



Eduskunnan tarkastusvaliokunta
(K 18/2013 vp)

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2013 valtiopäiville Erityisopetuksen vaikuttavuus ja alueelliset erot

Totean Opetushallituksen puolesta lausuntona otsikossa mainitusta Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksesta seuraavan.

Opetushallitus toteaa, että Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus kuvaa perusopetuksen erityisopetuksen tilannetta vuosina 2001 – 2010. Opetusministeriön julkaisemassa Erityisopetuksen strategiassa (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:47) esitettyjen kehittämissuositusten pohjalta tehtiin muutoksia perusopetuslain oppilaan tukeen liittyviin pykäliin. (Laki perusopetuslain muuttamisesta 642/2010). Laki astui voimaan 1.1.2011. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden oppimisen ja koulunkäynnin tuen osuudet uudistettiin vuonna 2010 (Opetushallituksen määräys 50/011/2010, annettu 29.10.2010). Opetuksen järjestäjällä oli mahdollisuus ottaa uusien perusteiden mukaiset opetussuunnitelmat käyttöön 1.1.2011, kuitenkin viimeistään 1.8.2011.

Opetushallitus toteaa, että suuri osa Tarkastusviraston kannanotossa esille nostetuista asioista ja suosituksista on ollut jo edellä mainitun uudistuksen tavoitteena. Tavoitteena oli mm. että oppilaan saama tuki on riittävää ja oikea-aikaista, eikä riipu asuinpaikasta tai koulusta. Tällä hetkellä näyttää siltä, että muutosta oikeaan suuntaan on tapahtunut. Tilastot mm. osoittavat, että erityistä tukea saavien oppilaiden osuus on pudonnut vuoden 2010 8.5 %:sta 7.6 %:iin vuonna 2012.

Opetushallitus toteaa lisäksi, että Erityisopetuksen strategian pohjalta, osana perusopetuksen laadun parantamiseen tähtäävää kehittämistyötä käynnistettiin vuonna 2008 Tehostetun ja erityisen tuen kehittämistoiminta. Kehittämistoiminnassa mukana oleville opetuksen järjestäjille jaettiin valtionavustusta, joka kohdennettiin oppimisessaan ja koulunkäynnissään tukea tarvitsevien oppilaiden opetuksen laatuun ja tukitoimiin liittyvän lainsäädännön toimeenpanon tukemiseen, tehostetun ja erityisen tuen arviointi- ja suunnitteluprosessien kehittämiseen, hallinnollisten menettelyjen kehittämiseen sekä toiminnan vakiinnuttamiseen paikallisesti. Kehittämistyön lähtökohdaksi oli, että jokainen oppilas saa tarvitsemansa tuen oikea-aikaisesti ja oikean vahvuusena mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Opetuksen

järjestäjille ja kehittämisverkostoille jaettiin neljän vuoden aikana yli 45 M euroa. Huomionarvoista tässä vuoden 2012 lopussa päättyneessä kehittämistoiminnassa on sen suuri valtakunnallinen kattavuus. Manner-Suomen kunnista ainoastaan seitsemän ei ollut lainkaan mukana tehostetun ja erityisen tuen kehittämistoiminnassa.

Tarkastuskertomuksessa nousevat esille erityisopetusta saavien oppilaiden määrän lisääntyminen tarkasteluajanjaksona. Erityisopetuksen strategiassa todettiin lisääntymiseen olevan useita syitä. Asiaan vaikuttivat tilastotekniset syyt, diagnosoinnin tarkentuminen ja erityispedagogisen tutkimustiedon lisääntyminen sekä kehittynyt lääketiede. Myös maahanmuuttajaoppilaiden määrä lisääntyi tarkasteluajanjaksona. Hallinnollisten käytänteiden muuttuminen vaikutti erityisoppilaiden määrään, koska henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskevan suunnitelman (HOJKS) tultua koululakeihin, oppilaalle tehtiin erityisopetuspäätös ennen yhdenkään oppiaineen oppimäärän yksilöllistämistä. Samaan suuntaan vaikuttivat myös vapauttamisten oppiaineen opiskelusta ja luokalle jättämisten väheneminen. Opetushallituksen hallinnoimien kehittämishankkeiden myötä laaditut erityisopetuksen kehittämissuunnitelmat vaikuttivat yhä useamman oppilaan ohjautumiseen tuen piiriin. Koulutuksesta ja tiedon lisääntymisestä johtuen opettajat osasivat ohjata oppilaita entistä paremmin saamaan tukea. Myös huoltajat tulivat tietoisemmiksi oppilaan oikeudesta saada tarvitsemansa tuki. Osa lisääntymisestä johtui myös lasten ongelmien lisääntymistä. Kuntien saama korotettu valtionosuus jokaisesta erityisoppilaasta vaikutti samaan suuntaan.

