

Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 12/2015 Maahanmuuttajaoppilaat ja perusopetuksen tuloksellisuus

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta. Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

1 Jälkiseurannan toteutus

Tarkastuksessa arvioitiin perusopetuksen tuloksellisuutta maahanmuuttajataustaisten oppilaiden näkökulmasta. Tarkastuksen tulosten mukaan maahanmuuttajataustaisten oppilaiden osaamistaso matematiikassa, lukutaidossa ja luonnontieteissä oli selvästi kantaväestön oppilaiden osaamista heikompaa vielä senkin jälkeen, kun heidän taustansa oli vakioitu. Toisen sukupolven maahanmuuttajataustaisten oppilaiden osaaminen oli jopa heikompaa kuin ensimmäisen sukupolven oppilaiden. Ero kantaväestön ja maahanmuuttajataustaisten oppilaiden välillä oli tarkastuksen havaintojen mukaan myös hyvin suuri verrattuna Pohjoismaihin ja useisiin Pohjois-Euroopan maihin. Asenne koulunkäyntiä kohtaan maahanmuuttajataustaisilla oppilailla oli kuitenkin myönteisempi kuin kantaväestön oppilailla. Tarkastuksessa myös havaittiin, että perusopetuksen arviointikäytännöt eivät olleet yhtenäisiä kantaväestön ja maahanmuuttaja taustaisten oppilaiden välillä.

Tarkastuksen tulosten perusteella opetus- ja kulttuuriministeriötä suositeltiin varmistamaan, että toisen polven maahanmuuttajien tarvitsema kielen ja muun oppimisen tuki olisi riittävällä tasolla ja että heillä olisi samanlaiset valmiudet jatko-opintoihin kuin kantaväestön oppilailla. Lisäksi ministeriötä suositeltiin selvittämään, pitäisikö heikoimmin menestyville maahanmuuttajaoppilaille suunnata lisätukea integraation ja jatko-opintovalmiuksien varmistamiseksi. Koska tarkastuksessa ei ollut mahdollista selvittää tarkemmin syitä sille, miksi ero osaamisessa oli Suomessa Pohjoismaita ja valittuja Pohjois-Euroopan maita heikompaa, suositeltiin, että ministeriö selvittäisi näitä syitä. Ministeriötä suositeltiin myös kiinnittämään huomiota siihen, että arviointikäytännöt ovat samanlaisia ja vastaavat oppilaiden osaamista heidän taustastaan riippumatta.

Tarkastuksen jälkiseurantasuunnitelman mukaisesti jälkiseurannassa opetus- ja kulttuuriministeriötä ja opetushallitusta pyydettiin vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

- Millä toimenpiteillä opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus ovat pyrkineet pienentämään eroja maahanmuuttajataustaisten ja kantaväestön oppilaiden osaamisessa?
- Ovatko opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus tehneet toimenpiteitä lisätuen suunnitteluksi niille perusopetuksen maahanmuuttajaoppilasryhmille, joiden osaaminen on muita selvästi heikompaa?
- Mihin toimenpiteisiin opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus ovat ryhtyneet varmistamaan, että maahanmuuttajataustaisia ja kantaväestön oppilaita arvioidaan perusopetuksen aikana yhdenmukaisesti?

Jälkiseurannan tiedonhankintamenetelminä käytettiin opetus- ja kulttuuriministeriölle ja Opetushallitukselle saman sisältöisenä lähetettyä selvityspyyntökirjettä sekä tutustumista tarkastuksen jälkeen ilmestyneisiin maahanmuuttajataustaisten oppilaiden tilannetta käsittelevien työryhmien raportteihin, selvityksiin ja arviointiraportteihin. Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelmien mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

2.1 Toimenpiteet osaamiserojen pienentämiseksi maahanmuuttajataustaisten ja kantaväestön oppilaiden välillä

Tarkastuskertomuksen valmistumisen jälkeen opetus- ja kulttuuriministeriö antamansa selvityksen mukaan asetti ohjausryhmän valmistelemaan ja sovittamaan ministeriön ja hallinnonalan lyhyen ja pitkän aikavälin toimenpiteet, jotka aiheutuivat kasvaneesta turvapaikanhakijatilanteesta ja kasvavasta maahanmuutosta. Ohjausryhmä on julkaissut aiheesta kaksi raporttia vuosina 2016 ja 2017 (*Maahanmuuttajien koulutuspolut ja integrointi – kipupisteet ja toimenpide-esitykset*, Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:1; *Maahanmuuttajien koulutuspolut ja integrointi – kipupisteet ja toimenpide-esitykset II*, Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:5). Ohjausryhmälle nimitettiin jatkotyöryhmä seuramaan maahanmuuttajien koulutusta ja kotoutumista koskevien uudistusten etenemistä ja ehdottamaan tarvittavia toimenpiteitä. Työryhmä julkaisi loppuraportin vuoden 2019 alussa (*Maahanmuuttajien koulutuspolut ja integrointi – kipupisteet ja toimenpide-esitykset III*, Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2019:1).

