

HALLINNONTASOJEN VÄLINEN DIALOGI JA ERITYISOPETUKSEN MUUTOS
BYROKRAATTISENA INSTITUUTIONA

- Kymppikuntien loppuraportin ja Erityisopetuksen strategian sisällönanalyttinen vertailu

Kirsi Salo
Pro gradu -tutkielma
Erityispedagogiikka
Opettajankoulutuslaitos
Helsingin yliopisto
Elokuu 2010
Jarkko Hautamäki

Tiedekunta - Fakultet - Faculty Käyttäytymistieteellinen tiedekunta		Laitos - Institution - Department Opettajankoulutuslaitos	
Tekijä - Författare - Author Kirsi Salo			
Työn nimi - Arbetets titel - Title HALLINNONTASOJEN VÄLINEN DIALOGI JA ERITYISOPETUKSEN MUUTOS BYROKRAATTISENA INSTITUUTIONA- Kymppikuntien loppuraportin ja Erityisopetuksen strategian sisällönanalyttinen vertailu			
Oppiaine - Läroämne - Subject Erityispedagogiikka			
Työn laji ja ohjaaja(t) - Arbetets art och handledare - Level and instructor Pro gradu -tutkielma; Jarkko Hautamäki		Aika - Datum - Month and year Elokuu 2010	Sivumäärä - Sidoantal - Number of pages 82+ 14
Tiivistelmä - Referat - Abstract <p>Suomen kasvaneet erityisopetusmäärät ovat aiheuttaneet tilanteen, jossa Suomen suuret kunnat ns. ”kymppikunnat” ovat ilmaisseet huolensa erityisopetuksen organisoimisesta nykyisen järjestelmän puitteissa. Kunnat käynnistivät dialogin erityisopetusjärjestelmän uudelleenmäärittelemisestä 2004. Tavoitteena oli saada valtiolta kiinnittämään huomiota erityisopetuksen problematiikkaan. Opetusministeriön pyynnöstä kunnat valmistelivat loppuraportin erityisopetuksen keskeisimmistä kysymyksistä. Kuntien työskentelyn pohjalta vahvistui erityisesti käsitys siitä, että lainsäädäntö, rahoitusjärjestelmä sekä opetussuunnitelma ovat kiinteästi sidoksissa toisiinsa. Kuntien loppuraportin kirjoittamiseen osallistui kuntien opetustoimista Espoo, Helsinki, Jyväskylä, Kuopio, Lahti, Lappeenranta, Tampere, Turku sekä Vantaa. Se luovutettiin opetusministeriölle 18.8.2006. Raportin luovuttamisen jälkeen opetusministeriö järjesti erityisopetuksen kehittämistyöryhmäkokouksia vuonna 2007 yhteensä 17 kertaa. Pohjavalmistelun tuloksena oli Erityisopetuksen strategia 2007.</p> <p>Tutkimuksessani tarkastellaan hallinnontasojen välistä dialogia valtiollisen instituution muutoksessa. Kyseessä on sisällönanalyysi, jossa vertaan ERITYISTÄ TUKEA TARVITSEVAN OPPILAAN OPETUKSEN JÄRJESTÄMISEN UUDISTAMINEN OSANA YHTENÄISTÄ PERUSOPETUSTA-KOHTI LAATUA JA JOUSTAVUUTTA- dokumenttia 2006 Erityisopetuksen strategiaan 2007. Tarkoituksena on selvittää, kuinka paljon omia intressejään kunnat ovat saaneet viralliseen hallinnolliseen dokumentointiin. Dataa on käsitelty ja analysoitu kvantitatiivisesti Microsoft Excel ohjelmistoon luoduilla makroilla. Lisäksi dokumenttimateriaali on teemoiteltu käsin lausetason otannalla Excel matriisiksi. Tuloksia on tulkittu teoreettisesti erityisopetusjärjestelmän sisäisen muutoskeskustelun kautta, sekä byrokraattisen instituution muutoksen näkökulmasta. Tarkoitukseni on avata uusi näkökulma siihen, kuinka erityisopetusjärjestelmä byrokraattisena organisaationa muuttuu.</p> <p>Koulutusjärjestelmä on yleensä teoreettisesti ymmärretty koneistobyrokratiaksi. Pro graduni tarjoaman lyhyen katsauksen jälkeen vaikuttaa kuitenkin siltä, että erityisopetuksen hallinnollisen järjestelmän kohdalla kyseessä on ennemminkin postmoderni verkostobyrokratia kuin koneistobyrokratia. Erityisopetuksen hallinnollinen järjestelmä näyttää koostuvan päällekkäisistä, risteävistä sekä monimutkaisista verkostoista, joissa asioista päätetään. Tällaisia verkostoja kutsutaan nimellä ”governance networks.”. Vaikuttaa siltä, että erityisopetuksen hallinnolliset - sekä poliittiset tasot, kolmannen sektorin toimijat ja muut yhteiskunnalliset vaikuttajat sekoittuvat päätöksenteossa.</p>			
Avainsanat - Nyckelord - Keywords dialogi, erityisopetusjärjestelmä, byrokraattinen instituutio, sisällönanalyysi, hallinnolliset tasot, verkostobyrokratia			
Säilytyspaikka - Förvaringsställe - Where deposited Helsingin yliopiston käyttäytymistieteellisen tiedekunnan kirjasto			
Muita tietoja - Övriga uppgifter - Additional information			

Tiedekunta – Fakultet – Faculty Faculty of Behavioural Sciences		Laitos – Institution – Department Department of Teacher Education	
Tekijä – Författare – Author Kirsi Salo			
Työn nimi – Arbetets titel – Title DIALOGUE BETWEEN GOVERNMENTAL ADMINISTRATION LEVELS AND THE CHANGE OF A SPECIAL EDUCATION SYSTEM AS A BUREAUCRATIC INSTITUTION- Content Analysis of the Ten Largest LEA's Final Report and Special Education Strategy			
Oppiaine – Läroämne – Subject Special Education			
Työn laji ja ohjaaja(t) – Arbetets art och handledare – Level and instructor Master's Thesis; Jarkko Hautamäki		Aika – Datum – Month and year August 2010	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 82+ 14
Tiivistelmä – Referat – Abstract <p>The rise of Special education numbers in Finland has caused a situation where Finland's ten largest LEA's so called "<i>kymppikunnat</i>" (<i>ten communes</i>) have expressed their growing concern of organizing the special education in the current institutional settings. The LEA's started the conversation of redefining special education system in 2004. Their aim was to target the governments' attention to the problematics of special education. By the request of the Ministry of Education the LEA's prepared a final report concerning the central questions in the Finnish special education system. On the basis of the LEA's survey it became even clearer that the legislation, funding system and curriculum are tightly linked together. The following LEA's took part into the writing process Espoo, Helsinki, Jyväskylä, Kuopio, Lahti, Lappeenranta, Tampere, Turku and Vantaa. The report was hand over to the Ministry of Education at 18.8.2006. After the delivery the Ministry organized special education development group meetings 17 times in the year 2007. The result of the LEA's report and the development meetings was a new Special Education Strategy 2007.</p> <p>I am observing the dialogue between administrative levels in governmental institutions change process. The research is a content analysis where I compare the "<i>Erityistä tukea tarvitsevan oppilaan opetuksen järjestämisen uudistaminen osana yhtenäistä perusopetusta- kohti laatua ja joustavuutta</i>" (<i>The renewal of the organization of teaching for student with special educational needs as part of unified education for all - towards quality and flexibility</i>) document to "<i>Erityisopetuksen strategia</i>" (<i>Special education strategy</i>) document. My aim was to find out how much of their own interests have the LEA's been able to integrate into the official governmental documentation. The data has been organized and analyzed quantitatively with Macros created as additional parts in Microsoft Excel software. The document material has also been arranged manually on sentence based categorization into an Excel matrix.</p> <p>The results have been theoretically viewed from the special education reform dialogue perspective, and from the angle of the change process of a bureaucratic institution. My target has been to provide a new viewpoint to the change of special education system as a bureaucratic institution.</p> <p>The education system has traditionally been understood as a machine bureaucracy. By the review provided in my pro gradu analysis it seems however that the administrative system in special education is more of a postmodern network bureaucracy than machine bureaucracy. The system appears to be constructed by overlapping, crossing and complex networks where things are been decided. These kinds of networks are called "<i>governance networks</i>". It seems that the governmental administrative - and political levels, the third sector actors and other society's operators are mixed in decision making.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Dialogue, special education system, bureaucratic institution, content analysis, governmental administration levels, network bureaucracy			
Säilytyspaikka – Förvaringsställe – Where deposited Helsinki University, Faculty of Behavioural Sciences Library			
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information			

SISÄLLYSLUETTELO

1 JOHDANTO.....	6
2 TUTKIMUS	9
2.1 TUTKIMUSAINEISTO	13
2.2 TUTKIMUSKYSYMYKSET.....	13
3 SISÄLLÖNANALYYSI METODINA.....	14
3.1 KIELEN MERKITYS	14
3.2 SISÄLLÖNANALYYSI.....	15
3.3 DOKUMENTTIEN SISÄLLÖNANALYYSI.....	17
3.4 TIETOTEKNIIKAN KÄYTTÖ.....	19
4 LUOTETTAVUUDEN TARKASTELU	21
5 AINEISTON ANALYYSI	23
5.1 MÄÄRÄLLINEN ANALYYSI	24
5.1.1 KÄSITTEIDEN FREKVENSSIT:	25
5.1.2 KWIC-MÄÄRITTELYT:	27
5.1.3 TEKSTIEN VERTAILU MAKROLLA.....	28
5.2 LAUSETASON TEKSTIANALYYSI.....	29
5.3 TULOKSET.....	30
5.4 YHTEENVETO	37
6 ERITYISOPETUKSEN REFORMIDIALOGI	42
6.1 PARADIGMAN KRIISI	42
6.2 ERITYISOPETUKSEN RAHOITUSJÄRJESTELMÄ	49
7 BYROKRAATTINEN INSTITUUTIO	54
7.1 ERITYISOPETUSJÄRJESTELMÄN MUUTOS BYROKRAATTISENA INSTITUUTIONA.....	54
7.2 HALLINNON TASOJEN PÄÄLLEKKÄISYYDET SEKÄ YHTEISKUNNALLISTEN TAHOJEN VAIKUTUKSET POLIITTISEEN PÄÄTÖKSENTEKOON.....	59
8 POHDINTA.....	63
9 TULEVAISUUDENKUVIA.....	67
LÄHDELUETTELO.....	70
LIITTEET a) Data- analyysi materiaali	82
LIITTEET b) Käyttöjärjestelmät.....	90

1 JOHDANTO

Suomessa kuntien toimintaa säätelee perusopetuslaki. Nykyinen perusopetuslaki astui voimaan 1.1.1999 (Perusopetuslaki, 49§). Erityisopetuksen hallinnollinen järjestelmä ja korvamerkitty erityisopetuksen rahoitusmalli ovat aiheuttaneet tilanteen, jossa Suomen suuret kunnat ovat ilmaisseet huolensa erityisopetuksen järjestämisestä. Funktionalistiseen ideologiaan pohjautuva paradigma ei enää toimi. Suomen erityisopetusmäärät ovat kasvaneet yli kymmenkertaisiksi viimeisen vuosikymmenen aikana (Lintuvuori, 2010, p. 44). Suomen suuret kunnat aloittivat keskustelun erityisopetusjärjestelmän uudelleenmäärittämisestä 2004. Tavoitteena oli saada valtiovalta kiinnittämään huomiota erityisopetuksen problematiikkaan. Kunnat toivovat aiempaa inklusiivisempaa otetta lainsäädännön ja rahoituksen käytänteisiin. Tämä mahdollistaisi joustavan opetuksen järjestämisen kaikille oppilaille oppilaan tuen tarpeiden mukaisesti. Kuntien näkemykset mukailevat alan kansainvälistä keskustelua. Inklusio on yleiseurooppalainen suuntaus. Se on nähty avaimena moderniin tietoeconomiaan (Riddell, 2007, p. 43). Oppivan yhteiskunnan rajoitteet ovat fundamentaalisesti poliittisia. Ilman poliittista järjestelmää, joka antaa mahdollisuuden osallistumiseen postmodernissa maailmassa, oppimisen edellytykset kaikille eivät täyty. (Ranson, 1994, p. 145.)

Kuntien laatima ensimmäinen kirjelmä luovutettiin opetusministeriölle toukokuussa 2005. Sen vastaanottivat opetusministeri Tuula Haatainen ja johtaja Eeva-Riitta Pirhonen. Tämän seurauksena opetusministeriö kutsui elokuussa 2005 koolle raportin allekirjoittaneiden kuntien opetustoimen johtajat, opetuspäälliköt sekä erityisopetuksen asiantuntijat. Opetusministeriön pyynnöstä kunnat valmistelivat loppuraportin erityisopetuksen keskeisimmistä kysymyksistä. Näitä ovat raportissa esiintyvät hallinnollisten menettelytapojen muuttaminen, erityisopetuksen siirtokriteerien uudistaminen sekä edellä mainittujen muutosten vaikutukset lainsäädäntöön ja valtion rahoitusjärjestelmiin. Kuntien työskentelyn pohjalta on vahvistunut erityisesti käsitys siitä, että lainsäädäntö, rahoitusjärjestelmä sekä opetussuunnitelma ovat kiinteästi sidoksissa toisiinsa.

Kuntien loppuraportin kirjoittamiseen osallistuivat kuntien opetustoimista Espoo, Helsinki, Jyväskylä, Kuopio, Lahti, Lappeenranta, Tampere, Turku sekä Vantaa. Se luovutettiin opetusministeriölle 18.8.2006. Raportin luovuttamisen jälkeen opetusministeriö järjesti

erityisopetuksen kehittämistyöryhmäkokoontumisia vuonna 2007 yhteensä 17 kertaa. Pohjavalmistelun tuloksena on ollut Erityisopetuksen strategia (Erityisopetuksen strategia, 2007). Kuntien aloittamalla kehitysdialogilla voidaan sanoa olleen yhteys Opetushallituksen sekä koulutustoimialan kehittämistä pohtivaan dokumenttiin: Opetushallituksen asema, rooli ja tehtävät sekä koulutustoimialan ohjaus muuttuvassa toimintaympäristössä (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007). Erityisopetuksen strategian sekä kehitysyhteistyön ja Kelpo-toiminnan lopputuloksena on 2009 ilmestynyt Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta (HE 109/2009). Lain muutosesityksessä puhutaan lähes täsmälleen samoista sisällöistä kuin mitä kuntien alkuperäisessä loppuraportissa nostettiin esille.

Tutkimukseni tarkoitus on avata uusia näkökulmia siihen, kuinka erityisopetusjärjestelmä muuttuu byrokraattisena organisaationa. Byrokraattisessa instituutiossa organisaation toiminta on määritelty virallisilla dokumenteilla (Olson, 2003, p. 39- 42, 70). Tutkiessa byrokraattisen instituution muutosta on tutkittava sitä, minkälaisessa yhteydessä instituution dokumentoinnin traditiota muutetaan. Tarkastelen sitä, millainen keskusteluyhteys koulutuksen eri hallinnollisella tasoilla on. Vertaan sisällönanalyttisesti Kuntien loppuraporttia (2006) Erityisopetuksen strategiaan (2007). Analysoin kuinka paljon Suomen suuret ovat saaneet näkemyksiään läpi viralliseen Erityisopetuksen strategiaan. Tutkimuksessani käy selkeästi ilmi, että Suomen kaltaisessa pienessä valtiossa virallinen hallinnon ja yhteiskunnan eri toimijoiden erottelu ei käytännössä toteudu dokumenteissa määritellyllä tavalla. Erityisopetuksen reformidokumenttien kehitysyhteistyöhön on osallistunut useita eri yhteiskunnallisia, alueellisia sekä poliittisia tahoja.

Erityisopetus on kypsä byrokraattinen instituutio, jonka historia sekä yhteiskunnalliset tehtävät asettavat reunaehdot reformipolitiikalle. Erityisopetus on osa valtiollista järjestelmää, jota säätelevät taloudelliset, kulttuurilliset sekä poliittiset intressit ja ilmapiiri. Ottaessamme huomioon järjestelmän koon (mm. Jahnukainen, 2006, p. 122–133; Lintuvuori, 2010, p. 7) on mahdollista ymmärtää, että suuren kypsän instituution muutoksessa on otettava huomioon useiden eri intressiryhmien näkemykset. Kehitykseen vaikuttaa se, miten koulutusta tarkastellaan, mikä on sen tehtävä, sekä miten erilaisuutta arvotetaan. Tutkin erityisopetusbyrokratian reformipolitiikkaa ja muutosta sen kautta, kuinka jokin poliittinen ryhmä tai hallinnon taso pystyy vaikuttamaan instituution rakenteisiin (mm. Itkonen, 2009, p. 43–65; McFarland, 1992, p. 58- 79). Tarkastelen

muutosta myös erityisopetuksen sisäisen kehityskeskustelun kautta. Vertaan lisäksi lyhyesti Suomessa kehitteillä olevia trendejä kansainvälisiin erityisopetuksen uudistuksiin ja uudistusasiakirjoihin. Erityisopetuksen hallinnollisesta puolesta on vähän tutkimusta Suomessa. Tällaisella tutkimustraditiolla on hyvin laaja pohja esimerkiksi Isossa-Britanniassa. Ylipäänsä koulutussosiologian puolelle kategorisoitavat analyysit koulutusjärjestelmän kehittymisestä tai erityisopetuksen taustaideoologioista ovat Suomessa harvinaisia.

Durkheim jakoi instituutiot, a) sosiaalisiin organisaatioihin, sekä b) rationaliteettiin, sanktioihin ja virallisiin sääntöihin perustuviksi koneistobyrokratioiksi. Koulutusjärjestelmä on perinteisesti nähty jälkimmäiseksi. (Olson, 2003, p. 49- 50.) Vilho Hirvi (1996) kommentoi koulujärjestelmän hallintakoneistoa *"meidän tehtävämme on vapauttaa koulu, ei valtiosta vaan tietynlaisesta hallintokäsityksestä, joka meillä samaistetaan pitkälle valtioon"* (p. 45). OECD (1995) vaati luopumista joustamattomista hierarkkisista rakenteista julkisissa palveluissa (as cited in. Taylor et al., 1997, p. 79). Keskusjohtoinen rakenne on seurausta koulutuksen nopeasta laajenemisesta. Ruotsissa ja Suomessa luotiin laajenemisen yhteydessä yksityiskohtainen kontrollijärjestelmä valvomaan resurssien käyttöä sekä koulutuksen kehittämistä. (Lundgren, 2003, p. 100).

Pro graduni tarjoaman lyhyen katsauksen jälkeen vaikuttaa kuitenkin siltä, että erityisopetuksen hallinnollisen järjestelmän kohdalla kyseessä on ennemminkin postmoderni verkostobyrokratia kuin koneistobyrokratia. Modernin ajan näkemys selkeärajaisista organisaatioista ja hallinnon tasoista ei vaikuta tässä tapauksessa pitävän paikkaansa. Koneistobyrokratiamallin sijaan järjestelmä näyttää koostuvan päällekkäisistä, risteävistä sekä monimutkaisista verkostoista, joissa asioista päätetään. (kts. esim. Bogason, 2000, p. 22–23). Forrest (2003) kuvailee tällaisia verkostoja nimellä *"governance networks"* (p. 591). Kyseessä ovat hallinnon tasot tai ryhmittymät, jotka vaikuttavat suoraan poliittiseen päätöksentekoon reformien yhteydessä. Ne ovat sijoittuneet eri hallinnollisille, yhteiskunnallisille ja paikallisille tasoille yhteiskunnassa, mutta vaikuttavat alansa lailliseen päätöksentekoon risteämällä ylempien hallinnon tasojen kanssa. (Forrest, 2003, 2003, p. 591+). Tämän analyysin pohjalta vaikuttaa siltä, että erityisopetuksen hallinnolliset - sekä poliittiset tasot, kolmannen sektorin toimijat ja muut yhteiskunnalliset vaikuttajat sekoittuvat päätöksenteossa.

Oma tutkimukseni pyrkii avaamaan näkymää niihin prosesseihin, joissa erityisopetusjärjestelmän puitteita luodaan dokumentoinnin traditiossa. Näen sen

tarkoituksena tarjota uusia näkökulmia siihen, kuinka erityisopetuksen hallinnolliset tasot oikeasti toimivat, ja minkälaisessa yhteydessä uudelleenmäärittelyt käydään. Huomio siitä, että useilla eri yhteiskunnallisilla ryhmittymillä sekä virallisilla hallinnontasoilla on vaikutus valtion rahoittamaan julkiseen palveluun, ei ole merkityksetön. Pidemmälle menevillä analyyseillä voitaisiin selvittää, kuinka erityisopetuksen hallinto todellisuudessa toimii, ja kuinka tämä järjestelmä byrokraattisena instituutiona uudistuu.

Pro gradu -työni on osa Kelpo-projektia, joka kuuluu Perusopetus paremmaksi (POP) -ohjelmaan (Opetusministeriö 2010). Kelpo-projektin kehittämistoiminnan arvioinnista vastaa Helsingin yliopiston Koulutuksen arviointikeskus.

2 TUTKIMUS

Riddell & Brown (1994) väittävät, että kasvatussosiologiset tutkimukset ovat epäonnistuneet tekemään tieteenfilosofista kantaansa selväksi (p. 3).

” distinction between special education sociology which applies existing constructs’ uncritically, and the sociology of special education which deconstructs theories and practices” (as cited in Riddell, 2007, p. 35).