Euroopan erityisopetuksen kehittämiskeskus on tutkinut 17 jäsenmaansa rahoitusmalleja raportissaan Financing of Special Needs Education. Siinä todetaan, että rahoitusmalli näyttäisi olevan keskeisin yksittäinen erityisopetuksen ja inklusiivisen opetuksen kehittämiseen vaikuttava tekijä. Eri rahoitusmalleilla on useimmiten sekä myönteisiä että myös ennalta arvaamattomia kielteisiä vaikutuksia. Oppilaiden määrään sidotulla rahoituksella on raportin mukaan selkeimmin kielteisiä vaikutuksia. Yleensä oppilasohjaisella rahoituksella on taipumus lisätä vähäisempää tukea tarvitsevien erityisoppilaiden määrää. Suomessa tämä näkyi nimenomaan näiden erityisoppilaiden määrän suurena kasvuna. Raportin mukaan, jos sosio-ekonomiset erot poistetaan, erityisoppilaiden määrä on suhteellisen muuttumaton eri paikkakunnilla. Vaikeammin vammaisten ja vahvempaa tukea tarvitsevien osalta voidaan oppilasohjaista rahoitusmallia käyttää. Lisäksi raportissa todetaan että alueellinen, esimerkiksi kuntatasolla tapahtuva, resurssien jakaminen on suositeltavin tapa. Silloin rahoitusta voidaan kohdentaa niille kouluille, joissa on suurin tarve. Opetushallitus toteaa, että Suomessa vuosikymmenen vaihteessa toteutettu rahoitusuudistus noudattaa raportin linjauksia.

Näin ollen johtopäätösten tekemiseen ja toimenpiteisiin ryhtymiseen erityisoppilaiden määrän kasvuun liittyvien seikkojen perusteella on syytä suhtautua varauksella, varsinkin koska tarkastuskertomus käsittelee ajanjaksoa

ennen tehtyä uudistusta. Samoin rahoitusmallien muuttaminen ilman hyvin tarkkaa vaikutusten analyysia, on ongelmallista. Opetushallitus toteaa, että tarkastusraportissa mainittu kunnan tai alueen asukkaiden sosioekonomisen taustan arvioiminen ja huomioon ottaminen rahoitusmallissa olisi oikeansuuntainen ratkaisu. Opetushallitus pitää tärkeänä seurata tehdyn uudistuksen tuloksia ja arvioida sen jälkeen tarvittavat muutokset.

Opetushallitus haluaa lisäksi kiinnittää huomiota erityistä tukea saavien tyttöjen ja poikien määrän suureen eroon. Vuonna 2012 erityistä tukea sai tytöistä vain 4.8 %, mutta pojista 10.3 %. Tämän suuntainen kehitys on jatkunut jo pitkään ja näyttäisi siltä, että ero ei ole ainakaan pientymässä. Opetushallitus näkee tarpeelliseksi, että tilannetta selvitetäisiin tarkemmin. Johtuuko poikien suuri tuen tarve esimerkiksi koulujen käyttämästä pedagogiikasta vai esimerkiksi koulun toimintakulttuuriin tai oppimisympäristöön liittyvistä seikoista.

Opetushallitus haluaa kiinnittää huomiota myös oppilaan oikeuteen saada opetusta. Perusopetuslain 30 §:n mukaan ”Opetukseen osallistuvalla on työpäivinä oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta, oppilaanohjausta sekä riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä.” ([24.6.2010/642](#)) Osa kouluista käyttää edelleen lainvastaista ”sairaslomalle” määräämistä tai kieltävät oppilaalta muuten kouluun tulon. Tätä tapahtuu erityisesti sellaisten oppilaiden kohdalla, joilla on sosio-emotionaalisia tai käyttäytymisen pulmia. Tämä johtaa pahimmillaan syrjäytymiskehitykseen.