Vuonna 2016 julkaistussa ensimmäisessä raportissa kuvattiin perusopetuksen osalta se, miten turvapaikanhakijoille ja heidän lapsille järjestetään perusopetusta ja perusopetuksen valmistavaa opetusta voimassa olevan lain perusteella. Lisäksi raportissa esitettiin arvioita tulevasta esi- ja perusopetuksen opettajatarpeesta ja opettajien täydennyskoulutustarpeesta. Edellisten lisäksi raportissa identifiointiin turvapaikanhakijoiden perusopetuksen erityistä kipupistettä: perusopetuksen päättövaiheessa maahan tulleet 16–18-vuotiaat nuoret. Tämän ryhmän osalta raportissa esitettiin useita toimenpide-ehdotuksia. Perusopetuksen valmistavan opetuksen osalta raportissa ehdotettiin sen kytkemistä nykyistä tarkemmin toteutuneen opetuksen määrään.

Nuorten perusopetuksen osalta vuoden 2016 työryhmäraportissa esitettiin myös useita selvitysaieheita. Nämä koskivat

- perusopetuksen valmistavan opetuksen opettajien kelpoisuusvaatimuksia
- opettajien lisäkoulutuksen tarvetta
- perusopetuksen valmistavan opetuksen mahdollista lisäämistä perusopetuslakiin velvoittavaksi oikeuskanslerin päätöksen mukaisesti
- maahanmuuttajalapsille ja –nuorille annettavan oppilashuollon ja muiden opetuksen tukitoimien tehostamista. Raportissa esitettiin myös, että Opetushallitus kohdentaa opetustoimen henkilöstökoulutusta opiskeluterveydenhuollon henkilökunnalle ja opetushenkilökunnalle traumaattisia kokemuksia kohdanneiden tunnistamiseen, kohtaamiseen ja edelleen ohjaukseen. opiskelijahuoltohenkilökunnan kouluttamisesta havaitsemaan maahanmuuttajataustaisten nuorten

Kuten opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus mainitsevat VTV:lle antamassaan selvityksessä, että vuonna 2017 julkaistussa toisessa raportissa käytiin läpi ensimmäisen raportin toimenpide-ehdotusten tilanne ja esitettiin jatkotoimenpiteitä. Edellä kuvattuja toimenpidesuosituksia oli toteutettu siten, että Opetushallitus oli jakanut avustuksia opetustoimen henkilöstökoulutukseen 142 880 euroa vuonna 2016. Henkilöstökoulutusten teemoina oli ollut toisen kielen oppijan oppiminen ja arviointi sekä kielitietoinen opetus. Ehdotettu perusopetuksen valmistavan opetuksen rahoituslain muutos astui voimaan vuoden 2017 alussa. Muita perusopetukseen kohdistuneita toimenpide-ehdotuksia ei ollut vielä vuoden 2017 raportin seurannan perusteella toteutettu.

Vuoden 2017 raportissa tehtiin myös uusi toimenpide-ehdotus siitä, että suomi/ruotsi toisena kielenä ja kirjallisuus –oppimäärän resurssi kohdennettaisiin esi- ja perusopetuksessa tarkoituksenmukaisesti niille oppilaille, joilla ei ole riittävästi valmiuksia opiskella suomen/ruotsin kieli ja kirjallisuus -oppimäärää. Raportissa ehdotettiin myös, että kunnat huolehtivat perusopetuksen lopussa maahan muuttaneiden mahdollisuudesta suorittaa perusopetus loppuun. Lisäksi ehdotettiin, että kunnat ja muut perusopetuksen järjestäjät huolehtivat toisen polven maahanmuuttajien riittävästä kielenopetuksesta ja muusta tuesta sekä tarjoavat myös heille tarvittaessa perusopetuksen valmistavaa opetusta. Vieraskielisten valtiosuutta koskevaa asetusta (1777/2009) ehdotettiin muutettavaksi siten, että oppilaan oman kielen opetus voi olla osa esi- ja perusopetusta ja lukiokoulutusta.