Koulutusreformien tutkimuksen tulisi olla huolellista analyysia koulutuspolitiikasta ja ideologisesta kehyksestä, jossa järjestelmä toimii. (Tomlinson, 1994, p. xiiv.) Wells ja Oakes (1998) argumentoivat, että koulutussosiologian tärkeimpiä tehtäviä on johtaa koulutasolla tapahtuvat reformit niiden alkujuurille. Tällä he tarkoittavat niitä makrososiaalisia odotuksia, joita yhteiskunnalla on koulutukselle. Nämä odotukset ohjaavat toistuvaa hallinnollista kehää, jossa byrokraattinen järjestelmä muotoutuu eri hallintasojen välisessä dialogissa. (Well & Oakes, 1998, p. 155.) Tähän kehään vaikuttavat aina niin sosiaaliset odotukset ja uskomukset kuin poliittinen ja ekonominen ilmapiiri.

Työssäni pyrin selvittämään, kuinka merkitykset siirtyvät hallinnon tasolta toiselle byrokraattisen instituution muutosprosessissa. Taylorin et all. (1994) jaottelun mukaisesti tutkimukseni edustaa hallinnon poliittisten prosessien tutkimista (p. 23). Hallintoa voidaan tutkia eri näkökulmista. Oma päämääräni on dekonstruoida se oletus, että hallinnon tasot ovat toisistaan erilliset ja päätökset tehdään erillisillä poliittisilla tahoilla. Kyseessä on

läpikatsaus siitä, kuinka hallinnolliset tasot risteävät koulutuspoliittisessa päätöksenteossa. Kenway (1990) on esittänyt, että *how*, *what* and *why* ovat merkityksellisimpiä kysymyksiä tutkittaessa hallinnollisia prosesseja koulutuksessa (p. 24). Oma analyysini edustaa näistä *how*-kysymystä. Tämä edustaa esimerkiksi tutkimusta siitä, kuinka kilpailevat näkemykset siirtyvät poliittiseen päätöksentekoon, ja kuinka eri ryhmittymien intressit tulevat esille poliittisessa prosessissa. (esim. Kenway, 1990, p. 24)

Erityisopetuksen hallintoon ja dokumentointiin liittyvän tutkimuksen vähäisyys on yllättävää, koska kuten Olson (2003) toteaa ”*Forms determine functions*” (p. 100). Koulu toimii aina institutionaalisten puitteiden rajoitteissa, jotka on määritelty virallisissa hallinnollisissa dokumenteissa. Byrokraattisissa instituutioissa toimintaperiaatteet, vastuu, säännöt, osallistujat, tilivelvollisuus sekä muutos ovat ensisijaisesti dokumentoinnin kysymyksiä (Olson, 2003, p. 39). Näin konfliktit ja muutosprosessi on käytävä tekstuaalisella tasolla. Muuttaakseen byrokraattista instituutiota näiden eksplisiittisten sääntöjen ja määritelmien tulee muuttua. Byrokraattiset instituutiot elävät paperilla (Hjörne & Säljö, 2004, p. 3–6; Olson, 2003, p. 33–44). Byrokraatia ilman dokumentointia on mahdottomuus (Douglas, 1986, p. 96; Olson, 2003, p. 94). Lingvistinen käänne kasvatussociologiassa toi kielen todellisuutta rakentavan merkityksen aiempaa selvemmin teoreettisiin malleihin. Kyseinen koulukunnan voidaan katsoa saaneen alkunsa Frankfurtissa. Sen tunnetuimpia edustajia on Jurgen Habermas. (Antikainen, ym., 2000, 368–369; Popkewitz, 1998, p. 61.) Kielellä ei vain kuvailla asioita vaan luodaan todellisuutta. Kielenkäyttö kuvastaa arvoja, prioriteetteja, sekä asemaa suhteessa koulutukseen. Popkewitz (1998) katsoo, että tieto on poliittista ja että sillä on normatiiviset implikaationsa. (p. 61.) Sillä, miten koulutuksen ammattilaiset ja intressiryhmät muotoilevat sanottavansa, on suuri merkitys koulutus reformien läpi saamiselle (Itkonen, 2009, p. 48). Byrokraattisen instituution uudelleenmäärittely, säännöt, rakenteet sekä rahoitus on aina dokumentoinnin kysymyksiä. Byrokraattinen organisaatio toimii kirjoitetun tradition puitteissa. Tutkiessa reformeja sekä erityisopetuksen hallinnollista järjestelmää, on tutkittava kyseisen järjestelmän dokumentoitua traditiota.

Oleellisen tärkeäksi kysymykseksi nousee, miten nämä instituution säännöt, rajoitteet sekä autonomian aste määritellään, ja kuka niiden määrittelyyn pääsee vaikuttamaan? Huolimatta pitkäaikaisesta vaikutuksesta koulutuksen hallinnossa intressiryhmien ja hallintotasojen välistä yhteyttä on harvoin tutkittu keskitetyillä analyyseillä. Poliittisten ja

hallinnollisten ryhmien vaikutusta koulutuspolitiikkaan ei ole juurikaan tutkittu analyysin keskiössä (Mawhinney, 2001, p. 187–212).

”Given that much of politics occurs within informal processes that define political relations between interest groups and policy makers, it is essential to study organizations’ political behavior from multiple perspectives” (Itkonen, 2009, p. 10). Intressiryhmillä on merkittävä vaikutus lainsäädännöllisiin muutoksiin sekä poliittisiin reformeihin koulutuksessa (Itkonen, 2009, p. 46–47, Tomlinson, 1994, p. xiiv).

Keskusteltuani tutkimusaiheen valinnasta professorini Jarkko Hautamäen kanssa pro gradu -tutkielmani aiheeksi muodostui tutkia hallinnon tasojen välistä päällekkäisyyttä sekä dialogiprosessia. Tutkimusaineistona on Erityistä tukea tarvitsevan oppilaan opetuksen järjestämisen uudistaminen osana yhtenäistä perusopetusta - kohti laatua ja joustavuutta - dokumentti 2006, jossa nostetaan esille suurimpia erityisopetuksen ongelmia sekä Erityisopetuksen strategia 2007. Vertaan näitä dokumentteja toisiinsa selvittääkseni, mitä ajatuksia Suomen suuret kunnat ovat saaneet läpi viralliseen hallinnolliseen dokumentointiin. Metodina on yhdistetty kvalitatiivinen sekä kvantitatiivinen tutkimusote. Pääpaino on kvantitatiivisella otteella. Tämä johtuu siitä, etten yritä syvällisesti analysoida sisältöjen merkitystä tai valtasuhteita vaan mitata mitä dokumenttien välillä on siirtynyt. Olen kokeillut tutkimuksessani uusia tapoja käyttää IT- ohjelmistoja, jotka ovat helposti saatavilla.

Microsoft Office -ohjelmiston joidenkin toimintojen sekä suomen kielen yhteensovittaminen on kuitenkin mahdotonta. Suomen kielen ominaispiirteet, erityisesti sanojen taipuminen tuovat ongelmia tekstidatan käsittelyyn. Ottaen huomioon eri kielisidonnaiset piirteet esivalmistelussa, tietokone ohjatuilla data- analyyseistä voidaan saada tulevaisuudessa merkittävä hyöty. Jonkintasoiset pulmat ovat myös mielestäni aina oletettavissa uudenslaisissa analyysimeteodeissa.

Ensimmäinen analyysini on suoritettu sanafrekvenssitasolla ja toteutettu makrolla, joka on luotu ikään kuin käyttöjärjestelmäksi Microsoft Office Excel- ohjelmiston sisään. Ohjelmisto laskee sanojen frekvenssit. Käyttöjärjestelmänäkymä löytyy liitteenä b1. Toinen analyysi on KWIC (=Key Word in Context) määrittely. Microsoft Excelin sisälle syötetyillä ehdoilla on saatu makro, joka laskee sanojen esiintymisen toistensa yhteydessä. Ohjelmalle voi antaa erilaisia ehtoja sanojen yhteisesiintymisfrekvenssistä ja

todennäköisyydestä. Omat ehtoni perustuvat teoreettiseen kirjallisuuteen. Analyysin tuloksena on taulukko, jossa makro on yhdistänyt molemmista dokumenteista sanat jotka esiintyvät runsaasti yhdessä, sekä niiden yhdessä esiintymisfrekvenssit. Näkymä käyttöliittymästä on liitteenä b2. Samalla ohjelmalla voi suorittaa lisäksi käännöksiä, mutta tätä ominaisuutta ei ole hyödynnetty omassa analyysissäni.

Näiden lisäksi on käytetty kolmatta makroa, joka etsii kahdesta tekstistä samankaltaisuuksia. Kyseessä on sinänsä yksinkertainen versio tällaisesta ohjelmistosta, että se huomaa vain täysin samankaltaiset tekstin pätkät. Tässä yhteydessä siitä oli hyötyä, koska juuri sitä halusin tutkia. Käyttöjärjestelmästä näkymä liite b3 ja b4. Näiden lisäksi olen suorittanut käsin lausetason analyysin. Tarkoituksena on ollut verrata tuloksia, jotka on saavutettu tutkijan tekemänä, sekä IT- ohjelmiston tekemänä. Käsin tehdyssä analyysissä on tematisoitu koko dokumenttimateriaali lause kerrallaan teemaluokkiin Microsoft Excel taulukkoon. Molemmista dokumenteista on luotu oma taulukkonsa. Datamatriiseista on verrattu teemojen esiintymistä lausefrekvenssitasolla. Näkymä datamatriiseista löytyy liite b5 ja b6. Materiaalia on käsitelty paitsi määrällisesti verraten dokumenttien sisältöä, myös laadullisena tutkien, mitä dokumentista toiseen on siirtynyt ja esiintyykö ilmaisuissa painotus- tai näkemyseroja.

2.1 TUTKIMUSAINEISTO

- A) Erityistä tukea tarvitsevan oppilaan opetuksen järjestämisen uudistaminen osana yhtenäistä perusopetusta - kohti laatua ja joustavuutta 18.8.2006 Espoon, Helsingin, Jyväskylän, Lahden, Lappeenrannan, Tampereen, Turun ja Vantaan kaupunkien opetustoimien puolesta.
- B) Erityisopetuksen strategia: Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007: 47, *Undevsiningsministeriets arbetsgruppspromemorior och utredningar 2007: 47*

2.2 TUTKIMUSKYSYMYKSET

Erityistä tukea tarvitsevan oppilaan opetuksen järjestämisen uudistaminen osana yhtenäistä perusopetusta - kohti laatua ja joustavuutta - muistion sisällönanalyttinen vertailu Erityisopetuksen strategiaan 2007.

1 Erityistä tukea tarvitsevan oppilaan opetuksen järjestämisen uudistaminen osana yhtenäistä perusopetusta - kohti laatua ja joustavuutta – muistion (2006) suhde Erityisopetuksen strategiaan (2007)?

2. Erityisopetuksen strategian (2007) suhde Erityistä tukea tarvitsevan oppilaan opetuksen järjestämisen uudistaminen osana yhtenäistä perusopetusta - kohti laatua ja joustavuutta muistioon (2006)?

→ Mitä aineistosta saadaan irti tietoteknisillä ratkaisuilla?

3 SISÄLLÖNANALYYSI METODINA

3.1 KIELEN MERKITYS

”Merkityksen käsite viittaa siihen maailmasuhteeseen, joka on ihmisenä olemiselle tyypillinen ” (Eskola & Suoranta, 1998, p. 45).

Merkityksistä koostuva sosiaalinen maailma mahdollistaa kulttuurillisen intersubjektiveisen ymmärryksen (Eskola & Suoranta, 1998, p. 45). Kielellä on intersubjektiveisyydessä symbolifunktio. Symbolit taas sisältävät merkityksiä, jotka ovat kulttuurisidonnaisia. Kontekstin muuttuessa muuttuu usein merkitys. (Eskola & Suoranta, 1998, p. 50–51.) Tämä on ollut yksi keskeisiä ongelmia koulutusreformissa. Poliittiset tahot eivät *”puhu samaa kieltä”* kuin koulun toimijat.

Merkityksiä voidaan tutkia merkkijärjestelminä. Tällöin tutkitaan niiden käyttöä sekä sitä, kuinka merkityksiä tuotetaan ja minkälainen vaikutus niillä on meidän tajuntaamme ja ajatteluprosesseihimme (Eskola & Suoranta, 1998, p. 47). Tekstin makrostruktuuri on teoreettinen rekonstruktio aiheen yleisemmästä teemasta tai aiheesta (Van Dijk, 1985, p. 115, 131). Toisin sanoen se on viittaus siihen laajempaan viitekehykseen, kontekstiin, johon dokumentti tai diskurssi on liitettävissä, ja jonka valossa se on ymmärrettävä. On tarpeen ymmärtää alan laajempi kehys.

Konstruktionistisen kielikäsitteilyn mukaan, meillä ei ole pääsyä todellisuuteen sinänsä. Kysymykseksi nousee tällöin eri esitysten suhde, ei niinkään esityksen suhde todellisuuteen. (Eskola & Suoranta, p. 139.) Tekstit eivät varsinaisesti vain kuvaa kohdetta, vaan ne samalla luovat version jostakin asiasta (Eskola & Suoranta, 1998, p. 141). Kielellä ei siis vain kuvata asioita vaan myös tehdään niitä. Kymppikuntien dokumentti on hyvä esimerkki tästä. Berelson (1952) argumentoi, että suuri osan sisällönanalyysistä tehdään propagandatarkoituksessa (Berelson, 1952, p. 57). On toki huomioitava, että kyseessä on toisen maailmansodan jälkeinen kylmän sodan kausi. Cambridge Advanced Learner's Dictionary määrittelee propagandan seuraavasti: *”information, ideas, opinions or images, often only giving one part of an argument, which are broadcast, published or in some other way spread with the intention of influencing people's opinions”* (“Cambridge

Advanced Learner's Dictionary”). Berelsonin määritelmä käsitteestä propaganda on lähes vastaava, ”*tekstillä ja analyysillä on tarkoitus vaikuttaa mielipiteisiin*” (Berelson, 1952, p. 57). Propagandatekniikka on ollut tunnettu erityisesti kahden tekstin vertailussa toisiinsa (Berelson, 1952, p. 80–81). Tutkimani dokumentit voidaan nähdä niiden lähettämän viestin näkökulmasta. Itkonen (2009) totesi pitkittäistutkimuksissaan, että eri ryhmien ja hallinnon tasojen käyttämällä kielellä sekä tyylillä puhua oli merkittävä vaikutus reformiehdotusten läpi saamiseen (p. 43–65).

Dokumentteja on tarkasteltava vähintään suhteessa kahteen asiaan; sosiaalisen toiminnan järjestelmiin sekä viestintäilmaisuteoreettisiin tekijöihin. Dokumentti on ihmisten käyttäytymisen tuote, sen henkisen ilmaston ilmiö. Dokumentti riippuu ympäristöön liittyvistä tekijöistä, jotka vaikuttavat yksilöön tai ryhmään. Silloin kun se muodostuu osaksi ympäristöä se voi toimia käyttäytymisen edellytyksenä ihmisille, jotka toimivat tässä ympäristössä. (Pietilä, 1976, p. 7–15.) Tämä pitää erityisen hyvin paikkansa, kun puhutaan byrokraattisista instituutioista, joissa toiminnan edellytykset ja rajoitukset määritellään instituution virallisessa dokumentoinnissa. (Kts. esim. Olson, 2003, p. 51, 78–79)

3.2 SISÄLLÖNANALYYSI

”...*Content is meant that body of meanings through symbols...*” (Berelson, 1952, p. 13).

Laadullisella tutkimuksella tarkoitetaan yksinkertaista tekstiaineiston analyysia. Tekstimateriaalia voidaan analysoida määrällisesti sekä laadullisesti. (Eskola & Suoranta, 1998, p. 13–15.) Laadullisen ja tilastollisen tutkimuksen raja ei ole aina selvä (Tuomi & Sarajärvi, 2002, p. 66) Laadullisen ja määrällisen tutkimuksen raja-aitaa rakennetaan ja puretaan kilvan. Osa tutkijoista ei hyväksy menetelmien sekoitusta, toiset pitävät sitä suotavana. Jotakin on kuitenkin valittava tai jotenkin asiaa on ainakin perusteltava.

Omassa työssäni on lähinnä kyse menetelmällisestä triangulaatiosta. Itse en näe eri menetelmien käyttöä ongelmana. Kysymys on siitä, onko pääpainotus tieteenfilosofisella puhtasoppisuudella vai mielenkiintoisilla uusilla näkökulmilla aiheeseen. (Eskola & Suoranta, 1998, p. 70–73.) Eskola (2003) argumentoi, että koko vastakkainasettelu on epämiellyttävä. Hän näkee laadullisuuden tai määrällisyyden lähinnä kuvauksina aineiston muodosta, ei tieteenfilosofisina sitoumuksina (Eskola, 2003, p. 143). Postmodernille

tieteelle tunnuksenomaista on tiedon suhde kontekstiinsa, sekä suurten teorioiden kuoleminen. (Tuomi & Sarajärvi, 2002, p. 55, Tuomi & Sarajärvi, 2009, p. 54– 55.) Tästä seuraa tieteenfilosofisten traditioiden merkityksen kyseenalaistus. Postmoderni tutkimus on joustavien menetelmien etsintää. (Tuomi & Sarajärvi, 2002, p. 59.) Vaikka se nähdään yleensä metodologisesti elektiivisenä (Tuomi & Sarajärvi, 2002, p. 63), menetelmien valinnan tarkkuudessa ei ole kahta toisiaan poissulkevaa metodologista ääripäätä vaan jatkumo fundamentalismin ja elektiivisyyden välillä. Erityistieteille, kuten Eskola & Suoranta mainitsevat (1998), menetelmien sekoittumista, postmodernismia, voidaan pitää luontaisena tapana konstruoida tietoa (Eskola & Suoranta, 1998, p. 30). Myös kvantitatiiviset menetelmät sopivat luontevasti tekstidatan analysointiin (Eskola, 2003, p. 142).

Taistelussa on toinenkin näkökanta. Triangulaatiota on kritisoitu tieteenfilosofisin perustein. Yksi argumenteista on, että uusien tietoteknologisten menetelmien käyttö on positivistista. Tietokone on korvannut tutkijan ajattelun (Eskola & Suoranta, 1998, p. 30). Toisaalta epäilijät eivät aluksi halunneet käyttää haarukkaakaan koska sitä pidettiin epäilyttävänä, paholaismaisena välineenä (Talvi, 1989). Tietokoneavusteisten analyysimenetelmien tulisi olla työkalu, ei itseisarvo. Se, että teknologiaan käyttöön sisältyy omat ongelmansa, ei kumoa mahdollisuuksia, joita niiden käytöllä voidaan nähdä tulevaisuudessa olevan. Pääasia on kyetä perustelemaan ratkaisunsa ja valitsemaan oma positionsa (Eskola, 2003, p. 143–144, 147). Mikään menetelmä ei ole riskitön. Tutkijan oletukset ja uskomukset ovat mukana jo tutkimusongelmaa muotoiltaessa. Mitään tutkimusta ei voida pitää vapaana asenteista, oletuksista, teorioista tai arvoista (kts. esim. Tuomi & Sarajärvi, 2009, p. 65- 68).

Laadulliseen tutkimukseen liitetään usein aineiston ja tutkimussuunnitelman eläminen datan käsittelyn mukana (Eskola, 2003, p. 144). Tutkimus on siis prosessiluonteista. Laadullisessa analyysissä vaaditaan uusien näkökulmien näkemistä mahdollisuuksina. Tarkoituksena ei ole hypoteesien todistaminen vaan uusien näkeminen (Eskola & Suoranta, 1998, p. 20, Eskola, 2003, p. 146). Tuloksia ei ole tarkoitus nähdä yleismaailmallisina totuuksina vaan historiallisesti muuttuvina ja paikallisina (Eskola & Suoranta, 1998, p. 15–16). Tutkimus voidaan jakaa tieteen intressien mukaan deskriptiiviseen tai teoreettiseen tutkimukseen. Näistä jälkimmäisen tutkimusmallin tarkoitus on hypoteesien ja teorioiden luonti (Tuomi & Sarajärvi, 2009, p. 27). Laadullinen

tutkimus itselleni parhaimmillaan merkitsee mielikuvituksellisuutta, uusien menetelmien sekä kirjoitustapojen kokeilemista, eräänlaista leikkiä tekstimateriaalin kanssa.

Itse pyrin rakentamaan aineistosta induktiivisesti teoriaa. Kaplanilaisittain voidaan ajatella, että tutkija voi hakea ideansa aineistostaan (Eskola, 2003, p. 146). Analyysin myöhemmissä vaiheissa aineisto sidotaan teoriaan (Tuomi & Sarajärvi, 2002, p. 99, 115).

Tutkimus ei ole teoriaa testaavaa vaan uusia näkökulmia etsivää.

