja vaikutuksia yksityiskohtaisemmin kuin tähän mennessä on tehty ja pyrkiä antamaan kuvaa siitä, miten hyvin perusopetuslain yleinen tavoite tukea ikäkauden ja edellytysten mukaisesti kaikkien oppilaiden tervettä kasvua ja kehitystä toteutuu.

Tarkastuksen **pääkysymys** on seuraava:

Ovatko erityisopetusjärjestelyt perusopetuksessa sellaisia, että ne tukevat ikäkauden ja edellytysten mukaisesti kaikkien oppilaiden tervettä kasvua ja kehitystä?

Tarkastuksen pääkysymykseen pyritään vastaamaan seuraavien **osakysymysten** avulla:

1. Kuinka paljon erityisopetukseen otettuja ja siirrettyjä oppilaita on eri vuosiluokilla ja miten nämä määrät kehittyvät perusopetuksen aikana?
2. Onko oppilaiden oikeus opiskelun erityiseen tukeen toteutunut tasavertaisesti eri puolilla maata ja eri ikäryhmissä?
3. Onko erityisopetus parantanut oppilaiden edellytyksiä hakeutua jatko-opintoihin, vähentänyt toisen asteen opintojen keskeyttämistä, lisännyt toisen asteen tutkintojen suorittamista kolmessa vuodessa ja parantanut työllistymistä?
4. Onko perusopetuksen erityisopetuksen resursseja lisätty vastaamaan lisääntyntä erityisoppilaiden määrää?

2.4 Tarkastuskriteerit ja rajaukset

Tarkastuksen pääkysymys viittaa perusopetuslain 2 §:ään, jossa perusopetuksen tavoite muotoillaan hyvin yleisluonteisesti siten, että sen tulisi tukea oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen sekä antaa heille elämässään tarpeellisia tietoja ja taitoja. Tämän lisäksi opetuksen tulisi edistää sivistystä ja tasa-arvoisuutta yhteiskunnassa sekä oppilaiden edellytyksiä osallistua ja muutoin kehittää itseään elämänsä aikana. Pääkysymykseen vastataan muodostamalla osakysymysten vastausten avulla kokonaiskuva erityisopetuksen kehityksestä ja järjestämisen eroista vuosien 2001–2010 aikana. Mitään selkeää yksiselitteistä kriteeriä pääkysymykselle ei voitu asettaa lainsäädännössä asetettujen yleisluonteisten tavoitteiden vuoksi.

Tarkastuksen ensimmäinen osakysymys on luonteeltaan erityisopetuksen tilannetta selventävä, joten sille ei ole mahdollista asettaa kriteerejä.

Tarkastuksen toiseen osakysymykseen saadaan yleisluonteinen kriteeri perusopetuslain 2 §:stä, jossa muiden tekijöiden ohella todetaan, että opetuksen tavoitteena on turvata riittävä yhdenvertaisuus koulutuksessa koko maassa. Tätä tavoitetta soveltaen myös oppilaiden tulee olla yhdenvertaisia erityisen tuen saatavuuden suhteen koko maassa ja eri ikäryhmissä. Osakysymykseen liittyvän lain yleisluonteisuuden vuoksi sille ei voitu asettaa mitään yksiselitteistä kriteeriä. Toiseen osakysymykseen haettiin vastausta tarkastelemalla ikäryhmien ja kuntien välisiä eroja erityisopetuksen järjestämisessä tilastotietojen perusteella. Tämän lisäksi tähän osakysymykseen vastaamiseksi tarkasteltiin kymmenen kunnan erityisopetuksen käytäntöjä tapauskuvauksia analysoimalla. Saadut tulokset on raportoitu tarkastuskertomuksessa ja niiden pohjalta on muodostettu näkemys siitä, kuinka hyvin tasa-arvo on toteutunut erityisen tuen osalta viime vuosikymmenellä.

Myös tarkastuksen kolmas osakysymys liittyy perusopetuslain 2 §:ään, jonka mukaan perusopetuksen tulee edistää oppilaiden edellytyksiä osallistua koulutukseen. Tämän tavoitteen perusteella myös erityisen tuen yhtenä tavoitteena on parantaa edellytyksiä koulutukseen osallistumiseen. Koska myös tämä lain tavoite on muotoiltu hyvin yleisluonteisesti, ei sille ollut mahdollista määrittää selkeää kriteeriä. Tarkastuksessa on tarkasteltu kolmen ikäryhmän siirtymistä toisen asteen opintoihin, toisen asteen opintojen etenemistä ja siirtymistä työelämään. Koska näiden ikäryhmien saama erityisen tuen määrä vaihteli, on sen perusteella muodostettu näkemys siitä, missä määrin tuella on ollut vaikutusta oppilaiden jatko-opintoihin ja työelämään sijoittumiseen.

Erityisopetuksen vaikutuksia tarkastuksessa arvioidaan sillä, miten perusopetuksen päättötodistuksen saaneet siirtyvät opiskelemaan toiselle asteelle ja suorittavat toisen asteen tutkintoja. Lisäksi tarkastellaan työllisyystilannetta perusopetuksen päättämisen jälkeen. Tiedot peruskoulun päättäneistä saadaan yhteisvalintarekisteristä, jossa on myös tieto siitä, onko oppilaan oppimääriä yksilöllistetty. Koska oppimäärien yksilöllistäminen edellyttää otto- tai siirtopäätöstä erityisopetukseen, identifioidaan erityisopetusta saaneet oppilaat tämän tiedon perusteella. Tietoa erityisopetuksesta ei rekistereistä ole muuta kautta saatavilla. Osa niistä peruskoulun päättäneistä, jotka eivät osallistuneet yhteisvalintaan, ovat olleet erityisopetukseen otettuja tai siirrettyjä. Näiden oppilaiden sisällyttäminen tarkastukseen aineistoon jouduttiin rajaamaan tarkastuksen ulkopuolelle, koska tietoja heistä ei ollut mahdollista saada.

Neljäs osakysymys liittyy perusopetuksen opetussuunnitelman perusteisiin, joissa todetaan, että erityisopetus edellyttää opiskelupaikkaa, -tilaa, -aikaa ja eri toimintoja koskevia päätöksiä sekä resurssien varaamista niiden toteuttamiseen. Yksiselitteistä kriteeriä on tähänkin osakysymykseen mahdoton asettaa. Tarkastuksessa on selvitetty sitä, miten erityisen tuen resurssit (lähinnä opettajavoimavarat) ovat kehittyneet suhteessa erityistä tukea saavien oppilaiden määrään.

Tässä tarkastuksessa ei selvitetä vuoden 2010 rahoitusuudistuksen vaikutuksia eikä vuoden 2011 perusopetuslain muutoksen vaikutuksia. Nämä rajaukset tehtiin sen vuoksi, että näiden muutosten luotettava arviointi edellyttää pidempää seurantajaksoa sekä sellaisia aineistoja, jollaisia ei toistaiseksi ole ollut saatavilla. Edellisen lisäksi eduskunta edellytti perusopetuslain muutoksen yhteydessä, että hallitus seuraa sitä, toteutuuko oppilaan oikeus erityiseen tukeen hänen oppimisedellytystensä mukaisesti, ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin. Koska opetus- ja kulttuuriministeriön on annettava aiheesta selvitys sivistysvaliokunnalle tämän vuoden loppuun mennessä, ei toisen selvityksen tekemistä aiheesta katsottu tarkoituksenmukaiseksi.

2.5 Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastuksessa käytettiin useita erilaisia aineistoja. Näitä olivat laaja Tilastokeskukselta hankittu rekisteriaineisto, kuntien (10 kuntaa) erityisopetuksesta vastaavien henkilöiden haastattelut, samojen kuntien antamat vastaukset tapausesimerkkeihin (vignetit), asiantuntijoiden ja tutkijoiden haastattelut, aiheeseen liittyvät kotimaiset ja ulkomaiset tutkimukset ja selvitykset sekä erilaiset hallinnolliset asiakirjat.

Tilastoaineisto

Tilastokeskukselta hankittu rekisteripohjainen aineisto sisälsi koulukohtaista tietoa erityisoppilaista ja osa-aikaisesta erityisopetuksesta, koulujen opettajien määristä ja erityisopetuksen opettajien määristä sekä heidän pätevydestään, tietoja perusopetuksen päättäneiden jatko-opinnoista ja vanhempien sosioekonomisesta taustasta. Tiedot oli yhdistetty useista Tilastokeskuksen ylläpitämistä rekistereistä.

Tiedot erityisoppilaista ja osa-aikaisesta erityisopetuksesta oli saatu Tilastokeskuksen ylläpitämästä peruskoulutilastosta. Tästä rekisteristä saatiin kaikki ne tiedot, joita koulujen erityisopetuksesta ja osa-aikaisesta erityisopetuksesta tilastoidaan vuosittain koulukohtaisesti. Tiedot kattoivat erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden määrän opetusjärjestelyjen, oton ja siirron perusteen sekä opetuksen järjestämispaikan mukaan jaoteltuna. Tiedot olivat vuosilta 2001–2010.

Aineiston tiedot opettajista ja erityisopettajista saatiin Tilastokeskuksen opettajatiedonkeruista, jotka on toteutettu vuosina 2002, 2005, 2008 ja 2010. Aineistossa oli näiden neljän vuoden osalta tiedot opettajien määrästä, erityisluokanopettajien määrästä tehtävätyypin mukaan jaoteltuna, osa-aikaisen erityisopetuksen opettajien määrästä sekä pätevien opettajien määrästä koulutasolle summattuna. Opettajia koskevia tietoja ei ollut aivan kaikista peruskouluista, koska kaikki koulut eivät olleet tähän kyselyyn vastanneet. Vuoden 2002 tiedoissa vastausprosentti oli 99 %, ja vuoden 2005 vastausprosentti oli 99,5 %. Vuonna 2008 kyselyyn vastasi 86,8 % peruskouluista (Tilastokeskuksen oppilaitostyyppi 11), 86,9 % peruskouluasteen erityiskouluista (oppilaitostyyppi 12) ja 81,1 % perus- ja lukioasteen kouluista (oppilaitostyyppi 19). Vuonna 2010 kyselyyn vastasi 90,5 % peruskouluista, 82,3 % peruskouluasteen erityiskouluista ja 81,6 % perus- ja lukioasteen kouluista.

Oppilaiden peruskoulun jälkeistä siirtymistä jatko-opintoihin tai työelämään seurattiin vuosina 2004, 2006 ja 2009 peruskoulunsa päättäneissä ikäluokissa. Vuosina 2004 ja 2006 peruskoulun päättäneitä seurattiin neljänä perättäisenä syksynä valmistumisen jälkeen ja vuonna 2009 valmistuneita ainoastaan ensimmäisen syksyn ajan. Seurantatiedot haettiin niille henkilöille, jotka osallistuivat yhteisvalintaan valmistumisvuonna, ja ne saatiin Tilastokeskuksen henkilöperustaisesta opiskelija-aineistosta. Tiedot mahdollisesta työssäkäynnistä on työssäkäyntitilastosta ja tutkintojen suorittaminen tutkintorekisteristä. Nämä tiedot summattiin koulutasolle. Oppilaiden seurantatiedot olivat suhteellisen kattavia. Vuonna 2004 yhteisvalintaan jäi osallistumatta 1 323 henkilöä, joka oli 2,1 prosenttia peruskoulun päättäneistä, 1 455 (2,2 %) henkilöä vuonna 2006 ja 1 022 (1,6 %) henkilöä vuonna 2009.

Vuosina 2004, 2006 ja 2009 peruskoulunsa päättäneille ja yhteisvalintaan osallistuneille aineistossa on myös koulutason keskiarvoina vanhempien sosioekonomista taustaa kuvaavia tietoja, kuten vanhempien keskimääräiset tulot, työttömyyskuukausien määrä, muun kuin suomen-, ruotsin- tai saamenkielisten osuus, ylempien toimihenkilöiden osuus ja keskimääräinen koulutus mitattuna Tilastokeskuksen koulutustasomittaimella.

Tarkastuksessa käytetty rekisteriaineisto analysoitiin erilaisilla tilastollisilla menetelmillä, ja niitä on kuvattu tarkemmin kutakin aihetta käsittelevässä työpaperissa ja tarkastushavainnoissa aina kyseisen aiheen kohdalla.

Haastattelut ja tapauskuvaukset

Tilastoaineiston rinnalla tarkastuksessa analysoitiin kymmenen kunnan erityisopetuksen käytäntöjä haastattelujen ja tapauskuvauksen perusteella. Kokonaiskuvan muodostamiseksi järjestelyistä ja toiminnasta kuntien valinnassa painotettiin maantieteellistä sijaintia, kunnan kokoa ja erityisoppilaiden sekä osa-aikaista erityisopetusta saaneiden oppilaiden osuutta. Kunnista kolme sijaitsi Etelä-Suomessa, kaksi Itä-Suomessa, kolme Pohjois-Suomessa ja kaksi Länsi-Suomessa. Kunnat olivat erikokoisia, ja joukossa oli kaupunkeja sekä taajaan asuttuja ja maaseutumaisia kuntia. Erityisoppilaiden osuus niissä vaihteli 5 prosentista vajaaseen 15 prosenttiin vuonna 2009. Kaikki kunnat olivat olleet mukana tehostetun ja erityisen tuen kehittämishankkeessa (KELPO-hanke), osa aivan alusta lähtien ja osa vasta sen viimeisimmässä vaiheessa.

Haastattelut olivat teemahaastatteluja, jotka kestivät 1,5 tunnista 3 tuntiin. Haastatteluihin osallistui kustakin kunnasta kuntien perusopetuksesta ja erityisopetuksesta vastaavia henkilöitä, kuten koulutoimenjohtajia, perusopetuksen tai erityisopetuksen päälliköitä tai erityisopetuksen koordinaattoreita. Näiden lisäksi lähes kaikissa haastatteluissa oli mukana myös käytännön työtä tekeviä erityisopettajia. Haastatteluja oli kymmenen, ja niihin osallistui yhteensä 34 henkilöä. Useimmiten yhdessä haastattelussa oli 2–4 henkilöä, mutta henkilömäärä vaihteli yhdestä seitsemään.

Haastattelun kysymykset lähetettiin haastateltaville etukäteen. Kysymykset olivat lähes samat kaikissa haastatteluissa sillä poikkeuksella, että ensimmäisten haastattelujen jälkeen runkoon lisättiin joitakin sellaisia kysymyksiä, jotka olivat tulleet esille näissä haastatteluissa.

Haastatteluissa kerättiin tietoa tehostetun ja erityisen tuen organisoinnista, perusopetuslain muutoksen vaatimista toimista ja toimien nykytilanteesta, tuen tarpeen identifioinnin prosessista, kunnan käyttämistä tukimuodoista ja opetusjärjestelyistä, oppilashuoltoryhmien toiminnasta, kou-

lun ja kodin välisestä yhteistyöstä, viranomaisten välisestä yhteistyöstä ja tiedonsiirrosta liittyen tehostetun ja erityisen tuen oppilaisiin, lähikoulupe-
riaatteen toteutumisesta, tehostetun ja erityisen tuen resursseista, valtion-
osuusperusteissa tapahtuneiden muutosten vaikutuksesta, tehostetun ja eri-
tyisen tuen kehittämishankkeista ja maahanmuuttajataustaisten oppilaiden
tuesta.

Kuntien tehostettuun ja erityiseen tukeen liittyviä toimintatapoja ja me-
nettelyjä selvitettiin haastattelujen lisäksi tapauskuvausten (vignette) avul-
la. Tällaista metodia käytetään esimerkiksi vertailtaessa eri maiden sosiaa-
liturvajärjestelmiä tai sosiaaliturvaetuuksia keskenään. Malliesimerkkien
avulla voidaan tutkia, miten jokin järjestelmä toimii yksilötasolla. Esimer-
kiksi sosiaaliturvaetuuksien osalta voidaan selvittää sitä, millaisia etuuksia
henkilöt saavat jossakin tietyssä elämäntilanteessa. Metodia käytetään yhä
enemmän vertailevassa tutkimuksessa, ja se on vakiinnuttanut asemansa
yhtenä varteenotettavana ja käyttökelpoisena välineenä³⁰.

Tässä tarkastuksessa vertailevaa metodia käytettiin rakentamalla viisi
tapauskuvausta oppilaista, joilla on oppimiseen liittyviä ongelmia. On-
gelmat valittiin siten, että ne edustivat yleisimpiä erityisopetukseen otta-
misen ja siirtämisen perusteita Tilastokeskuksen erityisopetustilastoissa
vuonna 2008 ala- ja yläkoulussa. Tapausesimerkeistä yksi oli esikoulussa,
kaksi opiskeli alakoulussa ja kaksi yläkoulussa. Esikoulun tapauskuvaus
oli oppilaasta, jolla oli keskivaikea dysfasia. Alakoulun ensimmäisen ta-
pauskuvauksen oppilaalla oli ADHD:hen viittaavia oireita eli ongelma,
joka Tilastokeskuksen tilastoissa on luokiteltavissa aivotoiminnan häiriök-
si, liikuntavammaksi tai vastaavaksi. Toinen alakoulussa opiskeleva oppi-
las oli ns. FASD-lapsi, jolla oli erilaisia ongelmia oppimisessa. Yläkoulun
tapauskuvauksista toisella oli tunne-elämän häiriöksi tai sosiaalisesti so-
peutumattomuudeksi luokiteltavia ongelmia ja toisella lievään kehitysvii-
västymään viittaavia ongelmia sekä kielen kehityksen häiriöstä johtuvia
oppimisen vaikeuksia.

Kuntien edustajille annettiin tapauskuvaukset ja heitä pyydettiin vas-
taamaan kirjallisesti kuvauksiin liittyviin kysymyksiin. Kysymysten avul-
la selvitettiin kuntien käytäntöjä ja menettelytapoja sekä sitä, miten ky-
seisten oppilaiden opetus olisi järjestetty ja mitä tukitoimenpiteitä heille
olisi annettu. Jokaisesta tapauskuvauksesta oli myös joitakin muunnelmia,
joiden avulla pyrittiin selvittämään mm. sukupuolen, asuinpaikan, iän ja
ongelmien vakavuuden vaikutusta oppilaalle annettaviin tukitoimiin. Ta-
pauskuvaukset laati Tanja Kirjavainen, ja ennen kuntiin lähettämistä niitä

³⁰ *Kuivalainen, 2007, s.1.*

kommentoivat erityispedagogiikan professori Markku Jahnukainen Helsingin yliopistosta ja KM Jonna Pulkkinen Jyväskylän yliopistosta.

Tapauskuvaukset lähetettiin kuntien edustajille ennen haastattelua ja heitä pyydettiin vastaamaan kirjallisesti kuvauksiin liittyviin kysymyksiin ennen haastattelua, jotta vastauksia olisi mahdollista tarvittaessa täydentää haastatteluissa. Suurin osa kunnista toimi pyydetyllä tavalla. Kysymyksiin vastasivat kunnissa ne henkilöt, jotka olivat käytännössä vastuussa erityisen tuen päätöksistä ja erityisopetuksen järjestämisestä tai toimivat erityisopettajina. Viidessä kunnassa vastaukset antoi erityisopetuksen koordinaattori. Osa heistä toimi kunnassa erityisopettajana, ja osa oli aiemmin toiminut erityisopettajana. Yhdessä kunnassa vastaukset oli laatinut erityisopetuksen koordinaattori yhdessä erityisopettajan kanssa. Yhdessä kunnassa kysymyksiin vastasivat vastuulliset erityisopettajat. Yhdessä kunnassa vastaukset antoi rehtori, joka oli vastuussa erityisopetuksen järjestämisestä, yhdessä opetushallinnon suunnittelijat sekä yhdessä perusopetuksen päällikkö, jonka vastuulla oli erityisen tuen päätökset. Kaikki kunnat vastasivat kaikkiin tapauskuvauksiin sillä poikkeuksella, että yhdestä kunnasta ei saatu vastausta ensimmäiseen tapauskuvaukseen. Osassa kuntia vastauksia täydennettiin haastatteluissa.

Kuntahaastattelujen yhteydessä kunnista kerättiin myös muuta tehostettuun ja erityiseen tukeen liittyvää materiaalia, kuten tehostetun ja erityisen tuen strategia, perusopetuslain muutoksen vaatimat muutokset paikallisessa opetussuunnitelmassa, yleisen, tehostetun ja erityisen tuen kuvaus ja tehostetun ja erityisen tuen prosessiin liittyviä kaavakkeita, eri tuen muotojen resurssien määrään liittyviä tietoja sekä avustajapalveluiden määrään liittyviä tietoja.

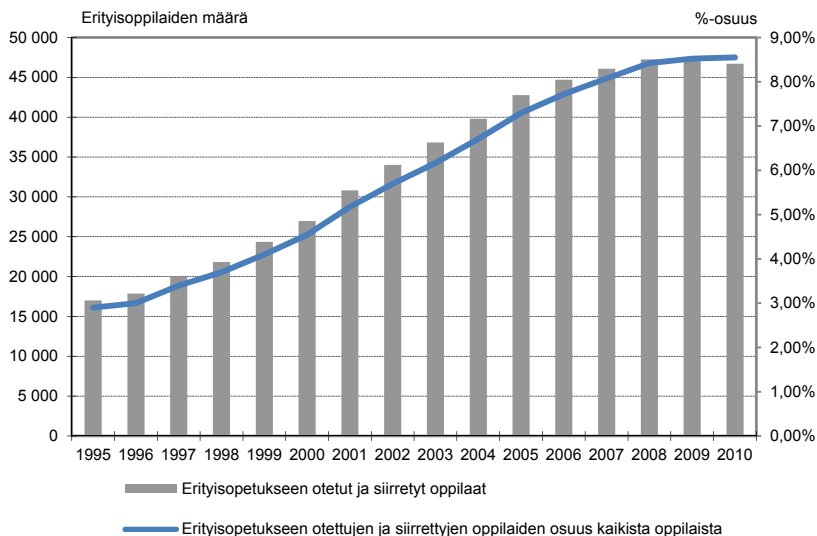
Kuntahaastattelujen lisäksi tarkastuksen aikana haastateltiin joitakin erityispedagogiikan tutkijoita Helsingin ja Jyväskylän yliopistossa sekä tehostetun ja erityisen tuen kehittämishankkeen toteuttajia.

Tapauskuvausten vastaukset taulukoitiin ja luokiteltiin ilman kuntien tunnistetietoja ja analysoitiin tarkastelemalla eri vastausten jakaumia. Tässä työssä avusti kasvatustieteen opiskelija Maarit Laitinen Helsingin yliopistosta.

3 Tarkastushavainnot

3.1 Erityisopetuksen kehitystrendit vuosina 2001–2010

Erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden määrä ja osuus ovat nousseet tasaisesti vuosina 1995–2010. Kasvu taittui vasta ajanjakson kolmena viimeisenä vuotena. Jakson alussa vuonna 1995 erityisoppilaita oli noin kolme prosenttia perusopetuksen oppilaista. Vuonna 2010 osuus oli lähes kolminkertaistunut noin 8,5 prosenttiin. Myös erityisoppilaiden määrä lähes kolminkertaistui ajanjaksolla noin 17 000 oppilaasta vuonna 1995 lähes 47 000 oppilaaseen vuonna 2010.



KUVIO 1. Erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden määrän (vasemman puoleinen akseli) ja osuuden (oikeanpuoleinen akseli) kehitys perusopetuksessa vuosina 1995–2010. (Lähde: Tilastokeskus, peruskoulutilastot)

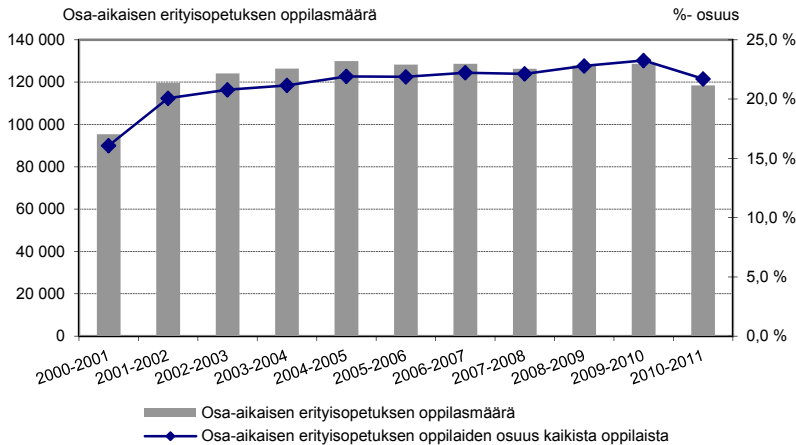
Erityisoppilaiden määrän kasvun taustalla on useita tekijöitä. 1990-luvun puolivälistä lähtien perusopetuksen resurssit lähtivät hienoiseen nousuun, ja sen seurauksena kunnilla on ollut mahdollisuus lisätä resursseja myös erityisopetuksessa. Jahnukaisen (2003) mukaan 1990-luvun alussa erityisoppilaiden määrä ja osuus vähenivät resurssien supistumisen myötä. Tällöin erityisesti ne oppilaat, joilla oli ns. lievempiä vammoja ja oppimis-

vaikeuksia, kuten sopeutumisvaikeuksia, jäivät mitä ilmeisimmin erityisopetuspalveluiden ulkopuolelle. Laman jälkeisinä vuosina 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun alussa resurssien kasvaessa kyseisen ryhmän oppilaat ovat siirtyneet erityisopetuksen piiriin. Toinen, merkitykseltään todennäköisesti vähäisempi tekijä on ollut perusopetuksen rahoitusjärjestelmä. Se on saattanut kannustaa perusopetuksen järjestäjiä siirtämään oppilaita erityisopetukseen, sillä erityisopetuksen oppilaista on maksettu lisärahoitusta. Diagnostisoinnin kehittyminen ja opettajien ja vanhempien tietotaidon lisääntyminen³¹ ovat olleet muita kasvun taustalla mainittuja syitä.