Kuluvan vuoden tammikuussa ilmestyneessä, 9.4.2018 nimitetyn jatkotyöryhmän raportissa käytiin jälleen läpi edellisen työryhmän toimenpide-ehdotusten tilanne sekä tehtiin yhteensä 40 uutta toimenpide-ehdotusta. Jatkotyöryhmä ehdotti teetettäväksi tutkimus siitä, miksi maahanmuuttajataustaisten nuorten oppimistulokset ovat esi- ja perusopetuksessa heikompia, ja selvitetäisiin oppivelvollisuuden pidentämistä ajallisesti niiden osalta, jotka eivät saa suoritettua perusopetuksen oppimäärää säädettyssä ajassa. Jälkimmäinen ehdotus koski erityisesti niitä maahanmuuttajanuoria, jotka ovat tulleet maahan hieman vanhepina, joitakin vuosia ennen oppivelvollisuuden päättymistä.

Saadun selvityksen mukaan Opetushallitus valmistelee työryhmän ehdottaman ehdotuksen maahanmuuttajalasten ja maahanmuuttajataustaisten lasten opetuskielen kehittymisen seurannan malliksi tai rakenteeksi. Seuranta koski sekä varhaiskasvatuksessa että perusopetuksessa olevia lapsia ja nuoria. Seurannan tarkoituksena olisi helpottaa kielen kehityksen tukitoimien kohdentamista yksilöllisesti ja mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Lisäksi käynnissä on lakimuutos perusopetuslain (628/1998) 5§ osalta, joka säätäisi valmistavan opetuksen järjestämisen pakolliseksi. Tällä hetkellä se on vapaaehtoista.

Jälkiseurannan perusteella opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus ovat tehneet toimenpiteitä, joilla pyritään pienentämään maahanmuuttajataustaisten ja kantaväestön oppilaidenosamiseroja. VTV:n tarkastuksen ensimmäisen suosituksen mukaista kehitystä on toisin sanoen tapahtunut. Tarkastuskertomuksen julkaisemisen jälkeen kolme erillistä työryhmää on tehnyt lukuisia ehdotuksia maahanmuuttajien koulutuksesta ja työmarkkinoille pääsystä. Niistä osa koski myös perusopetusta. Joitakin ehdotuksia on jo viety lainsäädäntöön ja osa odottaa vielä toteutusta. Lisäksi työryhmä on tehnyt ehdotuksen, että tutkitaan mistä erot maahanmuuttajataustaisten ja kantaväestön oppilaiden välillä johtuvat.

2.2 Lisätuki muita selvästi heikommin perusopetuksesta suoriutuville maahanmuuttajaoppilaille

Jälkiseurantapyyntöön antamassaan vastauksessaan opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus toteavat, että perusopetuksen valmistavan opetuksen rahoitusta on muutettu 1.1.2017 lähtien. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia muutettiin siten, että rahoitusta myönnetään perusopetuksen valmistavaan opetukseen läsnäolokuukausien mukaan ja aikuisten perusopetuksesta suoritettujen tai hankittujen kurssien mukaan. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö on selvityksen mukaan myöntänyt tasa-arvoavustuksia toimenpiteisiin, jotka kohdistuvat haasteellisissa toimintaympäristöissä toimiviin kouluihin. Avustusta on myönnetty kouluille, joiden sijaintialueella koulutustaso on heikko ja työttömyysaste ja vieraskielisten väestöosuus korkea. Näiden lisäksi Opetushallitus on myöntänyt vuonna 2018 yli 8 miljoonaa euroa valtiovastusta 73 hankkeelle, jotka edistävät maahanmuuttajien ja turvapaikanhakijoiden kielenopetusta ja kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan. Opetus- ja kulttuuriministeriö on tukenut kotouttamista edistäviä hankkeita myös vuonna 2017.

Lainsäädäntömuutosten ja jaettujen valtiovastusten lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriön nimittämä kolmas työryhmä esitti vuoden 2019 raportissaan selvityksen tekemistä perusopetuksen valmistavan opetuksen tilanteesta, oppilaiden määrästä, järjestämistavoista, vaikuttavuudesta, opetuksen saataavuudesta sekä muusta maahanmuuttajaoppilaiden tuesta kunnissa. Työryhmä esitti myös, että perus-

opetuslain 5. §:ää muutetaan siten, että perusopetuksen järjestäjien tulee antaa perusopetuksen yhteydessä valmistavaa opetusta sitä tarvitseville. Tällä hetkellä järjestäjillä ei tätä velvollisuutta ole, vaan sen tarjoaminen perustuu järjestäjän omaan harkintaan.

Jälkiseurannan tulosten perusteella opetus- ja kulttuuriministeriö on toteuttanut toimenpiteitä, jotka ovat kohdistuneet myös perusopetuksen heikoimmin menestyvien maahanmuuttajaoppilaiden koulukäynnin tukemiseen.

2.3 Arvioinnin yhdenmukaisuus kantaväestön ja maahanmuuttajataustaisten oppilaiden välillä

Jälkiseurannan selvityspyynnössä opetus- ja kulttuuriministeriöltä ja opetushallitukselta pyydettiin myös selvitystä siitä, mihin toimenpiteisiin opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus ovat ryhtyneet varmistaakseen, että maahanmuuttajataustaisten ja kantaväestön oppilaiden perusopetuksen aikainen arviointi olisi yhdenmukaista.