3.3 DOKUMENTTIEN SISÄLLÖNANALYYSI

Dokumentteja ja valmiita aineistoja voidaan analysoida monella tapaa. Yksi näistä on aineiston kvantifiointi. (Eskola & Suoranta, 1998, p. 120.) Sisällönanalyysi lajittelee datan relevantteihin, kontrolloitaviin osiin (Weber, 1990, p. 5). Tekstianalyysi yksinkertaisimmillaan on frekvenssien laskua dokumenttiaineistosta. Tähän voi sisältyä sellaisten spektrien ja ydinsanojen etsimistä, joilla ilmiöitä kuvataan, sekä aineiston lajittelua sisältökategorioihin. Kvantitatiivinen tekstin kuvaus on lähempänä sisällön erittelyä kuin varsinaista analyysia. Erityylyllä pyritään tiivistämään aineisto kadottamatta olennaista informaation sisältöä. Erilaisten dokumenttimateriaalien tulkinnan mielenkiinto liittyy niiden loputtomaan tulkinnallisuuteen (Eskola & Suoranta, p. 1998, 145). Teksti voidaan kvantifioida, mutta on syytä pohtia, kuinka suureen tulkinnallisuuteen asti on päästävässä pelkällä tilastollisella erittelyllä. (kts. esim. Eskola & Suoranta, 1998, p. 165–171, 186–187, Tuomi & Sarajärvi, 2002, p. 105–106, 108, Weber, 1990, p. 15.) Kvantifiointi ei kerro analyttisesti mitään siitä miten todellisuutta luodaan sosiaalisissa kanssakäymisessä tai dokumenteissa. Tuomi ja Sarajärvi (2002) toteavat, että sisällönanalyysin erityispiirre on tutkia kieltä todellisuuden kuvaajana ja etsiä tekstin merkityksiä. Tekstin analyysillä pyritään kuvaamaan dokumenttien sisältöä sanallisesti. Menetelmän tarkoitus on vertailla laadullisia aineistoja ja tiivistää aineistosta sisäisesti kestäviä yleistyksiä. Analyysiin tarvitaan erittelyn lisäksi kontekstianalyysi. (Tuomi & Sarajärvi, 2002, p. 48, 105–106, 108.)

Berelson määritteli sisällön erittelyn olevan kommunikaation ilmeisen sisällön objektiivista, systemaattista sekä määrällistä kuvailua (Berelson, 1952, p. 18). Myöhemmin sisällönanalyysi on nähty sekä yksittäisenä menetelmänä että väljänä teoreettisena kysymyksenä (Tuomi & Sarajärvi, 2009, p. 91, Tuomi & Sarajärvi, 2002, p.

93). Sarajärven ja Tuomen (2002) esittelemistä analyysimalleista oma näkemykseni on lähinnä aineiston kuvaamista ja analyysia: merkityskokonaisuuksien etsimistä, jäsentämistä ja tulkintaa (Tuomi & Sarajärvi, 2002, p. 102–103). Jos ajattelemme lauseen koostuvan siitä *kuka sanoo mitä, kenelle, miten ja millä vaikutuksella*, Berelson (1952) määrittelee sisällön analyysin tarkemmin materiaalin ”mitä”-osioksi. (Berelson, 1952, p. 13.)

Itselleni koko alan teoreettisen kirjjon tarkastelu ei ole tässä yhteydessä tarpeellista eikä mielekästä. Mikäli hyväksymme näkökannan, että kyseessä on laaja teoreettinen kehys, jolla tarkoitetaan kirjoitettujen, kuultujen tai nähtyjen sisältöjen analyysia, ei ole tarpeellista nähdä sisällönanalyysia vain laadullisena menetelmänä (esim. Tuomi & Sarajärvi, 2009, p. 91, Pietilä, 1976, p. 53). Näen sisällönanalyysin ihmisten luomien merkitysten tutkimisena. Postmoderniin maailmasuhteeseen erityisesti kuuluu todellisuuden näkeminen inhimillisenä ajattelutapana, ei sinänsä totuuden kysymys itsessään. (Tuomi & Sarajärvi, 2009, p. 104.)

Palatakseni triangulaation problematiikkaan on tehtävä selväksi ero aineiston kvantifioinnin, koodaamisen ja analysoinnin välillä. Sellaista tietokoneohjelmaa, joka tekisi analyysin ja liittäisi datan laajempaan teoreettiseen keskusteluun, ei ole. Sisällönanalyysiohjelmilla tai kvantifioinnilla voidaan hallita aineistoa sekä tuottaa faktuaalista, järjestettyä materiaalia tulkintaa varten (Moilanen & Roponen, 1994, p. 7; Weber, 1990, p. 62). Grönfors (1982) puhuu sisällönanalyysista menetelmänä kvantifioida aineistoa ja kontekstianalyysista tapana liittää eritelty aineisto yhteyteen, jossa se on merkityksellistä nähdä (as cited in Tuomi & Sarajärvi, 2009, p. 105). Kaikissa tutkimuksissa joudutaan keräämään tietoa itse dokumentista sekä siitä ulkopuolisesta ilmiöstä, johon dokumentin tutkinta kohdistuu. (Pietilä, 1976, p. 51). Sisällön erittely voi kuvailla datan sisältöä, mutta se ei voi analysoida tai arvioida sisällön merkitystä (Berelson, 1952, p. 46; Moilanen & Roponen, 1994, p. 7; Pietilä, 1976, p. 55).

3.4 TIETOTEKNIIKAN KÄYTTÖ

Luonnollisen kielen tutkiminen tietokoneohjelmin alkoi 1900-luvun puolivälillä. Tutkimusasetelmat olivat kuitenkin ylioptimistisia niin kielitieteen kuin tietotekniikan osalta. Luonnollisen kielen automatisointi ei ole helppo tehtävä. Periaatteessa ohjelmilla oli mahdollista saada koodattua aineistosta esiin merkkijonoja suhteellisen luotettavasti, mutta niiden merkityssisällöt jäivät tavoittamatta. (Alkula, 2000, p. 16.)

Semantiikka on kielitieteen osa-alue, jossa yritetään etsiä merkityksellisyyttä symbolien käytöstä (Van Dijk, 1985, p. 103). Ilmaisuiden struktuurien voidaan tulkita olevan merkitysten rakenteita. Diskurssi ei kuitenkaan ole pelkästään representaatio toisiinsa liittyviä faktoja, vaan sen täytyy kunnioittaa useita informaation rakentumisen prosessointirajoituksia. (Van Dijk, 1985, p. 105, 118). Diskurssi on aina sidoksissa ympäröivään kulttuuriin sekä kielen asettamiin rajoituksiin. Kielirakenteiden ymmärrys antaa meille suuremman mahdollisuuden tietotekniikan hyödyntämiseen. Samalla kielen rakenteet kertovat meille informaation rakentumisen prosessista.

Tesch (1990) sanoo, että sisällönanalyysin tarkoitus on suunnitella kategorioita, jotka ovat relevantteja tutkimuksen aiheelle, ja tämän jälkeen sijoittaa kaikki tekstissä esiintyvä oleellinen materiaali näihin luokkiin. Toinen vaihtoehto on tehdä inventaario datassa esiintyvistä sanoista. (Tesch, 1990, p. 79.) Aineiston analyysissä sana/käsite on perusyksikkö (Weber, 1990, p. 41). Sanojen esiintyvyyttä laskiessa aineisto ryhmitellään teemoittain ja tarkastellaan käsitefrekvenssien esiintyvyyttä materiaalissa (Tesch, 1990, p. 79). Ennen analyysiä on välttämätöntä määritellä analyysiyksikkö. Se voi sanan lisäksi olla lause, lauseen osa, tai merkitysyksikkö (Tuomi & Sarajärvi, 2009, p. 110). KWCI (Key Word in Context) tutkii kontekstia, jossa sana esiintyy (Weber, 1990, p. 44). Tekniikan idea on poimia aineistosta pääkäsitteet sekä spesifioitu määrä tekstiä juuri ennen käsitettä sekä sen jälkeen. (Tesch, 1990, p. 80.) KWCI voidaan ajatella sanaindeksiksi, jossa keskeiset käsitteet on listattu niin kuin ne esiintyvät alkuperäisessä kontekstissaan. (Weber, 1990, p. 44, 49). Weberin (1990) mukaan kielen voi jaksottaa yksittäisten sanojen, lauseen, teeman, kappaleen tai koko tekstin tasolla. Lause on usein se yksikkö, jota analyyseissa käytetään silloin kun tutkija on kiinnostunut tiettyjen sanojen yhteisvarioinnista. Tutkittaessa sanojen tai kategorioiden kombinaatioita lauseiden sisällä hyödyllisimpiä indikaattoreita on sanojen esiintyminen toistensa yhteydessä dokumentti

datassa. (Weber, 1990, p. 22, 54.) Sisällönanalyysissa havaitut variaabelit ovat aineistosta löydettyjä kategorioita tai käsiteyksikköjä, joiden voidaan ajatella heijastavan tekstiyksikön teemaa. Sanojen yhteisesiintymiselle voidaan laskea tekstimateriaalista ”*factor loading*” eli kerroinjännite, joka on vastaava tilastollisen materiaalin korrelaation kerroin. Yleinen tapa on poistaa <|, 30| jännitteet kovarianssituloksista. (Weber, 1990, p. 58–59.)

Ongelmat, joita tekstidokumenttien käyttö aiheuttaa, ovat yleensä kielisidonnaisia (Leppänen, 1996, p. 133). Englannin kielessä ongelma nousee idiomien sekä erillisten sanafrasien käytöstä, jotka itse asiassa kuuluvat kaikki samaan semanttiseen yksikköön (Weber, 1990, p. 30).

Homografien käyttö kielessä on ongelma kielten koodauksessa. Homonomeja on muissakin kielissä, mutta suomen kielessä niitä esiintyy runsaasti sanojen taipumisen takia. (Leppänen, 1996, p. 133.) Tottunut suomen kielen käyttäjä ei huomaa homografeja lukiessaan, sillä tekstiyhteys ohjaa oikeaan tulkintaan (Leppänen, 1996, p. 134). Tietokoneohjelmalle tämä on ongelma, koska pelkästään käsitteen syntaksinen yhteys kertoo, mikä sanan merkitys on. Homografien todellisen merkityksen selvitystä kutsutaan disambiguoinniksi. Leppänen (1996), käsittelee artikkelissaan homonyymien vaikutusta tiedonhaun saantirelevanssiin sekä tarkkuuteen (Leppänen, 1996, p. 135). Tekstimateriaalin semanttisten verkostojen kannalta olennaisia homografiaongelmia ovat relevantin yhteyden puuttuminen, hakusanojen virheellinen suhde tekstiaineistossa, polysemia (sanojen semanttinen monimerkityksellisyys) sekä tiedonhaku tai käsittelyohjelman aiheuttamat virheet (Leppänen, 1996, p. 136). Tosin on mainittava, että Leppäsen tutkimusryhmän voi olettaa kokeneen enemmän homonyymiproblematiikkaa aineistossaan datan monialaisuuden takia. Weberin ratkaisu homografiaongelmaan on klassifioida homonyymisanat lauseyhteyden perusteella kategoriaan, joka on tarkoituksenmukaisin. Weber (1990) tosin lisää ”*most of the time, in most of the texts*” (Weber, 1990, p. 34).

Lauseyksikön tasolla oman problematiikkaansa aiheuttaa englanniksi ”*N-Type words*” tai ”*Stop Words*” kutsutut sanat. Näillä tarkoitetaan usein esiintyviä tiedonhaun kannalta merkityksettömiä käsitteitä (Weber, 1990, p. 32, 50, Alkula, 2000, p. 24.) Suomen kielessä näitä kutsutaan useimmiten yleissanoiksi.

Luonnollisen kielen hallinta tietotekniikkamenetelmissä on sidoksissa kielen ominaisuuksiin. Suomen kielen erityisominaisuuksia on sanojen taipuminen. Pääosa esimerkiksi tietokonehakujärjestelmistä on kehitetty englannin kielen tarpeisiin vastaaviksi. Tällöin suomen kielen erityispiirteet aiheuttavat ongelmia ohjelmien käytössä. Suomen kielen nominilla on 15 sijamuotoa. Sijapäätteiden lisäksi nomineja muodostetaan erilaisten liitteiden, johtimien ja tunnusten sekä näiden yhdistelmien avulla. Otettaessa huomioon kaikki mahdolliset taipumismuunnokset yhdestä substantiivista voi periaatteessa muodostaa 2000, adjektiivista 6000 ja verbistä 12000 eri muotoa. Näissä luvuissa ei ole mukana johdoksia, jotka kasvattaisivat kyseiset luvut noin kymmenkertaisiksi. Toinen suomen kielen erityisongelma on runsas yhdyssanojen käyttö. (Alkula, 2000, p. 18–19.)

Jokaista ilmiä tekstissä kutsutaan merkkijonovakioksi. Jotta jokainen näistä ei esiintyisi erillisenä merkityksenä, yleisin mekanismi on käyttää sanakatkaisua. Merkkijonokaavio on malli, joka vastaa tekstin merkkijonovakioita, joilla on määrätty yhteiset osat ja vaihtelua muissa osissa. Tätä perusosaa kutsutaan yleensä sanan vartaloksi. (Alkula, 2000, p. 28, 30–31.)

4 LUOTETTAVUUDEN TARKASTELU

Mäkelä (1990) esittää, että dokumenttiaineiston analyysin luotettavuutta ja validiutta voidaan tarkastella yhteiskunnallisena merkittävyytenä, analyysin kattavuutena ja toistettavuutena. Se voidaan nähdä tutkimuksen riittävyytenä vastata asettamaansa kysymykseen. (as cited in, Eskola & Suoranta, 1998, p. 215.) Tutkimusongelman voidaan sanoa määrittävän tutkimustyyppin, -strategian ja -otteen, mutta tutkijan uskomukset ovat mukana jo muotoiltaessa ongelmaa. (Tuomi & Sarajärvi, 2002, p. 69–70). Kvalitatiivisen tutkimuksen suurempi subjektiivisuus ja kvantitatiivisen tutkimuksen objektiivisuus on myytti, joka olisi syytä unohtaa vähitellen. Molemmissa tutkija tekee valintansa jonkin enemmän tai vähemmän subjektiivisen perustelun pohjalta. (Eskola, 2003, p. 148.) Ei ole objektiivista tiedettä. Me teemme valintoja ja teemme niitä jostakin syystä. Reliabiliteetti on sekä validius ovat seurausta siitä, että tutkijana pystyn selittämään, mitä olen tehnyt ja miksi. Tämän jälkeen jokaiselle lukijalle jätetään mahdollisuus päättää, ovatko he samaa mieltä valinnoistani.

Laadullisen tutkimuksen lähtökohtana on subjektiivisuus. Tutkija on tutkimuksen väline (Eskola & Suoranta, 1998, p. 211). Tutkimukselle merkittävää on tutkimuksen vaikuttavuus ja uskottavuus. Tämä asettaa suuria vaatimuksia aineiston raportoinnille ja kielenkäytölle. Indikaattorien vaihto tarkoittaa yhdenmukaisuutta tai esittämistä eri menetelmin (Eskola & Suoranta, 1998, p. 214).

Ensinnäkin sisällönanalyysin yksikön voidaan katsoa olevan validi, mikäli se mittaa sitä merkitystä, jota tutkijan oli tarkoitus mitata (Weber, 1990, p. 15). Toiseksi koodaukseen käytetyt säännöt täytyy tehdä lukijalle eksplisiittisiksi (Weber, 1990, p. 40). Analyysin pitäisi olla sisäisesti johdonmukainen (Weber, 1990, p. 63). Tutkimuksen sisäisen jatkuvuuden tulisi sisältää samaa logiikkaa läpi sekä tutkimuksen analyysin että sen raportoinnin.

Tämä on huomattavissa valmiiden dokumenttiaineistojen analyysissa erittäin selkeästi. Joku toinen olisi saattanut käyttää täysin eri menetelmää aineiston järjestelyyn sekä analysointiin. Tuloksien raportoinnin olisi voinut yhtä lailla toteuttaa usealla eri tavalla. Olen kuitenkin valintojeni kohdalla analyysin yhteydessä selostanut, mitä olen tehnyt ja miksi. En väitä, että tämä poistaisi erimielisyydet siitä, kuinka aineistoa olisi voinut analysoida. Olen lähinnä perustellut miksi omaan tutkimusongelmaani valitsemani menetelmät ovat tuntuneet sopivimmalta. Jätän näin lukijalle mahdollisuuden ymmärtää metodologiset valintani ja olla tietysti eri mieltä tarvittaessa. Tutkimuksen menetelmällinen avoimuus on ehdotonta reliabiliteetille.

Validiteetin suhteen tyydyn toteamaan, että tulokseni vastaavat kysymykseen, jonka olen esittänyt. Eri analyysitavat tukivat toistensa tuloksia. Olen kyennyt analysoimaan valitsemallani menetelmällä tutkimusongelmaa, jonka olen esittänyt. Viittaan tässä Tuomeen ja Sarajärveen (2009) tehdessäni validiteetin huomautuksen, ettei ihmisten merkitysmallmaa voida tutkia samalla tavoin kuin luonnontieteissä esiintyvää maailmaa. Ihmistieteellinen tutkimus kohdistuu ihmisen luomaan merkitystodellisuuteen, joka on olemassa aivan eri tavalla kuin fyysiset esineet. Yhteiskunnalliset käytännöt ovat olemassa vain ihmisten kautta ja ne ovat arvojen sävyttämiä. (Tuomi & Sarajärvi, 2009, p. 31–32.) Ne muuttuvat kulkiessaan ihmisten sekä ajan läpi. On mahdotonta ajatella, että merkitysten maailmaa voisi mitata samalla tavalla kuin luonnontieteissä esiintyvää todellisuutta. Postmodernissa tutkimuksessa ei pyritä puhtasoppisuuteen vaan kyse on tulkintojen kirjosta, loputtomista prosesseista sekä uusista merkitysyhteyksistä avautuvista todellisuuden tulkinnoista. (Tuomi & Sarajärvi, 2009, p. 55.) Yhteiskunnallisten

merkitysten taustalla ei ole objektiivista totuutta, joka pitäisi paikkansa joka tilanteessa. Kaikki tieto on nähtävä suhteessa kontekstiinsa ja rakenteisiinsa (Tuomi & Sarajärvi, 2009, p. 54). Olen esittänyt tutkimuskysymyksen, joka mielestäni avaa uusia näkökulmia lukijoille avaamaan aiheeseen. Aihetta olisi voinut lähteä tutkimaan muutenkin. Valitettavasti kaikkeen ei ole kuitenkaan aikaa yhdessä pro gradu -tutkielmassa. Tästä syystä pyrin mahdollisimman kattavasti perustelevaan näkemykseni sekä toivottavasti herättämään mielenkiinnon aiheeseen yleisemmin.

5 AINEISTON ANALYYSI

Olen käyttänyt sekä kvantitatiivista että kvalitatiivista otetta datan erittelyyn ja analysointiin. Molemmat analyysitavat tukivat toistensa tuloksia. Kaikki taulukoitu ja käsitelty data on liitteissä a1- a5. Määrällisen analyysin yhteydessä data on muokattu yksinkertaisempaan muotoon. Käytetyistä ohjelmistoista on käyttöjärjestelmänäkymät liitteissä b1- b5. Lausetason analyysin datamatriiseista on näkymä liitteissä b6- b7. Kokonaisia lausetason datamatriiseja ei ole liitteissä, koska ne ovat pituudeltaan tulosteissa useita kymmeniä sivuja.

Kokonaisuudessaan analyysini käsittää yksinkertaisen kvantifioinnin, jossa on laskettu merkkijonovakiot sekä merkkijonokaaviot. Näissä analyysiyksikkönä on ollut sana, joka on yksi luonnollisen kielen perusyksiköistä. Sanoja on tämän jälkeen tarkasteltu KWIC-indeksissä. Lausetasolla analysointi on luonteva viimeinen analyysin osa. Lause on toinen luonnollisen kielen perusyksiköistä. (esim. Weber 1990). Tietokoneavusteisten analyysien täydet tulostaulukot ovat liitteissä a1- a5.

Microsoft Office -pohjaisissa ohjelmistoissa osa tekstin muotoiluista saattaa haitata materiaalin käsittelyä. Aineisto on muokattu *.txt muotoon. Tämä tarkoittaa sitä, että muotoilut, jotka haittaavat tekstin käsittelyä tietokoneavusteisesti eri ohjelmien välillä, on poistettu datasta. Aineistosta on poistettu kuvat, kaaviot sekä sisällys- ja loppuluetteloinnit. Kuvat ja kaaviot käsitellään laadullisen analyysin osiossa niiltä osin kuin ne ovat merkityksellisiä sisällölle.

Itkonen (2009) on todennut tutkimuksissaan, että pelkkä numeerinen arviointi ei ole riittävä mittari analysoitaessa jonkun yhteiskunnallisen ryhmän kykyä vaikuttaa poliittiseen

päätöksentekoon. On tutkittava myös, mitä on saatu läpi. (p. 11.) Laadullinen sisällönanalyysi on tehty jotakuinkin Sarajärven ja Tuomen (2009) mallin mukaisesti (p. 91–94). Tekstin analyysi etenee Erityistä tukea tarvitsevan oppilaan opetuksen järjestämisen uudistaminen osana yhtenäistä perusopetusta - kohti laatua ja joustavuutta - dokumentin sisällönanalyysistä vertaamaan, miten tämän dokumentin keskeistä sisältöä on käsitelty opetusministeriön Erityisopetuksen strategia- muistiossa. Tarkoitus on tutkia siirtymisvaikutusta. Aineisto on ensin merkitty jäsenystä varten. Merkinnät on tämän jälkeen luokiteltu sekä teemoiteltu. Lopuksi data on tyypitelty käsin ja nidottu kiinni alan laajempaan teoreettiseen kirjallisuuteen sekä kansainväliseen keskusteluun.

5.1 MÄÄRÄLLINEN ANALYYSI

Määrällinen vertailu on suoritettu Microsoft Office -pohjalle luodulla Copy of Translator - makrolla (©Mikael Thuneberg), joka laskee merkkijonovakioiden määrän datassa. Kyseinen makro on luotu nimenomaan tätä tarkoitusta varten. Makro on luotu ikään kuin käyttöjärjestelmäksi Microsoft Office Excel- ohjelmiston sisään. Näkymä ohjelmistosta liitteenä b1.