Osa-aikaisessa erityisopetuksessa olevien oppilaiden osuus³² kaikista perusopetuksen oppilaista on sen sijaan noussut hyvin vähän lukuvuoden 2001–2002 selvää nousua ja lukuvuoden 2010–2011 laskua lukuun ottamatta. Lukuvuoden 2001–2002 nousu johtuu tilastoinnin muutoksista. Ennen vuotta 2001 osa-aikaisen erityisopetuksen tilastot laadittiin yhden (syksyn) poikkileikkausajankohdan tilanteen mukaan. Vuodesta 2001 tilastointi on tehty takautuvasti siten, että osa-aikaisen erityisopetuksen oppilaksi lasketaan kaikki edellisenä lukuvuotena osa-aikaista erityisopetusta saaneet. Osa-aikaista erityisopetusta saaneiden oppilaiden määrä on pysynyt noin 130 000 oppilaassa lähes koko tarkastelujakson ajan. Osa-aikaista erityisopetusta on saanut keskimäärin 25 prosenttia perusopetuksen oppilaista. Lukuvuonna 2010–2011 osa-aikaista erityisopetusta annettiin noin 118 000 oppilaalle, ja tämä oli vajaat 22 prosenttia kaikista peruskoulun oppilaista.

³¹ Opetusministeriö, 2007.

³² *Osa-aikaista erityisopetusta kyseisen lukuvuoden syksynä saaneet oppilaat. Kukin oppilas esiintyy kuviossa vain kerran osa-aikaisen erityisopetuksen ensisijaisen syyn mukaan. Mukana ovat myös ne erityisopetukseen otetut ja siirretyt oppilaat, jotka saivat osa-aikaista erityisopetusta muiden erityisopetusjärjestelyjen lisäksi.*



KUVIO 2. Osa-aikaisen erityisopetuksen oppilasmäärä ja osuus perusopetuksen oppilaista vuosina 2000–2011 perusopetuksessa (esiopetus ja lisäopetus mukaan lukien). (Lähde: Tilastokeskus, peruskoulutilastot)

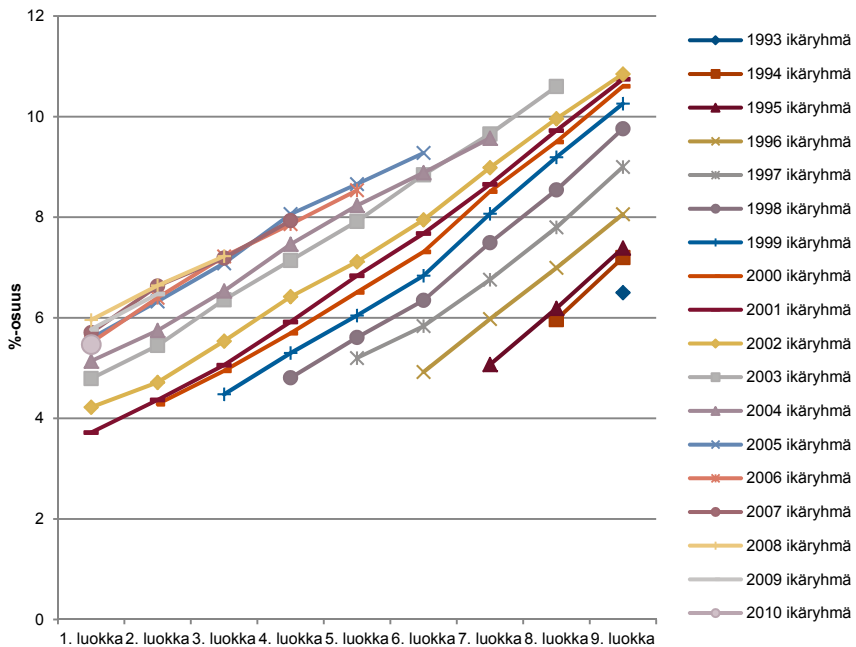
3.1.1 Erityisoppilaiden osuuden kehitys ikäryhmittäin

Edellä kuvatun keskimääräisen kehityksen taakse saattaa kätkeytyä vaihtelua sekä luokka-asteittain että ikäryhmittäin. Vuosina 2001–2010 Tilastokeskus on tilastoinut erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden määrän ikäryhmittäin ja kouluittain. Koska vuosiluokalle jääneitä on perusopetuksessa alle puoli prosenttia peruskoululaisista, on näiden tilastojen avulla mahdollista tehdä suhteellisen tarkkoja tarkasteluja erityisoppilaiden määrän ja osuuden kehityksestä eri ikäryhmissä ja vuosiluokilla eri vuosina. Seuraavassa kuviossa 3 on tarkasteltu sitä, kuinka suuri osuus tietyin ikäryhmän oppilaista on ollut otettuna tai siirrettynä erityisopetukseen vuosiluokittain. Vuosina 2001 ja 2002 peruskoulun aloittaneita ikäryhmiä on aineiston avulla mahdollista tarkastella koko peruskoulu-uran ajan.

Kuviosta 3 nähdään, että erityisoppilaiden osuudessa oli suhteellisen suuria eroja eri ikäryhmien välillä. Osuus oli alhaisimmillaan ensimmäisellä luokalla kaikissa ikäryhmissä; tämän jälkeen se lähti nousuun ja on ollut korkeimmillaan yhdeksännellä luokalla. Nousu oli melko tasaista kaikissa ikäryhmissä. Ikäryhmien välillä oli kuitenkin eroja siten, että vuonna 2001 perusopetuksen aloittaneissa erityisoppilaita oli vajaat 4 prosenttia, kun taas huippuvuonna 2008 osuus oli jo noin 6 prosenttia. Vastaavalla tavalla, jos osuuksia tarkastellaan perusopetuksen päättövaiheessa päättövuo- den mukaan, oli erityisoppilaiden osuus noin 6,5 prosenttia

vuonna 1993 perusopetuksen aloittaneiden ikäryhmässä. Vuonna 2002 perusopetuksen aloittaneiden ikäryhmässä se oli noussut jo vajaaseen 11 prosenttiin.

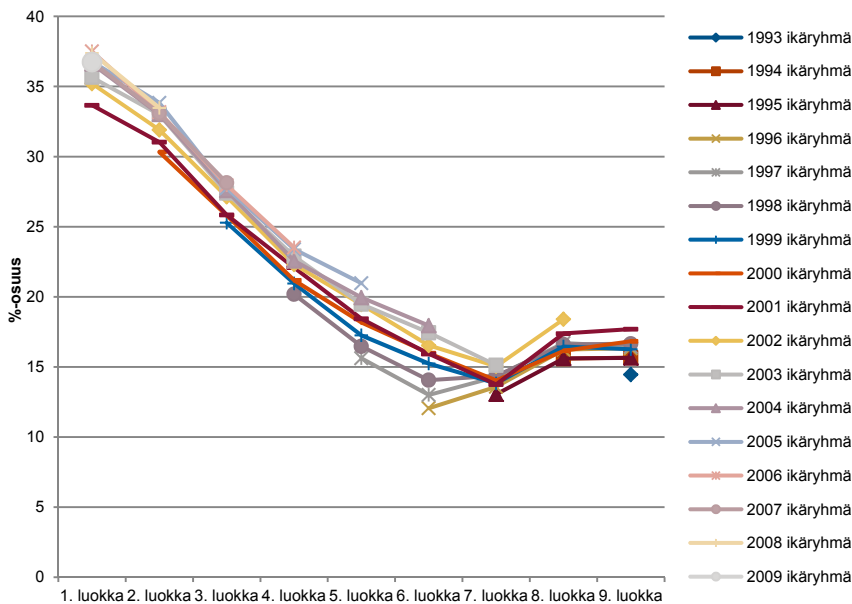
Kuvio 3 osoittaa sen, että eri ikäryhmät ovat olleet eriarvoisessa asemassa erityisopetuksen suhteen erityisesti 2000-luvun alussa, sillä jokainen ikäryhmä on pysynyt omalla kasvu-urallaan. Ikäryhmien väliset erot pienenevät nuorimmissa ikäryhmissä. Joidenkin perättäisten ikäryhmien välillä on kuitenkin ollut jopa yhden prosenttiyksikön suuruisia eroja siinä, kuinka suuri osuus oppilaista oli erityisopetuksen piirissä.



KUVIO 3. Erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden osuus vuosiluokilla 1–9 ikäryhmittäin koulun aloitusvuoden mukaan vuosina 2001–2010. (Lähde: Tilastokeskus, peruskoulurekisteri)

Edellisestä kuviosta havaittiin, että erityisopetus painottui perusopetuksen viimeisille vuosiluokille. Osa-aikaista erityisopetusta kuvaavasta kuviosta 4 nähdään sen sijaan, että se painottui perusopetuksen ensimmäisille vuosille, jolloin sitä sai noin 35 prosenttia ikäryhmästä. Osa-aikaista erityisopetusta saaneiden oppilaiden osuus laski kuitenkin melko jyrkästi heti ensimmäisten vuosien jälkeen, ja yläkoulussa sitä sai hieman yli 15 prosenttia oppilaista kustakin tarkastellusta ikäryhmästä. Osa-aikaisessa eri-

tyisopetuksessa ei ole ollut yhtä suuria ikäryhmien välisiä eroja kuin erityisopetuksessa.



KUVIO 4. Osa-aikaista erityisopetusta saaneiden oppilaiden osuus ikäryhmittäin perusopetuksen vuosiluokilla 1–9 koulun aloitusvuoden mukaan vuosina 2001–2010. (Lähde: Tilastokeskus, peruskoulurekisteri)

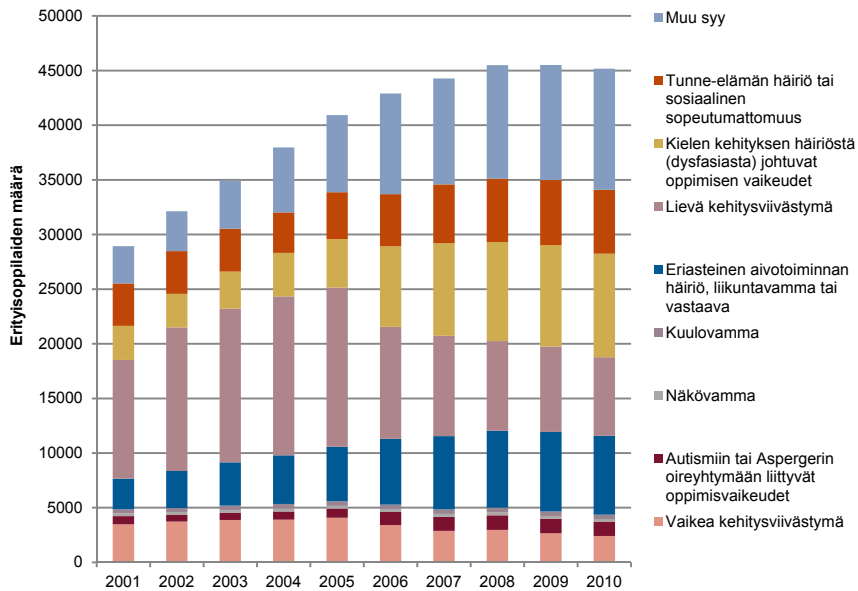
3.1.2 Erityisopetuksen perusteet

Erityisoppilaiden määrän lisäksi tarkastuksessa selvitettiin erityisopetukseen oton ja siirron perusteita vuosina 2001–2010. Tilastokeskus tilastoi vuosina 2001–2010 erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden siirron perusteita siten, että se jakoi ne kahdeksaan eri luokkaan oppimisvaikeuksia aiheuttavan syyn perusteella. Myös nämä tiedot on tilastoitu kouluittain ja vuosiluokittain ja ne analysoitiin tarkastuksessa koko maan keskiarvojen lisäksi vuosiluokittain ja ikäryhmittäin.

Kuviossa 5 on esitetty erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden määrä vuosina 2001–2010 otton tai siirron perusteen mukaan vuosiluokilla 1–9. Siitä nähdään, että erityisoppilaiden määrän kasvun taustalla on ollut lievempien perusteiden lisääntyminen. Erityisesti muu syy perusteena on kasvanut selvästi. Myös tunne-elämän häiriö tai sosiaalinen sopeutumattomuus, kielen kehityksen häiriöstä johtuvat oppimisen vaikeu-

det ja eriasteinen aivotoiminnan häiriö, liikuntavamma tai muu vastaava ovat perusteina yleistyneet.

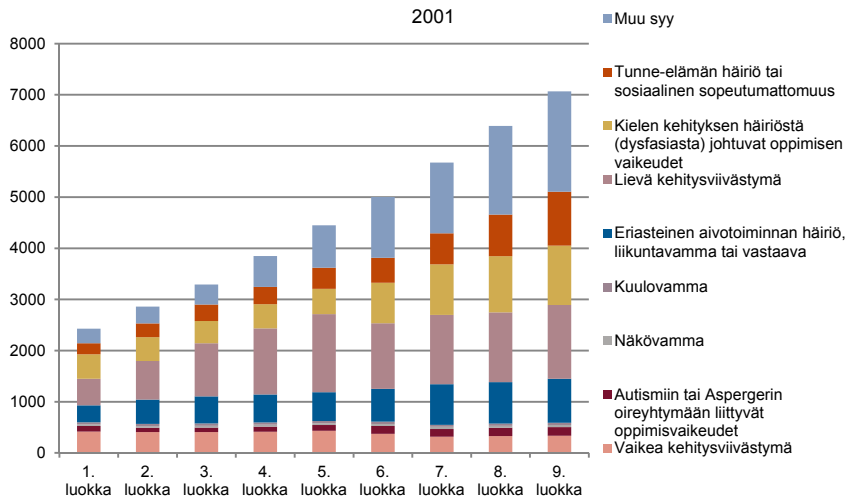
Kuviosta 5 nähdään myös, että lievä kehitysviivästyminen oli vuoteen 2006 asti yleisin erityisopetuksen peruste. Vuoden 2006 jälkeen kielen kehityksen häiriöstä johtuvat oppimisen vaikeudet perusteena yleistyi siten, että vuonna 2010 se oli yleisempi kuin lievä kehitysviivästyminen. Syytä tähän selvään muutokseen on selvittänyt Lintuvuori (2010) ja hänen mukaansa opetuksen järjestäjät ovat tarkentaneet oppilaiden luokittelua otto- ja siirtopäätöksen perusteiden mukaisiin ryhmiin. Mitään selkeää ohjeen tai käytännön muutosta ei kuitenkaan pystytty jäljittämään. Kuten myöhemmin esitetään tarkemmin, kielen kehityksen häiriöstä johtuvat oppimisen vaikeudet perusteena yleistyi nimenomaan maaseutumaisissa kunnissa.



KUVIO 5. Erityisoppilaiden määrä erityisopetukseen oton ja siirron perusteiden mukaan vuosiluokilla 1–9 vuosina 2001–2010. (Lähde: Tilastokeskus, peruskoulurekisteri)

Kuviossa 6 on kuvattu erityisopetuksen otto- ja siirtoperusteiden kehitystä vuonna 2001 perusopetuksen aloittaneiden ikäryhmässä. Perusopetuksen ensimmäisellä luokalla yleisimmät perusteet olivat vaikea kehitysviivästyminen, eriasteinen aivotoiminnan häiriö, liikuntavamma tai vastaava, lievä kehitysviivästyminen ja kielen kehityksen häiriöstä johtuvat oppimisen vaikeudet. Ensimmäisen luokan jälkeen otto- ja siirtopäätösten perusteissa

yleistyi erityisesti lievä kehitysviivästymä, ja se oli yleisin peruste 6. luokalla. Yläkoulussa erityisopetukseen siirron taustalla olivat lievemmat perusteet eli kielen kehityksen häiriöstä johtuvat oppimisen vaikeudet, tunne-elämän häiriö tai sosiaalinen sopeutumattomuus ja muu syy. Yhteensä niiden osuus oli 60 prosenttia perusteista 9. luokalla vuonna 2009.



KUVIO 6. Erityisoppilaiden määrä erityisopetukseen otton ja siirron perusteiden mukaan vuosiluokilla 1–9 vuonna 2001 peruskoulun aloittaneiden ikäryhmässä. (Lähde: Tilastokeskus, peruskoulurekisteri)

Tärkeimmät ensisijaiset perusteet osa-aikaiselle erityisopetukselle perusopetuksen ensimmäisinä vuosina olivat puhehäiriö ja luku- ja kirjoitushäiriö. Vuosien 2001–2010 aikana luku- ja kirjoitushäiriön osuus on hieman noussut ensimmäisellä luokalla ja puhehäiriön osuus hieman laskenut. Muiden perusteiden vuoksi osa-aikaista erityisopetusta annettiin selvästi näitä kahta perustetta vähemmän. Perusopetuksen päättövaiheessa yhdeksännellä luokalla matematiikan ja vieraiden kielten oppimisen vaikeudet ovat olleet tärkeimmät perusteet osa-aikaiseen erityisopetukseen. Näiden syiden vuoksi osa-aikaista erityisopetusta saaneiden oppilaiden osuus on hienoisesti kasvanut tarkastelujakson aikana.

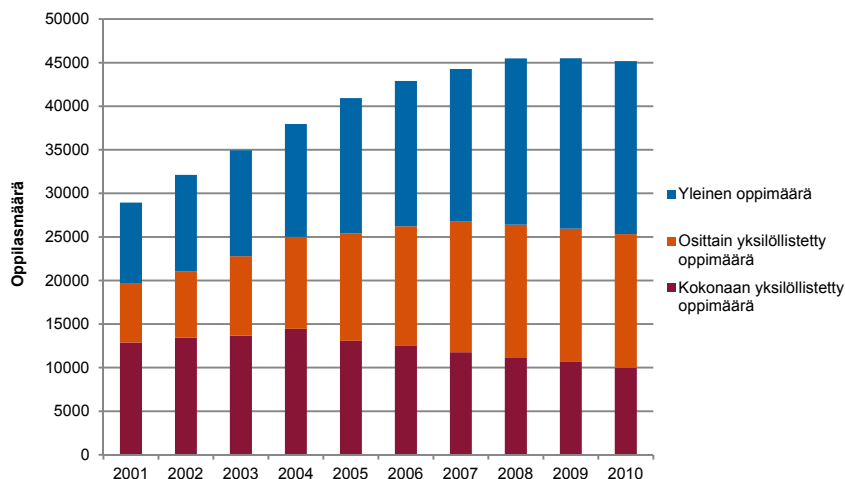
Näiden tarkastelujen perusteella näyttää siis siltä, että perusopetuksen alussa erityisopetukseen on otettu ja siirretty sellaiset oppilaat, joilla on selviä vammoja ja kehitysviivästyksiä ja niistä aiheutuvia oppimisvaikeuksia. Lievemmat oppimisvaikeudet on pyritty hoitamaan antamalla tukea tarvitseville osa-aikaista erityisopetusta erityisesti puhehäiriöön ja luku- ja kirjoitushäiriöön. Tietoa ei valitettavasti ole siitä, kuinka moni ensimmäis-

ten vuosien jälkeen erityisopetukseen siirretyistä on saanut ennen siirtoa osa-aikaista erityisopetusta. Sen vuoksi näiden tarkastelujen pohjalta ei valitettavasti voida esittää kovin tarkkaa arviota siitä, onko osa-aikainen erityisopetus ollut riittävä tuen muoto ja onko oppimisvaikeuksiin tai käytöshäiriöihin puututtu riittävän varhaisessa vaiheessa. Se, että erityisopetuksen oppilaiden osuus on kaksinkertaistunut yläkoulussa, herättää kuitenkin kysymyksen siitä, onko tuki ollut riittävällä tasolla alakoulussa.

3.1.3 Opetusjärjestelyt

Erityisopetukseen otetut ja siirretyt oppilaat opiskelevat joko yleistä perusopetuksen oppimäärää tai heidän oppimääriään on yksilöllistetty joko yhdessä tai useammassa aineessa. Vaikeimmin vammaisten opetus on järjestetty toiminta-alueittain. Tilastokeskus on tilastoinut erityisopetuksen oppilaiden opetusjärjestelyt jakamalla ne kolmeen luokkaan: yleistä oppimäärää suorittavat, osittain yksilöllistettyä oppimäärää suorittavat ja kokonaan yksilöllistettyä oppimäärää suorittavat. Tässä tarkastuksessa tarkasteltiin opetusjärjestelyjen muutoksia samaan tapaan analysoimalla yleisen kehityksen lisäksi ikäryhmittäisiä ja vuosiluokittaisia muutoksia.

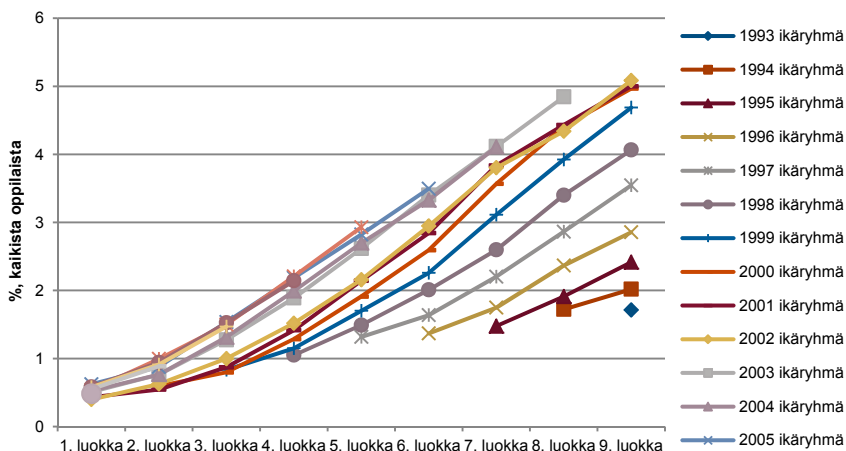
Lievempien vammausryhmien määrän kasvu heijastui myös opetusjärjestelyihin (ks. kuvio 7). Sekä yleistä oppimäärää että osin yksilöllistettyä oppimäärää suorittavien erityisoppilaiden määrä (ja osuus) kasvoi vuosien 2001–2010 aikana. Sen sijaan kokonaan yksilöllistettyä oppimäärää suorittavien erityisoppilaiden määrä (ja osuus) laski vuodesta 2004 lähtien. Vuonna 2010 tämä osuus oli noin 22 prosenttia erityisoppilaista.



KUVIO 7. Erityisoppilaiden määrä opetusjärjestelyjen mukaan vuosiluokilla 1–9 vuosina 2001–2010. (Lähde: Tilastokeskus, peruskoulurekisteri)

Tarkasteltaessa yksityiskohtaisemmin yleistä oppimäärää suorittavien osuutta erityisoppilaista havaittiin sen olevan laskeva alakoulun aikana. Yläkoulussa tämä kehitys pysähtyy, ja yleistä oppimäärää suorittavien osuus erityisoppilaista pysyy noin 30 prosentissa.

Kun osittain yksilöllistettyä oppimäärää suorittavien osuutta suhteessa kaikkiin oppilaisiin tarkasteltiin ikäryhmittäin ja vuosiluokittain (ks. kuvio 8), havaittiin, että se nousi heti ensimmäisten perusopetusvuosien jälkeen. Ensimmäisellä luokalla osittain yksilöllistettyä oppimäärää suoritti noin puoli prosenttia oppilaista (10 prosenttia erityisoppilaista) vuosina 2001–2010. Kuudennella luokalla ikäryhmien väliset erot lähtivät selvään kasvuun, ja kasvu kiihtyi yläkoulussa. Yhdeksännen luokan syksyllä vuonna 2001 osittain yksilöllistetyn oppimäärän suorittaneita oli vajaat 2 prosenttia oppilaista (25 prosenttia erityisoppilaista). Vuonna 2010 osuus oli noussut viiteen prosenttiin (45 prosenttiin erityisoppilaista).