Opetushallitus on saanut runsaasti palautetta yhteistyön vaikeudesta eri hallinnonalojen välillä. Oppilailla on nykyään entistä enemmän kotitaustaan liittyviä ongelmia, jotka vaikeuttavat tai voivat kokonaan estää koulunkäynnin. Koulut tekevät lastensuojeluilmoituksen esimerkiksi silloin, kun niillä itsellään ei ole keinoja puuttua oppilaan jatkuviin poissaoloihin. Opetushallituksen saamien tietojen mukaan kuntien sosiaalitoimet suhtautuvat asiaan hyvin eri tavalla. On paljon tapauksia, joissa edes useita vuosia jatkunutta koulunkäynnin laiminlyöntiä ei ole katsottu riittäväksi perusteeksi ryhtyä vahvempiin lastensuojelutoimiin, vaan tilanteen annetaan jatkua. Tulkinnoissa voi olla eroja jopa saman kunnan ja yksittäisten virkamiesten välillä. Opetushallitus korostaa, että oppivelvollisuuden laiminlyönti on varmasti yksi suurimmista syrjäytymiseen johtavista syistä. Hallinnonalojen yhteistyön tiivistäminen ja yhteisten linjausten luominen olisi välttämätöntä.

Opetushallitus on huolissaan myös kodin ulkopuolelle sijoitettujen oppilaiden koulunkäynnistä. Näistä useimmat ovat oppimiseensa ja koulunkäyntiinsä tukea tarvitsevia. Heidän kohdallaan on edelleen käytössä oppilaan oikeusturvaa vakavasti loukkaavia menettelyjä.

Tarkastusvirasto on suosittanut, että opetus- ja kulttuuriministeriön tulisi kehittää tukijärjestelmää siten, että oppilaan oikeus saada tukea toteutuu koko maassa tasavertaisesti. Opetushallitus toteaa, että kuntien tilanne oppimisen ja

koulunkäynnin tuen uudistuksen alussa oli hyvin erilainen. Ne opetuksenjärjestäjät, jotka olivat mukana jo 1990-luvulla alkaneissa erityisopetuksen kehittämishankkeissa, olivat kehittäneet oppilaan tukea ja tuen rakenteita toimiviksi jo tuolloin. Tällä hetkellä voidaan todeta, että vaikka opetuksen järjestäjät ovat edenneet oppimisen ja koulunkäynnin tuen kehittämisessä oikeaan suuntaan, on oppilaan saamassa tuessa edelleenkin liian paljon eroja kuntien ja koulujen välillä. Myös Opetushallitus toteaa, että asiassa on vielä paljon tehtävää.

Tarkastuskertomuksessa kiinnitetään huomiota oppiaineiden oppimäärien yksilöllistämiseen. Aikaisemmin ei opetussuunnitelman perusteissa kuvattu oppimäärän yksilöllistämistä ja siihen liittyviä käytänteitä tarkemmin. Oppimäärien yksilöllistämisiä tapahtui paljon ja hyvin vaihtelevin perustein. Vuonna 2010, kun oppimisen ja koulunkäynnin tuen lukuja uudistettiin, lisättiin tämän vuoksi perusteisiin luku 5.1.4 ”Oppiaineen oppimäärän yksilöllistäminen ja opetuksesta vapauttaminen”. Sen mukaan ”kieli- ja kulttuuritausta, poissaolot, motivaation puute tai esimerkiksi puutteellinen opiskelutekniikka eivät sellaisenaan voi olla syynä oppimäärän yksilöllistämiseen, vaan oppilasta tulee tukea näissä asioissa muilla sopivilla tavoilla. Oppilalle ja huoltajalle tulee selvittää yksilöllistettyjen oppimäärien mahdolliset vaikutukset jatko-opintoihin. Oppiaineen oppimäärän yksilöllistäminen merkitsee oppilaan oppimiselle asetettavan tavoitetaso määrittelemistä hänen omien edellytystensä mukaiseksi. Tavoitteiden tulee kuitenkin olla oppilalle riittävän haasteellisia.” Tällä muutoksella haluttiin vaikuttaa juuri tarkastuskertomuksessa esille nostettuihin puutteisiin. Lisäksi Opetushallitus on antanut asiasta tarkentavia ohjeistuksia. Opetushallitus toteaa, että tällä hetkellä tilanne on parempi kuin aikaisemmin. Oppilalle tarjotaan pääsääntöisesti tukea ennen kuin oppiaineen oppimäärää yksilöllistetään. Lisäksi sellaiset virheelliset käytännöt ovat vähentyneet ratkaisevasti. Asiassa tarvitaan kuitenkin edelleen toimenpiteitä. Opetushallitus on järjestänyt maksullisena palvelutoimintana paljon tukea tarvitsevan oppilaan arviointiin liittyviä koulutuksia eri puolilla Suomea, joiden yhtenä keskeisenä asiana on ollut oppiaineen oppimäärän yksilöllistäminen sekä asiaan liittyvät normit ja käytänteet. Koulutusten kysyntä olisi moninkertainen käytettävissä olevaan henkilöresurssiin verrattuna.