Laskutoimitus on toistettu kolme kertaa. Ennen Stop Words -sanojen poistoa on tarkastettu, että Microsoft Office Word 2007 löytää saman kokonaisfrekvenssin sanoja datasta. Yhtenäisen kokonaissanafrekvenssituloksen jälkeen datasta on poistettu suomen kielen yleissanat. Poistettujen yleissanon luettelo on liitteenä a1. Kokonaisfrekvenssiluettelot ovat liitteenä a2.

Excel-taulukot on järjestetty aakkosjärjestykseen vertailumielessä sekä lopulta laskevaan määrälliseen järjestykseen, jotta sain selville merkkijonovakiot, joilla oli suurin frekvenssi.

Merkkijonokaaviot on muodostettu aakkosjärjestyksellisestä luettelosta molempien dokumenttien oman taulukoinnin sisällä. Sanat, joilla on sama sanavartalo, on yhdistetty. Merkkijonokaavioiden täydet frekvenssitaulukot ovat liitteenä a3.

Frekvenssien lasku suomen kielisestä datasta tietokoneavusteisesti kohtaa suurimman ongelman juuri tässä. Englannin kielisissä maissa luodut IT- ohjelmistot laskevat jokaisen suomen kielen taivutusmuodon omaksi termikseen datassa.

5.1.1 KÄSITTEIDEN FREKVENSIT:

a) yleisimmät merkkijonovakiot

Korkeafrekvenssisten merkkijonokaavioiden vertailu dokumenttien välillä ei paljasta valtavia eroja tekstien sisällöissä. Toisaalta tämä oli oletettavaa, koska suomen kielen taipuminen jakaa sanat useisiin eri luokkiin (esim. Alkula 2000). Sanamäärien laskeminen puolustaa silti paikkaansa. Se on suhteellisen helppo keino selvittää, mistä tekstidatassa on kyse.

Molemmissa analysoitavassa dokumenteissa korkeafrekvenssisiä käsitteitä olivat:

Oppilas, opetus, erityisopetus, perusopetus, tuki, kehittää, tarve, kunnat/kunta, tukitoimi sekä muutama suomen kielen yleinen verbi kuten tulla ja olla. Ainoa merkittävä ero on, että strategiassa sanalla erityiskoulu on korkea frekvenssi, kun taas kuntien loppuraportissa sillä on hyvin alhainen esiintymisluku. Sanojen painotuksilla ja yleisyydellä näiden termien sisällä oli joitakin eroja. Ne ilmenevät hyvin visuaalisesta esityksestä.

Visuaalinen esitys yleisimmistä frekvensseistä on toteutettu Wordle-ohjelmalla, joka on ladattavissa internetistä ilmaiseksi (<http://www.wordle.net/>). Ohjelmasta on näkymä liitteenä b5. Materiaali on järjestetty horisontaaliseen muotoon sekä mustavalkoiseksi selkeyden vuoksi.

b) yleisimmät merkkijonokaaviot

Merkkijonokaaviot, jotka esiintyvät vain toisessa dokumentissa, alkoivat paljastaa samankaltaisia eroja dokumenttien välillä kuin laadullisessa analyysissä esiintyi.

Kuntien raportissa puhuttiin selkeästi enemmän termeillä joustava sekä opetusratkaisu. Nykytilannetta kuvaavia sanoja on dokumentissa runsaasti sekä ilmaisuja, jotka viittaavat tukitarpeiden moninaisuuteen. Muita loppuraportissa useammin esiintyneitä sanoja olivat koulu ja pedagoginen asiantuntijuus.

Selkeä sisältö, jota käsitellään vain strategiassa, on yliopistollinen tutkimus. Strategiassa on mainittu vammaisuus, integraatio ja inklusio merkkijonokaavioina huomattavasti useammin kuin kuntien raportissa. Määrällisesti enemmän on käsitelty tämän hetkisten erityiskoulujen ja -opettajien tilannetta.

Strategiassa puhutaan laajemmin hallintoon liittyvistä teemoista kuten ajasta, alueellisuudesta, yksikköhinnasta, kustannuksista, päätöksenteosta, säädöksistä ja käytännöistä. Hallinnolliset termit kuten opetusministeriö sekä hallitus esiintyvät frekvenssilistalla strategian kohdalla mutta eivät kymppikuntien loppuraportissa. Kokonaiset frekvenssilistat ovat liitteissä. (Liite 2.) Merkkijonokaavioista ei ole luotu visuaalista esitystä, koska se ei olisi ajallisesti ollut järkevää tuloksen mielekkyyden kannalta. Tätä varten koko data olisi käytännössä täytynyt kirjoittaa uusiksi.

5.1.2 KWIC-MÄÄRITTELYT:

KWIC-indeksin luontiin on käytetty Excel-makroa, joka etsii yhteisesiintymistä kuvaavan frekvenssin ohjelmalle annetuilla ehdoilla (©Mikael Thuneberg). Microsoft Excelin sisälle syötetyillä ehdoilla on saatu makro, joka laskee sanojen esiintymisen toistensa yhteydessä. Ohjelmalle voi antaa erilaisia ehtoja sanojen yhteisesiintymisfrekvenssistä ja todennäköisyydestä. Kyseessä on ikään kuin yksinkertainen kovarianssitaulukko tekstidatan yleisimmistä käsitteistä ja niiden yhteisesiintymisestä.

Tähän analyysiin käytetyt ehdot on yhteisesiintyvyys $<.40$ ja harvinaisemman sanan määrä vähintään 6. Yhdistetyt termit ovat siis molemmat tekstissä vähintään kuusi kertaa

esiintyviä, ja ne esiintyvät yhdessä vähintään .40 todennäköisyydellä. Kovarianssi tuloksista poistetaan yleensä alle .30 todennäköisyydellä yhdessä esiintyvät termit, mutta ohjelmisto oli koodattu tukemaan tarkemmin .40 kovarianssia, ja sitä useammin yhdessä esiintyviä käsitteitä. Tämä oli toteuttamaani sisällönanalyysiin tarpeeksi tarkka ja laaja tulos, koska tarkoituksena on tarkastella, ymmärretäänkö sanat molemmissa dokumenteissa samassa kontekstissa, ei niinkään etsiä tarkasti tietyn termin käyttötarkoitusta.

Tuloksissa esiintyi pääasiassa termejä, jotka esiintyivät merkkijonovakioissa. Dokumenttien välillä ei ole merkittäviä käsitteellisiä eroja siinä, kuinka termejä käytetään tekstisisällössä. Käsitteitä käytetään molemmissa teksteissä samoissa yhteyksissä, mistä voi päätellä, että termien merkitykset ymmärretään dokumenttien välillä samankaltaisesti. Täydet KWIC- taulukot ovat liitteessä a4. Taulukoita ei tässä yhteydessä käsitellä sen enempää, koska niissä ei ole mitään sen kummempaa eriteltävää.

KWIC- indeksistä ilmenevä seikka oli silti tärkeä. Molemmissa dokumenteissa aiheen kannalta tärkeimmät käsitteet on ymmärretty oletettavasti samoin.

5.1.3 TEKSTIEN VERTAILU MAKROLLA

Tekstien vertailu on suoritettu makrolla, joka etsii tekstistä suoria yhteneväisyyksiä (©Mikael Thuneberg). Ohjelma toimii siis samalla tavalla kuin ohjelmat, joilla tarkistetaan tekstin plagiointia. Kyseessä on sinänsä yksinkertainen versio tällaisesta ohjelmistosta, että se ei huomaa erilaisia lauserakenteita. Makro etsii siis vain tekstiosuudet, jotka ovat täysin toisiaan vastaavia kahdessa datassa. Ohjelmistoon syötetään kaksi dokumenttia Excelin eri välisivuille. Varsinainen ohjelmisto välisivulla 1 etsii ja listaa välisivuille syötettyjen dokumenttien samankaltaisuudet. Käyttöjärjestelmästä näkymä liitteissä b3 ja b4.

Ohjelman ehdoiksi on annettu etsiä <3 sanan yhdessä esiintymät ja toistaa samat katkelmat vain kertaalleen. Suurin osa löydettyistä lainauksista oli sanamäärältään 3, mutta joitakin pitempiä katkelmia löytyi. Edelleen suomen kielen ominaispiirteet aiheuttavat oman problematiikkansa kaikelle tietokoneavusteiselle aineiston käsittelylle.

Eniten suoria lainauksia esiintyi sellaisten ilmaisujen yhteydessä, joissa puhuttiin henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskevan suunnitelman teosta, opetuksen

järjestämisestä sekä otto- ja siirtopäätöksen tekemisestä sekä perusteista. Teemoja, jotka esiintyvät suorissa lainauksissa olivat:

1. erityisopetukseen otto- ja siirtopäätökset sekä määrä, 2. erityis- ja yleisopetusmäärät, 3. osa-aikainen opetus, 4. pidennetty oppivelvollisuus, 5. siirtokriteerit, 6. opetusjärjestelyt, 7. alueellinen yhteistyö, 8. ammattiryhmien välinen yhteistyö, 9. erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden opetuksen järjestäminen, 10. opetustoimen johtajat ja päälliköt, 11. kehitysvammaisten oppilaiden määrä, 12. oppilaan oikeudet, 13. pidennetty oppivelvollisuus, 14. takaisinsiirtopäätökset, 15. Oppilaan diagnoosi sekä ulkopuoliset asiantuntijalausunnot, 16. Oppilaan pedagoginen tuki, 17. tukitoimien suunnittelu, 18. opettajien ammattitaidon vahvistaminen, 19. jako yleiseen ja erityiseen tukeen, 20. toisen asteen koulutus, 21. sosiaali- ja terveystoimi, 21. tuen tarpeen arviointi, 22. hoito ja kuntoutus, 23. valtio ja kunnat, 24. opetuksen järjestäjän rooli ja 25. opettajien koulutus.

Pisin suora lainaus koskee asiantuntijalausuntoja erityisopetussiirtopäätöksissä.

Katkelma 28. *”mukaan nykyisillä säädöksillä ja käytännöillä erityisopetuspäätöksen kriteerinä on usein oppilaalle tehty lääketieteellinen diagnoosi tai koulun ulkopuolisen asiantuntijan tutkimus eikä niinkään oppilaan pedagogisen tuen tarve.”*

Kaikkiaan yhteneviä katkelmia löytyi teksteistä 91 kappaletta. Useissa katkelmissa esiintyi sama teema. Tästä syystä kaikkia ei ole toistettu useaan otteeseen. Täysi yhtenäisten tekstiosuuksien luettelo liitteenä a5.

5.2 LAUSETASON TEKSTIANALYYSI

Lause on laadullisen analyysini toinen perusyksikkö. Data on järjestetty analyysiyksiköittäin kahteen Exceliin. Data on aluksi luettu käyttäen Microsoft Wordia (2007). Tämän jälkeen materiaali on lajiteltu kategorioihin kunnes suurempia teemoja alkoi ilmaantua (Esim. Coffey & Atkinson, 1996; Sarajärvi & Tuomi, 2007).

Lukemisen jälkeen kaikki data on ryhmitelty Microsoft Excel -matriisiksi lauseotannalla. Kummastakin dokumentista on muodostettu oma taulukko. Taulukkoihin on tematisoitu koko tekstimateriaali. Lauseet, jotka eivät yksiselitteisesti kuulu pelkästään yhteen teemaan, on sisälletty kaikkiin teemoihin, joihin sen on katsottu kuuluvan. Kyseessä on hallinnolliset viranomaistekstit. Tämä tarkoittaa sitä, että teemoissa esiintyy aiheen

limittäisyyden vuoksi joitakin päällekkäisyyksiä. Sisältö on tästä huolimatta teemoiteltu sen kategorian mukaan, johon ne olennaisimmin sisältyvät. Reliabiliteetin vuoksi data on analyysi vaiheessa merkitty selkeästi niin, että sen luokitteluperiaatteet on helposti tarkistettavissa alkuperäisestä matriisista. Näkymä molempien dokumenttien teema matriisista liitteissä b6- b7.

Suorat lainaukset analyysissa on merkitty lähteen mukaisella kirjaimella, sekä lähdesivulla.

R- Loppuraportti pp.

S- Strategia pp.

Lainaukset ovat luokiteltu datamatriisiin teemoittain. Strategiassa esiintyvä virallinen hallinnollinen teksti, jolla ei ollut suoraa merkitystä analyysille, on kokonaisuudessaan datan lajittelun välisivulla. Nämä on joka tapauksessa käyty lyhyesti läpi analyysissa. Analyysistä on poistettu lähdeluettelot, sisällysluettelot sekä tiivistelmät.

5.3 TULOKSET

Kaikkia aihepiirejä, jotka ovat esillä kymppikuntien Erityistä tukea tarvitsevan oppilaan opetuksen järjestämisen uudistaminen osana yhtenäistä perusopetusta - kohti laatua ja joustavuutta - dokumentissa, on käsitelty jollakin tavalla Erityisopetuksen strategiassa 2007. Kuten jo aiemmin on mainittu, Erityisopetuksen strategiasta löytyy laaja määrä suoria lainauksia kuntien raportista. Kieli, jota dokumenteissa käytetään, on samankaltaista.

Aihepiirit, jotka teksteistä nousivat esille, olivat:

Erityisopetus- ja siirtoperusteiset määrät, Erityisopetussiirrot ja hallinto, Laatuksiteerit ja lainsäädäntö, Erityisopetuspäätös ja valtiosuus, Jako erityiseen ja yleiseen tukeen, Tukitarpeiden moninaisuuden aiheuttamat kustannukset, Opetuksen resurssit, Avustajapalvelut, Henkilöstöresurssit, Ammattiryhmien- sekä seutukunnallinen yhteistyö, Erityiskouluverkosto, Henkilökunnan pätevyys, Koulun ulkopuolinen asiantuntemus vs. koulun asiantuntemus, Pidennetty oppivelvollisuus ja lisäesiopetus, Nivelvaiheet ja varhainen tuki, Opetussuunnitelma, HOJKS ja oppimissuunnitelma, Oppilaan oikeusturva, Luokkakoko sekä Tilastointi.

Pelkästään Erityisopetuksen strategiassa esiintyneitä sisältöjä oli:

Erityispedagoginen tutkimus.

Hallinnollisessa tekstiosuudessa nousi esille:

Kansainväliset julistukset ja linjaukset, Eri maiden käytännöt, Euroopan Unionin koulutuspoliittiset linjaukset, Erityisopetuksen historialliset vaiheet koulutusjärjestelmässä, Ohjausryhmän käyttämät käsitteet ja peruslinjat, Nykyinen lainsäädäntö, Aiemmin toteutunut täydennyskoulutus, Erityisopettajan viralliset kelpoisuusvaatimukset, Erityisopetuksen määrällisen kehityksen syyt (Jahnukainen & Hautamäki, 2007), sekä Yliopistoissa annettavan opettajan ja erityisopettajan koulutusten sisältö.

Ilman kansi- ja tiivistelmälehtiä erityisopetuksen strategia on 61 sivua pitkä. Loppuraportti on vastaavasti 28 sivua laajuudeltaan. Lausefrekvenssitaulukossa ilmenee ensin, kuinka monta kertaa teema on esiintynyt kokonaisuudessaan, ja sen jälkeen, kuinka monta kertaa se olisi esiintynyt dokumentissa per sivu.

Per sivu määrä on saatu funktiolla $(f) = n \div \text{sivumäärällä}$.

(Pyöristys on suoritettu kahden desimaalin tarkkuuteen, sillä se on tällaiseen tarkoitukseen tarpeeksi tarkka yksikkö näyttääkseen erot esiintymisluvuissa dokumenttien välillä.) Luvut on merkitty seuraavaan muotoon: xx kokonaisfrekvenssi/ yy keskiarvo frekvenssi per sivu.

Kaavio 1. Lausefrekvenssit teemoittain datassa.

Teema	Lausefrekvenssi Loppuraportti	Lausefrekvenssi Strategia
Erityisopetus- ja siirtoerusteiset määrät:	19/0,68	26/0,43
Erityisopetussirrot ja hallinto:	15/0,54	37/0,61
Laatukriteerit ja lainsäädäntö:	34/1,21	3/0,05
Erityisopetus päätös ja valtionosuus:	39/1,39	11/0,19
Jako erityiseen ja	26/0,93	78/1,23

yleiseen tukeen:		
Tukitarpeiden moninaisuuden aiheuttamat kustannukset:	16/0,57	127/2,08
Opetuksen resurssit:	14/0,50	43/0,70
Avustajapalvelut:	32/1,14	1/0,02
Henkilöstöresurssit:	10/0,36	7/0,11
Ammattiryhmien- sekä seutukunnallinen yhteistyö	8/0,29	16/0,26
Erityiskouluverkosto	2/0,07	62/1,02
Henkilökunnan pätevyys	22/0,79	103/1,67
Koulun ulkopuolinen asiantuntemus vs. koulun asiantuntemus	35/1,25	21/0,34
Opetussuunnitelma	19/0,68	2/0,03
Pidennetty oppivelvollisuus ja lisäesiopetus	16/0,58	67/1,10
Nivelvaiheet ja varhainen tuki	25/0,89	16/0,26
HOJKS ja oppimissuunnitelma	27/0,96	18/0,30
Oppilaan oikeusturva	18/0,64	5/0,08
yksilöllistetyt oppimäärät	21/0,75	8/0,13
opetuksen järjestäminen	4/0,14	25/0,41
Luokkakoko	7/0,25	12/0,20

Tilastointi	11/0,39	7/0,11
Erityispedagoginen tutkimus	0/0,00	40/0,66

Kuten kaaviosta 1. ilmenee, kaikkia Erityistä tukea tarvitsevan oppilaan opetuksen järjestämisen uudistaminen osana yhtenäistä perusopetusta - kohti laatua ja joustavuutta - dokumentissa ilmenneitä teemoja esiintyy erityisopetuksen strategiassa. Painotukset dokumenttien välillä ovat kuitenkin huomattavan erilaisia. On tietenkin huomattava, että ensinnäkin strategian esiintymisluvut ovat sivumäärän takia absoluuttisesti suurempia. Toiseksi kyseessä on karkea lausetason arviointi siitä, kuinka teemat painottuvat dokumenttien sisällä.

Teemoja, joista on puhuttu huomattavasti enemmän loppuraportissa kuin strategiassa olivat:

Erityisopetussiirrot ja valtiosuudet (suhteellinen ero loppuraportti +1,20 enemmän/sivu). Laatuja ja lainsäädännölliset muutokset (suhteellinen ero loppuraportti +1,16 enemmän/sivu). Avustajapalveluihin liittyvät kysymykset (suhteellinen ero loppuraportti +1,12 enemmän/sivu). Koulun ulkopuoliset asiantuntijat sekä koulun oma asiantuntemus (suhteellinen ero loppuraportti +0,94 enemmän/sivu).

Erityisopetuksen strategiassa huomattavasti laajempaa huomiota kuin loppuraportissa saivat seuraavat aiheet: Tukitarpeiden moninaisuus ja kustannukset (suhteellinen ero strategia +1,51 enemmän/sivu). Tätä tosin osaltaan selittää se, että samassa yhteydessä on käyty laajaa keskustelua kotiopetuksesta sekä sairaalaopetuksesta.

Erityiskouluverkosto (suhteellinen ero strategia +0,95 enemmän/sivu). Henkilökunnan pätevyyskysymykset (suhteellinen ero strategia +0,88 enemmän/sivu). Sekä erityispedagoginen tutkimus, joka on strategiassa esiintynyt sivua kohden n. 0,66 kertaa, mutta ei raportissa ollenkaan, mikä tarkoittaa, että ero on 0,66.

Muut teemat joissa esiintyi yli 0,5 ero olivat: Opetussuunnitelma (suhteellinen ero loppuraportti +0,65 enemmän/sivu), pidennetty oppivelvollisuus (suhteellinen ero

loppuraportti +0,63 enemmän/sivu), Opetuksen nivelvaiheet ja varhainen tuki (suhteellinen ero loppuraportti +0,66 enemmän/sivu), HOJKS ja oppimissuunnitelma (suhteellinen ero loppuraportti +0,66 enemmän/sivu), oppilaan oikeusturva (suhteellinen ero loppuraportti +0,56 enemmän/sivu), yksilöllistetyt oppimäärät (suhteellinen ero loppuraportti +0,65 enemmän/sivu). Teemoja esiintyy määrällisesti suhteessa hieman enemmän loppuraportissa kuin strategiassa, koska strategiatekstissä on hallinnollista tekstiä, jota ei ole näihin lukuihin laskettu mukaan.

Muihin teemoihin kuuluvista asioista on puhuttu yhtä laajasti tai suppeasti molemmissa dokumenteissa. Sisällöllisesti dokumenttien välillä löytyi eroja lähinnä niistä ryhmistä, joissa määrällisestikin suuret erot esiintyivät (vain asiantuntijalausuntoihin ja koulun pedagogiseen asiantuntemukseen, sekä yleiseen ja erityiseen tukeen liittyvät teemat olivat selvä poikkeus tästä).

Kuntien loppuraportista siirtyneitä sisältöjä, tai sisältöjä joissa on sama kanta teemaan, olivat:

Asiantuntijalausuntojen sekä koulun oman pedagogisen asiantuntemuksen ja tukitoimien suunnittelun kohdalla määrällinen ero on selvä. Sisällöltään dokumentit eivät silti juuri eroa. Tämä on teema, josta pisin suora lainaus on siirtynyt loppuraportista strategiaan. Strategiassa lausuntokäytännöt on nostettu esille ALPO- projektin selvitysten yhteydessä. Näkemykset ulkopuolisista asiantuntijalausunnoista ovat käytännössä suoraa lainausta kymppikuntien raportista. Niitä ei ole arvioitu. Ne on lähinnä esitelty alkuperäisessä muodossaan.