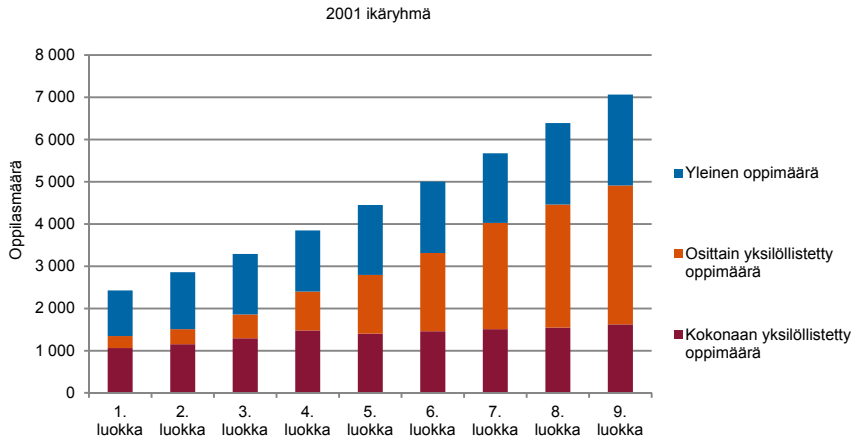


KUVIO 8. Osittain yksilöllistettyä oppimäärää suorittavien erityisoppilaiden osuus perusopetuksen oppilaista ikäryhmittäin vuosiluokilla 1–9 vuosina opintojen aloitusvuoden mukaan vuosina 2001–2010. (Lähde: Tilastokeskus, peruskoulurekisteri)

Kuviosta 8 nähdään myös, että 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen puolivälissä ikäryhmien väliset erot yläkoulussa olivat lähes prosenttiyksikön suuruiset. Samaan aikaan kokonaan yksilöllistetyyn oppimäärän³³ suorittavien osuus pysyi noin 2,5 prosentissa ikäluokasta. Yleistä oppimäärää suorittavien erityisoppilaiden osuus nousi 2,2 prosentista 3,4 prosenttiin.

Selkeimmin osittain yksilöllistetyyn oppimäärän suorittaneiden määrän lisääntyminen näkyy, kun tarkastellaan vuonna 2001 perusopetuksen aloittaneen ikäryhmän kehitystä opetusjärjestelyjen mukaan (ks. kuvio 9). Tähän ryhmään kuuluvien erityisoppilaiden määrä moninkertaistui siirryttäessä luokalta toiselle. Yleistä oppimäärää suorittavien määrä kaksinkertaistui. Kokonaan yksilöllistetyyn oppimäärän suorittaneiden määrä lisääntyi noin tuhannesta hieman yli 1 500 oppilaaseen. Kehitys oli samanlainen myös vuonna 2002 perusopetuksen aloittaneessa ikäryhmässä.

³³ Nämä tulokset on esitetty tarkemmin työpaperissa Kirjavainen, Pulkkinen & Jahnukainen, 2013b.



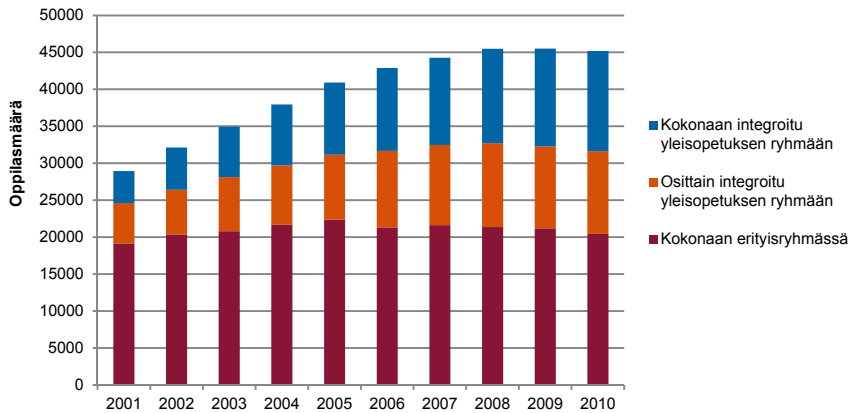
KUVIO 9. Erityisoppilaiden määrä opetusjärjestelyjen mukaan vuosiluokilla 1–9 vuonna 2001 peruskoulun aloittaneiden ikäryhmässä. (Lähde: Tilastokeskus, peruskoulu-rekisteri)

3.1.4 Opetuksen järjestämisaika

Opetuksen järjestäminen yleisopetuksen ryhmissä on jo jonkin aikaa ollut yleisenä tavoitteena erityisopetuksen järjestämisaikan suhteen. Tätä kehitystä on pyritty vauhdittamaan erityiskouluja lakkauttamalla. Kuten edellä jo todettiin, erityisoppilaiden määrän lisääntyessä siirtoja erityisopetukseen tehtiin yhä lievemmin perustein. Myös tämä on osaltaan johtanut siihen, että erityisoppilaiden opetus on pyritty järjestämään kokonaan tai osittain yleisopetuksen ryhmässä. Edellisten tietojen tapaan tarkastuksessa analysoitiin Tilastokeskuksen keräämiä tietoja erityisopetuksen oppilaiden opetuksen järjestämisaikasta.

Kuviossa 10 kuvataan erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden määrää opetuksen järjestämisaikan mukaan vuosina 2001–2010. Siitä nähdään, että tarkastelujakson alkuvuosina erityisoppilaiden opetus järjestettiin yleisimmin erityisryhmässä. Kun erityisoppilaiden määrä kasvoi, erityisryhmässä olevien määrä pysyi lähes samana ja jopa hieman laski tarkastelujakson viimeisinä vuosina. Sen sijaan opetuksen järjestäminen kokonaan tai osittain yleisopetukseen integroituna kasvoi tasaisesti aina vuoteen 2007 asti. Tämän jälkeen opetuksen integrointi kokonaan yleisopetukseen lisääntyi vielä vuosittain jonkin verran. Tarkastelujakson alkuvuosina erityisoppilaiden opetus painottui erityisryhmiin, mutta vuodesta 2006 kehitys kääntyi siten, että kokonaan tai osittain yleisopetuksen

ryhmässä opettavien osuus oli suurempi kuin erityisryhmässä opettavien osuus.

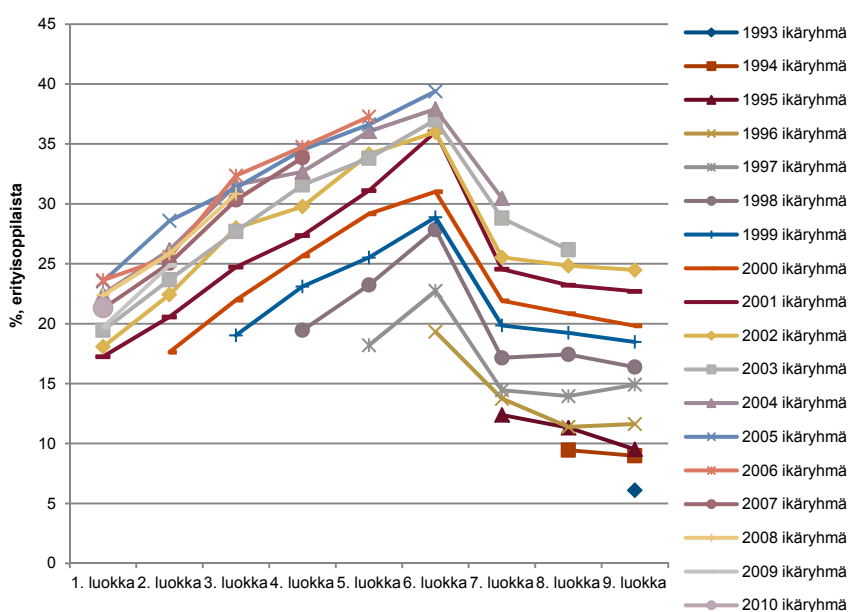


KUVIO 10. Erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden määrä opetuksen järjestämipaikan mukaan vuosiluokilla 1–9 vuosina 2001–2010. (Lähde: Tilastokeskus, peruskoulurekisteri)

Ikäryhmittäin tarkasteltuna (ks. kuvio 11) erityisoppilaiden opiskelu yleisopetuksen ryhmissä kasvoi tasaisesti alakoulun aikana. Yleinen tavoite opetuksen integroinnin lisäämiseen näkyy siten, että ensimmäisellä luokalla nuoremmissa ikäryhmissä yleisopetuksen ryhmässä opiskelu oli jonkin verran yleisempää kuin vanhemmissa ikäryhmissä. Erot ikäryhmien välillä säilyvät alakoulun ajan. Yläkouluun siirryttäessä yleisopetuksen ryhmässä opiskelevien oppilaiden osuus laskee selvästi heti 7. luokan alussa. Syynä tähän muutokseen on aineenopettajajärjestelmä, joka ei ole yhtä joustava kuin luokanopettajakeskeinen järjestelmä. Tässä vaiheessa osittain yleisopetuksen ryhmässä opiskelevien osuus kasvaa lähes yhtä paljon.³⁴ Sen sijaan erityisryhmässä opiskelevien osuus ei enää muutu yläkoulussa.

³⁴ Nämä tulokset on raportoitu tarkemmin työpaperissa Kirjavainen, Pulkkinen & Jahnukainen, 2013b.

Huomionarvoista kuviossa 11 on myös se, että opetuksen integroinnissa yleisopetukseen on suuria eroja eri ikäryhmien välillä sekä ala- että yläkoulussa. Alakoulun 6. luokalla ikäryhmien väliset erot olivat suurimmillaan noin 20 prosenttiyksikön suuruisia. Myös yläkoulun päättyessä 9. luokalla ero oli yhtä suuri. Kun vuoden 1993 ikäryhmässä yleisopetuksen ryhmässä opetettavien erityisoppilaiden osuus oli 9. luokalla hieman yli viisi prosenttia, oli se vuoden 2002 ikäryhmässä jo 25 prosenttia. Erityisesti vuosiluokilla 7–9 eri ikäryhmien oppilaat ovat olleet hyvin erilaisessa tilanteessa opetuksen järjestämispaikan suhteen. Tämä havainto koskee myös osittain yleisopetuksen ryhmässä ja erityisryhmässä opiskeleita.

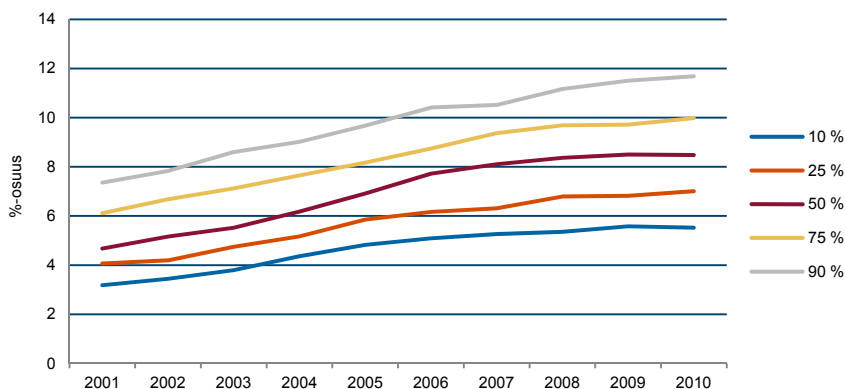


KUVIO 11. Yleisopetuksen yhteydessä opetettavien erityisoppilaiden osuus ikäryhmittäin aloitusvuoden mukaan vuosiluokilla 1–9 vuosina 2001–2010. (Lähde: Tilastokeskus, peruskoulurekisteri)

3.2 Kuntakohtaiset erot erityisopetuksen tarjonnassa ja järjestelyissä

3.2.1 Erityisopetuksen kehitystrendit kunnissa vuosina 2001–2010

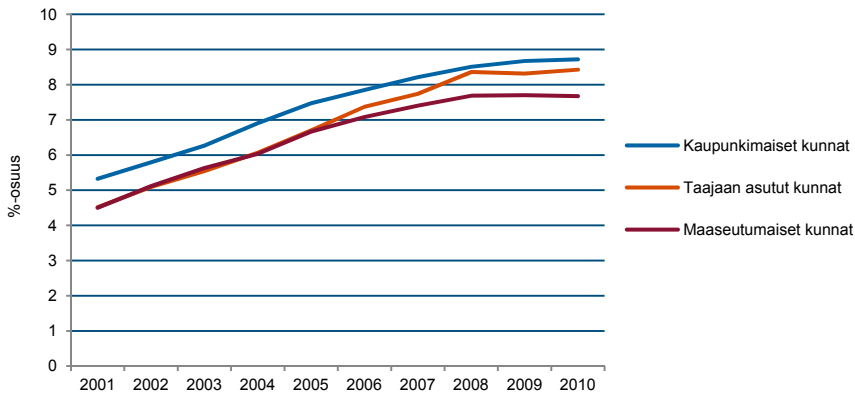
Tarkastuksessa selvitettiin myös kuntien välisiä eroja erityisopetuksen tarjonnassa peruskoulurekisterin aineiston pohjalta. Saatujen tulosten mukaan erot olivat suhteellisen suuria ja ne ovat kasvaneet tarkastelujakson aikana. Kuviossa 12 on esitetty *erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden prosenttiosuuden kehitys* eri kunnissa prosenttipisteiden mukaan. Siitä nähdään, että 10 prosentissa kuntia erityisoppilaiden osuus oli alle 3,2 prosenttia ja 90 prosentissa kuntia alle 7,4 prosenttia vuonna 2001. Eli ero näiden prosenttipisteiden välillä oli 4,2 prosenttiyksikköä. Vuonna 2010 tämä ero oli kasvanut 6,2 prosenttiyksikköön. Erityisoppilaiden osuus oli yli 11,7 prosenttia 10 prosentissa kuntia vuonna 2010. Puolessa kunnista erityisoppilaiden osuus oli suurempi kuin 8,5 prosenttia vuonna 2010.



KUVIO 12. Kuntien erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden osuus prosenttipisteiden mukaan vuosiluokilla 1–9 vuosina 2001–2010. (Lähde: Tilastokeskus, peruskoulurekisteri)

Kuntatyypin mukaan tarkasteltuna erityisoppilaiden osuus on ollut koko tarkastelujakson ajan korkein kaupunkimaisissa kunnissa (ks. kuvio 13). Eroa maaseutumaisiin kuntiin on ollut koko ajan noin prosenttiyksikön verran. Taajaan asutuissa kunnissa erityisoppilaiden osuus oli tarkastelu-

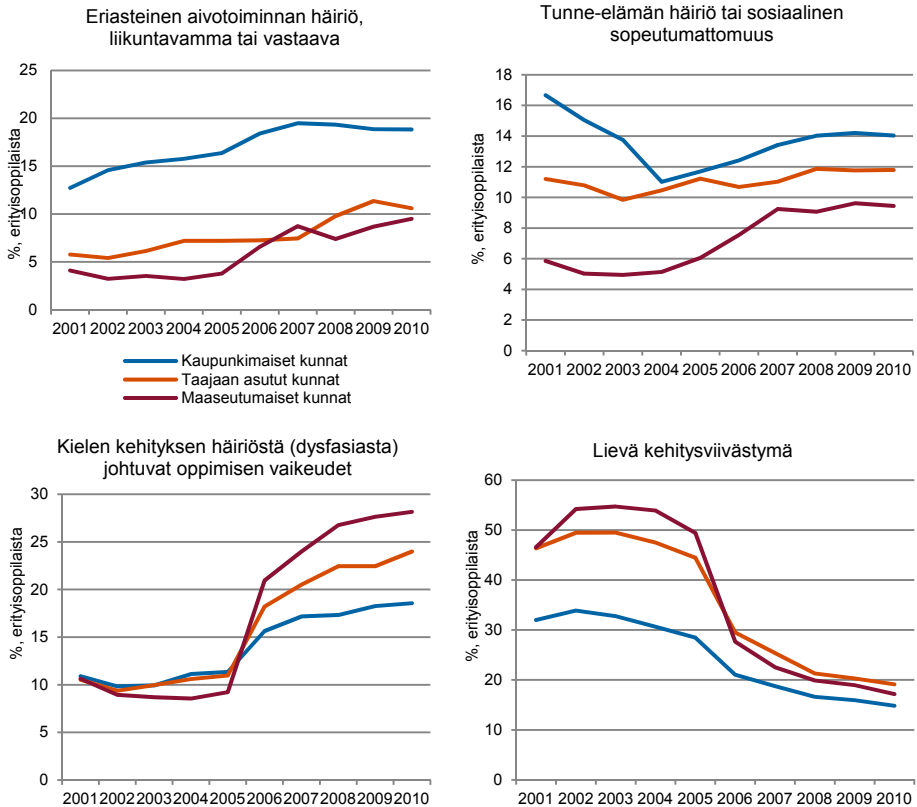
jakson alkupuolella yhtä suuri kuin maaseutumaisissa kunnissa, mutta se nousi jakson lopulla lähelle kaupunkimaisia kuntia.



KUVIO 13. Erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden osuus kaupunkimaisissa, taajaan asutuissa ja maaseutumaisissa kunnissa vuosiluokilla 1–9 vuosina 2001–2010. (Lähde: Tilastokeskus, peruskoulurekisteri)

Kuntatyypin mukaan tarkasteltuna erot erityisopetukseen oton ja siirron perusteissa olivat suhteellisen suuria. Kuviossa 14 on esitetty yleisimpien siirron perusteiden osuudet (erityisoppilaista) kuntatyypin mukaan. Eriasteinen aivotoiminnan häiriö, liikuntavamma tai vastaava perusteena oli selvästi yleisempi kaupunkimaisissa kunnissa kuin taajaan asutuissa tai maaseutumaisissa kunnissa. Ero oli koko tarkastelujakson ajan noin 10 prosenttiyksikköä. Myös tunne-elämän häiriö tai sosiaalinen sopeutumattomuus olivat yleisempiä kaupunkimaisissa kunnissa. Ero taajaan asuttuihin kuntiin oli kuitenkin vain muutaman prosenttiyksikön suuruinen.

Kielen kehityksen häiriöstä johtuvat oppimisvaikeudet yleistyivät perusteena vuodesta 2006, jolloin vastaavasti lievän kehitysviivästyvän käyttö perusteena väheni. Vuoteen 2006 asti kielen kehityksen häiriöstä johtuvien oppimisen vaikeuksien osuus perusteista oli kaikissa kuntatyypeissä noin 10 prosenttia. Seuraavan kahden vuoden aikana peruste yleistyi, ja maaseutumaisissa kunnissa lähes 30 prosentilla erityisopetuksen oppilaista oli tämä peruste vuonna 2010. Kaupunkimaisissa kunnissa prosenttiosuus oli alle 20. Vuoteen 2006 asti lievä kehitysviivästyminen oli maaseutumaisissa kunnissa selvästi yleisin peruste erityisopetukselle ja sen osuus oli noin 50 prosenttia. Kaupunkimaisissa kunnissa tämän perusteen osuus oli noin 30 prosenttia. Vuoden 2006 jälkeen erot kuntatyyppien välillä tasaantuvat, ja tämä peruste oli noin 15 prosentilla kaupunkimaisten ja 20 prosentilla maaseutumaisten kuntien erityisoppilaista.

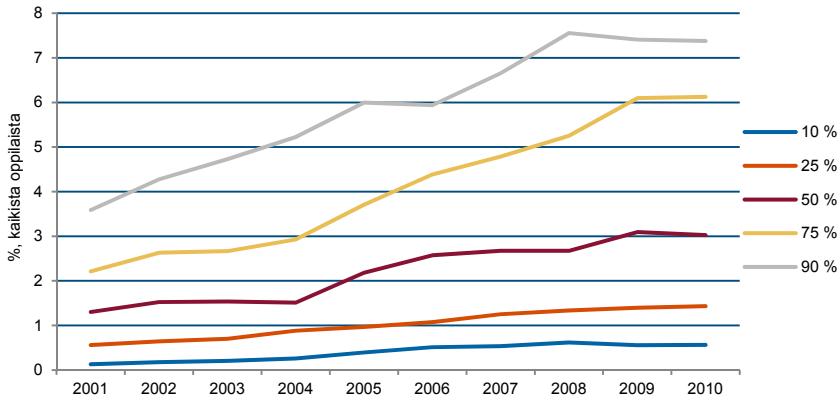


KUVIO 14. Eriasteisen aivotoiminnan häiriön, liikuntavamman tai vastaavan (ylempi kuva vasemmalla), tunne-elämän häiriön tai sosiaalisen sopeutumattomuuden (ylempi kuva oikealla), kielen kehityksen häiriöstä johtuvien oppimisvaikeuksien (alempi kuva vasemmalla) ja lievän kehitysviivästymän (alempi kuva oikealla) osuudet erityisopetukseen otetuista ja siirretyistä oppilaista kuntatyyppin mukaan vuosiluokilla 1–9 vuosina 2001–2010. (Lähde: Tilastokeskus, peruskoulurekisteri)

On selvää, ettei erityisopetuksen peruste voi vaihdella näin paljoa luonnollisten syiden perusteella eri kuntatyypeissä. Tulokset osoittavat sen, että erityisopetukseen oton tai siirron ensisijainen peruste näyttäisi olevan jossain määrin satunnainen. Erot heijastelevat todennäköisimmin kuntien vaihtelevia käytäntöjä erityisopetuksen järjestämisessä.

Tarkasteltaessa erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden *opetusjärjestelyjä* kuntatyyppin mukaan nähdään, että samalla, kun yleistä oppimäärää suorittavien erityisoppilaiden osuus perusopetuksen oppilaista on kasvanut selvästi vuosina 2001–2010, myös kuntien väliset erot ovat kasvaneet (ks. kuvio 15). Erityisesti ylimmässä 50 prosentissa kuntia kas-

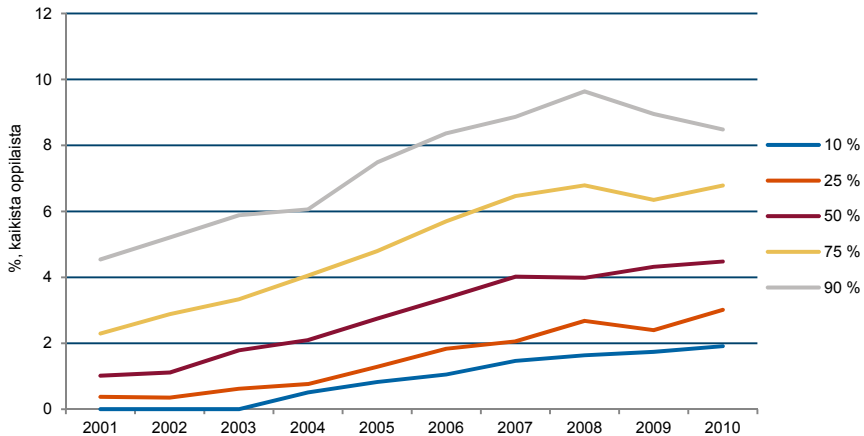
vu on ollut suurta. Samanlainen kehitys havaittiin myös tarkasteltaessa osittain yksilöllistetyn oppimäärän suorittaneiden osuutta.³⁵ Yhtenä taitekohtana on ollut vuosi 2004, jonka jälkeen erojen kasvu jyrkkeni. Kyseisenä vuonna otettiin käyttöön nykyiset opetussuunnitelmien perusteet.



KUVIO 15. Yleistä oppimäärää suorittavien erityisoppilaiden osuus (perusopetuksen oppilaista) kunnissa prosenttipisteiden perusteella vuosiluokilla 1–9 vuosina 2001–2010. (Lähde: Tilastokeskus, peruskoulurekisteri)

Jos osittain yksilöllistettyä oppimäärää suorittavien osuuden kehitystä tarkastellaan vielä perusopetuksen oppilasmäärään suhteutettuna 9. vuosiluokan osalta, nähdään, että erot kuntien välillä ovat kasvaneet selvästi (ks. kuvio 16). Vuonna 2001 puolessa kuntia osuus oli noin prosentin suuruinen. Vuonna 2010 se oli jo yli neljä prosenttia. Pienenä taitekohtana kehityksessä on vuosi 2004, jolloin otettiin käyttöön nykyiset opetussuunnitelmat. Tämän jälkeen erityisesti ylimmässä 50 prosentissa kuntia kasvu oli suhteellisen suurta, joskin se on kääntynyt laskuun vuoden 2008 jälkeen. Aina vuoteen 2004 asti kymmenessä prosentissa kuntia osittain yksilöllistettyä oppimäärää suorittavia ei ollut yhdeksännellä luokalla lainkaan. Vuonna 2010 tämän prosenttipisteen raja oli siirtynyt noin kahteen prosenttiin. Vuonna 2010 ylimmän ja alimman prosenttipisteen erotus oli lähes 7 prosenttiyksikköä kun se vuonna 2001 oli vajaan viisi prosenttiyksikköä. Kymmenessä prosentissa kuntia osittain yksilöllistettyä oppimäärää suoritti yli 8,5 prosenttia perusopetuksen 9. luokkalaisista vuonna 2010.