Opetushallitus toteaa, että erityisoppilaiden/erityistä tukea saavien oppilaiden opetus erityisluokissa ja erityiskouluissa on jatkuvasti vähentynyt, ja vastaavasti opetus yleisopetuksen yhteydessä kokonaan tai osittain on lisääntynyt. Silti Suomi sijoittuu edelleen eurooppalaisessa vertailussa opetusjärjestelyjen osalta erityisoppilaita segregoivaan ryhmään ja sijoituksemme on kaukana muista Pohjoismaista, joissa on huomattavasti inklusiivisemmat käytännöt. Lisäksi kuntien väliset erot ovat meillä suuret tässäkin asiassa.

Opetushallitus toteaa, että useimpien yläkoulujen pedagogiikassa ja opetusjärjestelyissä on tapahtunut kehitystä viime vuosina. Siitä huolimatta tarkastuskertomuksessa mainittu tarve kehittää edelleen yläkoulujen toimintaa

integraatiota tukevaksi on ilmeinen myös Opetushallituksen näkemyksen mukaan. Opetushallitus näkee, että opettajien pedagogisten taitojen kehittäminen tukee aina kaikkia oppilaita.

Tarkastuskertomuksessa on todettu, että erityisoppilailla siirtyminen toiselle asteelle suoraan perusopetuksesta on heikompaa ja keskeyttäminen yleisempää kuin keskimäärin. Tältä osin on meneillään tehostettuja toimia osana koulutustakuuta, mm. valintaperusteiden muutokset, jotka helpottavat suoraa siirtymistä perusopetuksesta toisen asteen koulutukseen. Toinen laaja hanke ns. VAKUVA 2, jossa kehitetään valtakunnallisesti yhteneviä pääsy- ja soveltuvuuskokeita, kielikokeita ja oppimisvalmiuksia mittaavia kokeita ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjien apuvälineiksi opiskelijavalintoihin. Opetushallitus näkee erityistä tukea saavien oppilaiden ohjauksen merkityksen tärkeänä erityisesti perusopetuksen päättövaiheessa. Samoin tiedon siirtyminen toiselle asteella on keskeistä tuen saumattoman jatkumisen kannalta.

Opetushallitus toteaa, että oppimisen ja koulunkäynnin tuen kehittämistyön pohjaksi tarvitaan riittävää tietoperustaa. Vuonna 2011 käyttöön otetussa tilastoinnissa indikaattorien määrä vähentyi aiempaan verrattuna. Tilastointia suunnittelevassa työryhmässä olleet Opetushallituksen edustajat olisivat halunneet tuolloin yksityiskohtaisempaa tietoa antavan tilastointitavan ja enemmän indikaattoreita, mikä tavoite jäi tuolloin saavuttamatta. Tarkemman tiedon saaminen oppilaan saamasta tuesta olisi tarpeen. Opetushallitus ei kuitenkaan näe tarpeelliseksi, että tietoa kerättäisiin erityisen tuen päätöksen perusteista diagnoosien pohjalta. Tällä hetkellä erityisen tuen päätös perustuu ensisijaisesti oppimisen ja koulunkäynnin tuen pedagogiseen arviointiin, eikä opetuksen järjestäjä voi tarjota diagnooseihin perustuvaa luotettavaa tietoa. Lisäksi kokemus osoitti, että vaikka erityisopetuspäätös perustui aikaisemmin lääketieteelliseen tai psykologiseen lausuntoon, merkittiin syy tilastointiin usein hyvin hatarin perustein, koska lausunnot eivät olleet selkeitä. Lisäksi monella oppilaalla oli useita syitä tuen tarpeeseen, joten mitään sanomaton luokka ”muut syyt” kasvoi jatkuvasti.

Opetushallitus on uudistamassa esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteita. Samassa yhteydessä selkiytetään myös vuonna 2010 uudistettuja oppimisen ja koulunkäynnin tuen lukuja saadun palautteen pohjalta. Muutosten tarkoituksena on, että opetussuunnitelmien perusteet tukisivat entistä paremmin sitä, että jokainen oppilas voisi oppia mahdollisimman hyvin oman potentiaalinsa mukaisesti.

Opetusneuvos

Pirjo Koivula