Muita siirtyneitä teemoja, sekä teemoja, joissa ei esiintynyt suuria näkemyseroja, olivat erityisopetussiirtomäärät ja siirtoperusteiset määrät, tukitarpeiden moninaisuus ja kustannukset. Tosin tämän teeman sisällä Erityisopetuksen strategiassa on käsitelty laajemmin erityis- ja sairaalakoulujen asemaa. Näiden lisäksi samankaltaisia näkemyksiä oli seuraavissa sisällöissä: opetuksen resurssit, henkilöstökysymykset, ammattiryhmien- ja seutukunnallinen yhteistyö, erityiskouluverkosto (tosin painottunut enemmän strategiassa), nivelvaiheet ja varhainen tuki, oppilaan oikeusturva, opetuksen järjestäminen, luokkakoko, sekä tilastointi. Kaikkiin näihin toivottiin molemmissa dokumenteissa selkeytystä ja

parannusta yhtenäisiin käytänteisiin. Joitakin sisällöllisiä pieniä eroja näissäkin teemoissa esiintyi, mutta pääasiassa näkemys asioihin oli dokumenttien välillä sama.

Sisällöt, joissa ilmeni merkittäviä laadullisia eroja:

Aiheet, joita kuntien loppuraportissa esiintyy, mutta joihin erityisopetuksen strategiassa on eriävä näkemys tai ei oteta kantaa, olivat kuntien laatukriteerien vaatimus ja normiohjauksesta luopuminen, joita ei ole kommentoitu lainkaan. Muita sisältöjä joissa esiintyi merkittäviä näkemyksellisiä eroja tai joihin ei esitetä parannuksia strategiassa olivat: Oppilaskohtaisen rahoituksen muutos, hallinnolliset erityisopetussiirtopäätökset, avustajapalveluiden tilanne, erityinen ja yleinen tuki, pidennetyn oppivelvollisuuden sekä yksilöllistämisen poistaminen, kaikkien yhteinen opetussuunnitelma sekä vain strategiassa esiintyvänä erityispedagoginen tutkimus.

Oppilaskohtaisen rahoituksen muutos, jolle on annettu olennaisen tärkeä paino loppuraportissa, on strategiassa esillä, mutta siinä ei eritellä, mihin suuntaan järjestelmää ollaan kehittämässä. Strategiassa todetaan esimerkiksi: *”Valtionosuusjärjestelmän uudistuksen yhteydessä vuonna 2010 esi- ja perusopetuksen oppilaskohtaisen rahoitus on muuttumassa S 64”*.

Hallinnolliset erityisopetussiirtopäätökset nähdään suurissa kunnissa erittäin ongelmallisina resurssien ja tukitoimien näkökulmasta. *”Hallinnollisten erityisopetuspäätösten koetaan sitovan kohtuuttomasti niin hallintohenkilökunnan, koulun opettajien, oppilashuollon kuin muiden erilaisten asiantuntijoiden resursseja. R 10”* Hallinnollisten päätösten resursointiin tai tarpeellisuuteen ei oteta kantaa tai tarjota ratkaisuja strategiassa.

Avustajapalveluihin liittyvään problematiikkaan ei esitetä strategiassa mielipidettä tai kehityssuuntaa. Siinä lähinnä esitellään lyhyesti tämän hetkinen lainsäädäntö (perusopetuslaki 31§) koskien koulunkäyntiavustajia. Mitään muutoksia ei ehdoteta pantavaksi käytäntöön.

Näkökanta tukitoimien jaosta erityiseen ja yleiseen tukeen oli lieventynyt selvästi siirtyessään viralliseen hallinnolliseen dokumenttiin. Kuntien loppuraportissa kritisoidaan koko erityisopetussiirtojen tarpeellisuutta. *”Monien kuntien vastauksissa esitetään*

kritiikkiä koko erityisopetuspäätöksen ja päätösprosessin tarpeellisuudesta. R 8” Strategiassa mainitaan, että käytänteitä on muutettava, mutta sen agendana ei ole yhtä vahvasti siirtokäytänteiden muuttaminen tai lopettaminen. ”*Opetuksen järjestämisen lähtökohhta on oppilaiden opetuksen järjestäminen yleisopetuksessa aina, kun se on mahdollista. S 21”*

Pidennetyt oppivelvollisuuden poistamiseen tai yksilöllistämisen käytänteiden muuttamiseen ei esitetä minkäänlaisia muutoksia strategiassa. Kunnat toivoivat kyseisten käytänteiden poistamista lainsäädännöstä kokonaan. Tätä ei erityisopetuksen strategiassa ole huomioitu.

Radikaaleimpia ehdotuksia kunnilta on kaikkien yhteinen opetussuunnitelma. Kunnat haluavat opetussuunnitelman, johon sisältyvät kaiken opetuksen sisällöt ja tavoitteet. Tämän nähdään olevan mahdollista jakamalla opintokokonaisuudet osiin, joita on mahdollista opiskella hyödyntäen erinäisiä joustavia opetusratkaisuja. ”*Perusopetuksen oppiaineiden oppisisältöjen oppimäärät tulee jakaa pieniin opintokokonaisuuksiin, jotka ovat kaikille perusopetuksen oppilaille yhteisiä. R 20”* Strategiassa mainitaan yhteisestä kehitysyhteistyöstä sekä todetaan opetussuunnitelman vaativan muutoksia lainsäädäntöön. Muutosehdotusten valmistelulle ja kehityskeskustelulle esitetään ajankohta. Strategiassa ei kuitenkaan kerrota, mihin suuntaan opetussuunnitelmaa ollaan kehittämässä.

Pelkästään strategiassa esiintyvä sisältö on erityispedagoginen tutkimus. Strategiassa erityispedagogisen tutkimuksen yleistilaa ovat analysoineet Hautamäki ja Jahnukainen (Hautamäki & Jahnukainen 2007). Vaikka tutkimuksen tila on vahvistunut viimeisten 15 vuoden aikana, todetaan alalta puuttuvan edelleen järjestelmällinen hallinnon ja käytänteiden tutkimus. Suurta problematiikkaa aiheuttaa se, ettei alaa juurikaan tutkita tiedeyhteisön ulkopuolella. (Hautamäki & Jahnukainen 2007, p. 44–45.) ”*Useat analyysit ovat osoittaneet puutteita erityisopetuksen kohdentumisessa sekä nostaneet esiin uusia tutkimuskysymyksiä sekä erityisopetuksen käytäntöjen että erityisopetuksen politiikan tasolla. S 66–67. ”*

5.4 YHTEENVETO

Lyhyesti voidaan todeta, että kunnat ovat raportillaan saavuttaneet uudistuksia, jotka mainitaan Erityisopetuksen strategiassa 2007. Useimmat näkemyksistä ovat lieventyneet viralliseen tekstiin siirryttäessä. Toisiin ei oteta strategiassa ollenkaan kantaa. Toisissa teemoissa kuntia on kuunneltu hyvin tarkkaan ja heidän lausuntojaan lainataan suoraan virallisessa tekstissä. Tästä vahvimpana esimerkkinä on ulkopuolisten asiantuntijalausuntojen problematisointi.

Tämän hetkistä erityisopetuksen tilaa kunnissa kuvaa pirstaleisuus ja käytänteiden erilaisuus. Erityisopetuksen hallinnointiin sekä käytännön järjestelyihin toivotaan ohjeistusta, mutta keskitettyä normiohjausta halutaan välttää. Autonomian, sekä kollektiivisen normiohjauksen rajapinta, on kalteva. ”...*obtaining a helpful balance between collective responsibility and individual rights is far from straight forward*” (Riddell & Brown 1994, p. 19).

Autonomia vai normiohjaus -kysymykseen on ehdotettu ratkaisuksi laatustandardeja. Kunnat toivovat ratkaisuksi kaikkien yhteisen perusopetussuunnitelman sekä laatukriteerit, joissa määritellään kaikkien oikeus laadukkaaseen opetukseen. Yhtenäiseen perusopetussuunnitelmaan siirryttäessä kunnat toivovat, että jako yleiseen ja erityiseen tukeen poistettaisiin. Omasta mielestäni on kyseenalaista, kuinka laatustandardeja valvotaan, paitsi keskitetyllä ohjauksella. Rahoituksen ja laatukriteereiden ongelmallisuudesta on useita esimerkkejä muista länsimaisista reformeista, joissa on yritetty ratkaista samaa ongelmaa. Laatu ei ole yksinkertainen käsite. Sen määrittely on vaikea tehtävä ja seuraaminen vähintään yhtä haastavaa.

Huomionarvoinen seikka on se, että vaikka laatustandardivaatimuksia ei ole juurikaan Erityisopetuksen strategiassa huomioitu, kunnat ovat periaatteessa saaneet toiveensa läpi.

Laatu sekä normiohjauksen vähentäminen olivat niitä sisältöjä joiden siirtymistä strategiaan ei ollut huomattavissa. Nämä sisällöt ovat kuitenkin siirtyneet hallinnon tasojen kehityskeskusteluun opetusministeriössä. Opetusministeriön muistiossa 46 Opetushallituksen asema, rooli ja tehtävät sekä koulutustoimialan ohjaus muuttuvassa

toimintaympäristössä todetaan, että koulutuksen valtakunnallista ohjausta tulee kehittää niin, että se tukee laatua, saavutettavuutta, tuloksellisuutta sekä keskittymistä olennaisiin asioihin, jotka vaativat valtakunnallista yhtenäisyyttä. Opetusministeriö haluaa painottaa tuloksellisuutta, seurantaa ja arviointia aiempaa enemmän. Normatiivisen ohjauksen tasoja vähennetään ja ohjausta kehitetään laadullisesti säätelyä vähentämällä ja pelkistämällä. (Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007, p. tiivistelmä.)

Erityisopetuksen strategia ja hallinnon kehittämiseen keskittyvä dokumentti ovat järjestyksessä peräkkäiset. Ne ovat valmistuneet samana vuonna. Tältä pohjalta on mielestäni mahdollista olettaa dokumenttien sisällöt huomioiden, että kuntien näkemyksiä on siirtynyt hallinnontasojen kehittämistä koskevaan viralliseen dokumentointiin. Suomen kaltaisessa pienessä valtiossa asioiden käsittelyssä hallinnolliset tasot ovat päällekkäisiä ja risteävät. Mukana päätösten valmistelussa on paikallisen tason poliitikkoja, koulutoimen hallinnollista henkilökuntaa sekä kolmannen sektorin osallistujia.

Kuntien aloittaman keskustelun jälkeen julkaistiin Erityisopetuksen strategia. Tämä dokumentti puolestaan aloitti laajamittaisen Kelpo-kehitystoiminnan. Tämän ketjun seurauksena on julkaistu 2009 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta. Sen sisällöt mukailevat hyvin pitkälti kahden aiemman dokumentin sisältöä. Uusi lainmuutosesitys sisältää pääasiassa Erityisopetuksen strategian esittämiä linjauksia. Tosin siinä on mainittu sisältöjä, joita ei strategiassa ollut eritelty tarkkaan, mutta jotka oli nähty kuntien loppuraportissa tärkeinä sisältöinä. Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa 2007–2010 on mainittu perusopetuksen laadun kehittäminen, ryhmäkokojen pienentäminen, tuki- ja erityisopetuksen tehostaminen sekä lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistäminen. (HE 109/2009 vp, p. 4, 20.) Tarkoitus on kehittää erityisopetuksen hallinnollisia menettelyjä (HE 109/2009 vp, p. 21). Keskeinen sisältö on vahvistaa oppilaan oikeutta saada oppimiselleen tukea riittävän varhain. Tuen toivotaan olevan aiempaa suunnitelmallisempaa sekä mahdollista toteuttaa joustavasti muun opetuksen yhteydessä. (HE 109/2009 vp, p. 16, 19.) Tuki ehdotetaan annettavaksi niin, että ennen erityisopetusta on oppilaalle annettava mahdollisuus tehostettuun sekä erityiseen tukeen (HE 109/2009 vp, p. 16–17). Erityisen tuen antamiseksi oppilaalle tehtäisiin siirtopäätöksen sijaan erityistä tukea koskeva päätös. Tehostetulla ja erityisellä tuella ei nähdä olevan suoranaisia merkittäviä kustannusvaikutuksia. (HE 109/2009 vp, p. 17.)

Lakimuutoksessa todetaan, että KELPO- toiminta on osa erityisopetuksen strategian toimeenpanoa. Tähän toimintaan on myönnetty ja ollaan yhä myöntämässä valtion rahoitusta. (HE 109/2009 vp, p. 18.) Lisäksi lisärahoitusta on tulossa ainakin kouluhenkilökunnan täydennyskoulutukseen. Opetushenkilökuntaa aiotaan lisätä kaikissa ryhmissä lisäämällä yliopistojen opettajankoulutusten sisäänottomäärää. Opetusministeriön yleissivistävän koulutuksen talousarviokehystä on kokonaisuudessaan nostettu. Kolmiportaiseen tukimalliin on varattu vuonna 2010 valtion talousarviokehukseen 62 miljoonaa euroa ja vastaavasti vuodelle 2011 80 miljoonaa euroa. (HE 109/2009 vp, p. 18.)

HOJKS on lakimuutoksen jälkeen vain pedagoginen asiakirja, jonka tarkoitus on helpottaa tukitoimien suunnittelua. Päätöksenteossa halutaan korostaa pedagogista ja moniammatillista asiantuntemusta. (HE 109/2009 vp, p. 19.) Kaikkien toimien päämääränä on vahvistaa lähikouluperiaatetta (HE 109/2009 vp, p. 20).

Esitysluonnoksesta pyydettiin ja saatiin lausunnot 19 eri taholta. Mukana oli koulutukseen liittyviä hallinnollisia viranomaisia sekä alueellisia koulutuspoliittisia vaikuttajia, kolmannen sektorin intressiryhmiä ja koulutuksen asiantuntijoita. Suurin osa ehdotuksista sai kannatusta kaikilta osapuolilta. Kuntien lausunnoissa kritisoiin tuen päätöksen tarkan sisällön määrittämistä lainsäädännöllä. Toisaalta OAJ ja Opetushallitus näkivät tämän pelkästään positiivisena asiana. Eniten huolta nähtiin kuntien resursseissa järjestää esityksen mukaisia tukitoimia. OAJ arveli tämän lisäävän opettajien sekä koulun hallinnollisen henkilökunnan työmäärää entisestään. Lausuntokierroksen jälkeen esitykseen tehtiin muutoksia ja täsmennyksiä saatujen lausuntojen pohjalta. (HE 109/2009 vp, p. 22.)

Suomessa kuntien toimintaa säätelee perusopetuslaki (Perusopetuslaki, 49§). Koulutuksen lainsäädännöstä ja yleisperiaatteista päättää Suomessa eduskunta. Koulutuspolitiikan suunnittelusta ja toimeenpanosta vastaavat opetusministeriö ja valtioneuvosto. Tiede- ja koulutuspoliittiset linjaukset määrittävät valtioneuvoston hyväksymässä kehittämissuunnitelmassa. Valtioneuvosto määrittää valtionosuuksien yksikköhintojen keskimääräiset osuudet. Opetusministeriön vastuu on valmistella koulutuspoliittisen päätöksenteon piiriin kuuluvat asiat. Se vastaa yhdessä kahden edellisen kanssa koulutuspolitiikan toimeenpanosta. Opetusministeriön tehtävä on valmistella lainsäädäntö koskien koulutusta, valtioneuvoston päätökset sekä talousarvioesitykset. Opetusministeriön kautta rahoitetaan Suomen perusopetus sekä suuri osa muusta koulutuksesta ja

tutkimustoiminnasta. Opetushallitus päättää peruskoulun sekä toisen asteen koulutuksien opetussuunnitelmien valtakunnallisista perusteista. Sen vastuulla on korkeakoulujen tutkintojen tunnustaminen ja muita hallinnollisia tehtäviä. Läänihallitukset edustavat valtion aluehallintoa. Läänihallitusten sivistisosasto käsittelee koulutusasioita paikallisesti. Tämä lisäksi ne ovat vastuussa muun muassa alueellisesti koulutuspalveluiden saatavuuden ja laadun valvonnasta sekä kehittämistyöstä. Useista asioista päätetään paikallisesti koulutuksen järjestäjän tasolla. Kunnan opetusvirasto päättää koulutusasioiden suunnittelusta, valmistelusta sekä toimeenpanosta ja sen seurannasta. Oppilaitos- ja koulutasolla toiminnasta vastaa rehtori. (Kupiainen et al., 2009, p. 16; Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007, p. 21–24.)

Kunnat aloittivat erityisopetuksen kehityskeskustelun 2004. Tavoitteena oli saada valtiovalta kiinnittämään huomiota erityisopetuksen problematiikkaan. Kuntien raportissa näkyy selkeästi kansainvälinen keskustelu ja reformisuunnaukset. Kuntien laatima ensimmäinen kirjelmä luovutettiin opetusministeriölle toukokuussa 2005. Sen vastaanottivat opetusministeri Tuula Haatainen ja johtaja Eeva-Riitta Pirhonen. Tämän seurauksena opetusministeriö kutsui elokuussa 2005 koolle raportin allekirjoittaneiden kuntien opetustoimenjohtajat, opetuspäälliköt sekä erityisopetuksen asiantuntijat. Tapaamisen seurauksena kunnat valmistelivat loppuraportin erityisopetuksen keskeisimmistä kysymyksistä. Näitä ovat raportissa esiintyvät hallinnollisten menettelytapojen muuttaminen, erityisopetuksen siirtokriteerien uudistaminen sekä edellä mainittujen muutosten vaikutukset lainsäädäntöön ja valtion rahoitusjärjestelmiin. Kuntien työskentelyn pohjalta on vahvistunut erityisesti käsitys siitä, että lainsäädäntö, rahoitusjärjestelmä sekä opetussuunnitelma ovat kiinteästi sidoksissa toisiinsa. Opetusministeriö antoi kuntien tehtäväksi valmistella selvityksen kuntien esiin nostamista keskeisistä erityiskasvatusta koskevista kysymyksistä.

Kunnat kertovat työskennelleensä verkostona loppuraporttia tehtäessä. Kuntien loppuraportin teknisestä taustavalmistelusta vastasi sihteeristö, jonka kunnat nimittivät. Sihteeristöön kuului erityispalvelupäällikkö Leena Salonen, vastuualuepäällikkö Minna Saulio, suunnittelija Eero Väättäinen, sekä rehtori Jorma Kauppila. Kuntien loppuraportin kirjoittamiseen osallistuivat kuntien opetustoimista Espoo, Helsinki, Jyväskylä, Kuopio, Lahti, Lappeenranta, Tampere, Turku sekä Vantaa. Se luovutettiin opetusministeriölle 18.8.2006. Raportin luovuttamisen jälkeen opetusministeriö järjesti erityisopetuksen

kehittämistyöryhmäkokouksia vuonna 2007 yhteensä 17 kappaletta. Pohjavalmistelun tuloksena on ollut Erityisopetuksen strategia (Erityisopetuksen strategia, 2007).

Strategian valmisteluun osallistuivat puheenjohtajaksi nimetty johtaja Eeva-Riitta Pirhonen, opetusneuvos Jussi Pihkala ja opetusneuvos Armi Mikkola opetusministeriöstä, opetusneuvos Irmeli Halinen ja kehittämisspäälikkö Kristiina Laitinen Opetushallituksesta, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ:sta erityisasiantuntija Marja-Leena Isomursu, Suomen Kuntaliitosta erityisasiantuntija Juha Henriksson, Valtakunnallisesta vammaisneuvostosta puheenjohtaja Kalle Könkkölä, Helsingin kaupungin opetusvirastosta suunnittelija Tom Andersson, Jyväskylän yliopiston täydennyskoulutuskeskuksesta koulutusspäälikkö Terhi Ojala, Tampereen yliopiston opettajankoulutuslaitoksesta yliassistentti Marita Mäkinen ja Hämeenlinnan kaupungin opetustoimesta rehtori Mika Mäkelä. Ohjausryhmän sihteerinä toimivat opetusneuvos Pirjo Koivula Opetushallituksesta ja opetusneuvos Jussi Pihkala opetusministeriöstä, yliopiston opettajankoulutuslaitoksesta yliassistentti Marita Mäkinen ja Hämeenlinnan kaupungin opetustoimesta rehtori Mika Mäkelä.

Opetusministeriö järjesti asiasta kuulemistilaisuuden, johon osallistuivat virallisen ohjausryhmän lisäksi seuraavat tahot: Aineenopettajaliitto, Erilaisten oppijoiden liitto, Etelä-Suomen lääninhallitus, Haukarannan koulu, Ruskeasuon koulu, Auroran sairaalakoulu, Niilo Mäki Instituutti, Koulutuksen järjestäjien yhdistys, Kuurojen liitto, Lastentarhanopettajaliitto, Luokanopettajaliitto, Suomen erikoistuneet lastentarhanopettajat, Suomen erityiskasvatuksen liitto, Valtakunnallinen vammaisneuvosto, Suomen vanhempainliitto, Tilastokeskus, Sodankylän kunta sekä kymppikuntien edustajana Vantaan kaupunki. Kuten on huomattavaa, todellisuudessa erityisopetusstrategian muodostamiseen on osallistunut useita eri intressiryhmiä. Viralliseen ohjausryhmään kuului useita kymppikuntien toimijoita.