³⁵ Nämä tulokset on raportoitu työpaperissa Kirjavainen, Pulkkinen & Jahnukainen, 2013a.



KUVIO 16. Osittain yksilöllistetyn oppimäärän suorittaneiden osuus (kaikista oppilaisista) kunnissa prosenttipisteiden perusteella 9. vuosiluokalla vuosina 2001–2010. (Lähde: Tilastokeskus, peruskoulurekisteri)

Kuntien väliset erot *opetuksen järjestämipaikan* suhteen olivat melko suuria, mutta ne pysyivät suhteellisen vakaina vuosien 2001–2010 aikana.³⁶ Yleisintä yleisopetuksen ryhmässä opiskelu oli maaseutumaisissa kunnissa, sillä niissä vajaa kolmasosa erityisoppilaisista opiskeli kokonaan yleisopetuksessa vuonna 2010. Kaupunkimaisissa ja taajaan asutuissa kunnissa yleisopetuksessa opiskelevien erityisoppilaiden osuus oli tarkastelujakson alussa alle 15 prosenttia, mutta nousi kaupunkimaisissa kunnissa vuoteen 2010 mennessä 30 prosenttiin. Taajaan asutuissa kunnissa kehitys oli hieman kaupunkimaisia kuntia hitaampi.

Kunnan erityisopetuksen järjestelyjä tarkasteltiin tarkastuksessa myös Herfindahlin indeksin avulla, joka on alkujaan kehitetty eri toimialojen kilpailutilanteen arviointiin. Indeksillä kuvataan sitä, kuinka keskityneet tai kilpaillut jonkin toimialan markkinat ovat. Kuntiin ja erityisopetukseen sovellettuna Herfindahlin indeksin avulla on mahdollista kuvata sitä, kuinka hajautetusti erityisopetukseen otetut ja siirretyt oppilaat on sijoitettu eri kouluihin kunnan sisällä. Tämän tarkastelun tulosten perusteella erityisoppilaiden opetuksen hajauttaminen eri kouluihin on hieman lisääntynyt vuodesta 2001 vuoteen 2010. Myös hajonta eli kuntien väliset erot ovat kasvaneet jonkin verran.

³⁶ Myös nämä tulokset on esitetty tarkemmin työpaperissa Kirjavainen, Pulkkinen & Jahnukainen, 2013a.

3.2.2 Erityisopetuksen järjestämisen kuntien väliset erot tapauskuvausten perusteella

Oppilaiden tukea ja tuen toimintaprosesseja kunnissa selvitettiin haastatteluiden yhteydessä kerättyjen viiden tapausesimerkin avulla. Tapausesimerkit kuvasivat oppilaita, joilla on selvää tuen tarvetta. Kuntien edustajia pyydettiin vastaamaan jokaisesta tapausesimerkistä kysymyksiin, joilla pyrittiin selvittämään tukeen liittyvää päätösprosessia, annettavaa tukea ja tuen seuranta.

Ajankohtana, jolloin tapausesimerkkien vastauksia pyydettiin kunnilta, meneillään oli perusopetuslain muutoksen edellyttämät opetussuunnitelmien muutostyö ja tuen prosessien päivittäminen vastaamaan uutta lakia. Siten kuntien vastaukset heijastelevat tilannetta lakimuutoksen jälkeen ja antavat kuvaa siitä, miten kunnat ovat saattaneet käytäntöjään uuden lain-säädännön mukaiseksi.

Vanhemmat mukana oppilaan tuen suunnittelussa

Perusopetuslain³⁷ 17 §:n mukaan ennen erityisen tuen päätöstä tulee neuvotella oppilaan huoltajan kanssa. Myös perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa vuodelta 2004³⁸ korostetaan yhteistyötä vanhempien kanssa. Vuonna 2011 voimaan tulleessa perusopetuslain muutoksen³⁹ 16 §:ssä todetaan, että tehostetun tuen oppimissuunnitelma on laadittava, ellei siihen ole ilmeistä estettä, yhteistyössä oppilaan ja huoltajan sekä tarvittaessa oppilaan muun laillisen edustajan kanssa. Lakimuutoksen myötä päivitettyissä opetussuunnitelman perusteissa⁴⁰ todetaan myös, että huoltajalle ja oppilaalle tulee antaa tietoa tukitoimista sekä mahdollisuus esittää näkemyksensä tuen antamisessa.

Tapausesimerkkien vastausten perusteella kunnat käsittelevät oppilaan asioita yhteistyössä vanhempien kanssa. Kunnat ilmoittivat, että oppilaan asiasta keskustellaan aina vanhempien kanssa ja pyydetään lupaa käsitellä sitä useimmiten oppilashuoltoryhmässä. Vanhempien tahdonvastaisia päätöksiä kunnissa ei vastausten perusteella juurikaan tehdä. Poikkeuksena oli yksi kunta, joka ilmoitti yhden esimerkkitapauksen osalta olevansa

³⁷ *Perusopetuslaki 642/2010.*

³⁸ *Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004.*

³⁹ *Laki perusopetuslain muuttamisesta 24.6.2010/642.*

⁴⁰ *Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset, Opetushallitus, 2010.*

valmis tekemään erityisen tuen päätöksen koulun henkilökunnan sitä vahvasti puoltaessa vastoin vanhempien tahtoa.

Oppilaan tukea käsitellään pääsääntöisesti moniammatillisesti

Perusopetuslain muutosta perusteltiin muun muassa sillä, että tuesta päättäessä asiantuntijalausunnoilla oli liian suuri painoarvo. Lakimuutoksella tilannetta haluttiin muuttaa siten, että opetusjärjestelyissä korostuisi koulun ammattihenkilöstön pedagogiseen osaamiseen perustuva arvio. Pedagogisen selvityksen ja arvion yhtenä tietolähteenä voidaan käyttää asiantuntija-arvioita. Näiden hankkimista ei enää kuitenkaan vaadita samoin kuin aikaisemmassa laissa. Uudessa laissa haluttiin korostaa sitä, että oppilaan saamaa tukea tulisi suunnitella moniammatillisesti, ja uusi laki velvoittaa, että tehostettua ja erityistä tukea tulee käsitellä moniammatillisesti oppilashuoltotyössä.

Esimerkkitapausten pohjalta voidaan sanoa, että uuden lain muodolliset vaatimukset täyttyivät kuntien käytännöissä. Niissä tapauksissa, joissa kunta ilmoitti antavansa tai harkitsevansa oppilaalle tehostettua tai erityistä tukea, oppilaan tuen järjestämistä käsiteltiin moniammatillisessa oppilashuoltoryhmässä. Käsitteilyä varten oppilaalle laadittiin joko pedagoginen arvio tai pedagoginen selvitys harkittavan tuen muodon mukaan sekä oppimissuunnitelma tai henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma (HOJKS). Monessa kunnassa hankittiin tai harkittiin näiden selvitysten lisäksi myös muiden koulun ulkopuolisten asiantuntijoiden lausuntoja päätösten tueksi etenkin silloin, kun harkittiin erityisen tuen antamista oppilaalle.

Luokanopettaja alakoulussa ja luokanvalvoja yläkoulussa olivat pääsääntöisesti keskeisessä roolissa ja vastuussa oppilaan tuen käsittelystä. Heidän vastuullaan oli yleensä prosessin aloitus, tarvittavien pedagogisten asiakirjojen laadinta ja asian vieminen oppilashuoltoryhmän käsittelyyn. Sen sijaan erityisopettajan rooli oli yhtä esikoulussa aloittavaa tapausta lukuun ottamatta vähäisempi. Muutamassa pienemmässä kunnassa myös erityisopetuksen koordinaattorilla oli keskeinen vastuu tuen käsittelyssä. Näiden lisäksi kahdessa alakoulua käyvän oppilaan tapauksessa koulun rehtorilla tai johtajalla oli vastuullinen rooli asian käsittelyssä monessa kunnassa.

Suurimmassa osassa kuntia ja esimerkkitapauksia tuen tarpeen määrittelyssä keskeinen toimija oli oppilashuoltoryhmä. Myös opettajalla/opettajilla oli monessa tapauksessa tärkeä rooli. Poikkeuksena oli jälleen tapaus, jossa oppilas oli esiopetuksessa. Tässä tapauksessa lastentar-

hanopettajalla tai erityislastentarhanopettajalla ja päiväkodin johtajalla oli keskeinen rooli tuen määrittelyssä.

Suurimmissa kunnissa toimi erityisopetuksesta vastaava virkamies, joka muun muassa allekirjoitti erityisen tuen päätökset. Tällä toiminnalla pyrittiin varmistamaan se, että tuen muodot olivat yhteneväiset ja oppilaita kohdeltiin tasavertaisesti eri puolilla kuntaa. Pienissä kunnissa päätökset keskittyivät luonnostaan yhdelle henkilölle.

Tarkastuksen perusteella ei ole mahdollista arvioida sitä, kuinka hyvin kyseiset kunnat ovat lähteneet toteuttamaan uuden lain henkeä. Etenkin niissä muutamassa kunnassa, jotka olivat tulleet mukaan tehostetun ja erityisen tuen kehittämishankkeeseen vasta viimeisen vuoden aikana, lain vaatimien muutosten kirjaaminen ja läpivienti olivat vielä meneillään. Opetusministeriön tehostetun ja erityisen tuen kehittämishankkeen loppuraportin⁴¹ tulosten perusteella hankkeen kunnat olivat vielä vuoden 2010 lopulla lain hengen toteuttamisessa hyvin eri vaiheissa sen mukaan, missä vaiheessa ne olivat tulleet mukaan kehittämistoimintaan ja kuinka paljon ne ylipäänsä olivat olleet mukana erilaisissa opetustoimen kehittämishankkeissa.

Tuen taso vaihtelee kunnittain

Perusopetuslaki ja -asetus samoin kuin opetussuunnitelman perusteet määrittelevät sen prosessin, jolla annettavasta tuesta päätetään. Sen sijaan annettavan tuen sisältöä ei lainsäädännössä määritellä kovin tarkasti. Tämä näkyy kuntien vaihtelevina käytäntöinä tukea annettaessa. Ne tulivat edellä ilmi käsiteltäessä kuntien välisiä eroja tilastotietojen valossa. Samoin ne näkyivät tuen toteutuksessa 10 kunnan tapausesimerkeissä. Joissakin tapauksissa erot kuntien välillä olivat huomattavia ja annettavan tuen taso vaihteli yleisestä tuesta omassa opetusryhmässä erityiseen tukeen erityisryhmässä.

Tapausesimerkeistä esikoulussa aloittavan tytön, jolla oli todettu keskivaikkea dysfasia, osa kunnista oli valmiita sijoittamaan pienryhmään erityisen tuen turvin ja pidentämään hänen oppivelvollisuuttaan 11 vuoteen heti esiopetuksen alussa. Joissakin kunnissa taas oppilas olisi ollut tehostetun tuen piirissä yleisopetuksen ryhmässä. Tuen muodot vaihtelivat myös suhteellisen paljon. Muutamassa pienemmässä kunnassa oppilas olisi opiskellut yleisopetuksen ryhmässä tai pienryhmässä ja saanut henkilökohtaisen avustajan tai vaihtoehtoisesti erityisopettajan tukea muutaman tunnin viikossa sekä puheterapiaa. Muutama kunta ilmoitti, että opetuksessa olisi

⁴¹ Ahtiainen ym., 2012.

ollut käytössä kielellinen kuntoutus, strukturoitu oppimisympäristö, eriyttäminen, kuvakommunikaatio ja erilaiset ryhmittelyt.

On mielenkiintoista huomata, että tapausesimerkkien valossa oppilaan, jolla oli käyttäytymishäiriö, opetus olisi sekä ala- että yläkoulussa järjestetty pääsääntöisesti yleisen tuen turvin, siitäkkin huolimatta, että viime vuosina käyttäytymishäiriö tai sosiaalinen sopeutumattomuus ovat olleet yksi yleisimmistä syistä ottaa tai siirtää oppilas erityisopetukseen. Tapausesimerkeistä kaksi oli sellaisia, joissa oppilaalla oli käyttäytymishäiriö. Toinen oppilaista oli 1. luokalla ja toinen 7. luokalla. Molemmissa tapauksissa kyse oli sellaisista oppilaista, joilla käyttäytymisen ongelmat olivat vielä lieviä.

Ensimmäisellä luokalla opiskellut poika, jolla oli ollut jatkuvia käyttäytymishäiriötä ja ADHD:hen viittaavia oireita, olisi pääsääntöisesti saanut yleistä tukea, ja opetus olisi järjestetty yleisopetuksen ryhmässä. Joissakin kunnissa tuki olisi ollut tehostettua tukea, ja yhdessä kunnassa olisi myös harkittu erityistä tukea ja siirtoa erityisryhmään. Hänen osaltaan myös tuki vaihteli yleisestä seurannasta lähes kokoaikaisen avustajan ja erityisopettajan antamaan tukeen. Suurimmassa osassa kuntia oppilaan ryhmässä olisi ollut avustaja osan ajasta helpottamassa luokkatilanteita. Useassa kunnassa mainittiin, että käytössä oli myös opetuksen strukturointi sekä itse opetuksessa että oppimisympäristössä.

Toinen käytöshäiriötä käsitellyt tapaus oli yläasteella ollut tyttö, joka oli murrosiän kynnyksellä ja jolla oli aiempien oppimisvaikeuksien lisäksi tästä johtuvia ongelmia. Myös tämä oppilas olisi saanut useimmissa kunnissa yleistä tukea omassa ryhmässään. Lisäksi yhtä kuntaa lukuun ottamatta hän olisi saanut erityisopettajan tukea sekä tukiovetusta. Osassa kuntia mainittiin myös opetuksen eriyttäminen.

Tehostettu tuki oli yleisin muoto kolmannella luokalla olleelle tytölle, jolla oli selviä FASD-oireista johtuvia oppimisvaikeuksia. Osassa kuntia tuki olisi kuitenkin ollut yleistä tukea ja yhdessä kunnassa hänet olisi siirretty erityisen tuen piiriin ja erityisryhmään. Opetus olisi suurimmassa osassa kuntia järjestetty hänen omassa yleisopetuksen ryhmässä, jossa hänellä olisi ollut avustaja ainakin osan aikaa apuna. Osassa kuntia tukena olisi ollut myös osa-aikaisesti erityisopettaja. Opetuksen eriyttäminen tuen muotona mainittiin kaikissa muissa paitsi yhdessä kunnassa. Myös opetuksen strukturointi mainittiin lähes yhtä usein. Puolet kunnista mainitsi yhtenä tuen muotona tukiovetuksen, ja muutamassa kunnassa mainittiin myös erilaiset opetuksen apuvälineet.

Myös yläkoulussa olleen pojan saama tuki vaihteli kunnasta toiseen. Poika oli jo alakoulussa siirrettyä erityisopetukseen eriasteisten oppimisvaikeuksien vuoksi, ja yläkoulussa hän oli yhä enemmän jäänyt jälkeen muutamissa keskeisissä aineissa. Joissakin kunnissa oppilas olisi siirretty

kokonaan erityisryhmään vanhempien toiveiden mukaisesti. Osassa kuntia tätä toivetta ei välttämättä olisi toteutettu vaan poika olisi jatkanut yleisopetuksen ryhmässä. Useassa kunnassa oppilas olisi opiskellut osittain yleisopetuksen ryhmässä eli vaikeimmissa aineissa opetus olisi ollut pienryhmässä ja helpommissa aineissa yleisopetuksen ryhmässä. Osassa kuntia oppilaan oppiaineita olisi myös yksilöllistetty.

Myös oppilashuollon palveluissa oli eroja

Yksi uudistetun perusopetuslain tavoite oli tuoda oppilashuollon palvelut kiinteäksi osaksi oppilaan tukea selkeyttämällä hallinnonalojen ammattihenkilöiden yhteistyötä oppilashuollossa. Perusopetuslakiin lisättiin säännökset salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta oppilashuoltotyöhön osallistuvien henkilöiden välillä. Näiden säännösten tarkoituksena oli selkeyttää oppilashuollossa toimivien oikeutta opetuksen järjestämisen kannalta välttämättömien tietojen luovuttamiseen.

Oppilashuollon palvelujen eriarvoiseen tarjontaan kunnissa on viime vuosina kiinnitetty huomiota useaan otteeseen.⁴² Myös tässä tarkastuksessa saatiin tapausesimerkkien valossa viitteitä siitä, että palvelujen laajuus ja laatu vaihtelevat kunnittain. Myös haastattelujen yhteydessä useassa kunnassa myönnettiin, että psykologi- ja kuraattoripalveluja ei ollut riittävästi tarjolla. Yhdeksi syyksi mainittiin se, ettei henkilöstöä yrityksistä huolimatta oltu saatu palkattua vähäisen tai puuttuvan hakijamäärän vuoksi.

Oppilaan tukea suunniteltaessa oppilashuollon tuki tulisi tarvittaessa kytkeä osaksi kokonaisuutta. Tarkastuksessa käytetyillä tapausesimerkeillä oli osalla selkeää tarvetta myös oppilashuollon palveluihin, erityisesti niillä oppilailla, joilla ongelmana oli käytöshäiriö tai vuorovaikutuksen ongelmat sosiaalisissa tilanteissa. Kaikki kunnat tarjosivat vastauksissaan oppilaille oppilashuollollista tukea. Eniten tarjottiin kuraattorin ja psykologin palveluita. Nämä tuen muodot olivat selvästi yleisempiä yläkoulussa kuin alakoulussa, vaikka alakoulunkin puolella yhdellä tapausesimerkeistä oli suhteellisen vakavia käyttäytymisongelmia. Puolet kunnista ilmoitti tässä tapauksessa, että oppilas saisi myös kuraattorin tai psykologin tukea tai keskusteluapua käyttäytymisongelmiin ja ryhmätilanteisiin. Yläkoulussa vastaavassa tilanteessa samoin tekivät yhtä poikkeusta lukuun ottamatta kaikki kunnat. Esikouluikäiselle oppilaalle, jolla oli keskivaikea kielen kehityksen häiriö, puolet kunnista mainitsi puheterapeutin palvelut. Niissä kunnissa, joissa psykologipalvelut olivat sosiaalitoimen alaisuudessa, py-

⁴² Rimpelä ym. (2010); Valtioneuvoston oikeuskansleri, Dnro OKV/6/50/2011.

rittiin tekemään tiivistä yhteistyötä sosiaalitoimen kanssa. Myös terveydenhoitajan tai lääkärin palvelut mainittiin useammin yläkoulussa kuin alakoulussa.

Tuen seurannassa vaihtelevat käytännöt

Uudessa perusopetuslaissa kunnat veloitetaan seuraamaan ja tarkistamaan erityisen tuen päätöksiä perusopetuksen nivelvaiheissa eli toisen vuosiluokan jälkeen sekä ennen seitsemännelle vuosiluokalle siirtymistä. Tehostetun tuen seurantaa ei laissa eikä päivitettyissä opetussuunnitelmien perusteissa säädellä. Seurannan suhteen kuntien käytännöt vaihtelivat, mutta suurimmassa osassa kuntia tuen tarvetta arvioitiin vähintään kerran lukukaudessa. Jokaisen esimerkkitapauksen osalta noin puolet kunnista ilmoitti, että tuen toimivuutta ja tarvetta arvioitaisiin 2–8 viikon kuluttua tuen aloittamisesta. Kaikissa kunnissa ja kaikissa tapauksissa tukea arvioi useimmiten luokka-asteen mukaan joko luokanopettaja tai luokanvalvoja sekä oppilashuoltoryhmä.

3.2.3 Erityisoppilaiden osuuteen vaikuttaneet tekijät kunnissa

Edellä kuvattiin erityisoppilaiden määrän ja osuuden kasvua eri tavoin. Tarkastuksessa selvitettiin myös tilastollisten mallien avulla sitä, mitkä tekijät selittävät erityisoppilaiden osuutta kunnissa.⁴³ Tarkastelujakso kattoi vuodet 2001–2010, ja mukana olivat kaikki kunnat. Erityisoppilaiden osuutta selittävät tekijät jaoteltiin toisaalta erityisopetuksen tarjontaan ja toisaalta sen kysyntään liittyviksi.

Kuten edellä tarkastuksen rajauksissa todettiin, tarkastuksessa ei selvitetty sitä, millä tavoin vuoden 2010 valtionosuuksien laskentakriteereiden muutos vaikutti erityisoppilaiden osuuteen. Muutoksen vaikutuksia ei toistaiseksi ole selvitetty. Erityisoppilaiden osuus on kuitenkin kääntynyt laskuun uudistuksen jälkeen vuonna 2011, joten rahoitusjärjestelmän muutoksella on saattanut olla jonkinasteisia vaikutuksia kuntien erityisen tuen päätöksiin. Yhdysvalloista saadut tutkimustulokset tukevat tätä oletusta. Niiden mukaan niissä osavaltioissa, joissa on siirrytty väestöpohjaiseen erityisopetuksen rahoitukseen, erityisoppilaiden osuus väheni muutoksen jälkeen.⁴⁴ Rahoituksen kannustimet selittivät erään arvion mukaan noin 40

⁴³ *Tarkastelun yksityiskohtaiset tulokset on raportoitu työpaperissa Kirjavainen, Pulkkinen & Jahnukainen, 2013c.*

⁴⁴ *Cullen, 2003; Dhuey & Lipscomb, 2011; Kwak, 2010.*

prosenttia erityisoppilaiden osuuden kasvusta.⁴⁵ Dhueyn ja Lipscombin (2011) tulosten mukaan rahoituksen muutoksen seurauksena laski erityisesti niiden erityisoppilaiden osuus, joiden oppimisvaikeudet johtuivat lievemmistä ongelmista ja joiden diagnoosit ja erityisopetuksen tarve perustuivat enemmän subjektiiviseen arviointiin. Kwakin (2010) tulosten mukaan erityisoppilaiden osuus laski erityisesti pienissä koulupiireissä.

Yllä referoiduista tutkimuksista poiketen tässä tarkastuksessa keskityttiin kunnan yleisen rahoitustilanteen, oppilasrakenteen ja perusopetuksen yleisen toimintaympäristön vaikutuksiin. Erityisopetuksen tarjontatekijöitä kuvattiin kunnan rahoitustilannetta mittaavalla verotuloilla asukasta kohti. Olettamuksena oli, että verotulojen kasvaessa myös mahdollisuudet erityisopetuksen tarjoamiseen paranevat. Toinen rahoitukseen liittyvä muuttuja oli valtionosuudet asukasta kohti. Niissä kunnissa, joissa verotulot ovat alhaiset, valtionosuuksilla on suurempi merkitys lakisääteisten palvelujen kattamisessa. Kolmas kuntien rahoitustilannetta kuvaava muuttuja oli vuosikate asukasta kohti. Vuosikate osoittaa sen tulorahoituksen, joka juoksevien menojen maksamisen jälkeen jää jäljelle käytettäväksi investointeihin, sijoituksiin ja lainojen lyhennyksiin. Vuosikate on keskeinen kateluku arvioitaessa tulorahoituksen riittävyttä. Perusoletus on, että tulorahoitus on riittävä, jos vuosikate on vähintään käyttöomaisuuden poistojen suuruisen.

Erityisopetuksen kysyntään vaikuttavia tekijöitä analyysissa olivat kunnan koulutustaso, vieraskielisten oppilaiden osuus⁴⁶ ja yläkoulun oppilaiden osuus. Kansainvälisissä tutkimuksissa on havaittu, että erityisopetuksen tarve on suurempi niillä alueilla, joissa asukkaiden sosioekonominen tausta on heikko. Edellä kuvatut tarkastelut ovat puolestaan osoittaneet sen, että Suomessa erityisoppilaita on suhteessa enemmän yläkoulussa kuin alakoulussa.