Valtiontalouden tarkastusviraston saama selvityksen mukaan Opetushallitus on yhdessä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa käynnistänyt kesäkuussa 2018 arvioinnin asiantuntijaryhmän työskentelyn. Ryhmän tehtävänä on tuottaa ohjeet Opetushallituksen aineasiantuntijoille ja heidän kokoamilleen ai- neryhmille, miten eri oppiaineisiin kirjoitetaan päättöarvioinnin kriteerit arvosanoille 5, 7 ja 9 jo ole- massa olevan arvosanan 8 kriteereiden lisäksi. Kriteereitä täsmentämällä pyritään lisäämään sekä maa- hanmuuttajataustaisten että kantaväestön oppilaiden yhdenvertaisuutta ja arvosanojen vertailtavuutta perusopetuksen päättövaiheessa. Opetushallitus määrittelee päättöarvioinnin täsmällisemmät ja kan- sallisesti velvoittavat kriteerit kevääseen 2020 mennessä, jolloin päättötodistus annetaan ensimmäistä kertaa uusien perusopetuksen opetussuunnitelmien mukaan. Päättöarvioinnin kriteerityön valmistut- tua Opetushallitus saattaa valmiiksi perusopetukseen tarkoitetun S2-Oppilaan oppimista arvioimassa – kielitaidon kehittymistä tukeva arviointi -oppaan, jossa tarkastellaan paitsi suomi toisena kielenä ja kir- jallisuus –oppimäärän (S2), myös muiden oppiaineiden arviointia.

Jälkiseurannan perusteella meneillään oleva arvosteluohjeiden kehittämistyö ja arvostelun kriteereiden täsmentäminen tulee todennäköisesti lisäämään oppilasarvostelun yhdenmukaisuutta perusopetuksen päättövaiheessa.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksessa arvioitiin maahanmuuttajataustaisten oppilaiden saaman perusopetuksen tulokselli- suutta tarkastelemalla heidän osaamistaan, kouluviihtyvyyttä ja asenteitaan koulutyötä kohtaan verrat- tuna kantaväestön oppilaisiin. Tarkastuksen tulosten mukaan maahanmuuttajataustaisten oppilaiden osaaminen oli selvästi kantaväestön oppilaiden osaamista heikompa. Erityisesti toisen sukupolven maahanmuuttajataustaisten oppilaiden osaaminen oli jopa ensimmäisen sukupolven oppilaiden osaa- mista heikompa. Tarkastuksessa suositeltiin lisätuen suuntaamista muita heikommin suoriutuvilla maahanmuuttajataustaisille oppilaille sekä arviointikäytäntöjen kehittämistä.

Jälkiseurannassa selvitettiin sitä, missä määrin opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus ovat tar- kastuskertomuksen julkaisun jälkeen ottaneet perusopetuksen kehittämistoimissaan huomioon tarkas- tuskertomuksessa annetut suositukset. Jälkiseurannan tulosten mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus ovat kehittäneet maahanmuuttajataustaisten nuorten saamaa perusopetusta ja pyr- kineet suuntaamaan lisäresursseja muun muassa suomen ja ruotsin kielen opetukseen sekä antamaan lisätukea heikoimmin menestyville maahanmuuttajataustaisille oppilaille. Lisäksi meneillään on ohjetyö arvostelukäytäntöjen yhtenäistämiseksi perusopetuksen päättövaiheessa. Opetus- ja kulttuuriministe- riön nimeämä työryhmä on myös ehdottanut tarkemman tutkimuksen tekoa osaamiserojen syistä.

Jälkiseurannan perusteella perusopetuksen maahanmuuttajaoppilaiden osaamistason parantamiseksi on tehty suosituksen mukaisia toimenpiteitä. Meneillään on myös kehittämishankkeita, joiden voidaan

arvioida vaikuttavan myönteisesti maahanmuuttajataustaisten oppilaiden osaamiseen perusopetuksen päättövaiheessa. Maahanmuuttajaoppilaiden osaamiseen, kielellisten valmiuksien tukemiseen ja jatko-opintoihin siirtymiseen nivelvaiheissa tullaan panostamaan myös uuden, pääministeri Antti Rinteen hallituksen hallitusohjelman mukaan. Siten kehityssuunta on näillä näkymin tarkastuksen suositusten mukainen.

Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Marko Männikkö
muutosjohtaja

Tanja Kirjavainen
johtava tuloksellisuustarkastaja

JAKELU

Opetus- ja kulttuuriministeriö
Opetushallitus