Erityisopetuksen hallinnollisten tasojen jako ei käytännössä toteudu Suomessa virallisten linjausten esittämällä tavalla. Hallinnon tasoilta sekä henkilöstöstä löytyy päällekkäisyyksiä. Kuntien loppuraportin esiintyminen ”*piilotettuna*” viralliseen strategiaan on hyvä esimerkki tällaisista päällekkäisyyksistä. Hallinto on pyrkinyt aktiivisesti vallan hajauttamiseen viimeisenä kahtena vuosikymmenenä (Kupiainen et al., 2009, p. 20). Tämä on perintöä uudenlaisesta hallinnon johtamisen ideologiasta. Valtiotieteissä vallan hajauttamista useammille intressiryhmille kuvataan ”*Governance*” -

käsitteellä. Tällainen valtion rahoittamien byrokraattisten instituutioiden johtamismalli on yleistynyt varsinkin Pohjois-Euroopassa. Eri hallinnontasojen ja yhteiskunnallisten intressiryhmien välillä on keskusteluyhteys. Teoriassa tätä kuvataan mikro–makro - hallinnolliseksi dialogiksi. Erityisopetusjärjestelmän muutos näyttäisi noudattavan verkostoitunutta post-modernia ”*Governance networks*” järjestelmän mallia tämän analyysin pohjalta.

6 ERITYISOPETUKSEN REFORMIDIALOGI

6.1 PARADIGMAN KRIISI

Erityisopetusjärjestelmän taustalla on pitkä historiallinen kehityskaari. (Vehmas, 2005, p. 21.) Sen muotoutumiseen ovat olleet vaikuttamassa perusopetuslainsäädäntö sekä kansainväliset sopimukset joihin Suomi on sitoutunut. (Moberg, 2001, p. 49–51.) Kivirauma argumentoi Putnamin (1979) tutkimusten pohjalta, että erityisopetus on muokkautunut kaavamaisesti länsimaissa (Kivirauma, 2001, p. 24). Sisällöllisesti nykyisessäkin reformissa ei ole juuri uutta. Suomen koulujärjestelmä on kuitenkin muotoutunut erittäin yksilöllisellä tavalla. Suomen koulu- ja erityisopetusjärjestelmän historialla on ollut laaja vaikutus alun perin alkaneeseen erityisopetusmäärien nousutrendiin, sekä tämän hetken tilanteeseen.

1920- ja 1930-luvuilla erityisopetus oli vielä määrältään varsin alhaista. Vuosina 1940 ja 1950 julkaistiin ensimmäiset aiheeseen liittyvät komiteamietinnöt. Ensimmäinen erityisopetusta koskeva virallinen asetus (apukouluasetus) annettiin vuonna 1952. Erityisopettajien koulutus alkoi Jyväskylässä 1959. 1960-luvun alkuun mennessä erityisopetusta saavien määrä oli kasvanut kahteen prosenttiin koko oppilaspopulaatiosta. (Lintuvuori, 2010, p. 34.) Erityisopetuksen näkökulmasta instituutiona lähihistorian merkittävimpiä muutoksia Suomessa on ollut 1970-luvulla tapahtunut yhtenäisen peruskoulujärjestelmän muodostaminen (Jahnukainen, 2006, p. 122; Kupiainen et al., 2009, p. 10). Muutos tapahtui vaiheittain, ja uusi järjestelmä oli käytössä koko maassa vuonna 1977. Samoihin aikoihin alkoi keskustelu integraatiosta. Peruskouluun siirtymisen

yhteydessä erityisoppilaiden määrä kasvoi. Haaste opettaa koko ikäluokkaa toi koulutuksen piiriin aiempaa heterogeenisemmän oppilasjoukon. (Tuunainen & Ihatsu, 1996, p. 11; Kivirauma, 2001, p. 33). Osa-aikaisen erityisopetuksen tuleminen kuvioihin tapahtui aiemmin, alkaen 1940-luvulta. Kansakoulun muodostuessa oppikoulun pohjaksi yhä pienemmät poikkeavuudet alkoivat häiritä koulussa menestymistä. Osa-aikaisen erityisopetuksen yleistymisen myötä erityisopetusjärjestelmä muotoutui lähes sellaiseksi kuin se nykyisellään on. Osa-aikaisen erityisopetuksen määrä kuitenkin moninkertaistui nimenomaan 1970-luvulla. (Kivirauma, 2001, p. 30–31, Jahnukainen, 2006, p. 122.) Merkittävä määrällinen ja laadullinen muutos osa-aikaisen erityisopetuksen tultua on ollut peruskouluun siirtymisen myötä käyttöön otettu laaja-alainen erityisopetus, joka kasvatti erityisopetusmääriä entisestään (Kivirauma, 2001, p. 33). Seuraava tilastollisesti tärkeä muutos oli 1983 voimaan tullut laki, jonka mukaan oppilaita ei voinut enää vapauttaa perusopetuksesta (Peruskoululaki 476/1983, 32§).

1980- ja 1990-luvuilla erityisopetuksen lainsäädäntö on vapautunut aiempaa tiukemmista normeista. Kunnat ovat saaneet entistä enemmän päätäntävaltaa opetuksen järjestämisessä. (Tuunainen & Ihatsu, 1996, p. 18–19.) Vuoteen 1984 asti kaikkia kuntia sitoivat samat säädökset erityisopetuksesta. Erityisopetus järjestettiin pääasiassa erityiskouluissa tai erityisluokilla segregoituina. Viimeisimmät muutokset ovat suoneet kunnille yhä suuremman autonomian järjestää erityisopetus parhaalla katsomallaan tavalla. (Kupiainen et al., 2009, p. 11; Esiopetuksen perusteet 2000, 2003, 2009, Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004, Erityisopetuksen strategia 2007.) Oppilasmäärien kasvu on viime vuosina aiheuttanut tilanteen, jossa kunnat ovat ilmaisseet huolensa erityisopetuksen järjestämisestä nykyisen järjestelmän puitteissa. Vaikka kunnilla on nimellisesti vapaus päättää erityisopetuksen järjestämisestä, hallinnolliset rajoitteet sekä rahoitusmalli ohjaavat käytännöntason toimia. *”Kaupunkien vastauksissa pohdittiin myös sitä onko resurssien jakojärjestelmä vaikuttanut osaltaan siihen, että erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen määrä on kasvanut merkittävästi viime vuosina. R 16”* Toinen problematiikka liittyy opetussuunnitelman vaatimusten koettuun kohoamiseen. Vaatimustason noustessa yhä harvempi oppilas yltyä vaadittuihin kriteereihin ilman aiempaa laajempaa tukea. *”Eräiden kuntien mukaan myös opetussuunnitelman tavoitteiden kasvu ja yksilöllisten opetusjärjestelyjen lisääntyminen selittävät erityisopetuspäätösten määrän kasvua. R 9”* Toisaalta kolikon kääntöpuolena on se, että koulujärjestelmä ei siirtoihin perustuvan rahoitusmallin puitteissa, pysty tarjoamaan tarvittua tukea kaikille oppilaille. Naukkarinen (1998) argumentoi, että koulujärjestelmän voidaan katsoa luoneen

tarpeen erityisopetukselle, koska sen normit normaalille ovat liian tiukat (p. 188). Teoreettisesti ongelman on katsottu olevan sama kuin mitä kunnat mainitsevat. Koulu ei tuota kaikille tarvittavia palveluita normaaleissa institutionaalisissa kehyksissään (Naukkarinen, 1998, p. 188; Riddel & Brown, 1994, p. 32).

Viimeisimpiä tutkimuksia erityisopetusmäärien kasvusta edustaa Jahnukaisen tutkimus (2006) sekä Lintuvuoren pro gradu (2010). Molemmat toteavat erityisoppilasmäärien kasvaneen voimakkaasti. Erityisoppilaiden määrä on kymmenkertaistunut vuosikymmenessä (Jahnukainen, 2006, p. 131; Lintuvuori, 2010, p. 44). Erityisopetusta sai vuonna 2007 lähes kolmasosa Suomen peruskoululaisista. Erityisopetukseen otettuja ja siirrettyjä oli vuonna 2008 noin 47 000. Osa-aikaisen erityisopetuksen piirissä opiskelee noin 126 000 oppilasta. (Jahnukainen, 2006, p. 122–133; Lintuvuori, 2010, p. 7.) Erityisopetuksen määrällistä laajuutta voi tarkastella myös suomalaisen koulujärjestelmän kehittyneisyytenä (Jahnukainen, 2006, p. 133). Suomen oppilaiden ja koulujen väliset tasoerot ovat maailman matalimmat (Jahnukainen, 2006, p. 122; Kupiainen et al., 2009, p. 28–40). Erityisesti osa-aikaista erityisopetusta voidaan pitää positiivisena diskriminaationa, koska se pyrkii oppilaiden lähtöeroja tasoittamalla turvaamaan mahdollisimman monelle sujuvan koulu-uran (Moberg et al., 2009, 44).

Lintuvuoren pro gradu -analyysi sekä aiemmat tutkimukset osoittavat, että erityisopetusmäärien kasvu ei ole johtunut vain oppilaspopulaatiossa johtuneista muutoksista (Lintuvuori, 2010, p. tiivistelmä).

Yksi keskeisimpiä muutoksia on ollut erityisopetuksen tilastointi. Erityisopetuksen tilastoinnissa on tapahtunut huomattavia laadullisia muutoksia, jotka kasvattavat oppilasmäärää näennäisesti. Osa oppilaista esiintyy uusissa tilastoissa useampaan kertaan. Tilastoinnin aikataulua, sekä sen piiriin kuuluvia oppilasryhmiä on myös muokattu viime vuosina (kts. Lintuvuori, 2010).

Toinen selitysmalli on erityisen tuen tarpeen varsinainen kasvu. Erityisopetus ei toimi yhteiskunnasta erillisenä instituutiona. (Lintuvuori, 2010, p. 46; Moberg et al., 2009, p. 27.) Yhteiskunnallisilla ja perhemalliin liittyvillä muutoksilla on varmasti ollut jonkinlainen vaikutus erityisopetusmääriin. On kuitenkin epätodennäköistä, että koko kasvu olisi selitettävissä pelkillä oppilaspopulaation tai yhteiskunnan muutoksilla.

Hallinnollisesta näkökulmasta erityisoppilaita on aiempaa enemmän. Peruskoulujärjestelmän myötä koulujärjestelmän hallinnon piiriin siirtyi ryhmiä, joita ei aiemmin sen alle luettu kuuluviksi. Perusopetusjärjestelmä on muuttunut huomattavasti 1990-luvun lopulla: osaksi peruskouluopetusta on siirretty uusia oppilasryhmiä kuten vakavasti kehitysvammaiset. (Jahnukainen, 2006, p. 128–129, Lintuvuori, 2010, p. 56–58.) Tämä osaltaan on nostanut lukuja erityisopetustilastoissa. Samanlainen kehitys on huomattavissa muuallakin (esim. Lunt & Evans, 1994, p. 33).

Hallinnolliseen selitysmalliin liittyy mielestäni kiinteästi korvamerkitty erityisopetuksen rahoitusmalli. Valtion erityisopetukseen myöntämät varat ovat osa hallinnollista ja sosiaalista kontrollipolitiikkaa (Riddell et al., 1994, p. 113; Hautamäki, et al., 1996, p. 25). Tämä tulee erityisen hyvin esille, mikäli tarkastelee ”korvamerkityn” rahan ohjausvaikutusta. Erityisopetuksen rahoitusmalli ohjaa erityisopetussiirtoja. Riddell ja Brown (1994) katsovat, että oppilaiden leimaaminen koululle saatavien lisäresurssien nimissä on ajatuksena sietämätön (p. 33). Tilanne ei ole taloudellisesti selitettävissä, sillä segregoidun erityisopetuksen on todettu tutkimuksissa olevan kalliimpaa kuin inklusion (Saloviita, 1999, p. 34). Kyseinen rahoitusmalli ohjaa kuitenkin varmasti osaltaan tuen tarpeen määrittelyä kouluissa.

Kriittinen näkökulma problematisoi tuen tarpeen määrittelyn traditioita koulujärjestelmässämme (Jahnukainen, 2006, p. 124–125; Lintuvuori, 2010, p.49–52, 56–58). Termi ”erityinen tarve” on kiistelty (Wolfendale, 1994, p. 55). Booth (1996) totesi, että ihmiset ovat yleensä vastahakoisia olemaan selkeitä siitä, mitä erityinen tarve tai erityisopetus merkitsee (Booth, 1996, p. 79–80). Käsite on sekava niin filosofisesti kuin poliittisesti ja ilman selkeää yhtenäisyyttä sen käytöstä. Sitä ei ole määritelty tarkasti ja sen käyttötarkoitus on vaihteleva. (Tomlinson, 1994, p. xiv; Riddell, 2007, p. 34- 35; Vehmas, 2005, p. 94.) Erityisen tarpeen määrittely pohjaa käytännössä useimmiten koulun näkökantaan (Jahnukainen, 2006, p. 126–127; Hjørne & Säljö, 2004, p. 10–18). Vuonna 1998 tulleen perusopetuslain mukaan lapsilla, joilla on oppimisvaikeuksia, sekä vammaisilla on oikeus käydä koulua tavallisella luokalla. (Saloviita, 1999, p. 14.) Tämä ei käytännössä edelleenkään toteudu. Vaikka integraation aste on noussut, erityisoppilaista suuri osa opiskelee erityisluokilla tai -kouluissa (Jahnukainen, 2006). Kouluissa on tällä hetkellä hyvin vaihtelevia käytäntöjä erityisen tarpeen tunnistamiseksi.

Esimerkiksi kunnat mainitsevat raportissa: ”*Kuntien vastauksissa ja seminaarissa tuli esiin, että kunnissa tehdään erityisopetuspäätöksiä erilaisista syistä... Erityisesti yleisopetuksen*

ryhmissä ja niin sanotuissa pienryhmissä opiskeleville tehdään päätöksiä erilaisin perustein. R 9” Käsitteiden ja määritelmien käyttö on sekavaa ja eriväivää. (Hjörne & Säljö, 2004, p. 1–24).

Nykyinen korvamerkitty rahoitusmalli ohjaa erityisopetussiirtojen tekemiseen sekä erityisen tuen määrittelyyn, koska lisärahoitus on sidottu hallinnollisiin päätöksiin. Tämä aiheuttaa myös sen, että suuri osa niin sanotuista ”*harmaan alueen*” oppilaista jää virallisen tuen ulkopuolelle. Oppilaat, joilla on diagnoosi koulun ulkopuolisilta asiantuntijoilta, ovat etuasemassa nykyisessä erityisopetuksen rahoitusmallissa. Kuntien raportin pohjalta voidaan siis olettaa, että erityisopetusmääriin liittyy kiinteästi osaltaan hallinnollisten siirtojen vaikutus koulun saamaan rahoitukseen. Hjörne & Säljö (2004) toteaa tilanteesta Ruotsissa: ” *If one looks at these terms, and the manners in which they are used in the discussion, they are not only contradictory but also quite vague (p. 21)*”. Suomessa vuonna 1998 erityisopetuksen perusteissa esiteltiin uudet erityisopetuksen siirtoperusteet. Jahnukainen (2006) argumentoi uudelleenmäärittelyn edustavan jonkinlaista ”*uusmedikalisaatiota*”. (p. 132.) Sama kehitys on ollut havaittavissa Ruotsissa, jossa 1970-luvulta alkaen on alettu käyttää uusia diagnostisia luokkia kuten MBD, DAMP ja HKD (Hjörne & Säljö, 2004, p. 8). WHO:n nykyinen luokittelu (ICF) vuodelta 2001 on pyrkinyt ottamaan etäisyyttä aiemman version biomedikaaliseen selitysmalliin (Vehmas, 2005, p. 113).

Ideologian tasolla segregaatian vastaisia argumentteja on ollut jo kauan. Kaksoisjärjestelmä nojaa oletukseen, että ongelma on oppilaassa, ei ympäristössä (Naukkarinen, 2001, p. 347; Saloviita, 1999, p. 235). Erityisopetus perustuu ajatukseen, että jotkut lapset ovat pedagogisesti poikkeavia (Saloviita, 1999, p. 24). 1960-luvulla Yhdysvalloissa käyty keskustelu kritisoi erityisopetusjärjestelmää voimakkaasti. Pohjoismaissa keskustelu alkoi normalisaatio aatteesta samalla vuosikymmenellä. Integraatiokeskustelu alkoi hieman myöhemmin, 1970-luvulla. (Kivirauma, 2001, p. 31; Moberg, 2001, p. 36–37.) YK:n yleiskokous 1993 julisti, että kaikki kouluviranomaiset ovat velvollisia järjestämään vammaisten henkilöiden opetuksen normaaliluokilla (Saloviita, 1999, p. 10). Inklusiosta on tullut yhteinen tavoite YK:n kongressiraporttien ja julistusten myötä. Tärkeimmät näistä ovat Salamancan julistus, sekä vammaisten henkilöiden mahdollisuuksien yhdenvertaistamista koskevat yleisohjeet (Moberg, 2001, p. 43; UNESCO, 1994).

Kuntien raporttia voidaan teoreettisesti verrata Warnock- sekä Report of learning difficulties by Scottish -dokumentteihin (Warnock Report DES, 1978; HMD, SED, 1978), joiden merkitys oli rekonseptualisoida erityisten tarpeiden käsite (Riddell & Brown, 1994, p. 19). Erityisopetusjärjestelmän reformeja on ollut kaikkialla länsimaissa viime vuosikymmenet tiuhaan. Edellä mainitut olivat kuitenkin verraten radikaaleja uudistusvaatimuksia aikaansa nähden. Alkuperäisessä Warnockin raportissa oli paljon samaa kuin kuntien Erityistä tukea tarvitsevan oppilaan opetuksen järjestämisen uudistaminen osana yhtenäistä perusopetusta - kohti laatua ja joustavuutta - dokumentissa. Sisältöjä, jotka on mainittu molemmissa dokumenteissa, on useita. Tämä on hyvä esimerkki siitä, että Suomessa käyty keskustelu liittyy laajempaan kansainväliseen vuosikymmeniä jatkuneeseen dialogiin. Instituution uudelleenmäärittelyä käydään paikallisella sekä valtiollisella tasolla, mutta sillä on juurensa myös kansainvälisessä alan kehityksessä.

Warnock (1978) esitti, että suuri osa lapsista ei kykene saavuttamaan vaadittua tasoa koulun aikana. Hänen mukaansa kaikkien lasten tulisi saada opiskella samassa koulussa saman opetussuunnitelman mukaan yksilöitynä tarvittaessa (Riddell & Brown, 1994, p. 8, 23, 115). Tämä on yksi keskeisiä kuntien ajatuksia. Mikäli, opetussuunnitelma olisi kaikille yhteinen mutta tarvittaessa eriytettävissä, kaikkien lasten tarpeet voitaisiin huomioida saman järjestelmän piirissä. Opetussuunnitelman korkean vaatimustason on koettu myös Suomessa syrjäyttävän oppilaita normaaliopetuksesta. Warnock- raportissa vaadittiin yksipuolisesta kategorisoinnista luopumista sekä oltiin huolissaan harmaan alueen oppilaista, jotka putoavat nykyisestä järjestelmästä. (Lunt & Evans, 1994, p. 34.) Tämä on nähty ongelmana suomalaisessakin erityisopetusjärjestelmässä. Warnock kiinnitti runsaasti huomiota opettajankoulutuksen kehitykseen, sekä varhaisen tuen tärkeyteen, jotta ongelmat huomattaisiin ajoissa (Wolfendale, 1994, p. 56). Samalla raportissa esitettiin ajatus koordinoivan erityisopettajan työstä. (Riddell & Brown, 1994, p. 10). Kyseiset sisällöt ovat merkittäviä vaatimuksia kuntien raportissa, sekä näkyvät uudessa lakiesityksessä. Uudessa lakiesityksessä on kirjattu huomattavia määrällisiä muutoksia opettajien koulutukseen. Opettajankoulutuksen laatuun sekä kaikkien oppilaiden tukemiseen on kiinnitetty aiempaa suurempaa huomiota. Keskeistä on mahdollisimman aikainen interventio. Warnock- dokumentissa painotettiin koko koulun vastuuta lähtökohtana ongelmien kohtaamiseen (Riddell et al., 1994, p. 116). Kaikkien ryhmien tukeminen ja koulun näkeminen yksikkönä johtaisi siihen, että erillisiä osastoja ei tarvita (Riddell et al., 1994, p.116) Warnockin raportissa painotettiin opetuksen laadun

kohottamista kaikille oppilaille (Riddell et al., 1994, p. 134). Tähän liittyi paikallisen tason hallinnon korostaminen päätöksenteossa (Broadfoot, 2001, p. 181). Nämä sisällöt on mainittu kuntien raportissa, sekä useimmat raporttia seuranneissa asiakirjoissa. Kunnat toivovat koulun oman asiantuntijuuden korostamista sekä tukitoimien näkemistä kokonaisuutena. Laatua korostetaan lähes kaikkien vaatimusten yhteydessä. Laadukkaan perusopetuksen koetaan muodostavan pohjan kaikkien yhteiselle koululle.

Warnock- raportilla oli Englannissa varsin kauaskantoiset seuraukset. Warnockissakin on kyse valtion hallinnon ulkopuolisesta aloitteesta, joka johti laajoihin muutoksiin. Näin se, sekä kuntien raportti toimivat hyvinä esimerkkinä siitä, etteivät kaikki muutokset suinkaan ala keskusjohtoisesti. Molemmat dokumentit ovat historiallisesti merkittäviä kyseisten maiden erityisopetuksen hallinnollisessa järjestelmässä.