Kunnan perusopetuksen toimintaympäristöä kuvattiin perusopetuksen oppilasmäärällä sekä perusopetusta antavien koulujen lukumäärällä. Näiden lisäksi malleissa oli mukana erityisopetuksen opetuspaikkojen keskittyneisyyttä kuvaava normeerattu Herfindahlin indeksi, joka kuvaa sitä, kuinka keskitetysti tai hajautetusti erityisopetusta kunnassa annetaan. Mitä

⁴⁵ Cullen, 2003.

⁴⁶ *Mallit estimoitiin myös aineistolla, joissa yhtenä selittäjänä oli vieraskielisten (muun kuin suomen-, ruotsin- tai saamenkielisten) oppilaiden osuus. Koska tämä muuttuja oli saatavana vasta vuodesta 2005 lähtien, nämä mallit estimoitiin aineistolla, jossa oli vuodet 2005–2010. Vieraskielisten oppilaiden osuudella ei ollut tilastollisesti merkittävää vaikutusta selitettäviin muuttujiin muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta, joten näitä tuloksia ei raportoida tässä työssä. Estimointitulokset on saatavilla Tarkastusvirastosta.*

pienempi indeksin arvo on, sitä hajautuneemmin erityisoppilaat on sijoitettu eri kouluihin. Indeksi saa arvoja nollan ja ykkösen väliltä. Malleissa oli myös dummy-muuttuja kaupunkimaisille kunnille, ja tällä kontrolloitiin muun muassa sitä, että vaativampi, erityisosaamista vaativa erityisopetus on eri puolilla Suomea keskitetty kaupungeissa sijaitseviin erityiskouluihin. Yleinen kehitystrendi kontrolloitiin malleissa vuosimuuttujalla.

Tarkastelussa selitettävänä muuttujana oli erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden osuuden lisäksi erityisoppilaiden osuus siirron perusteen mukaan luokiteltuna. Vaikeimpien vammojen osuutta kuvasi muuttuja, jossa oli autismin tai Aspergerin oireyhtymän, näkövamman, kuulovamman ja vaikean kehitysviivästymän yhteenlaskettu osuus suhteutettuna perusopetuksen vuosiluokkien 1–9 oppilasmäärään. Näiden perusteiden taustalla on pääsääntöisesti suhteellisen yksiselitteinen, lääketieteelliseen diagnoosiin perustuva vamma tai oppimisvaikeus, ja ne ovat ensimmäisellä luokalla yleisimmät erityisopetukseen otton tai siirron perusteet. Toinen muuttuja kuvasi ns. lievempien siirron perusteiden osuutta, ja niitä olivat eriasteinen aivotoiminnan häiriö, liikuntavamma tai vastaava, lievä kehitysviivästymä ja kielen kehityksen häiriöstä (dysfasiasta) johtuvat oppimisen vaikeudet. Nämä perusteet yleistyivät perusopetuksen ensimmäisten vuosien jälkeen ja olivat pääasiallisia siirron perusteita yläkoulussa. Niiden taustalla ei ole yleensä yhtä selkeää lääketieteellistä syytä tai vammaa kuin edellisen muuttujan kohdalla. Viimeisessä muuttujassa käytetään pelkästään tunne-elämän häiriöstä tai sosiaalisesta sopeutumattomuudesta ja muusta syystä erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden osuutta kaikista perusopetuksen oppilaista. Nämä kaksi perustetta ovat yleisimpiä perusteita erityisopetukseen siirrolle alakoulun viimeisillä luokilla ja yläkoulussa, ja voidaan olettaa, että esimerkiksi resurssien niukkuus ja kunnan taloudellinen tilanne rajoittavat ensimmäiseksi näiden oppilaiden siirtoa erityisoppilaaksi.

Aineisto kattoi kaikki perusopetusta järjestävät kunnat vuosilta 2001–2010. Se analysoitiin yhdistämällä kaikki vuodet paneeliaineistoksi ja käyttämällä pienimmän neliösumman menetelmän lisäksi paneeliaineistojen analyysiin tarkoitettua kiinteiden vaikutusten mallia. Tässä menetelmässä kuntakohtaiset kiinteät vaikutukset on kontrolloitu. Tämä tarkoittaa sitä, että jos jollakin kunnalla on koko ajanjakson ajan ollut jokin erityisopetuksen toimintapolitiikka, tämä tulee kiinteillä vaikutuksilla otetuksi huomioon. Kunnan varallisuus vaikuttaa erityisopetuksen tarjontaan samoin kuin valtionosuudet.

Saatujen tulosten mukaan kuntien varallisuudella oli vaikutusta erityisoppilaiden osuuteen. Kaikki käytetyt kunnan rahoitustilannetta kuvanneet muuttujat olivat tilastollisesti merkitseviä. Verotulot ja valtionosuudet

asukasta kohti vaikuttivat positiivisesti erityisoppilaiden osuuteen ja vuosikate negatiivisesti. Verotettavien tulojen vaikutus oli suurempi kuin valtionosuuksien vaikutus. Kun tarkasteltiin rahoitusmuuttujien vaikutuksia kolmen yksityiskohtaisemman ryhmittelyn avulla, yksiselitteisten perusteiden osalta kuntien rahoitustilanteella ja perusopetuksen toimintaympäristöllä ei oletusten mukaisesti ollut yhteyttä erityisoppilaiden osuuteen. Kun selitettävänä muuttujana käytettiin lievempiä perusteita, valtionosuuksilla oli positiivinen vaikutus. Kaikkein lievimpien siirtoperusteiden osalta verotuloilla oli positiivinen vaikutus erityisoppilaiden osuuteen. Kunnan rahoitustilannetta kuvaava vuosikate asukasta kohti vaikutti negatiivisesti erityisoppilaiden osuuteen, eli mitä vähemmän kunnassa jäi rahaa lakisääteisten menojen jälkeen investointien kattamiseen, sitä suurempi oli erityisoppilaiden osuus. Tämä tulos oli yllättävä ja saattaa viitata siihen, että niissä kunnissa, joissa rahoitustilanne on ollut heikko, kynns lisärahoituksen hankkimiseen siirtämällä oppilaita erityisopetukseen on ollut matalammalla.

Perusopetuksen toimintaympäristöä kuvaavista tekijöistä ainoastaan yläkoulun oppilaiden osuus vaikutti positiivisesti erityisoppilaiden osuuteen. Yksityiskohtaisemmassa ryhmittelyssä tällä tekijällä oli vaikutusta lievimmissä perusteissa eli tunne-elämän häiriön tai sosiaalisen sopeutumattomuuden ja muiden syiden osuuteen. Tämä tulos vahvistaa kuvaa siitä, että erityisopetus on selvästi yleisempää yläkoulussa kuin alakoulussa. Sillä, kuinka keskitetysti tai hajautetusti erityisopetusta kunnassa tarjotaan, oli myös vaikutusta erityisoppilaiden osuuteen. Niissä kunnissa, joissa erityisopetus on hajautetumpaa, erityisoppilaiden osuus oli korkeampi. Yksityiskohtaisemman ryhmittelyn perusteella vaikutus kohdistui juuri lievempiin perusteisiin, joilla ilmeisesti herkemmin siirretään erityisopetukseen, jos tarjonta on hajautettua.

3.3 Erityisopetuksen resurssit

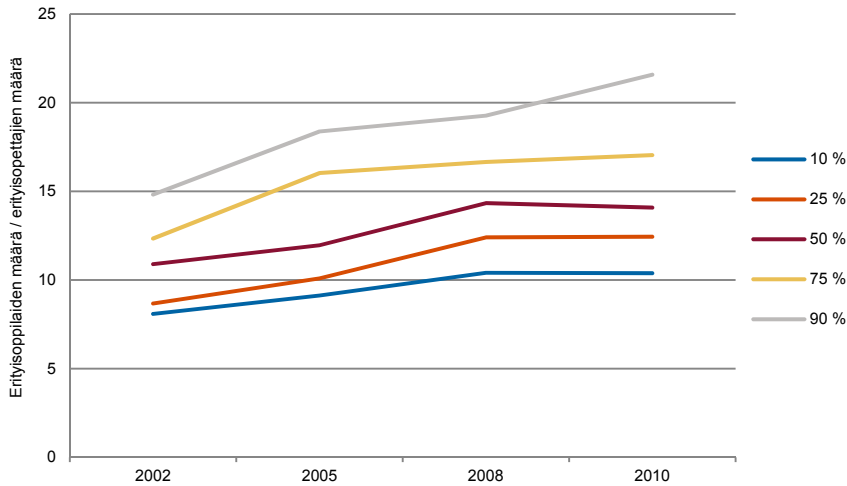
Kuten edellä jo luvussa 2 todettiin, erityisopetuksen osuuden selvittäminen kustannuksista on vaikeaa siksi, että kyse on sellaisesta yleisopetuksen ohessa tai sijasta annettavasta opetuksesta, jonka laajuus vaihtelee tapauskohtaisesti. Tässä tarkastuksessa erityisopetukseen käytettyjä resursseja arvioitiin lähinnä Tilastokeskuksen keräämien opettajatietojen pohjalta. Näiden lisäksi raportoidaan joitakin Opetushallituksen ja Terveystieteiden tutkimuskeskuksen keräämiä tilastotietoja.

Erityisopetuksen ryhmäkoot ja erityisopettajien määrä ja kelpoisuus

Tuoreimman saatavilla olevan arviointitiedon perusteella ryhmäkoon määrittävää asetusta noudatettiin hyvin. Vuoden 2008 opettajakyselyn tietojen perusteella ryhmäkoot erityisopetuksessa olivat pääsääntöisesti yleisen suosituksen mukaisia.⁴⁷ Keskimäärin erityisopetuksen ryhmissä opiskeli alle kuusi oppilasta, ja maksimissaan niissä oli 20–28 oppilasta. Näin suuret opetusryhmät olivat kuitenkin poikkeuksia, sillä kymmenen oppilaan tai sitä pienempien opetusryhmien osuus oli luokkamuotoisessa erityisopetuksessa 96 prosenttia ja osa-aikaisessa erityisopetuksessa 89 prosenttia. Erityiskouluissa keskimääräinen ryhmäkoko oli alle seitsemän oppilasta, ja suurimmissa ryhmissä oli korkeintaan 12 oppilasta. Vuodelta 2010 osa-aikaisen erityisopetuksen ja erityisopetuksen ryhmäkokoja ei enää raportoitu.

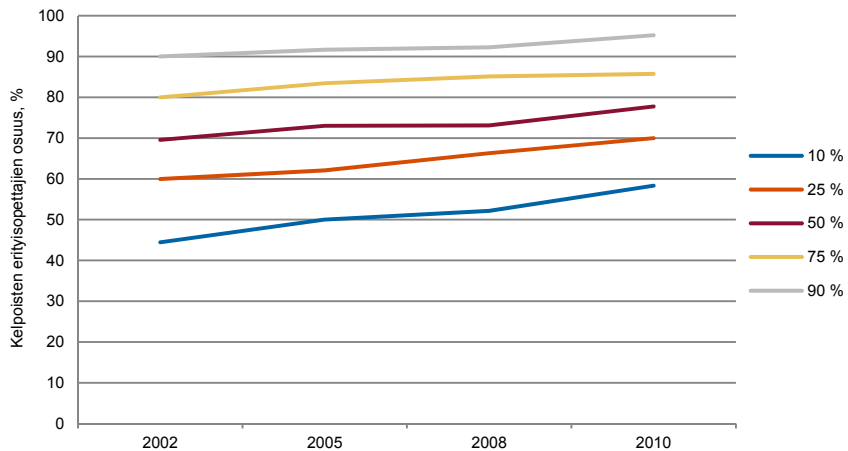
Erityisoppilaiden määrä suhteessa erityisopettajien määrään kasvoi vuodesta 2002 vuoteen 2010 (ks. kuvio 17). Samalla erot kuntien välillä lisääntyivät. Vuonna 2002 kymmenessä prosentissa kuntia oli vähintään 15 erityisoppilasta yhtä erityisopettajaa kohti, kun taas kymmenessä prosentissa kuntia oli enintään kahdeksan erityisoppilasta yhtä erityisopettajaa kohti. Vuonna 2010 ylimmässä desiilissä erityisoppilaiden määrä suhteessa erityisopettajien määrään oli noussut yli 21 oppilaan.

⁴⁷ Opetusministeriö, 2008.



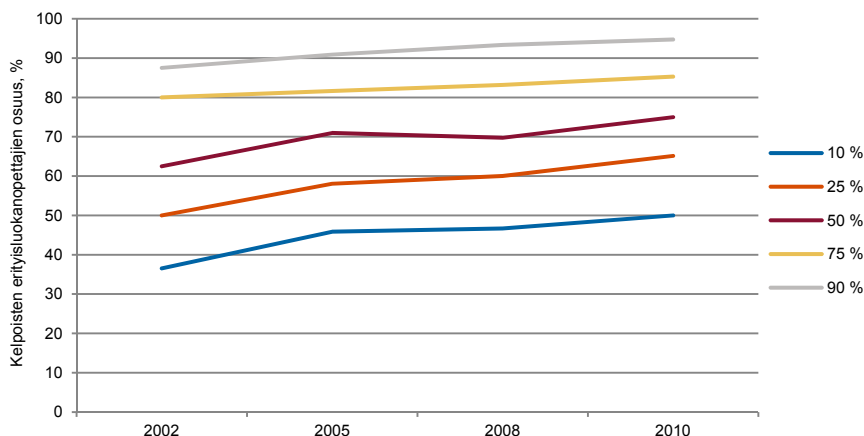
KUVIO 17. Erityisoppilaiden määrä suhteessa erityisopettajien määrään prosenttipisteiden perusteella vuosiluokilla 1–9 vuosina 2002, 2005, 2008 ja 2010. (Lähde: Tilastokeskus, opettajakysely)

Kelpoisten erityisopettajien määrä kasvoi vuodesta 2002 vuoteen 2010. Kuntien välillä oli kuitenkin suuria eroja kelpoisten erityisopettajien osuuksissa, ja erot pysyivät lähes samanlaisina koko tarkasteluajanjakson. Vuonna 2002 kymmenessä prosentissa kuntia vähintään 90 prosenttia erityisopettajista oli kelpoisia, kun taas kymmenessä prosentissa kuntia enintään 45 prosenttia erityisopettajista oli kelpoisia (kuvio 18). Vuoteen 2010 kelpoisten erityisopettajien osuus nousi siten, että kymmenessä prosentissa kuntia kelpoisten osuus oli vähintään 95 prosenttia ja kymmenessä prosentissa kuntia taas kelpoisia oli enintään 58 prosenttia.



KUVIO 18. Kelpoisten erityisopettajien osuudet kunnissa prosenttipisteiden perusteella vuosiluokilla 1–9 vuosina 2002, 2005, 2008 ja 2010. (Lähde: Tilastokeskus, opettajakysely)

Erityisluokanopettajista kelpoisia oli hieman harvempi kuin osa-aikaisista erityisopettajista. Kelpoisten osuus kuitenkin kasvoi tarkastelujakson aikana. Vuonna 2002 puolessa kuntia noin 60 prosenttia erityisluokanopettajista oli kelpoisia (kuviokuva 19). Vuonna 2010 osuus oli noussut jo 75 prosentin. Erot kelpoisten erityisluokanopettajien osuuksissa olivat kuntien välillä hieman suurempia kuin kaikkien kelpoisten erityisopettajien osuuksissa. Vuonna 2002 ero alimman ja ylimmän desiilin välillä oli noin 50 prosenttiyksikköä. Vaikka erot kuntien välillä jonkin verran kaventuivat vuodesta 2002 vuoteen 2010, oli ero alimman ja ylimmän desiilin välillä vuonna 2010 kuitenkin 45 prosenttiyksikköä. Vuonna 2010 kymmenessä prosentissa kuntia kelpoisia erityisluokanopettajia oli enintään puolet.



KUVIO 19. Kelpoisten erityisluokanopettajien osuus kunnissa prosenttipisteiden perusteella vuosiluokilla 1–9 vuosina 2002, 2005, 2008 ja 2010. (Lähde: Tilastokeskus, opettajakysely)

Osa-aikainen erityisopetus ja tukiopetus

Osa-aikaisen erityisopetuksen ja tukiopetuksen määrän kehitystä kouluissa on seurattu THL:n ja Opetushallituksen hankkeessa terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä peruskouluissa. Osana tätä hanketta on kyselyjen avulla hankittu tietoa koulujen erityisopetuksen ja oppilashuollon tilasta. Kyselyt on tehty kouluille vuosina 2008, 2009 ja 2011 ja niiden tuloksista on raportoitu Opetushallituksen julkaisemissa raporteissa.⁴⁸ Vaikka näiden kolmen vuoden kyselyjen tulokset eivät olekaan täysin vertailukelpoisia, viittaavat tulokset siihen, että sekä osa-aikaisen erityisopetuksen että tukiopetuksen tarjonta olisi lisääntynyt kouluissa lukuvuodesta 2008–2009 lukuvuoteen 2010–2011. Viimeisimmässä kyselyssä ei ole raportoitu toteutunutta osa-aikaista erityisopetusta ja tukiopetusta, mutta edeltävässä kyselyssä toteutunut opetus oli vähäisempää kuin tarjonta.

Lukuvuonna 2007–2008 erityisopetukseen oli alakouluissa käytettävissä keskimäärin kymmenen tuntia viikossa 100 oppilasta kohden.⁴⁹ Yläkouluissa osa-aikainen erityisopetus oli resursoitu lukuvuonna 2006–2007 siten, että sitä tarjottiin keskimäärin 11 viikkotuntia 100 oppilasta kohden.⁵⁰ Puolessa kouluista tarjonta vaihteli 100 oppilasta kohden kahdeksasta

⁴⁸ Rimpelä ym., 2008; Rimpelä ym., 2010 ja Kumpulainen, 2012.

⁴⁹ Rimpelä ym., 2008.

⁵⁰ Rimpelä ym., 2007.

viikkotunnista 16 viikkotuntiin. Tilastokeskuksen keräämien tietojen mukaan vuonna 2011 osa-aikaista erityisopetusta annettiin 77 prosentille tehostettua tukea saaneista oppilaista ja 34 prosentille erityistä tukea saaneista oppilaista.

THL ja Opetushallitus ovat keränneet kouluista tukiovetuksen määrään liittyviä tietoja lukuvuosilta 2006–2007, 2007–2008 ja 2008–2009. Näiden tietojen perusteella alakoulussa oli tukiovetukseen resursoitu keskimäärin 3,3 viikkotuntia 100 oppilasta kohden lukuvuonna 2008–2009.⁵¹ Hajonta oli kuitenkin suhteellisen suurta siten, että 25 prosentissa kouluja tukiovetuksen resursointi oli pienempää kuin kaksi viikkotuntia 100 oppilasta kohden ja 25 prosentissa kouluja suurempaa kuin 5,3 viikkotuntia 100 oppilasta kohden. Toteutuneita viikkotunteja oli hieman resursoituja vähemmän. Edellisenä lukuvuonna resursointi oli vastaavan kyselyn mukaan jonkin verran suurempaa.⁵² Yläkouluissa tukiovetusta annettiin lukuvuonna 2008–2009 keskimäärin 1,2 viikkotuntia 100 oppilasta kohden.⁵³ Myös yläasteilla tukiovetuksen resursointi oli vähentynyt edellisiin vuosiin verrattuna.⁵⁴

3.4 Erot erityisoppilaiden sosioekonomisessa taustassa

Kansainvälisten tutkimustulosten⁵⁵ mukaan erityisoppilaiden sosiaalinen tausta on keskimääräistä heikompi ja maahanmuuttajataustaiset ja alempien sosiaaliluokkien oppilaat ovat yliedustettuina erityisoppilaiden joukossa. Käytöshäiriöt ja muut lievemmat perusteet ovat selvästi yleisempiä sosiaalisesti heikompiosaisilla. Suomessa ei ole aiemmin selvitetty laajasti erityisoppilaiden sosiaalista taustaa. Tässä tarkastuksessa sosiaalista taustaa oli mahdollista selvittää niiltä erityisopetukseen otetuilta ja siirretyiltä oppilailta, jotka olivat suorittaneet perusopetuksen osittain yksilöllistetyn tai pääosin tai kokonaan yksilöllistetyn tai harjaantumisopetuksen (vuonna 2009 toiminta-alueittain järjestetty opetus) oppimäärän. Saatujen tulosten

⁵¹ Koivula ja Fröjd, 2010.

⁵² Rimpelä ym., 2009.

⁵³ Koivula ja Fröjd, 2010.

⁵⁴ Rimpelä ym., 2007.

⁵⁵ Squires ym., 2012; Banks ym., 2012; Hibel ym., 2010; Dhuey ja Lipscomb, 2010.

mukaan tilanne on Suomessa hyvin samankaltainen kansainvälisten tutkimustulosten kanssa.

Sosioekonomista taustaa kuvattiin tarkastuksessa seitsemällä eri tekijällä vuosina 2004, 2006 ja 2009 perusopetuksen päättäneissä ikäryhmissä. Näitä ovat ylempien toimihenkilöiden osuus (isät ja äidit erikseen), koulutustasomittain, veronalaiset tulot, ahtaasti asuvien talouksien osuus, yksinhuoltajien osuus sekä muun kuin suomen-, ruotsin- tai saamenkielisten osuus (äitien äidinkielen perusteella). Tuloksista nähdään, että niillä erityisopetuksen oppilailla, joiden oppimääriä oli yksilöllistetty, sosioekonominen asema on heikompi lähes kaikilla mittareilla mitattuna verrattuna perusopetuksen oppimäärän suorittaneisiin oppilaisiin. Nämä tulokset on esitetty taulukossa 1.

Ylempien toimihenkilöiden osuus oli selvästi pienempi sekä osittain että pääosin tai kokonaan yksilöllistetyn oppimäärän suorittaneilla. Myös koulutustaso oli vanhemmilla selvästi vähäisempi samoin kuin vanhempien veronalaiset tulot. Ahtaasti asuvien osuus oli suurempi kuin perusopetuksen oppimäärän suorittaneilla. Yksinhuoltajien osuus oli sekin hieman suurempi. Vieraskielisten äitien osuus oli selvästi suurempi pääosin tai kokonaan yksilöllistetyn oppimäärän suorittaneilla. Sen sijaan osittain yksilöllistetyn oppimäärän suorittaneiden joukossa vieraskielisten osuus ei suuresti poikennut perusopetuksen oppimäärän suorittaneista. Se oli jopa alhaisempi vuosina 2006 ja 2009. Erot ryhmien välillä ovat myös hyvin pysyviä ikäryhmästä toiseen.