Kuntien loppuraportin seurauksena opetusministeriö julkaisi uuden Erityisopetuksen strategian marraskuussa 2007. Tämä aloitti tapahtumaketjun, jonka osa Suomessa 2008 alkanut KELPO- kehittämistoiminta on. Samassa kuussa vielä alkoi valtakunnallinen erityisavustusten haku kaikille Suomen kunnille. Helmikuussa 2008 Suomen valtio myönsi avustuksen 233 kunnalle. 2008–2009 Erityisopetuksen strategian mukaisia linjauksia alettiin ottaa kentällä käyttöön. Vuosi Erityisopetuksen strategian julkaisun jälkeen Koulutuksen arviointikeskus teki ensimmäisen ryhmähaastattelukierroksen suomenkielisissä kunnissa. (Ahtiainen, 2010, p. 46.)

Meneillään oleva Kelpo-hanke, jonka alku on nähtävissä kuntien opetusministeriölle luovuttamassa loppuraportissa, on yksi laajimpia muutosreformejja, jota Suomessa on ollut. Erityisopetuksen kehittämishankkeita on ollut Suomen erityisopetusjärjestelmän historiassa useita. Erityisopetuksen laadullinen kehittäminen -hankkeessa 1997–2001 yritettiin löytää käytännön ratkaisuja kaikkien erityisopetusta saavien lasten ja nuorten opetukseen (Opetushallitus, 2010a). 1997–2003 oli käynnissä VEP- eli verkostoituvat erityispalvelut -toiminta (Sosiaali- ja terveysministeriö 2010). Vuonna 2006 alkaneessa JOPO-hankkeessa pyrittiin löytämään joustavaa perusopetusta tukevia ratkaisuja (Opetushallitus 2010b). 2004–2006 oli käynnissä Erilaiset oppijat – yhteinen koulu -hanke (Opetushallitus 2010c). Vuosina 2002–2004 oli meneillään LATU- hanke, joka oli jatkoa laadun kehittämiseksi erityisopetuksessa (Opetushallitus 2010d). Kelpoa edeltäneen ALPO: n tarkoitus on seudullisten palvelujen kehittäminen erityisopetuksessa (Opetushallitus

2010e). Havainto siitä, että vastaavanlaiset kehityslinjaukset ovat kansainvälisesti olleet esillä jo useamman vuosikymmenen ja suomalaisessa koulutuskeskustelussa ja kehitystyössä jo yli vuosikymmenen, on syytä tuoda esille (esim. Ahtiainen, 2010, p. 14).

6.2 ERITYISOPETUKSEN RAHOITUSJÄRJESTELMÄ

Inklusiivinen koulutus ei ole yleistynyt Suomessa kovin vauhdikkaasti voimakkaan kaksoisjärjestelmänäkemyksen takia. Vaikka muutokset ovat olleet esillä suomalaisessa koulutuskeskustelussa jo kauan, suuria muutoksia ei ole vielä tapahtunut. Naukkarinen (2001) toteaa, että oppiva koululaitos instituutiona mahdollistaisi muutoksen. Sillä edellytyksellä tosin, että lainsäädäntö ja arviointijärjestelmät painostavat koulutuksen järjestäjiä ja rahoitusjärjestelmä kannustaa inklusiivisempaan suuntaan. (Naukkarinen, 2001, p. 354–355) Kunnat toteavat kaksoisjärjestelmästä, että *”Tätä jakoa ylläpitää erityisesti valtion opetukseen luoma rahoitusjärjestelmä. R 16”*

Tämän hetkessä erityisopetusjärjestelmässä valtio myöntää rahoitusta kunnille yksikköhintoihin perustuvan laskentakaavan mukaan. (Lehtisalo & Raivola, 1999, p.222). Erityisopetuksen, ja perusopetuksen rahoituksesta yleensäkin, säädetään laissa (635/1998) ja asetuksessa (806/1998) opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta. Perusopetuksen yksikköhintoja korotetaan laissa määrätyn prosentin verran erityisoppilasryhmien rahoituksen kohdalla sekä pidennetyn oppivelvollisuuteen kuuluvien oppilaiden ollessa kyseessä. (Lintuvuori, 2010, p. 37.) Kuntien raportissa tämä on todettu olevan yksi suurimpia ongelmia erityisopetusjärjestelmässä. *”Nykyisen lainsäädännön, muiden normien ja valtionosuusjärjestelmän perusteella syntyneiden kuntien sisäisten rahoitusjärjestelmien sekä valtionosuustilastoinnin todetaan ohjaavan oppilaskohtaiseen päätöksentekoon. R 9”*

Valtionosuusjärjestelmän peruskoulun osalta on säilynyt jokseenkin samana 1970-luvulta vuoteen 1992 asti (Pernu, 1996, p. 27). Vuonna 1993 päätösvalta delegoitiin kunnille valtakunnallisen ohjauksen vähentyessä opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän uudistusten yhteydessä (Ihatsu et al., 1996, p. 209; Pernu, 1996, p. 32). Kuntien väliset erot ovat kasvaneet tämän johdosta. Kuntien oikeus päättää itse valtionosuuksien jaosta on merkinnyt eriarvoisuuden lisääntymistä. (Moberg et al., 2009, p. 42.) Raportissa ehdotetaan, että kunnilla olisi vielä suurempi oikeus päättää itse rahoitusjärjestelmistään.

Kunnat kuitenkin toteavat, että monilla paikkakunnilla kuntien omat rahoitusjärjestelmät on luotu kaksoisjärjestelmän pohjalta. *”Monien kuntien sisäiset rahoitusjärjestelmät ovat kehittyneet valtionrahoituksen ja lainsäädännön mukaisesti ja pohjautuvat nekin nykyisin erityisopetuspäätösten määrään R 9”*. Ilman erityisopetussiirtokriteerien sekä päätösten yhteyden tarkastamista rahoitusjärjestelmiin, en näe tällä ehdotuksella suurta merkitystä.

Laatustandardeja ja mittausjärjestelmiä tarjotaan Suomessa rahoituksen ja eriarvoisuuden ongelmiin. Laatuideologian pohjana on keskusjohtoisesta normiohjaamisesta ja rahoituksenmäärittelystä luopuminen. *”Yksityiskohtaisen normiohjauksen sijaan tulee kuvata palveluiden laatuksiteerit ja kehittää laadunvalvontajärjestelmä. ...Tämä edellyttää muutoksia perusopetuslainsäädäntöön, opetussuunnitelman perusteisiin ja rahoitusjärjestelmään. R 22”* Laatustandardien perimmäinen tarkoitus on ollut nostaa opetuksen laatua kaikille oppilaille. Uudistukset on nähty osana uusia koulutuksen standardeja *”standards driven reform”* (Rouse & McLaughlin, 2007, p. 85). Laatustandardit sekä suoriutumispalkkiomenetelmät ovat kiinteä osa ns. *New Public Management* -liikettä. Kyseessä on laatujohtamiseen nojautuva uusi julkisen hallinnon ja byrokraattisten instituutioiden malli. (esim. Rouse & McLaughlin, 2007, p. 87). Laadun ja rahoituksen suhde erityisopetuksessa on kuitenkin kaikkea muuta kuin helposti mitattava asia. Vaikka muutos inkluusivisempaan kouluun on alkanut, monissa valtioissa erityisopetusjärjestelmän taustanäkemys on yhä koneistobyrokratia. Useat tutkijat ovat argumentoineet, että laatujohtamisen myötä suoriutumismittaristo, suunnittelu- ja seurantajärjestelmien näyttää kaikkialle ulottuvammalta kuin ennen. Laatustandardit eivät selviönä ole askel pois koneistobyrokratiasta. Niiden on argumentoitu antavan hallinnolle jopa enemmän valvontavaltaa. (Pijl & Frisser, 2009, p.369.) Valtiollisessa, verovaroin rahoitetussa järjestelmässä kouluilla on oikeus julkiseen rahoitukseen, mutta sen myötä niillä on tilivelvollisuus yhteiskunnalle rahojen käytöstä (Olson, 2003, p. 62). Suomessa kouluilla on perinteisesti ollut suhteellisen laaja autonomia. Kunnat haluaisivat luopua keskitetystä normiohjauksesta entistä perusteellisemmin.

Skandinaviassa, Amerikassa, Australiassa, Uudessa-Seelannissa sekä Isossa-Britanniassa on aloitettu hallinnon deregulaatioprosessi. Tämä tarkoittaa sitä, että päätäntävaltaa sekä vastuuta rahoitusjärjestelmästä on siirretty alemmille hallinnollisille tasoille (Rouse & McLaughlin, 2007, p. 87). Tarkoituksena on siirtää rahoitus mahdollisimman lähelle toteutustasoa ja antaa kouluille vastuu johtamisestaan. (Evans, 2007, p. 49- 50; Pijl &

Frisser, 2009, p. 372.) Rahoitusjärjestelmän uusiminen sekä vallan siirtäminen koulutasolle on saanut niin positiivista palautetta kuin soraääniä osakseen. Pijl ja Frisser näkevät (2009), että autonomia sopii hyvin koulutukselle instituutiona. Se antaa kouluille mahdollisuuden kehittää itselleen sopivaa järjestelmää (p. 373–374). Koulutuksen hallinnon desentralisoinnissa sekä resurssien delegoinnissa kouluille on se vaara, että toiset palvelut korostuvat ja toiset lakkaavat olemasta (Riddell & Brown, 1994, p. 18) Suurin kysymys on, kuinka resurssit jaetaan ja kohdistetaan oikein ja tarpeen mukaan, leimaamatta tai kategorisoimatta ketään (Lunt & Evans, 1994, p. 36). Resurssien delegoinnin sekä toiminnan määrittelyvallan antamisessa kouluille on pelätty olevan vaara koulutusjärjestelmän markkinalisoitumisesta. Toisaalta toiset koulukunnat väittävät, että mikäli kouluilla olisi tarpeeksi resursseja, erityisiä tarpeita ei esiintyisi siinä määrin kuin nykyään. (Lunt & Evans, 1994, p. 31, 33.) Isossa-Britanniassa kokeiltiin rahoitusvallan delegointia kouluille. Tästä seurasi kuitenkin jo seuraavalla vuosikymmenellä sentralaation kausi Englannissa seuraavan työväen hallinnon aikana. (Riddell & Brown 1994, p. 6.) Täysi rahoituksen delegointi, sekä laatustandardinäkemykset johti markkinalismiin. Laatukriteerien luonti tai niiden monitoroinnin toteutus ei ole helppo tehtävä (Lunt & Evans, 1994, p. 46–48; Olson, 2003, p. 13).

Suurin ongelma ilman kategorisointia tapahtuvassa erityisopetusjärjestelmässä on rahoituksen peruste. Laatukriteerien ja tulosvastuullisuuden vaarana erityisoppilaiden näkökulmasta on nähty koulujen kasvanut tarve todistaa ansaitsevansa lisärahoitusta ns. ”*resource worthiness*” (Broadfoot, 2001, p. 143; Lunt & Evans, 1994, p. 35). Koulujen tehokkuutta on helppoa seurata akateemisen performanssin perusteella. Siinä tapauksessa, että erityisoppilaat lasketaan mukaan koulun akateemisiin tuloksiin, suoritusmittaukset sekä resurssien sitominen tuloksiin on epäsuosiollista köyhille ongelmallisille alueille. Tämän on todettu johtavan eksluusioon ja hankaluuteen sijoittaa entisiä erityisoppilaita. Koulut eivät halua oppilaita, jotka pilaavat koulun suoritusprofiilin. (Brown & Riddell, 1994, p. 221; Evans, 2007, p. 52; Thomas & Bullock, 1994, p. 41.) Ilman oppilaiden kategorisointia toinen mahdollinen vaihtoehto on rahoittaa oppilaitoksia niiden avuntarpeen mukaan. Tämä on kuitenkin todettu johtavan paikoittain valehdeltuun rahoitustarpeen liioitteluun.

Toisaalta esimerkiksi Well ja Oakes (1998) katsovat, että koulujen vapauttaminen byrokraattisen instituution rajoituksista (*Constraints*) samalla huolehtien, että kaikki

oppilaat pääsevät samoihin laatustandardeihin, johtaa suurempaan tasa-arvoon kaikkien oppilasryhmien välillä (Well & Oakes, 1998, p. 161). Ilmiselvä kysymys tietysti tällöin on, kuinka kaikki saadaan saavuttamaan samat standardit? Ja kuka nämä standardit luo?

Pitäisikö kouluja palkita siis onnistumisesta vai epäonnistumisesta? (Lunt & Evans, 1994, p. 40.)

Ilman kategorisointia tapahtuvan rahoitusjärjestelmän haittana ovat nähty ympäröivät määritelmät käytännön tason ongelmista. (Riddell & Brown, 1994, p. 11–12). Useat tahot ovat ehdottaneet, että oppilaiden tarpeita tarkisteltaisiin jatkumona sen sijaan, että tehdään kahtiajako erityisiin ja normaaleihin tarpeisiin. (Lunt & Evans, 1994, p. 39; Riddell & Brown, 1994, p. 7; Riddell et al., 1994, p. 115, 127, 134–135). Mikäli erityisiä tarpeita tarkastellaan opetusmielessä jatkumona, resurssienjaon tulisi tukea yhtenäisen järjestelmän näkemystä eikä diktonomista rahoitusmallia (Brown & Riddell, 1994, p. 215). Tomlinson (1985) on argumentoinut, että erityisoppilaiden vähenemisen sijaan kategorisoinnista luopuminen on johtanut erityisopetusjärjestelmän laajenemiseen. Humanitaarisen huolen ”*kaikilla lapsilla on erityisiä tarpeita*” lisäksi hänen mielestään erityisopetuksen laajentumista tulee tarkastella sosiaalisia, ekonomisia sekä poliittisia tarpeita joita erityisopetuksen määrän kasvu palvelee (p. 164). Erityinen tarve -käsitteen laajentaminen niin, että jokainen lapsi on erityinen, tarkoittaa kääntäen sitä, että kukaan ei ole erityinen.

Englantilaisten tutkimusten mukaan yksi suurimmista vaaroista markkinalisoitumisessa ja rahoituksen delegoinnissa on se, että paikalliset koulut, niiden historiat, paikallinen hallinto, ekonominen taso sekä alueen infrastruktuuri eroavat merkittävästi toisistaan (Ball et al., 1994, p. 16). Oppilaiden yksiselitteinen mittaaminen sekä laadunvalvonta tulosten kautta edustavat modernin ajan näkemyksiä (Broadfoot, 2001, p. 137). Postmodernissa erityisopetuksessa mittaamisen ja laadunvalvonnan tulisi olla laaja käsite, johon eri yhteiskunnallisilla ryhmillä on mahdollisuus vaikuttaa. (Broadfoot, 2001, p. 150.) Tietty keskusjohtoinen valvonta on silti välttämätöntä. Esimerkiksi Englannissa ja Walesissa valtiolla ei vielä pari vuosikymmentä sitten ollut yhtenäistä opetussuunnitelmaa, vaan kaikki koulut tekivät mitä parhaaksi katsoivat. Tämä on tuskin suunta jota kukaan kannattaa. (Broadfoot, 2001, p. 137.) On vaarallista väittää, että keskusjohtoinen hallinto koulutusjärjestelmässä olisi itsessään pahasta tai vaarallinen. Se ei välttämättä tuo mukanaan millään tasolla eriarvoisuutta tai epätasapuolista kohtelua ihmisille. (Chen,

2004, p. 50.) Lindblad ja Popkewitz (2004) katsovat, että esimerkiksi Suomessa hajautettu valta alemmille koulutuksen tasoille tehostaa koulujen toimintaa yleisesti matalan organisaatiomuodon takia, mutta keskushallinnon suhteellisen tiukka kontrolli pitää kulttuurin performanssiorientoituneena (p. 75).

Kehitystrendi tällä hetkellä on kuitenkin selvä. Muutokset postmodernin valtion suuntaan ovat olleet käynnissä jo viimeiset 20 vuotta Euroopan laajuisesti. Valtiosta on suunnittelevaltion sijaan tulossa evaluaatiovaltio (Lindblad & Popkewitz, 2004, p. 77.) Päätöksentekovaihe sekä toiminnanohjaus ovat siirtyneet alemmille hallinnon tasoille. Poliittiseen toimintaan osallistuu yhä enemmän erilaisia yhteiskunnallisia tahoja.

Koulujärjestelmä on keskeinen yhteiskunnan uudistaja, jonka toimintaan liittyy poliittisia ja taloudellisia päämääriä. Konfliktiteoria perustuu jatkuvaan uudelleenmäärittelyyn kehään opetuskoneiston eri toimijoiden ja tasojen välillä. (Hautamäki, et al., 1996, p. 24–25). Suomen erityisopetusjärjestelmän voidaan todeta muotoutuneen tällaisessa jatkuvassa uudelleenmäärittelykehässä. Oman analyysini pohjalta on mahdollista katsoa, että tähän kehään osallistuu hallinnollisella tasolla useita eri ryhmittymiä. Konfliktiteorioissa nähdään, ettei koulutusta voi erottaa politiikasta koska yhteiskunta toimii jatkuvassa eturistiriidassa, jonka piiriin koulutus lukeutuu (Demaine, 1981, p. 91; Antikainen et al., 2000, p. 364–365).

7 BYROKRAATTINEN INSTITUUTIO

7.1 ERITYISOPETUSJÄRJESTELMÄN MUUTOS BYROKRAATTISENA INSTITUUTIONA

“Special education stands out as a measure of the failure of public responsibility”

(Lazerson, 1983, p. 16)

Vaikka inkluusiota ideologiana on vaikea vastustaa, on ymmärrettävä miksi byrokraattista instituutiota on niin vaikea muuttaa. Koulujärjestelmän suorittama erittely, palvelee tehtävää. Koulu kategorisoi organisoidakseen opetusta sekä ohjatakseen resurssien jakoa (Hjörne & Säljö, 2004, p. 4). Erityisopetusjärjestelmä on kypsä byrokraattinen instituutio, jonka historia sekä yhteiskunnalliset tehtävät asettavat reunaehdot reformipolitiikalle. Erityisopetus on osa valtiollista järjestelmää, jota säätelevät taloudelliset, kulttuurilliset sekä poliittiset intressit ja ilmapiiri. Ottaessamme huomioon suomalaisen erityisopetusjärjestelmän koon (mm. Jahnukainen, 2006, p. 122–133; Lintuvuori, 2010, p. 7) on mahdollista ymmärtää, että suuren kypsän instituution muuttaminen ei ole yksinkertaista. Koulu on osa yhteiskunnan ekonomista, poliittista, sekä tieteellistä järjestelmää. Muutokset koulutusjärjestelmässä reflektivat aina suurempaa muutosta instituutioiden verkostossa. (Olson, 2003, p. 52.) Koulun tehtävät on sidottu yhteiskunnan varoihin ja tavoitteisiin. Tämä tekee sen muutoksesta hidasta. (Fullan, 1999, p. 31.) Peruskoulutus on osa valtion verorahoilla maksettuja julkisia palveluita. Siihen kohdistuu koko yhteiskunnan hyvinvointiin liittyviä paineita, asetuksia ja tehtäviä (Ahtiainen, 2010, p. 20).

Koululla on omat mandaattinsa, resurssinsa sekä vastuunsa yhteiskunnassa (Olson, 2003, p. 58). Se toimii mutkikkaassa sekoituksessa oppilaiden toimintaa, byrokraattisia toiminnanrajoitteita sekä ideologisia normatiiveja. Nämä kaikki vaikuttavat instituutioon omine tarkoituksineen eri tavoilla eri aikoina. (Torress & Mitchell, 1998, p. 14.) Erityisopetus on osa koululaitosta mutta myös oma erillinen järjestelmänsä sen sisällä. Erityisopetus on muotoutunut tieteen, koululaitoksen ja muiden instituutioiden välisessä vuorovaikutuksessa (Vehmas, 2005, p.85, 93). On välttämätöntä ymmärtää byrokraattista

organisaatiota systeeminä sekä sitä laajempaa kehystä, jossa se toimii ymmärtääkseen koulutusta sekä erityisopetusta järjestelmänä (Olson, 2003, p. 61).

Schlicht (1998) on määritellyt instituution sosiaalisesti organisaatioksi, jossa on aina kaksi ominaisuutta: rakenne ja kontrolli (p. 214). Instituutiolla on aina jokin sisäinen järjestys. Instituutiot organisoituvat dokumentoinnin ja kirjallisen tradition ympärille (Douglas, 1986, p. 96; Olson, 2003, p. 51, 78–79). Byrokraattinen organisaatio elää paperilla. Vastuu, roolit, säännöt, tarkoitus sekä toiminta on kaikki määritelty virallisin dokumentein. (Douglas, 1986, p. 96; Olson, 2003, p. 39–42, 70). Byrokraattisissa organisaatioissa kirjoittaminen ja dokumentoinnin traditio ovat keskeisiä organisaation piirteitä (Olson, 2003, p. xiii). Muuttaakseen byrokraattista organisaatiota muutoksen täytyy tapahtua paitsi käytännön myös dokumentoinnin tasolla. Tutkiakseen muutosta tulee tutkia instituution rajat määritteleviä dokumentteja sekä niiden luomis- ja uudelleenmäärittelyprosesseja.

Jos katsotaan, että dokumentointi on keskeisiä byrokraattisen organisaation kivijalkoja, voidaan sanoa, että ne puolestaan ajattelevat kategorioilla. Kategoriat ovat instituutioiden perustyökaluja sekä osa niiden historiallista kehityskaarta (Olson, 2003, p. 56). Kategoriat ohjaavat instituutiossa olevien yksilöiden toimintaa sekä ajattelumalleja. Ahtiainen (2010) totesi haastattelupohjaisessa analyysissään, että Suomen KELPO- projektiin kuuluvien koulutuskoordinaattorien puheessa oli havaittavissa reformiin liittyviä ilmauksia. Ilmaisut osoittivat muutoksen läsnäolon. (p. tiivistelmä.) Uudet kategoriat instituutioissa luovat uusia tapoja ajatella (Douglas, 1986, p. 108; Hacking, 1999, p. 223).