TAULUKKO 1. Vanhempien sosioekonominen tausta perusopetuksen oppimäärän, perusopetuksen osittain yksilöllistetyn oppimäärän, perusopetuksen pääosin tai kokonaan yksilöllistetyn oppimäärän ja perusopetuksen harjaantumisopetuksen mukaan vuosina 2004, 2006 ja 2009 suorittaneilla ja yhteisvalintaan heti samana vuonna osallistuneilla. (Lähde: Tilastokeskuksen rekisterit)

	Oppilaiden lkm	Ylempiä toimihenkilöitä, isät, %	Ylempiä toimihenkilöitä, äidit, %	Koulutustasomainen	Veronalaiset tulot, ka	Ahtaasti asuvat, %	Yksinhuoltajat, %	Äidinkieli muu (äiti), %
Perusopetuksen oppimäärä								
2004	60 377	9,8	9,4	352	28 777	32,3	12,0	2,8
2006	61 436	10,5	10,0	371	30 585	30,8	12,5	2,9
2009	59 728	11,4	11,0	411	35 552	29,1	12,5	3,5
Perusopetuksen osittain yksilöllistetty oppimäärä								
2004	1 328	2,6	2,1	221	20 544	44,4	14,1	3,2
2006	2 099	2,9	2,7	238	22 034	39,4	16,0	2,4
2009	2 703	3,8	3,7	276	26 494	38,2	16,1	3,0
Perusopetuksen pääosin tai kokonaan yksilöllistetty oppimäärä								
2004	1 415	1,8	1,7	192	18 538	42,6	18,9	5,8
2006	1 622	3,4	2,4	226	22 393	40,9	15,9	5,5
2009	1 461	3,2	3,3	253	25 309	39,3	19,2	4,8
Harjaantumisopetuksen oppimäärä								
2004	121	5,4	8,1	302	24 082	33,1	14,0	2,1
2006	126	4,5	4,0	265	24 876	31,3	12,4	1,5
2009	67	6,4	5,5	326	27 271	26,9	10,9	2,2
Kaikki								
2004	62 891	9,5	9,1	346	28 409	32,7	12,2	2,9
2006	65 228	10,1	9,6	364	30 141	31,3	12,7	3,0
2009	63 870	10,9	10,5	403	34 979	29,6	12,8	3,6

3.5 Siirtyminen toisen asteen opintoihin ja työelämään

3.5.1 Siirtyminen toisen asteen opintoihin ja opintojen edistyminen

Erityisopetusta saaneiden oppilaiden siirtymistä toisen asteen opintoihin heti opintojen päättämistä seuraavana syksynä on aiemmin tarkastellut Karppinen (2008). Hänen vuosien 1998–2004 yhteishakurekisterin tietoihin pohjautuvan tutkimuksen tulostensa mukaan yksilöllistetyn oppimäärän suorittaneilla oli keskimääräistä enemmän ongelmia siirryttäessä opiskelemaan toiselle asteelle. Perusopetuksen päättövuoden lopulla oli yksilöllistetyn oppimäärän suorittaneista noin 20 prosenttia koulutuksen ulkopuolella. Myös pienempien, haastatteluihin tai seuranta-aineistoihin perustuvien tutkimusten tulokset ovat samankaltaisia.⁵⁶

Tarkastuksessa selvitettiin erityisopetuksen oppilaiden siirtymistä toisen asteen opintoihin ja toisen asteen opintojen etenemistä rekisteritietojen perusteella. Koska erityisopetusta saaneita oppilaita ei ole tilastoitu, ainoan lähtökohdan seurannalle antaa yhteisvalinnan kautta saatava tieto siitä, millaisen perusopetuksen oppimäärän oppilas on suorittanut. Kuten edellisistä tarkasteluista on käynyt ilmi, noin kaksi kolmasosaa erityisopetukseen otetuista ja siirretyistä oppilaista ei suorita perusopetuksen oppimäärää vaan sitä on yksilöllistetty yksittäisissä aineissa tai kaikissa aineissa. Vaikeimmin vammaisten opetus on järjestetty toiminta-alueittain, ja he ovat suorittaneet harjaantumisopetuksen tai vuonna 2009 toiminta-alueittain järjestetyn opetuksen oppimäärän. Oppimäärien yksilöllistäminen ja oppivelvollisuuden pidentäminen on edellyttänyt aina päätöstä erityisopetukseen ottamisesta tai siirtämisestä. Yhteisvalinnan kautta saatava tieto oppimäärän yksilöllistämisestä kertoo toisin sanoen sen, että oppilas on saanut perusopetuksen aikana erityisopetusta. Siitä ei kuitenkaan ole tietoa, millaista erityisopetusta oppilas on saanut. Tämä tarkastelu ei myöskään mahdollista niiden erityisoppilaiden erottelamista ja toisen asteen opintojen seurantaa, jotka ovat suorittaneet perusopetuksen oppimäärän. Näitä oppilaita oli noin kolmannes erityisoppilaista. Kuten edellä oppilaiden sosiaalista taustaa kuvaavassa tarkastelussa, myös tässä yksilöllis-

⁵⁶ *Jahnukainen, 1997; Kivirauma, 1997; Lappalainen ja Hotulainen, 2007; Hotulainen ja Lappalainen, 2009; Niemi ym., 2010.*

tettyä oppimäärää suorittaneiden opintoja verrataan perusopetuksen oppimäärän suorittaneisiin.⁵⁷

Opintoja jatkoi toiselle asteelle heti perusopetuksen päättökevään jälkeisenä syksynä noin 92 prosenttia yhteisvalintaan osallistuneista nuorista (ks. taulukko 2). Tarkastellun neljän ryhmän välillä oli kuitenkin selviä eroja. Perusopetuksen oppimäärän suorittaneista toisen asteen opinnot aloitti välittömästi lähes 94 prosenttia yhteisvalintaan osallistuneista nuorista kaikissa kolmessa ikäryhmässä. Perusopetuksen osittain yksilöllistetyt oppimäärän suorittaneista toisen asteen opintoihin välittömästi siirtyi ikäryhmästä riippuen 77–84 prosenttia. Pääosin tai kokonaan yksilöllistetyt oppimäärän suorittaneista opinnot aloitti hieman harvempi. Harjaantumisopetuksen oppilaista jatko-opintoihin siirtyi vain pieni osa.

Ne oppilaat, joiden perusopetuksen oppimääriä oli yksilöllistetty, siirtyivät suurimmaksi osaksi opiskelemaan ammatillisiin oppilaitoksiin toisella asteella. Ainoastaan muutama prosentti osittain yksilöllistetyt oppimäärän suorittaneista aloitti opinnot lukioissa. Pääosin tai kokonaan yksilöllistetyt oppimäärän suorittaneista vastaava prosenttiosuus oli alle yhden.

Toisen asteen opintoihin osallistuminen kasvaa toisena päättökevää seuranneena syksynä muutamalla prosenttiyksiköllä perusopetuksen oppimäärän suorittaneilla. Erityisopetusta saaneet oppilaat siirtyivät muita useammin heti perusopetuksen jälkeen perusopetuksen lisäopetukseen tai muuhun valmistavaan opetukseen, sillä noin neljännes lisäopetuksen oppilaista oli otettu tai siirretty erityisopetukseen. Sen seurauksena toisen asteen opintoja suorittavien osuus kasvoi toisena syksynä noin viisi prosenttiyksikköä yksilöllistetyt oppimäärän suorittaneilla.

Toisen asteen opinnot keskeytyivät kolmanteen syksyyn mennessä osittain ja pääosin tai kokonaan yksilöllistetyt oppimäärän suorittaneilla useammin kuin perusopetuksen oppimäärän suorittaneilla opiskelijoilla. Kun perusopetuksen oppimäärän suorittaneista noin 94 prosenttia suoritti toisen asteen opintoja kolmantena syksynä, oli vastaava prosenttiosuus osittain yksilöllistetyt oppimäärän suorittaneilla 81 prosenttia vuoden 2004 ikäryhmässä ja 78 prosenttia vuoden 2006 ikäryhmässä. Pääosin tai kokonaan yksilöllistetyt oppimäärän suorittaneilla prosenttiosuudet olivat vielä pienemmät.

⁵⁷ *Yhteisvalinnassa käytetty oppimäärien luokittelu poikkeaa jonkin verran Tilastokeskuksen käyttämästä luokittelusta. Tilastokeskuksen käyttämä luokittelu oli kolmiportainen jakautuen yleistä, osittain yksilöllistettyä tai kokonaan yksilöllistettyä oppimäärää opiskeleviin. Viimeiseen luokkaan sisältyi harjaantumisopetuksen tai toiminta-alueittain suoritettu oppimäärä.*

Neljäntenä syksynä opiskelevien osuus vähenee selvästi. Tähän ajankohtaan mennessä opiskelevien ryhmästä ovat poistuneet ne nuoret, jotka ovat suorittaneet toisen asteen opinnot tavoiteaikataulussa eli kolmessa vuodessa. Lukiokoulutuksessa jatkoi noin 11 prosenttia ja ammatillisessa peruskoulutuksessa noin 15 prosenttia vuonna 2004 peruskoulun päättäneistä nuorista ja 18 prosenttia vuonna 2006 peruskoulun päättäneistä.

Muita myöhäisempi opintojen aloitus näkyy yksilöllistetyn oppimäärän suorittaneilla myös siinä, että he osallistuvat perusopetuksen oppimäärän suorittaneita enemmän ammatilliseen peruskoulutukseen neljäntenä syksynä. Osittain yksilöllistetyn oppimäärän suorittaneista ammatillisessa peruskoulutuksessa opiskeli edelleen neljäntenä syksynä noin 26 prosenttia vuonna 2004 perusopetuksen päättäneistä ja noin 30 prosenttia vuonna 2006 perusopetuksen päättäneistä. Perusopetuksen pääosin tai kokonaan yksilöllistetyn oppimäärän suorittaneilla osuudet olivat hieman edellistä ryhmää korkeammat.

TAULUKKO 2. Vuosina 2004, 2006 ja 2009 peruskoulun päättäneiden ja samana vuonna yhteisvalintaan osallistuneiden toisen asteen opintoihin osallistumisosuus (%) neljänä päättökävättä seuranneena syksynä. (Lähde: Tilastokeskus, opiskelijarekisteri).

	Perusopetuksen oppimäärä			Osittain yksilöllistetty oppimäärä			Pääosin tai kokonaan yksilöllistetty oppimäärä			Harjaantumisopetuksen oppimäärä		
	2004	2006	2009	2004	2006	2009	2004	2006	2009	2004	2006	2009
1.syksy												
Lukio, %	55,8	52,5	52,2	2,6	1,9	3,0	0,6	0,4	0,1	0,0	0,0	0,0
Ammat. peruskoulutus, %	37,7	39,6	40,8	77,7	76,1	75,5	66,6	64,4	61,7	5,0	8,7	17,9
Ammat. lisäkoulutus, %	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Aikuislukio, %	0,3	0,8	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Yhteensä, %	93,8	92,9	93,2	80,5	78,2	78,7	67,3	64,8	61,8	5,0	8,7	17,9
2.syksy												
Lukio, %	53,9	51,4		2,6	2,0		0,4	0,4		0,0	0,0	
Ammat. peruskoulutus, %	40,4	42,7		81,8	79,7		72,0	70,8		21,5	23,0	
Ammat. lisäkoulutus, %	0,0	0,1		0,1	0,2		0,1	0,1		0,0	0,0	
Aikuislukio, %	1,2	0,8		0,7	0,2		0,4	0,4		0,0	0,0	
Yhteensä, %	95,6	95,0		85,1	82,1		72,9	71,7		21,5	23,0	
3.syksy												
Lukio, %	52,6	50,1		2,3	1,5		0,3	0,4		0,0	0,0	
Ammat. peruskoulutus, %	39,6	41,9		77,3	74,9		66,7	68,2		28,1	26,2	
Ammat. lisäkoulutus, %	0,5	0,6		0,7	0,9		0,4	0,6		0,0	0,0	
Aikuislukio, %	1,5	1,1		0,7	0,6		0,3	0,4		0,0	0,0	
Ammatikorkeakoulu, %	0,0	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0	
Yliopisto, %	0,0	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0	
Yhteensä, %	94,0	93,5		81,0	77,9		67,7	69,5		28,1	26,2	
4.syksy												
Lukio, %	9,9	9,2		1,1	0,5		0,2	0,3		0,0	0,0	
Ammat. peruskoulutus, %	15,9	17,4		26,1	29,7		30,3	32,9		30,6	23,8	
Ammat. lisäkoulutus, %	0,9	0,8		1,4	1,5		0,9	1,2		0,8	0,0	
Aikuislukio, %	1,5	1,3		0,8	0,5		0,2	0,3		0,0	0,0	
Ammatikorkeakoulu, %	11,1	10,2		0,8	1,1		0,0	0,1		0,0	0,0	
Yliopisto, %	10,3	8,9		0,2	0,1		0,0	0,0		0,0	0,0	
Yhteensä, %	49,6	47,9		30,4	33,5		31,6	34,8		31,4	23,8	
Oppilaiden lkm	60 377	61 436	59 728	1 328	2 099	2 703	1 415	1 622	1 461	121	126	

Noin 20 prosenttia perusopetuksen oppimäärän vuosina 2004 ja 2006 suorittaneista nuorista jatkoi opintoja kolmannella asteella joko ammattikorkeakouluissa tai yliopistoissa heti toisen asteen opintojen jälkeen. Osittain yksilöllistetyn oppimäärän suorittaneista kolmannella asteella opiskeli noin yksi prosentti oppilaista.

Alueelliset erot toisen asteen opintoihin sijoittumisessa olivat osittain ja pääosin tai kokonaan yksilöllistetyn oppimäärän suorittaneilla suhteellisen suuria. Osittain nämä erot heijastelevat eroja aloituspaikkatarjonnassa. Vuonna 2004 perusopetuksen päättäneistä osittain yksilöllistetyn oppimäärän suorittaneista noin 81 prosenttia aloitti heti syksyllä toisen asteen opinnot. Maakunnittain tarkasteltaessa vastaava prosenttiosuus oli alhaisimmillaan 56. Erot pienenivät jonkin verran vuonna 2006 ja 2009 valmistuneilla mutta olivat siitä huolimatta melko suuria. Toisena syksynä erot maakuntien välillä tasoittuivat mutta olivat kuitenkin ääritapauksissa yli kymmenen prosenttiyksikön suuruisia molemmissa ikäryhmissä.

3.5.2 Toisen asteen tutkinnot

Toisen asteen opintoihin osallistumisen lisäksi tarkastuksessa selvitettiin sitä, miten eri perusopetuksen oppimäärän suorittaneet opiskelijat suorittavat toisen asteen tutkinnon tavoiteajassa eli kolmessa vuodessa. Nämä tarkastelut tehtiin vuosina 2004 ja 2006 perusopetuksen päättäneiden ikäryhmistä. Kuten taulukosta 3 käy ilmi, perusopetuksen oppimäärän suorittaneista oppilaista noin 71 prosenttia on suorittanut toisen asteen tutkinnon tavoiteajassa. Ne oppilaat, joiden oppimääriä oli yksilöllistetty, suorittivat toisen asteen tutkintoja selvästi harvemmin tavoiteajassa. Osittain yksilöllistetyn oppimäärän suorittaneista vajaalla puolella oli toisen asteen tutkinto kolmen vuoden jälkeen. Pääosin tai kokonaan yksilöllistetyn oppimäärän suorittaneista noin kolmannes oli suorittanut toisen asteen tutkinnon.

Alueelliset erot tutkintojen suoritusasteessa olivat sekä vuoden 2004 että vuoden 2006 ikäryhmässä suuria.⁵⁸ Perusopetuksen oppimäärän suorittaneilla osuudet vaihtelivat vuoden 2004 ikäryhmässä Pohjanmaan 80 prosentin ja Ahvenanmaan 50 prosentin välillä. Uudellamaalla 65 prosenttia oli suorittanut toisen asteen tutkinnon. Vuoden 2006 ikäryhmässä vaihtelu oli hyvin samankaltainen.

⁵⁸ Tiedot alueellisista eroista on raportoitu työpaperissa Kirjavainen, Jahnukainen & Pulkkinen, 2013.

Osittain yksilöllistetyn oppimäärän suorittaneilla vuoden 2004 ikäryhmässä vaihtelu oli 40 ja 66 prosentin välillä. Alhaisin osuus oli Päijät-Hämeessä ja korkein Keski-Pohjanmaalla. Vuoden 2006 ikäryhmässä vaihtelu maakuntien välillä oli samanlaista: Päijät-Hämeen 35 prosentista Etelä-Pohjanmaan 60 prosenttiin. Pääosin tai kokonaan yksilöllistetyn oppimäärän suorittaneilla prosenttiosuudet olivat alhaisempia ja erot maakuntien välillä suurempia erityisesti vuoden 2004 ikäryhmässä.

TAULUKKO 3. Toisen asteen tutkinnon suorittaneiden osuus vuosina 2004 ja 2006 perusopetuksen päättäneillä perusopetuksen oppimäärien mukaan. (Lähde: Tilastokeskus, tutkintorekisteri)

	Perusopetuksen oppimäärä		Osittain yksilöllistetty oppimäärä		Harjaantumisopetuksen oppimäärä		Pääosin tai kokonaan yksilöllistetty oppimäärä		Yhteensä	
	2004	2006	2004	2006	2004	2006	2004	2006	2004	2006
2.syksy										
Lukiotutkinto, %	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ammatillinen perustutkinto, %	0,01	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,01	0,01
Muu tutkinto, %	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Yhteensä, %	0,01	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,01	0,01
3.syksy										
Lukiotutkinto, %	0,5	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,3
Ammatillinen perustutkinto, %	0,1	0,1	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Muu tutkinto, %	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Yhteensä, %	0,6	0,4	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,1	0,5	0,4
4.syksy										
Lukiotutkinto, %	46,0	43,7	1,1	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	43,9	41,1
Ammatillinen perustutkinto, %	25,3	27,3	46,9	45,8	0,8	4,0	36,1	35,8	25,9	28,1
Muu tutkinto, %	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Yhteensä, %	71,2	71,0	48,0	46,6	0,8	4,0	36,1	35,8	69,8	69,2

3.5.3 Työllisyystilanne

Koulutustietojen lisäksi tarkastuksessa selvitettiin näiden neljän eri ryhmän työmarkkinatilannetta neljänä perusopetuksen päättösyksyä seuraavana syksynä. Tiedot ovat peräisin Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastosta, joka kuvaa vuoden lopun tilannetta. Työssäkäyntitilaston tilastointia muutettiin vuonna 2005. Koska vuonna 2004 perusopetuksen päättäneiden 1. syksyn tiedot eivät ole vertailukelpoisia muiden tietojen kanssa, niitä ei esitetä tässä.⁵⁹

Taulukosta 4 nähdään, että ensimmäisenä syksynä opiskelijoina oli keskimäärin 93 prosenttia vuonna 2006 perusopetuksen päättäneistä nuorista. Vuonna 2009 prosenttiosuus oli yhden prosenttiyksikön suurempi. Työllisiä tai työttömiä valmistumista seuranneena vuodenvaihteena oli vain murto-osa. Noin kuusi prosenttia nuorista oli luokassa muu toiminta.

Kuten jo edellä havaittiin, opiskelijoiden määrä nousee hivenen toisena syksynä. Työllisten ja työttömien osuus pysyy hyvin pienenä myös toisena vuonna peruskoulun jälkeen. Työllisten osuus nousee noin neljännekseen kolmantena vuonna. Osittain yksilöllistetyn ja pääosin tai kokonaan yksilöllistetyn oppimäärän suorittaneista myös työttömänä olevien osuus nousee valmistumista seuraavan kahden vuoden jälkeen. Viimeisenä seurantavuotena työttömänä oli vuonna 2004 perusopetuksen päättäneistä osittain yksilöllistetyn oppimäärän suorittaneista nuorista noin 12 prosenttia ja pääosin tai kokonaan yksilöllistetyn oppimäärän suorittaneista nuorista noin 16 prosenttia. Vuonna 2006 valmistuneilla vastaavat osuudet olivat 20 prosenttia ja 23 prosenttia. Perusopetuksen oppimäärän suorittaneilla työttömyysprosentti oli selvästi näitä kahta ryhmää pienempi ja vastaavasti työllisyysprosentti selvästi suurempi.

Myös ryhmään muu toiminta kuuluvien osuus pienenee lukuun ottamatta viimeistä vuotta, jolloin se nousee selvästi aikaisempia vuosia korkeammalle tasolle nuorten miesten tullessa varusmies- ja siviilipalvelusikänsä. Huomattavaa kuitenkin on, että muu toiminta kasvaa ainoastaan perusopetuksen oppimäärän suorittaneilla. Työttömänä neljännen vuoden syksyllä oli yhteensä vuoden 2004 ikäryhmästä noin 7 prosenttia ja vuoden 2006 ikäryhmästä noin 12 prosenttia nuorista.

Työttömyys oli molempina vuosina selvästi yleisempää yksilöllistetyn oppimäärän suorittaneilla. Osittain yksilöllistetyn oppimäärän vuonna 2006 suorittaneista työttömänä oli kolmen vuoden jälkeen viidennes. Pää-

⁵⁹ Tiedot löytyvät työpaperista Kirjavainen, Jahnukainen & Pulkkinen, 2013.

osin tai kokonaan yksilöllistetyn oppimäärän suorittaneista työttömänä oli lähes neljäsosa.

Alueelliset erot työttömyysasteessa olivat osittain ja pääosin tai kokonaan yksilöllistetyn oppimäärän suorittaneilla suuria.⁶⁰ Kun Keski-Pohjanmaalla osittain yksilöllistetyn oppimäärän suorittaneista oli työttömänä noin 3 prosenttia, nousi Pohjois-Karjalassa osuus 24 prosenttiin vuoden 2004 ikäryhmässä. Kuten jo edellä havaittiin, vuoden 2006 ikäryhmässä työttömyysaste oli koko maassa noin 5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin vuoden 2004 ikäryhmässä. Alueelliset erot olivat edelleen selviä: Keski-Pohjanmaalla työttömänä oli 11 prosenttia ja Keski-Suomessa 27 prosenttia. Pääosin tai kokonaan yksilöllistetyn oppimäärän suorittaneilla työttömyysaste oli molemmissa ikäryhmissä keskimäärin korkeampaa ja alueelliset erot molemmissa ikäryhmissä ääripäissä noin 20 prosenttiyksikön suuruisia.

⁶⁰ Tiedot on raportoitu tarkemmin työpaperissa Kirjavainen, Jahnukainen & Pulkkinen, 2013.

TAULUKKO 4. Peruskoulun vuosina 2004, 2006 ja 2009 päättäneiden pääasiallinen toiminta (%) peruskoulun päättöä seuraavana neljänä syksynä (vuoden viimeisen viikon tilanne). (Lähde: Tilastokeskus, työssäkäyntitilasto)

	Perusopetuksen op- pimäärä			Osittain yksilöllis- tetty oppimäärä			Harjaantumisope- tuksen oppimäärä			Pääosin tai kokonaan yksilöllistetty oppi- määrä			Yhteensä		
	2004	2006	2009	2004	2006	2009	2004	2006	2009	2004	2006	2009	2004	2006	2009
1. syksy															
Opiskeilija, %	93,6	94,1	83,4	81,9	80,4	83,4	14,3	22,4	22,4	70,7	69,5	92,5	92,5	92,8	
Työllinen, %	0,1	0,0	0,2	0,1	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,4	0,3	0,1	0,1	0,1	
Työtön, %	0,2	0,2	1,1	0,9	1,1	1,1	0,0	0,0	0,0	1,4	1,8	0,2	0,2	0,3	
Muu, %	6,1	5,7	16,3	17,0	16,3	16,3	85,7	77,6	77,6	27,3	29,1	7,1	7,1	6,7	
2. syksy															
Opiskeilija, %	94,6	94,7	82,8	80,4	80,4	82,8	24,8	26,2	26,2	72,1	71,3	93,7	93,7	93,5	
Työllinen, %	2,1	1,0	6,6	5,0	5,0	6,6	0,0	1,6	1,6	6,5	5,4	2,3	2,3	1,2	
Työtön, %	0,8	0,7	2,9	3,0	3,0	2,9	2,5	0,0	0,0	5,4	4,8	1,0	1,0	0,9	
Muu, %	2,4	3,4	7,3	11,3	11,3	7,3	72,7	71,4	71,4	15,6	18,3	2,9	2,9	4,2	
3. syksy															
Opiskeilija, %	72,2	69,0	64,5	59,3	59,3	64,5	28,1	30,2	30,2	58,9	60,8	71,6	71,6	68,4	
Työllinen, %	24,1	27,1	22,9	26,1	26,1	22,9	0,8	0,8	0,8	15,3	16,6	23,8	23,8	26,8	
Työtön, %	1,2	1,3	4,4	6,4	6,4	4,4	0,8	0,8	0,8	9,5	6,5	1,5	1,5	1,6	
Muu, %	2,3	2,4	7,7	8,0	8,0	7,7	70,3	67,5	67,5	15,7	15,8	2,9	2,9	3,0	
4. syksy															
Opiskeilija, %	27,9	28,7	22,0	25,0	25,0	22,0	31,4	25,4	25,4	27,1	30,0	27,7	27,7	28,6	
Työllinen, %	47,4	39,2	38,2	28,7	28,7	38,2	4,1	2,4	2,4	25,1	14,9	46,6	46,6	38,2	
Työtön, %	6,2	11,8	11,6	19,5	19,5	11,6	0,8	1,6	1,6	16,0	23,1	6,5	6,5	12,3	
Muu, %	18,2	19,9	27,3	26,4	26,4	27,3	63,6	69,8	69,8	31,1	31,6	18,7	18,7	20,5	

3.6 Erityisopetuksen vaikutukset

Resurssien tehokkaan allokoinnin kannalta on tärkeää saada tietoa erityisopetuksen vaikutuksista ja vaikuttavuudesta. Erityisopetuksen tavoitteena on taata kaikille oppilaille mahdollisuus opiskella omien taitojen edellyttämällä tavalla ja suoriutua oppivelvollisuudesta. Erityisopetus on tuloksellista silloin, kun tämä tavoite toteutuu. Tavoitteen yleisyyden vuoksi vaikuttavuuden mittaamiseen ei ole olemassa yhtä tai edes useampaa yksiselitteistä mittaria.

Luotettavaa tutkimustietoa erityisopetuksen vaikuttavuudesta on suhteellisen vähän. Ongelmana on ollut se, etteivät oppilaat valikoidu erityisopetukseen satunnaisesti. Koska tätä valikoitumismekanismia ei ole mahdollista täydellisesti havainnoida, erityisopetuksen vaikutukset sekoittuvat valikoitumisen vaikutuksiin. Luotettava vaikutusten arviointi edellyttäisi sitä, että erityisopetusta saaneiden oppilaiden tuloksia (koulumenestys, jatko-opintoihin siirtyminen, työllistyminen jne.) olisi mahdollista verrata sellaisiin oppilaisiin, joilla on muuten samanlaiset ominaisuudet mutta jotka eivät ole saaneet erityisopetusta. Tällaisen kokeellisen asetelman luominen on vaikeaa ja myös kyseenalaista.

Koska luonnollisen koeasetelman luominen on vaikeaa, erityisopetuksen vaikuttavuutta arvioineet tutkimukset ovat perustuneet viime aikoina ns. kvasikokeellisiin tutkimusasetelmiin. Saadut tulokset ovat olleet vaihtelevia. Joissakin tutkimuksissa erityisopetuksella on ollut positiivisia vaikutuksia oppilaiden koulumenestykseen⁶¹ tai oppilaiden käyttäytymiseen oppimistilanteissa⁶². Suurimmassa osassa tutkimuksia vaikutuksia ei kuitenkaan ole voitu osoittaa tai ne ovat olleet negatiivisia.⁶³ Erityisopetuksella ei myöskään ole havaittu olevan ns. spillover-vaikutusta, eli erityisoppilaiden osuuden kasvu ikäryhmässä ei ole parantanut ikäryhmän keskimääräistä suoritustasoa.⁶⁴ Kaikki edellä mainitut tutkimukset koskevat joko Yhdysvaltoja, Englantia tai Israelia.

Jonkin verran on myös tutkittu sitä, miten erityisopetuksen oppilaiden integrointi yleisopetuksen ryhmään vaikuttaa suoritustasoon. Yhdysval-

⁶¹ Hanushek, 2002; Lavy ja Schlosser, 2005.

⁶² Morgan ym., 2010.

⁶³ Morgan ym., 2010; Keslair ym., 2012; Crawford ja Vignoles, 2010; Meschi ym., 2010.

⁶⁴ Keslair ym., 2012.

loissa tehdyn tutkimuksen mukaan erityisoppilaiden opetus yleisopetuksen ryhmässä ei heikentänyt muiden oppilaiden suorituksia.⁶⁵ Englannissa tehdyssä tutkimuksessa yhteys oli heikosti negatiivinen.⁶⁶ Tähän tutkimukseen liittyi kuitenkin joitakin menetelmällisiä ongelmia, joiden vuoksi tuloksiin pitää suhtautua varauksella. Kanadalaisella aineistolla saadut tulokset puolestaan olivat sen suuntaisia, ettei yleisopetuksen ryhmässä opiskelevilla erityisoppilailta ollut juurikaan vaikutusta muiden oppilaiden suoritustasoon.⁶⁷ Sen sijaan tunne-elämän ongelmista kärsivien erityisoppilaiden opettaminen yleisopetuksen ryhmässä heikensi Yhdysvalloissa tehdyn tutkimuksen mukaan muiden oppilaiden suoritustasoa matematiikassa ja lukemisessa, joskin lukemisessa tulokset olivat herkkiä käytetylle tilastolliselle mallille.⁶⁸

Suomessa erityisopetuksen vaikutuksia ei vastaavalla tavalla ole tutkittu. Sen sijaan Lappalainen ja Hotulainen (2007) ovat tarkastelleet erityisen tuen tarpeessa olleiden oppilaiden jatko-opintoihin ja työelämään siirtymistä. Heidän aineistonsa käsitti erään pohjoissuomalaisen kaupungin yleisopetuksen koulun yhden vuosiluokan oppilaat, joita seurattiin kahdeksan vuoden ajan. Lappalaisen ja Hotulaisen tulosten mukaan niiden oppilaiden eteneminen, joilla oli paljon erityisen tuen tarvetta 8. luokalla, ei ollut perusopetuksen jälkeen niin suoraviivaista kuin niiden oppilaiden, joilla ei ollut tuen tarvetta tai se oli vähäistä.

Tässä tarkastuksessa erityisopetuksen vaikutusta arvioitiin malleilla, joissa testattiin erityisoppilaiden osuuden vaikutusta toiselle asteella opiskelevien osuuteen perusopetuksen päättövuo­den syksyllä, päättövuo­ta seuraavana syksynä ja kaksi vuotta päättövuo­den jälkeen.⁶⁹ Lisäksi vaikutusta arvioitiin toisen asteen tutkin­non suorittaneiden osuuteen ja työttömien osuuteen neljäntenä syksynä. Käytetty aineisto oli koulukohtainen, ja se koski perusopetuksen vuosina 2004, 2006 ja 2009 päättäneitä. Neljän vuoden seurantatiedot aineistossa olivat kahdesta ensimmäisestä ikäryhmästä. Vuoden 2009 ikäryhmästä oli ainoastaan tieto ensimmäiseltä syksyltä. Analyysissa erityisoppilaat oli jaoteltu neljään eri ryhmään sen mukaan, millaisen oppimäärän he olivat suorittaneet. Näitä olivat yleisen oppimäärän, osittain yksilöllistetyn ja pääosin tai kokonaan yksilöllistetyn oppimäärän suorittaneet. Neljäntenä ryhmänä olivat oppilaat, jotka olivat

⁶⁵ Hanushek ym., 2002.

⁶⁶ Dyson ym., 2004.

⁶⁷ Friesen ym., 2010.

⁶⁸ Fletcher, 2010.

⁶⁹ *Analyysi ja sen tulokset on raportoitu yksityiskohtaisesti työpaperissa Kirjavainen, Jahnukainen & Pulkkinen, 2013.*

suorittaneet harjaantumisopetuksen oppimäärän tai vuonna 2009 opetuksen, joka oli järjestetty toiminta-alueittain.

Vaikka analyysin kertoimilla ei ole kausaalista tulkintaa, antavat ne kuvan erityisopetuksen vaikutuksista. Nämä vaikutukset voivat olla joko suoria tai epäsuoria vaikutuksia. Jos erityisopetukseen siirron yhteydessä koulujen käytettävät resurssit pysyvät muuttumattomina, voi oppilaan saama lisätuki olla pois muista opetuksen resursseista. Tämän seurauksena voi muiden oppilaiden koulutyö kärsiä. On myös mahdollista, että heikosti menestyvän oppilaan saama erityinen tuki parantaa epäsuorasti koko ikäryhmän suoritustasoa. Siitäkin huolimatta, että opettajilla on vähemmän aikaa muille oppilaille, voivat erityisopetukseen siirretyt oppilaat parantaa koko koulun opetuksen tasoa sitä kautta, että lisäävun turvin luokassa on parempi työrauha.

Saatujen tulosten mukaan erityisopetuksen oppilaiden osuudella oli pääsääntöisesti negatiivinen vaikutus toisella asteella opiskelevien osuuteen. Poikkeuksena oli yleistä oppimäärää ja osittain yksilöllistettyä oppimäärää suorittaneiden osuus, joilla ei ollut tilastollisesti merkitsevää vaikutusta toisena syksynä toisella asteella opiskelevien osuuteen. Erityisoppilaiden osuudella oli negatiivinen vaikutus myös neljäntenä syksynä toisen asteen tutkinnon suorittaneiden osuuteen. Sen sijaan työttömien osuuteen neljännen vuoden lopulla erityisoppilaiden osuudella ei ollut vaikutusta.

4 Tarkastusviraston kannanotot

Tässä tarkastuksessa tavoitteena oli selvittää erityisopetuksen järjestelyjä ja vaikutuksia yksityiskohtaisemmin kuin tähän mennessä on tehty ja pyrkiä antamaan kuvaa siitä, miten hyvin perusopetuslain yleinen tavoite tukea ikäkauden ja edellytysten mukaisesti kaikkien oppilaiden tervettä kasvua ja kehitystä toteutuu. Tarkastuksessa selvitettiin laajojen rekisteriaineistojen avulla erityisopetuksessa tapahtuneita muutoksia vuosina 2001–2010 siten, että kiinnitettiin huomiota eri ikäryhmien ja kuntien välisiin eroihin erityisopetuksen tarjonnassa, järjestelyissä, siirron perusteissa ja resursseissa. Tämän lisäksi tarkastuksessa selvitettiin erityisopetuksen vaikutuksia tarkastelemalla yksilöllistetyn oppimäärän suorittaneiden erityisoppilaiden siirtymistä toisen asteen opintoihin ja niissä edistymistä sekä toisen asteen tutkintojen suorittamista ja työllisyystilannetta neljä vuotta perusopetuksen päättämisen jälkeen.

Erityisopetus painottuu oppilasmäärällä mitattuna perusopetuksen päättövaiheeseen

Perusopetuslain tavoitteena on, että oppilas saa tukea oppimisvaikeuksiin mahdollisimman varhain. Tämän tavoitteen vahvistamiseen pyrittiin myös perusopetuslain muutoksella. Viimeaikaiset kansainväliset tutkimustulokset puhuvat niin ikään sen puolesta, että oppimisvaikeuksiin ja käytöshäiriöihin pitäisi puuttua mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, sillä myöhemmin niiden hoitaminen on selvästi tuloksettomampaa.

Tarkastuksen tulosten mukaan osa-aikainen erityisopetus ja erityisesti puhe- sekä luku- ja kirjoitushäiriöiden perusteella annettu osa-aikainen erityisopetus painottuu perusopetuksen ensimmäisiin vuosiin, jolloin lähes 35 prosenttia ikäluokasta on saanut osa-aikaista erityisopetusta. Tämän jälkeen osa-aikaisen erityisopetuksen määrä laskee jyrkästi. Yläkoulussa osa-aikaista erityisopetusta annettiin enää noin 18 prosentille oppilaista. Tärkeimmät perusteet siellä olivat matematiikan ja vieraan kielen oppimisen vaikeudet.

Erityisopetukseen siirtäminen painottuu sen sijaan perusopetuksen viimeisille luokille. Erityisopetukseen otettuja ja siirrettyjä oppilaita oli ensimmäisen luokan syksyllä 4–6 prosenttia oppilaista siten, että osuus oli alhaisimmillaan vuonna 2001 ja korkeimmillaan vuonna 2008. Alakoulussa erityisopetukseen oton ja siirron perusteina ovat pääasiassa yksiselitteiset vaikeat vammat ja oppimisvaikeudet. Ensimmäisen luokan jälkeen erityisoppilaiden osuus kasvaa tasaisesti koko alakoulun ajan. Yläkoulussa

kasvuvauhti on hieman alakoulua nopeampaa. Perusopetuksen päättövaiheessa yhdeksännen luokan syksyllä erityisoppilaiden osuus vaihteli 6 ja 11 prosentin välillä. Syksyllä 2010 erityisopetukseen oli otettu tai siirretty vajaat 11 prosenttia yhdeksäsluokkalaisista. Erityisesti yläkoulussa erityisopetukseen siirron ensisijaisena perusteena ovat lähes yksinomaan lievemmat syyt, kuten tunne-elämän häiriö tai sosiaalinen sopeutumattomuus, kielen kehityksen häiriöstä johtuvat oppimisen vaikeudet tai muu syy.

Tarkastuksen tulosten mukaan tavoite varhaisesta puuttumisesta oppimisvaikeuksiin ja käytöshäiriöihin ei tilastotietojen valossa mitään ilmeisimmin kaikilta osin toteudu. Puuttuvien tilastotietojen vuoksi tarkastuksessa ei ollut mahdollista selvittää sitä, missä määrin oppilaat ovat saaneet osa-aikaista erityisopetusta ennen siirtoa erityisopetukseen ja miksei tämän tuen muoto ole ollut riittävä.

Erityisoppilaiden osuuksissa on eroja eri ikäryhmissä ja eri puolilla maata

Tarkastuksen tulosten mukaan erityisopetusta ei ole annettu tasapuolisesti eri ikäryhmissä ja eri puolilla maata. Tarkastuksessa havaittiin, että eri ikäryhmät ovat olleet vuosina 2001–2010 erilaisessa asemassa sen mukaan, milloin he ovat aloittaneet perusopetuksen. Erityisesti 2000-luvun alkuvuosina, jolloin erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden määrä kasvoi nopeimmin, erot ikäryhmien välillä erityisoppilaiden osuuksissa olivat suhteellisen suuria. Ne eivät myöskään tasoittuneet perusopetuksen aikana, vaan jokainen ikäryhmä pysyi omalla kehitysurallaan. Tasoittumista oli havaittavissa vasta ajanjakson lopussa, jolloin erityisoppilaiden määrän kasvu pysähtyi. Osa-aikaisen erityisopetuksen suhteen samanlaista kehitystä ei havaittu.

Ikäryhmien välisten erojen lisäksi kuntien väliset erot erityisesti erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden osuuden suhteen olivat suuria ja ovat kasvaneet vuodesta 2001 vuoteen 2010. Ero ylimmän ja alimman desiilin välillä oli kuusi prosenttiyksikköä vuonna 2010 siten, että jakauman yläpäässä kymmenessä prosentissa kuntia erityisoppilaiden osuus ylitti 12 prosentin. Erojen kasvun taustalla on nimenomaan 9-vuotista oppivelvollisuutta suorittavien erityisoppilaiden osuuden kasvu. Samaa muutosta ei havaittu pidennettyä oppivelvollisuutta suorittavien osuudessa. Myöskään osa-aikaista erityisopetusta saaneiden osuudessa ei löydetty vastaavaa kehitystä. Kuntien väliset erot eivät olleet selvässä yhteydessä kunnan kokoon. Erityisoppilaiden osuus oli jonkin verran suurempi kaupunkimaisissa kunnissa.

Oppilaille annettava tuki ei ollut yhteneväinen samanlaisissa oppimisen vaikeuksissa

Tarkastuksen tulosten mukaan oppilaan saama tuki samanlaisiin oppimisen vaikeuksiin vaihteli kunnittain. Joissakin tapauksissa erot annettavassa tuessa olivat suhteellisen suuria. Vuoden 2011 perusopetuslain muutoksen valmistelun yhteydessä tiedostettiin se, että kuntien käytännöt erityisopetuksen suhteen vaihtelivat hyvin paljon. Lakimuutoksella pyrittiin näiden erojen pienentämiseen muuttamalla tuen tarjontaan liittyvää prosessia ja tekemällä siitä läpinäkyvämpi. Näistä muutoksista huolimatta kunnille jäi edelleen suuri harkintavalta tuen järjestämisen suhteen. Siten erilainen kohtelu ja käytännöt ovat mahdollisia myös tulevaisuudessa.

Erityisoppilaiden opetuksen järjestäminen vaihteli eri ikäryhmissä ja eri puolilla maata

Erityisoppilaiden opettaminen yleisopetuksen ryhmissä on ollut yhtenä erityisopetuksen tavoitteena jo jonkin aikaa. Yleisopetuksen ryhmässä opetettavien oppilaiden osuus erityisoppilaista onkin noussut vuosina 2001–2010. Nousun taustalla on ilmeisesti lähinnä erityisoppilaiden määrän kasvusta johtunut kehitys. Kun erityisoppilaaksi on siirretty oppilaita yhä lievemmillä perusteilla, näiden oppilaiden opetus on järjestetty joko kokonaan tai osittain yleisopetuksen ryhmässä. Erityisryhmässä opiskelevien oppilaiden määrä on pysynyt vuosien 2001–2010 aikana noin 20 000 oppilaassa. Näiden tietojen valossa näyttäisikin siltä, ettei tosiasiallista integraatiota tai inklusiota ole kovin laajassa mittakaavassa toistaiseksi tapahtunut.

Erityisoppilaiden opetuspaikkaan liittyy myös toinen tarkastuksessa havaittu mielenkiintoinen piirre, joka tuli ilmi eri ikäryhmien kehitystä tarkasteltaessa. Yleisopetuksen ryhmässä opetettavien oppilaiden osuus erityisoppilaista nousee tasaisesti koko alakoulun ajan. Tämä kehitys kuitenkin pysähtyy heti yläkoulun alussa, jolloin yleisopetuksen ryhmässä opiskelevien erityisoppilaiden osuus putoaa reilusta 35 prosentista noin 25 prosenttiin erityisoppilaista ja jää tälle tasolle koko yläkoulun ajaksi. Yläkoulun aineenopettajarakenne näyttäisikin olevan tekijä, joka ei tue oppilaiden kokoaikaista opiskelua yleisopetuksen ryhmässä vaan johtaa vähintään osittaiseen erityisryhmässä opiskeluun. Jos integraatiota yläkoulussa halutaan tulevaisuudessa lisätä, tulisi tähän asiaan kiinnittää huomiota.

Opetuksen järjestämispaikan suhteen ikäryhmien välisiä eroja löytyi jonkin verran siten, että nuoremmissa ikäryhmissä kokonaan yleisopetuksen ryhmässä opiskelu oli hieman yleisempää kuin vanhemmissa ikäryhmissä. Kuntien väliset erot olivat jälleen suuria, eikä niissä tapahtunut

muutosta vuosien 2001–2010 aikana. Kokonaan yleisopetuksen ryhmässä opiskelevien osuus oli suurempi pienemmissä kunnissa, kun taas erityisryhmässä opiskelu painottui suurempiin kuntiin. Tähän tulokseen saattaa osittain vaikuttaa se, että niiden oppilaiden erityisopetus, joilla on vaikeimpia vammoja ja oppimisvaikeuksia, on keskitetty suurimpiin kuntiin. Osittain yksilöllistetyn oppimäärän suorittaneiden osuus on yli kaksinkertaistunut peruskoulun päättävässä ikäluokassa.

Erityisopetukseen otetut ja siirretyt oppilaat opiskelevat perusopetuksen yleisen oppimäärän tai heidän oppimääriään yksilöllistetään osittain tai kokonaan. Vaikeimmin vammaisten opetus on järjestetty toimintaluokkittain. Lainsäädäntö säätelee hyvin väljästi oppimäärien yksilöllistämistä, eikä siitä ole ollut olemassa kovin yksityiskohtaisia ohjeita. Tämä on mahdollistanut sen, että oppimäärien osittainen eli joidenkin aineiden yksilöllistäminen on yleistynyt vuosina 2001–2010 huomattavasti. Pieneltä osin kehityksen taustalla on se, että kokonaan yksilöllistettyä oppimäärää suorittavien erityisoppilaiden määrä on hieman vähentynyt.

Lainsäädäntö on säädellyt väljästi oppimäärien yksilöllistämistä. Vuoden 2004 opetussuunnitelman perusteet ohjeistivat yksilöllistämistä henkilökohtaista opetuksen järjestämistä koskevaa suunnitelmaa (HOJKS) laadittaessa, joka oli luonteeltaan hallintopäätös. Tämän lisäksi opetussuunnitelman perusteissa yhtenäistettiin oppilaiden arviointia. Opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnittikin huomiota siihen, että osa kasvusta voi johtua siitä, että opetuksen järjestäjät toimivat opetussuunnitelman perusteiden suuntaisesti, eivätkä ole esimerkiksi enää samassa määrin laskeneet tavoitteita tai kokonaan vapauttaneet oppilasta tietyn tai tiettyjen oppiaineiden opetuksesta. Jos tämä oletus pitää paikkansa, on järjestelmä tullut läpinäkyvämmäksi. Koska tietoa vapautuksen saaneista perusopetuksen oppilasta ei ole saatavilla, tarkastuksessa ei ollut mahdollista tarkemmin selvittää tätä kysymystä. Oppilaat näyttäisivät myös olevan eriarvoisessa asemassa yksilöllistämisen suhteen ikäryhmän ja asuinkunnan mukaan. Erityisesti perusopetuksen päättövaiheessa ikäryhmien välillä on ollut huomattavia eroja. Kun syksyllä 2001 alle kaksi prosenttia perusopetuksen 9-luokkalaisista suoritti osittain yksilöllistettyä oppimäärää, oli osuus noussut syksyllä 2010 viiteen prosenttiin. Myös kuntien väliset erot olivat suhteellisen suuria. Jakauman ylimmässä kymmenessä prosentissa kuntia osittain yksilöllistettyä oppimäärää suoritti yli kahdeksan prosenttia yhdeksäsluokkalaisista. Oppimäärien osittainen yksilöllistäminen oli yleisempää pienemmissä kunnissa.

Tarkastuksen yhteydessä tehdyissä kuntahaastatteluissa joissakin kunnissa kiinnitettiin huomiota kuntien vaihteleviin käytäntöihin ja toivottiin niihin yhtenäistämistä. Koska oppimäärien yksilöllistäminen heikentää nuoren jatko-opintovalmiuksia, tulisi viime vuosien kehitykseen suhtautua

vakavasti. Oppiaineiden yksilöllistäminen ja siitä johtuvat heikommat jatko-opintovalmiudet heikentävät myös niiden toimenpiteiden vaikuttavuutta, joita ammatillisessa peruskoulutuksessa tehdään opintojen keskeyttämisten vähentämiseksi.

Nykyisin saatavilla olevan tilastotiedon pohjalta ei ole mahdollista tehdä yksityiskohtaisempaa analyysia yksilöllistamisestä. Tärkeää olisi tietää, mitä aineita yksilöllistäminen koskee. Jos kyse on perusopetuksen keskeisistä aineista, jotka vaikuttavat oppilaiden mahdollisuuksiin selviytyä toisen asteen opinnoista, tulisi tilannetta korjata pikaisesti.

Yksilöllistetyn oppimäärän suorittaneiden oppilaiden siirtyminen toisen asteen opintoihin ja työelämään on heikompaa kuin muiden oppilaiden

Tarkastuksen tulosten mukaan perusopetuksen osittain tai kokonaan yksilöllistetyn oppimäärän suorittaneet erityisopetuksen oppilaat siirtyvät heikommin opiskelemaan toisen asteen opintoja heti perusopetuksen päättymistä seuraavana syksynä. Tilanne tasoittuu jonkin verran toisena päättövuo- tuotta seuraavana syksynä. Nämä oppilaat myös keskeyttävät muita useammin toisen asteen opinnot. Työllisyystilanne on niin ikään heikompi erityisoppilailla neljä vuotta perusopetuksen päättämisen jälkeen. Oppilaiden heikomman sosiaalisen taustan huomioon ottaminen ei muuta tätä tulosta. Myös alueelliset erot toisen asteen opintoihin siirtymisessä ja osallistumisessa ovat suhteellisen suuria yksilöllistetyn oppimäärän suorittaneilla oppilailla.

Tarkastuksen tulosten mukaan erityisopetussiirtojen määrän kasvu ei ole lisännyt erityisoppilaiden siirtymistä toisen asteen opintoihin. Tarkastuksessa saatiin vain vähäistä näyttöä sille, että erityisoppilaiden osuuden nousu olisi kasvattanut toisen asteen opintoihin siirtyvien osuutta ja suorittumista toisen asteen opinnoista. Vuonna 2006 perusopetuksen päättäneillä osittain yksilöllistetyn oppimäärän suorittaneilla tilanne oli hieman parempi verrattuna vuosien 2004 ja 2009 peruskoulun päättäneisiin osittain yksilöllistetyn oppimäärän suorittaneisiin.

Kuntien verotuloilla mitatulla varallisuudella on ollut vaikutusta erityisesti lievin perustein tehtyihin erityisopetussiirtoihin

Tarkastuksen tulosten mukaan kuntien varallisuudella on ollut vaikutusta erityisoppilaiden osuuteen. Varakkaammissa kunnissa mitattuna asukas- kohtaisilla verotuloilla erityisoppilaiden osuus on ollut suurempi kuin niissä kunnissa, joissa verotulot ovat olleet alhaiset. Kuntien valtion- osuuksilla asukasta kohti on myös ollut samansuuntainen mutta pienempi vaikutus. Kuntien varallisuudella ei ollut vaikutusta vakavampien vammo-

jen ja oppimisen vaikeuksien vuoksi erityisopetukseen siirrettyjen oppilaiden osuuteen. Sen sijaan sillä oli vaikutusta lievemmin perustein tehtyihin siirtoihin. Varallisuuden lisäksi myös sillä oli vaikutusta, miten erityisopetusta oli hajautettu eri kouluihin. Niissä kunnissa, joissa erityisopetusta oli hajautettu enemmän, myös erityisoppilaiden osuus oli suurempi. Myös tämä tulos koski erityisesti lievemmin perustein erityisopetukseen siirrettyjä. Tarkastuksessa ei sen sijaan saatu näyttöä siitä, että vieraskielisten oppilaiden osuudella olisi ollut vaikutusta erityisoppilaiden osuuteen.

Erityisopetuksen resurssien riittävydestä ei toistaiseksi varmaa tietoa

Tarkastuksessa havaittiin, ettei erityisopetuksen opettajien määrä ole kasvanut samassa suhteessa kuin erityisoppilaiden määrä. Tulos selittyy osittain sillä, että erityisopetussirtojen määrän kasvu on johtunut pääasiassa lievemmistä oppimisvaikeuksista, jolloin tuen tarve ei yleensä ole yhtä suurta kuin niillä oppilailla, joilla on vaikeampia vammoja ja oppimisvaikeuksia. Kuntien väliset erot olivat kuitenkin suhteellisen suuria. Ongelmaksi jäi se, ettei tietoa todellisesta tuen määrästä ole saatavilla, joten sitä, onko resurssien määrän kasvu vastannut lisääntyntä tuen tarvetta, on mahdotonta täysin luotettavasti arvioida.

Vuonna 2010 perusopetuksen valtionosuutta muutettiin siten, että erityisoppilaiden määrä ei enää ollut mukana yhtenä valtionosuuden laskentakriteerinä. Tätä muutosta perusteltiin sillä, ettei erityisoppilaiden osuus vaikuttanut kovin vahvasti perusopetuksen kustannuksiin. Tässä tarkastuksessa ei ollut mahdollista tarkastella tämän muutoksen vaikutusta erityisopetussirtoihin. Tarkastusvirasto kuitenkin toteaa, että erityisopetuksen rahoitusta pohdittaessa tulisi myös erityisopetuksen vaikutukset ja vaikuttavuus ottaa huomioon.

Nykyisin käytössä oleva perusopetuksen rahoitusjärjestelmä ei ota huomioon 9-vuotista oppivelvollisuutta suorittavien oppilaiden erityisen tuen tarvetta. Siten se perustuu oletukselle, ettei 9-vuotista oppivelvollisuutta suorittavien tarve erityiseen tukeen vaihtele kuntien välillä. Oletus on vahva, eikä sille ole löydetty näyttöä kansainvälisissä tutkimuksissa. Suomessa asiaa ei ole selvitetty. Tämän tarkastuksen tulosten perusteella erityisopetukseen siirrettyjen, yksilöllistettyä oppimäärää suorittavien oppilaiden sosioekonominen tausta on heikompi kuin perusopetuksen yleistä oppimäärää suorittavien oppilaiden sosioekonominen tausta. Samaan tulokseen on päädytty myös kansainvälisissä erityisoppilaiden taustaa selvittäneissä tutkimuksissa. Näiden tulosten perusteella näyttäisikin siltä, että

niissä kunnissa ja niillä alueilla, joissa työikäisen väestön sosioekonomi-
nen tausta on heikompi, myös erityisen tuen tarve on suurempi.

Erityisopetukseen liittyvä tilastointi puutteellista

Erityisopetuksen tilastointi on ollut puutteellista. Vuonna 2011 käyttöön otettu tilastointi vähensi tilastoinnin yksityiskohtaisuutta ja heikensi entisestään tilannetta. Jotta erityisopetuksen vaikutuksia ja vaikuttavuutta olisi jatkossa mahdollista arvioida luotettavasti, tarvitaan yksilöpohjaista seurantatietoa ja yksityiskohtaisempaa tietoa siitä, miten paljon ja millaista erityisopetusta oppilaat ovat saaneet. Yli kymmenen prosenttia perusopetuksen opettajista antaa erityisopetusta, joten toiminnan tuloksellisuudesta tulisi olla tarjolla käyttökelpoista tietoa.

Tarkastuksessa havaittiin, että oppimäärien yksilöllistäminen on lisääntynyt selvästi 2000-luvun alusta. Nykyisellään oppimääriä koskevaa tilastotietoa ei enää saada vuosiluokittain vaan ainoastaan koko ala- tai yläkoulun yhteismääristä. Tarkkaa tilastotietoa siitä, kuinka moni perusopetuksen päättänyt on suorittanut yksilöllistetyn oppimäärän, ei ole eikä ole ollut saatavilla. Nykyisellä tiedonkeruulla ei myöskään saada tietoa erityisopetuksen kohderyhmistä ja heille tarjotuista tuen tasoista ja opetuksen järjestämispaikoista. Kyseiset puutteet ovat ongelmallisia myös kansainvälisen vertailun näkökulmasta.

Myös erityisopetuksen resurssien tilastointi on puutteellista. Viimeisimmän opetusryhmiä koskevan tilastojulkistuksen yhteydessä ei enää julkistettu erityisopetuksen ryhmäkokoja. Siten viimeisimmät saatavilla olevat tiedot ovat vuodelta 2008.

Tarkastusviraston suositukset

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto suosittaa seuraavaa:

- Toimivan tukijärjestelmän kehittämiseksi opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi kiinnittää erityistä huomiota osa-aikaisen erityisopetuksen vaikuttavuuteen ja kattavuuteen osana tehostettua tukea. Tukijärjestelmää tulisi muokata siten, että riittävän varhaisella puuttumisella saataisiin vähennettyä tarvetta erityiseen tukeen ja oppimäärien yksilöllistämisiin perusopetuksen viimeisillä luokilla.
- Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi paneutua tehostetun ja erityisen tuen tarjonnan kuntakohtaisiin eroihin ja parantaa tätä koskevaa tietoperustaa sekä kehittää tukijärjestelmää edelleen, jotta oppilaan oikeus saada tukea toteutuu koko maassa tasavertaisesti.

- Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi selvittää tarkemmin oppiaineiden yksilöllistämisen syitä ja yhtenäistää tältä pohjalta kuntien käytäntöjä esimerkiksi perusopetuksen opetussuunnitelmien uudistamistyön yhteydessä. Viime vuosien kehitys oppimäärien osittaisen yksilöllistämisen lisääntymisestä on huolestuttavaa etenkin, kun se ei ole välttämättä parantanut nuorten valmiuksia suorittaa toisen asteen opintoja.
- Opetus- ja kulttuuriministeriön ja valtiovarainministeriön tulisi arvioida kuntien peruspalvelujen valtiosuusjärjestelmän uudistamisen yhteydessä vanhempien koulutustaustan lisäksi myös muiden sosiaalista huono- ja hyväosaisuutta kuvaavien indikaattoreiden soveltuvuutta perusopetuksen tarpeen arviointiin ja valtiosuuden kriteereiksi siten, että tavoitteena olisi tarpeen huomioon ottamisen lisäksi kuntien välisten erojen kaventaminen erityisopetuksen järjestämisessä. Tarkastusvirasto katsoo, että opetus- ja kulttuuriministeriön kaa-vaileman vanhempien koulutustaustaa kuvaavan tekijän lisääminen yhdeksi rahoitusperusteeksi on oikeansuuntainen, mutta ei välttämättä riittävä.
- Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi kehittää yläkoulun aineenopetusjärjestelmää ja pedagogisia käytäntöjä integraatiota tukevaksi, jotta tavoite erityisopetuksen järjestämisestä yleisopetuksen ryhmissä toteutuisi nykyistä paremmin myös yläkoulussa.
- Opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi kiinnittää huomiota tehostettua ja erityistä tukea koskevan tilastoinnin parantamiseen, jotta tuen resursien kohdentumisesta ja kohdentamistarpeista saataisiin nykyistä parempi kuva ja jotta tuen vaikutuksia ja vaikuttavuutta voitaisiin luotettavasti seurata ja arvioida ja tukea vertailla myös kansainvälisesti.

Lähteet

1. Kirjalliset lähteet

Ahtiainen, R. – Beirad, M. – Hautamäki, J. – Hiltavuori, T. – Lintuvuori, M. – Thuneberg, H. – Vainikainen, M. – Österlund, I. (2012). Tehostettua ja erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden opetuksen kehittäminen 2007–2011. Kehittävän arvioinnin loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:5. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.

Banks, J. – Shevlin, M. – McCoy, S. (2012). Disproportionality in Special Education: Identifying Children with Emotional Behavioral Difficulties in Irish Primary Schools. *European Journal of Special Needs Education*, 27, 219–235.

Blom, H. – Laukkanen, R. – Lindström, A. – Saresma, U. – Virtanen, P. (toim.) (1996). Erityisopetuksen tila. Opetushallitus. Arviointi 2/96. Helsinki: Yliopistopaino.

Cobb, B. – Sample, P. L. – Morgen, A. – Johns, N. R. (2006). Cognitive-Behavioral Interventions, Dropout, and Youth with Disabilities: A Systematic Review. *Remedial and Special Education*, 27, 259–275.

Crawford, C. – Vignoles, A. (2010). An Analysis of the Educational Progress of Children with Special Educational Needs. DoQSS Working Paper No. 10-19, November 2010. Institute of Education, University of London.

Cullen, J. (2003). The Impact of Fiscal Incentives on Student Ability Rates. *Journal of Public Economics*, 87, 1557–1589.

Dhuey, E. – Lipscomb, S. (2012). Funding Special Education by Total District Enrolment: Advantages and Disadvantages, and Policy Considerations.

http://homes.chass.utoronto.ca/~edhuey/datastore/files/docs/EFP_policy_brief_Dhuey_Lipscomb_Jan_21_2013.pdf. Ladattu 20.3.2013.

Dhuey, E. – Lipscomb, S. (2011). Funding Special Education by Capitation: Evidence From State Finance Reforms. *Education Finance and Policy*, 6, 168–201.

Dhuey, E. – Lipscomb, S. (2010). Disabled or Young? Relative Age and Special Education Diagnoses in Schools. *Economics of Education Review*, 29, 857–872.

Dyson, A. – Farrell, P. – Polat, F. – Hutcheson, G. – Gallannaugh, F. (2004). Inclusion and Pupil Achievement. Research Report RR578. Department for Education and Skills.

Friesen, J. – Hickey, R. – Krauth, B. (2010). Disabled Peers and Academic Achievement. *Education Finance and Policy*, 5, 317–348.

Fletcher, J. (2010). Spillover Effects of Inclusion of Classmates with Emotional Problems on Test Scores in Early Elementary School. *Journal of Policy Analysis and Management*, 29, 69–83.

Hanushek, E. – Kain, J. – Rivkin, S. (2002). Inferring Program Effects for Special Populations: Does Special Education Raise Achievement for Students with Disabilities? *The Review of Economics and Statistics*, 84, 584–599.

Hibel, J. – Farkas, G. – Morgan, P. L. (2010). Who Is Placed into Special Education? *Sociology of Education*, 83, 312–332.

Hotulainen, R. – Lappalainen, K. (2009). Sosioekonominen tausta ja osallistamiseen erityisopetukseen osallistuminen selittämässä nuorten aikuisten vahvuuksia sekä koulutukseen ja työelämään sijoittumista. *Kasvatus*, 40, 131–145.

Jahnukainen, M. (2003). Laman lapset? Peruskoulussa erityisopetusta saaneiden oppilaiden osuuksien tarkastelua vuodesta 1987 vuoteen 2001. *Yhteiskuntapolitiikka*, 68, 501–507.

Jahnukainen, M. (2006). Erityisopetuksen tarve ja muutos. Teoksessa Karvonen, S. (toim.) Onko sukupuolella väliä? Hyvinvointi, terveys, pojat ja tytöt. Nuorten elinolot vuosikirja. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto, Nuorisosasian neuvottelukunta ja Stakes.

Jakku-Sihvonen, R. – Kuusela, J. (2012). Perusopetuksen aika. Selvitys koulujen toimintaympäristöä kuvaavista indikaattoreista. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:13. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.

Karppinen, K. (2008). Nuorten ongelmat koulutusvalinnoissa ja toiselle asteelle siirryttäessä. Teoksessa Alatupa, S. – Karppinen, K. - Keltikangas-Järvinen, L. – Savioja, H. (toim.) *Koulu, syrjäytyminen ja sosiaalinen pääoma – Löytyykö huono-osaisuuden syy koulusta vai oppilaasta?* Sitran raportteja 75. Helsinki: Sitra.

Keslair, F. - Maurin, E. - McNally, S. (2012). Every Child Matters? An Evaluation of “Special Educational Needs” Programmes in England. *Economics of Education Review*, 31, 932–948.

Kivirauma, J. – Rinne, R. – Klemelä, K. (toim.) (2004). Erityisopetus laajenevana koulutienä. Turkulainen erityisopetus oppilaiden, vanhempien ja opettajien kokemana. Turun yliopiston kasvatustieteen tiedekunnan julkaisuja A:2003. Turku: Turun yliopiston kasvatustieteiden laitos.

Koivula P. – Fröjd, S. (2010). Oppimisen tuki. Teoksessa Rimpelä, M. – Fröjd, S. – Peltonen, H. (toim.). *Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen perusopetuksessa 2009. Perusraportti. Koulutuksen seurantaraportit 2010:1.* Helsinki: Opetushallitus.

Korkeakoski, E. (toim.) (2005a). Koulutuksen perusturva ja oppimisen tuki perusopetuksessa. Osaraportti 1: Arviointiraportti. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 8. Jyväskylä: Koulutuksen arviointineuvosto.

Korkeakoski, E. (toim.) (2005b). Koulutuksen perusturva ja oppimisen tuki perusopetuksessa. Osaraportti 2: Tausta ja tulokset. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 9. Jyväskylä: Koulutuksen arviointineuvosto.

Korkeakoski, E. (toim.) (2005c). Koulutuksen perusturva ja oppimisen tuki perusopetuksessa. Osaraportti 3: Syventävät artikkelit. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 10. Jyväskylä: Koulutuksen arviointineuvosto.

Kuivalainen, Susan. (2007). Malliperhemetodin käyttö ja anti kansainvälisissä vertailuissa. Turun yliopiston Sosiaalipolitiikan laitoksen julkaisuja C:18/2007. Turku: Turun yliopisto.

Kumpulainen, T. (toim.) (2012). Koulutuksen tilastollinen vuosikirja 2011. Koulutuksen seurantaraportit 2012:5. Helsinki: Opetushallitus. Tietoja löytyy myös osoitteesta http://www.oph.fi/download/144350_Peruskoulujen_perustaulukot_130912.htm.htm.

Kumpulainen, T. (toim.) (2009a). *Opettajat Suomessa 2008.* Helsinki: Opetushallitus.

Kumpulainen, T. (toim.) (2009b). Koulutuksen määrälliset indikaattorit 2008. Helsinki: Opetushallitus.

Kumpulainen, T. (toim.) (2005). Koulutuksen määrälliset indikaattorit 2005. Helsinki: Opetushallitus.

Kwak, S. (2010). The Impact of Intergovernmental Incentives on Student Disability Rates. *Public Finance Review*, 38, 41–73.

Lappalainen, K. – Hotulainen, R. (2007). ”Jospa sitä joskus saisi oikeita töitä” – Seurantatutkimus peruskoulussa arvioitujen tukitarpeiden yhteydestä nuorten koulutukseen ja työhön sijoittumiseen. *Kasvatus*, 38, 242–256.

Lavy, V. – Schlosser, A. (2005). Targeted Remedial Education for Underperforming Teenagers: Costs and Benefits. *Journal of Labor Economics*, 23, 839–874.

Lehtonen, S. – Lyytikäinen, T. – Moisio, A. (2008). Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä: Vaihtoehtoja uudistuksen toteuttamiseksi. VATT-tutkimuksia 141. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Lintuvuori, M. (2010). Erityisopetus muutoksen kynnyksellä. Tilastollinen kuvaus erityisopetusjärjestelmästä ja sen määrällisestä kehityksestä 1970-luvun lopulta vuoteen 2008. Helsingin yliopiston erityispedagogiikan laitos. Julkaisematon pro-gradu-tutkielma.

McGee, A. (2011). Skills, Standards, and Disabilities: How Youth with Learning disabilities Fare in High school and Beyond. *Economics of Education Review*, 30, 109–129.

Morgan, P. L. – Frisco, M. L. – Farkas, G. – Hibel, J. (2010). A Propensity Score Matching Analysis of the Effects of Special Education Services. *The Journal of Special Education*, 43, 236–254.

Niemi, A. – Mietola, R. – Helakorpi, J. (2010). Erityisluokka elämäkultassa. Selvitys peruskoulussa erityisluokalla opiskelleiden vammaisten, romaniväestöön kuuluvien ja maahanmuuttajataustaisten nuorten aikuisten koulutus- ja työelämäkokemuksista. Sisäasiainministeriön julkaisu 1/2010. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Numminen, U. – Ouakrim-Soivio, N. (2007). Joustavaan perusopetukseen. JOPO-toiminnan aloittaminen ja vakiinnuttaminen. Opetusministeriön julkaisuja 2007:15. Helsinki: Opetusministeriö.

Opetusministeriö (2008). Peruskoulun opetusryhmät 2008. Opetusministeriön politiikka-analyysjä 2008:5. Helsinki: Opetusministeriö.

Opetusministeriö (2007). Erityisopetuksen strategia. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:47. Helsinki: Opetusministeriö.

Reschly, A. L. – Christensen, S. L. (2006). Prediction of Dropout among Students with Mild Disabilities: A Case for the Inclusion of Student Engagement Variables. *Remedial and Special Education*, 27, 276–292.

Rimpelä, M. – Fröjd, S. – Peltonen, H. (toim.) (2010). Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen perusopetuksessa 2009. Perusraportti. Koulutuksen seurantaraportit 2010:1. Helsinki: Opetushallitus.

Rimpelä, M.–Jarvala, T.-Kalkkinen, P.-Peltonen, H.-Rigoff, A. (toim.) (2009). Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen lukioissa – perusraportti lukiokyselystä vuonna 2008. Helsinki: Opetushallitus ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Rimpelä, M. – Kuusela, J. – Rigoff, A. – Saaristo, V. – Wiss, K. (2008). Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen peruskouluissa 2 – perusraportti kyselystä 1.–6. vuosiluokkien kouluille. Helsinki: Opetushallitus ja Stakes.

Rimpelä, M. – Rigoff, A. – Kuusela, J. – Peltonen, H. (2007). Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen peruskouluissa – perusraportti kyselystä 7.–9. vuosiluokkien kouluille. Helsinki: Opetushallitus ja Stakes.

Squires, G. – Humphrey, N. – Barlow, A. – Wigelsworth, M. (2012). The Identification of Special Educational Needs and the Month of Birth: Differential Effects of Category of Need and Level of Assessment. *European Journal of Special Needs Education*, 27, 469–481.

Valtioneuvoston oikeuskansleri. Päätös 30.1.2012. Dnro OKV/6/50/2011. Asia: Perusopetuslain mukaisen oppilashuollon toteutuminen peruskouluissa.

Väyrynen, P.-Saaristo, V.-Wiss, K.-Rigoff, A. (toim.) (2009). Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ammatillisissa oppilaitoksissa – peruseraportti kyselystä vuonna 2008. Helsinki: Opetushallitus ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Wagner, M. – Blackorby, J. (1996). Transition from High School to Work or College: How Special Education Students Fare. *The Future of Children*, 6, 103–120.

2. Lait ja asetukset

Hallintolaki 6.6.2003/434.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta HE 109/2009.

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 29.12.2009/1704.

Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (kumottu) 21.8.1998/635.

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004. Määräys 1/011/2004. Helsinki: Opetushallitus.

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset. Määräys 50/011/2010. Helsinki: Opetushallitus.

Perusopetuslaki 21.8.1998/628 ja 24.6.2010/642.

Perusopetusasetus 20.11.1998/852.

Sivistysvaliokunnan mietintö 4/2010 vp – Hallituksen esitys laiksi perusopetuslain muuttamisesta.

Valtioneuvoston asetus perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta 1435/2001 ja 422/2012.

Valtioneuvoston asetus opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista 14.12.1998/986 ja 23.2.2012/105.

3. Työpaperit

Kirjavainen, T. – Jahnukainen, M. – Pulkkinen, J. (2013). Perusopetuksen erityisoppilaiden toisen asteen opinnot.

Kirjavainen, T. – Pulkkinen, J. – Jahnukainen, M. (2013a). Erityisopetuksen kuntien väliset erot perusopetuksessa.

Kirjavainen, T. – Pulkkinen, J. – Jahnukainen, M. (2013b). Erityisopetuksen muutostrendit perusopetuksessa 2000-luvulla.

Kirjavainen, T. – Pulkkinen, J. – Jahnukainen, M. (2013c). Erityisoppilaiden osuuteen vaikuttaneet tekijät vuosina 2001–2010.

4. Haastattelut

Esiselvityshaastattelut

Opetushallitus 16.4.2010, 2 haastateltavaa.

Opetusministeriö 19.4.2010, 2 haastateltavaa.

Tarkastushaastattelut

Kymmenen kuntahaastattelua, 15.5.-16.9.2011.

5. Tarkastuskertomusluonnoksesta annetut lausunnot

Opetus- ja kulttuuriministeriö, 13.8.2013, OKM/14/202/2013.

Valtiovarainministeriö, 16.8.2013, VM/1342/00.05.00/2013.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset vuodesta 2010 lähtien

Tuloksellisuustarkastukset

- 202/2010 Työturvallisuus valtion työpaikoilla
- 203/2010 Täydentävyys kehitysyhteistyössä
- 204/2010 Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion liikelaitosten antama vaali- ja puoluerahoitus 2006–2009 ja omistajaohjaus
- 205/2010 Valtion lainananto asuntotuotantoon
- 206/2010 Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinta
- 207/2010 Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen
- 208/2010 Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä
- 209/2010 Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta
- 210/2010 Säätiöiden valtiontuki ja valvonta
- 211/2010 Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut
- 212/2010 Poliitiikkaohjelmat ohjausvälineenä – esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma
- 213/2010 Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen
- 214/2010 Vanhuspalvelut – Säännöllinen kotihoito
- 215/2011 Vuoden 2004 selonteko – Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä
- 216/2011 Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi
- 217/2011 Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten IT-hankkeiden toteuttaminen
- 218/2011 Ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutokset Puolustusvoimissa
- 219/2011 Valtion taloudelliset vastuut – esittäminen ja huomiointi suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa
- 220/2011 Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 221/2011 Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä
- 222/2011 Koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen
- 223/2011 Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 224/2011 Kaupunki- ja metropolipoliitiikka
- 225/2011 Valtionhallinnon toimitilat ja konserniohjaus
- 226/2011 Poliisin ja syyttäjän yhteistyö

- 227/2011 Energia- ja ilmastoteknologian tukeminen
- 228/2011 Sairaanhoidovakuutus – erityisesti korvaukset yksityislääkäreiden ja yksityishammaslääkäreiden palkkioista
- 229/2011 Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy
- 230/2011 Työsuojeluvalvonta
- 231/2011 Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset
- 232/2011 Tuottavuusohjelman toimeenpano ja vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla
- 233/2011 VR-konserni: Valtion omistajaohjaus ja henkilöjunaaliikenneostot
- 234/2011 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 235/2011 Ilmastonmuutoksen hillintä - Ilmasto- ja energiastrategian valmistelu ja toimeenpano

Laillisuustarkastukset vuonna 2011

- 1/2011 Maakunnan liitot EU-varojen hallinnoijina
- 2/2011 Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen
- 3/2011 Yhteishankintavelvoitteen noudattaminen (laki valtion talousarviosta 22 a §)

Tarkastuskertomukset vuodesta 2012 lähtien

- 1/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Valtionavustukset sosiaali- ja terveydenhuollon IT-hankkeissa
- 2/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen
- 3/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Tilahallinta puolustushallinnossa
- 4/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Euroalueen rahoitusvakaussuhteiden sitoumukset - Vastuuerien sitovuuden ja riskisyyden ilmentäminen valtion tilinpäätöskertomuksessa
- 5/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sairauspoissaolot ja niiden seuranta valtionhallinnossa
- 6/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Lastensuojelu
- 7/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Palvelukeskuksen hoitamien henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien sisäinen valvonta
- 8/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Humanitaarinen apu
- 9/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Valtion vastinrahan maksaminen yliopistoille

- 10/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Väylähankkeiden valtuuksien budjetointi ja valtuusseuranta
- 11/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyt
- 12/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelu
- 13/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Työperäinen maahanmuutto
- 14/2012 Avustukset veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen
- 15/2012 Tilintarkastuskertomukset – Tilikausi 2011
- 16/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Eduskunnan tiedonsaanti Euroopan rahoitusvakausjärjestelyistä
- 17/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Hallitusohjelman ja kehysmenettelyn välinen suhde
- 18/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma
- 19/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sisäasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

Tarkastuskertomukset vuodesta 2013 lähtien

- 1/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Tulli harmaan talouden torjuna
- 2/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Kuntoutus työurien pidentäjänä
- 3/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Valtion IT-palvelukeskukset
- 4/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Maatalouden tukihallinto
- 5/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Verotarkastustoiminnan tuloksellisuus
- 6/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Liikenneturvallisuus
- 7/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Hyvä hallintomalli valtion erityistehtävää hoitavissa yhtiöissä ja niiden omistajaohjauksessa
- 8/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Erityisopetus perusopetuksessa

Valtiontalouden tarkastusviraston julkaisemat tarkastuskertomukset, myös tilintarkastuskertomukset, vuodesta 2002 lähtien ovat saatavissa verkkosivuilla osoitteessa www.vtv.fi.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki
Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-243-5 (PDF)