Kategorioilla on merkittävä vaikutus tämänhetkisen erityisopetusinstituution organisoinnille. Koulussa niitä käytetään toiminnan selittämiseen sekä vastuun ja objektiivien määrittelemiseen. (Hjörne & Säljö, 2004, p. 5). Kategoriat sisältävät ihmisten ominaisuuksiin liittyvän hierarkkisen järjestyksen, jonka mukaan ihmisten sosiaaliset roolit, oikeudet ja velvollisuudet ryhmittyvät instituutioissa (Vehmas, 2005, p. 79). Nykyisessä järjestelmässä kategorioiden voidaan todeta ohjaavan instituution resurssien jakoa, sekä yksilön asemaa instituutiossa. Kuten Hjörne ja Säljö (2004) toteavat, ”*As categories are part of institutional practices they are also material in their consequences.*” (p. 6–8, 19). Institutionaalisilla kategorioilla on fundamentaalinen vaikutus instituution toiminnalle. Kategoriat ovat välttämättömiä samuuden periaatteelle sekä normien määrittelylle. Kategoriat toimivat välittävinä rakenteina ja työkaluina, joilla instituution

sosiaaliset suhteet määritellään (Hjörne & Säljö, 2004, p. 3). Tätä kautta ne määrittelevät pitkälti organisaation rakenteen samankaltaisuuden kategorisoinnin kautta.

Byrokraattisen instituution perustoimintamalli perustuu rutiineihin ja abstraktioihin (Douglas, 1986, p. 47, 93). Instituutio määrittelee samanlaisuuden. Samanlaisuus on instituutio, joka koostuu enemmistöstä (Douglas, 1986, p. 55, 91). Samankaltaisuus ei ole yksittäinen tekijä, jonka voi huomata kuten objektin: se koostuu elementeistä, jotka luovat koherentin skeeman (Douglas, 1986, p. 59). Kontrollin ja autonomian välisen tasapainon pitäminen on välttämätöntä byrokraatioissa. Funktionalistinen paradigma on perustunut juuri tähän. Vaikka erityispedagogien mielestä se on vaikeasti perusteltava näkökulma, on nähtävä, että instituution puolesta se on tähän mennessä ollut ainut ideologia, jonka pohjalta koulutus on onnistuttu järjestämään koko ikäluokalle. Byrokraattinen organisaatio perustuu samankaltaisuuteen ja sosiaalisiin sanktioihin. Kun joku käyttäytyy yhteistyöhaluttomasti, häntä rangaistaan (Douglas 1986, p. 31). Mikäli joku on erilainen, hänet siirretään johonkin jossa hän ei häiritse muita. Koulun yhteiskunnallisen tarkoituksen täytyy muuttua, mikäli me haluamme onnistuneesti muuttaa sen rakennetta. Niin kauan kuin koulun tarkoitus on kontrolloida ja myöntää valtakirjoja jatko-opintoihin sekä elämään, instituutiona koulun on välttämätöntä perustua samuudelle ja kontrollille. Tässä tapauksessa looginen tapa suhtautua erilaisuuteen on sulkea pois ne, jotka vaarantavat tämän tehtävän. Olson (2003) katsoo, että niin kauan kuin koulu valvoo yhteiskunnallista tehtävää antaa yhteiskunnan vaatimat valtakirjat muihin instituutioihin, järjestelmää voidaan ”virittää” inklusiivisempaan suuntaan, mutta sen pohjarakenteet pysyvät muuttumattomina (p. xi)

Valaisen näkemystäni Stinchcomben (1968) instituution käytöskaavalla. Instituution käytös kaavassa X on instituution käytöspatteristo, jota selittää instituution tarkoitus Y ja ihmiset ryhmä Z vain mikäli:

1. Y:llä on vaikutus X:n
2. Y on merkityksellinen Z:lle
3. X:n käytös ei vahingoita Y:tä
4. Y ja X ovat yhteydessä toisiinsa, jonka ryhmä Z ymmärtää
5. Y sisältää X:n kausaaliketjun, joka käy Z:n läpi

(Stinchcombe, 1968, p. 82–83.)

Miten tämä sitten valaisee instituution muutosta? Erityisopetuksen ei ole mahdollista muuttua ilman Y:n muutosta. Jos vain oppilaat (ryhmä Z) siirretään, X muuttuu, koska toimintaan osallistuu erilainen joukko ihmisiä. Tällöin organisaation kaava ei enää toimi, ja Y vaarantuu. Instituution virallisen tarkoituksen tulee vastata käytännön tasolla tapahtuvaa toimintaa, ja toisinpäin.

Koulun muuttaminen ei ole helppo tehtävä. Järjestelmä, jonka koko on merkittävä tekijä, on jähmeä muuttumaan. Muutosten läpiajaminen vie yleensä vuosia, joskus sukupolvia. Kuten aiemmin mainittu, erityisopetuksessa on ollut viime vuosikymmeninä useita uudistushankkeita. Ne eivät ole kuitenkaan muuttaneet koulun tai erityisopetusjärjestelmän pohjarakenteita. Koulun sanotaan pysyneen perusrakenteiltaan muuttumattomana viimeisen vuosisadan (Miettinen, 1990, p. 11–34; Olson, 2003, p. ix, 171). Byrokraattiset instituutiot muuttuvat vain uhkan tai painostuksen alla (Gallagher, 1972, p. 531). Muutos ei koskaan tapahdu pelkän koulun tai tieteen ehdoilla (Vehmas, 2005, p. 21, 85–86). Käytännön tason muutokset ovat rajoittuneita niin kauan kuin instituution rakenteita, jotka toimivat rajoina toiminnalle, ei muuteta (Willis, 1977, p. 89). Kolmen tason reformiargumentti käsittää koulutuksen kolme keskeistä tasoa: koulun, alueen ja valtion. Kantava ajatus argumentissa on se, että kaikki kolme tasoa on saatava toimimaan muutoksen läpiviennissä, mikäli tavoitellaan laajamittaisen reformin toteutusta. (Ahtiainen, 2010, p. 38.)

Nykyinen muutos on saanut alkunsa erityisopetusmäärien jyrkän nousemisen uhkasta. Tällaisessakin tapauksessa muutos on kuitenkin hidas uudelleenmäärittelyn kehä. Koulu muuttuu ylipäänsä järjestelmänä hitaasti maltillisten pienten askelten kautta. Tämä muutos saattaa kestää jopa sukupolvien yli. (Olson, 2003, p. 23, 77.) Erityisopetusjärjestelmä, kuten mikä tahansa instituutio on sidottu historiaansa. Instituution historia määrittelee sen nykyisen rakenteen. Samalla se ohjaa omalta osaltaan myös muutosta. *Path dependency* -teoria selittää instituutioiden nykytilaa ja muutoksia historiallisen kehityskulun valossa (Douglas, 1986, p. 69–70). Winzer toteaa (2007), että yllättävän moni erityispedagogi ei ole kiinnostunut historiasta (p. 22). Me emme ole oppineet juuri mitään historiasta (Blatt, 1975, p. 404). Koulutusreformien onnistumattomuuden on katsottu johtuvan siitä, etteivät uudistajat ymmärrä koulua sosiaalisena instituutiona, jolla on historialliset juurensa (Tyack, 1995, p. 209; Olson, 2003, p. 101). Instituutiot reguloivat institutionaalista muutosta (Lindblad & Popkewitz, 2004, p. x). Tämä tarkoittaa sitä, että uudistusten tulee

vastata yhteiskunnan ideologisia uudistuksia sekä realistisia historiallisesti kehittyneitä instituution rajoituksia. Instituutiot kuten erityisopetus ovat suuria järjestelmiä, jotka ovat muovautuneet hitaasti (Lindblad & Popkewitz, 2004, p. xxvi). Tällaisilla organisaatioilla on vakiintuneet muotonsa sekä traditionsa, joiden muuttaminen ei ole helppoa. (Olson, 2003, p. 28, 37.) Instituution historian ymmärtäminen on välttämätöntä yritettäessä ymmärtää sen nykyistä rakennetta ja toimintaa, sekä reguloitaessa muutoksia.

Kasvatossosiologisen akateemisen näkemyksen ja käytännön politiikan välillä on kuilu (Torres, et al., 1998, 2). Kehitystä seuranneet valtiot ovat yrittäneet ottaa mallia edelläkävijöiden muutosreformista. On kuitenkin mahdotonta tarjota toimivaa reseptiä kaikkiin olosuhteisiin. Poliittisten päättäjien harteille jää sovittaa inkluusio valtiolliseen kontekstiin sopivaksi. (Pijl & Frisser, 2009, p. 367.) Onnistunut koulutusreformin edellytys on paikallisten olojen ja reformin yhteensopivuus (Tyack & Cuban, 1995, p. 138). Kansallisten reformien toimivuus ja institutionaalistuminen vaatii onnistuakseen infrastruktuurin ymmärrystä hankkeen koordinoinnin taholta (Fullan, 2001, p. 50). Poliittiset päätökset muovaavat säädösten retorista luonnetta, mutta eivät aina ulotu käytännön tasolle asti (Chadbourne, 1997, p. 7). Jos käytännön tasolla muutos tuntuu mahdottomalta, ei muutoksia yleensä saada läpi ylemmilläkään hallinnon tasoilla (Riddell & Brown, 1994, p. 5, 16). Elmore (1980) on todennut, että muutosten suurimpia esteitä on se käsitys, että poliittiset tahot voisivat vaikuttaa organisationaalisiin prosesseihin, jotka vaikuttavat innovaatioiden käyttöönottoon (p. 603). Reformin implementaation kannalta ratkaiseviksi tekijöiksi näyttävät nousevan rajapinnan ongelmat. Nämä syntyvät, kun uutta ja vanhaa yritetään sovittaa yhteen (Ahtiainen, 2001, p. 87).

Koulutukselliset ohjelmat, lainsäädäntö sekä säädökset ovat edistäneet inkluusiota. Eri maiden koulutusreformissa on muutettu rahoitusjärjestelmän periaatteita, luotu aloitteita koulutuksen alueelliselle hallinnolle sekä panostettu opettajankoulutukseen. (Fletcher-Campbell et al., 2003, p. 220–222; Pijl & Frisser, 2009, p. 367; Vislie, 2003, p. 19-30.) Vaaditaan huomattavia asenteellisia muutoksia paikalliselta hallinnolta, jotta reformit ovat onnistuneita (Heller & Edwards, 1992, p. 110). Lainsäädännölliset muutokset pelkästään eivät riitä erityisopetusjärjestelmän muutokseen (Florian, 2007, p. 9). Dialogin täytyy toimia molempiin suuntiin niin kuin muun muassa Ison-Britannian viime vuosikymmenien kehitys on osoittanut (Allan, 1994, p. 157). Suurissa byrokraattisissa organisaatioissa ihmiset suhtautuvat usein asioihin suhteessa siihen, miten paljon he itse hyötyvät. Olson

(1965) kutsuu tätä "*Let George do it*" -periaatteeksi (Olson 1965 as cited in Douglas, 1986, p. 22). Tämä on yksi keskeisimpiä haasteita uusien säädösten sekä innovaatioiden läpiajamiseksi byrokraattisissa instituutioissa. Jos ihmiset eivät näe aloitteessa itselleen koituvaa hyötyä, he eivät tee sen eteen mitään. Mikään ei oikeasti muutu käytännön tasolla. Reformi saattaa olla onnistunut vain retorisesti.

Poliittisen päätöksenteon prosessia erityisopetusjärjestelmässä on tärkeää analysoida. Poliittisessa päätöksenteossa luodaan rakenteita erityisopetukselle byrokraattisena organisaationa. Näin ollen meidän tulisi tietää, ketä järjestelmän uudelleenmäärittelyn kehään ja päätöksenteon prosessiin todellisuudessa osallistuu. Foucaultin kriittisessä traditiossa vallan tutkimus on sen tutkimista, kenen hyödyksi nykyinen järjestelmä toimii (Popkewitz, 1998, p. 64). Koulutuspolitiikkaan osallistuvien intressiryhmien vaikutus on paljon aiemmin luultua monitahoisempaa (Itkonen, 2009, p. 43–65). Tämä on huomattavissa omassa pro gradu työssäni.

7.2 HALLINNON TASOJEN PÄÄLLEKKÄISYYDET SEKÄ YHTEISKUNNALLISTEN TAHOJEN VAIKUTUKSET POLIITTISEEN PÄÄTÖKSENTEKOON

Hallinto ei ole vain olemassa. Se on areena, jossa eri ryhmät pyrkivät legitimoimaan omia institutionaalisia tarpeitaan ja diskurssejaan. Hallinto muokkautuu tässä valtakurssissa. Koulutus ei ole immuuni muun hallinnon muotoutumiselle ja muokkautumiselle. Hallinto pyrkii pitämään byrokratian kautta koulutuksen irtonaisena eliitin ja populäärikulttuurin äkillisiltä muutoksilta. (Apple & Oliver, 1998, p. 101–102.) Olennaisinta on löytää tasapaino kaikkien intressiryhmien välillä, väheksymättä kenenkään etuja (Vehmas, 2005, p. 104). Ihmiset eivät halua enää jättää päätöksentekoa pelkästään byrokraateille ja poliitikoille. Useat eri yhteiskunnalliset tahot haluavat ottaa osaa päätöksentekoprosessiin. Koulutusreformit sekä lainsäädännölliset muutokset eivät tapahdu tyhjiössä. Ne reflektivat kompromisseja useiden eri sosiaalisten voimien dialogissa. (Taylor et al., 1997, p. 4.) Valtion koulujärjestelmä on kustannettu hallinnon, kansalaisten ja teollisuuden tuottamilla varoilla. Näin ollen edellä mainittujen ryhmien tulisi olla mukana

päätöksenteossa puhuttaessa standardeista ja koulutuksen kehittämisestä. (Phillips, 2001, p. 13.)

Termi ”*Governance*” voidaan poliittisissa tieteissä ymmärtää hallinnon ja eri verkostojen välisenä neuvotteluyhteytenä. Hallinto muuttuu, valtion ja yksilöiden raja ei ole enää yhtä selkeä (Lindblad & Popkewitz, 2004, p. xxv). Kyseessä on etenkin yhteiskunnan mikro- ja mesotasolla, kaupungeissa, alueilla ja elinkeinoelämässä toteutuvat käytännöt. Tämä tarkoittaa postmodernia näkemystä yhteiskunnasta. Siinä korostetaan, ettei ole yhtä vaan monia valtakeskuksia, joissa julkisen, yksityisen sekä kolmannen sektorin toimijat ovat sekoittuneet. (Yleisen Valtio-opin laitos, 2010.) Muutos termistä ”*Government*” uudenlaiseen hallinnonjohtamisen malliin ”*Governance*” on osoitus valtion roolin muuttumisesta päätöksenteossa. On mahdollista nähdä vähittäinen muutos byrokraattisesta kontrollista tilanteeseen, jossa useat eri yhteiskunnan ryhmittymät ottavat osaa päätöksentekoon. (Lindblad & Popkewitz, 2004, p. xii.) Samanlainen muutos on tapahtumassa maailmanlaajuisesti (Lindblad & Popkewitz, 2004, p. ix).

Toinen usein käytetty käsite on ”*Societal Governance*”, sosiopoliittinen hallinto tarkoittaa järjestelmää, jossa useat eri yhteiskunnalliset tahot mikro- ja makrotasolla vaikuttavat hallinnollisiin ja poliittisiin päätöksiin ja rakenteisiin. (Kooiman, 1993, p. 1–8.) Tällaisissa hallintakäytänteissä sekoittuvat yleensä poliittiset ja hallinnolliset toimijat. Yhteiskunnan ohjaaminen verkostovaltiossa edellyttää monien eri sektorien ja tason toimijoiden yhteistä koordinaatiota ja dialogia. Ongelmana on usein vastuun hajautuminen. Muutokset eivät ole aina toivottuja, eikä niiden etenemisestä ole tarkkaa tietoa. (Yleisen Valtio-opin laitos, 2010.)

Eri tasojen toimijat muuttavat yhteiskunnan kehityskulkua uusien toimintamallien, julkaisuiden, median sekä konsultoinnin kautta. (Bavinck et al., 2006, p. 1137). Erilaiset valtiolliset tasot ja instituutiot yrittävät tehdä yhteistyötä, vastustaa, kontrolloida ja saada oman tahtonsa läpi (Bavinck et al., 2006, p. 1138). Diskurssi, jota ei-valtiollisissa mikro- ja mesotason ryhmissä ns. ”*Non-Governmental Organizations*” käydään, muokkaa ympäristöä jossa nämä ryhmät ovat aktiivisia (Kelsall & Kelsall, 2005, p. 20). Valtio on menettämässä valtaansa uudelle organisaationaalille järjestykselle, jossa valtion tasot ovat sekoittuneet. Postmodernissa valtiossa päätökset tapahtuvat väittelyn sekä pohdinnan kautta prosesseissa, jotka johtavat virallisen hallinnon pirstaloitumiseen. (Bogason, 2008,

360.) Tämä tarkoittaa uusia organisaatiomuotoja. Eri yhteiskunnan toimijat ovat keskenään dialogissa monimutkaisissa verkostoissa, joissa luodaan suhteita ja neuvotellaan lopputuloksia. Modernin ajan näkemys selkeärajaisista organisaatioista ja hallinnon tasoista ei pidä enää paikkaansa. Tämän ovat korvanneet päällekkäiset, risteävät sekä monimutkaiset verkostot, joissa asioista päätetään. (Bogason, 2000, p. 22–23). Forrest (2003) kutsuu näitä nimellä "*governance networks*" (p. 591). Kyseessä ovat hallinnon tasot tai ryhmittymät, jotka vaikuttavat suoraan poliittiseen päätöksentekoon reformien yhteydessä. Ne ovat sijoittuneet ruohonjuuritasolle yhteiskunnassa, mutta vaikuttavat alansa lailliseen päätöksentekoon risteämällä ylempien hallinnon tasojen kanssa. (Forrest, 2003, 2003, p. 591+). Nämä verkostot luovat valtion ja siviilitason välille multidirektionaalisen harmaan alueen, jossa säädösten muodostaminen, pohtiminen, neuvottelu sekä päätöksenteko tapahtuvat. Verkostot refleктоivat interpersoonallisia ja interorganisationaalisia suhteita, joilla on vaikutus poliittisiin päätöksiin. Makrotason muutokset vaikuttavat mikrotasoon ja toisinpäin. Makro–mikro-linkit eivät ole aina helposti huomattavia, sillä ne voivat kuvastua epäsuorista kanavista. Kanavat tuottavat hitaasti liikkuvia informaatiovirtoja, jotka lopulta vaikuttavat säädöksiin ja laillisiin muutoksiin. (Forrest, 2003, 2003, p. 591+.) Monet verkostotutkijat kuvaavat "*Governance*"-termiä poliittisiksi prosesseiksi. Neuvottelun ja dialogin kautta useat interorganisationaaliset suhteet linkittyvät virallisen valtiovallan kanssa dynaamisessa ja joustavassa vuorovaikutuksessa. Dialogi- ja neuvottelusuhteet poliittisessa päätöksenteossa sekä hallinnon tasojen sekoittuminen ovat tutkimusten mukaan tyypillistä Skandinaviassa sekä itäisessä Euroopassa. Valtiolliset elimet eivät voi näissä maissa ajaa läpi päätöksiä ilman muiden yhteiskunnallisten tasojen hyväksyntää ja neuvottelua. (Bogason, 1998, p. 335–354.)

Hallinnollinen päätöksenteko on sekavaa, sotkuista ja tapahtuu usein informaalien kanavien kautta (Itkonen, 2009, p. 10). Hallinnontasot ovat päällekkäisiä ja risteävät. Hallinnollisen kielen osaamisen on todettu tuottavan haluttuja poliittisia tuloksia (Wright, 1996 as cited in Itkonen, 2009, p. 4). Ongelman rajaus on osa ongelman ytimen konseptialisointia sekä omien tavoitteiden läpisaantia (Itkonen, 2009, p. 25). Se ilmaisee preferenssejä sekä arvoja (Nelson & Kinder, 1996, p. 1055- 1070; Williams & Williams, 1995, p. 191–208). Nämä on useimmiten kuvailtu symbolisilla määritelmillä sekä käsitteillä, jotka ovat ristiriitaisia (Itkonen, 2009, p. 5). Erityisopetuksen tapauksessa esimerkiksi erityisen tarpeen määrittely edustaa tällaista symbolista rakennelmaa.

Tavat, joilla yksilöt puhuvat ja kirjoittavat poliittisia dokumentteja, kuvastavat tiettyjä standardisoituja tapoja olla osallisena päätöksentekoon (Lindblad & Popkewitz, 2004, p. 74). Empiirinen todistusaineisto, hallinnon tason tai intressiryhmän tapa muotoilla viestinsä sekä systemaattisesti analysoida ongelmaa ovat kaikki yhteydessä poliittisiin ja lainsäädännöllisiin voittoihin (Itkonen, 2009, p. 4–6, 13–14; Nelson & Kinder, 1996, p. 1055–1056).

Julkisena organisaationa koululle kohdistavat kilpailevia intressejä sekä koulun sisäiset että ulkoiset voimat (Fullan, 1999, p. 39). Itkonen tutki yhteiskunnallisten tahojen vaikutusmahdollisuuksia koulutuspolitiikkaan usean vuosikymmenen ajalta. Hän analysoi ammatillisten, poliittisten ja kolmannen sektorin ryhmittymien vaikutusta koulutuspolitiikkaan aikavälillä 1970–2009. (Itkonen, 2009, p. 45). Useat tieteelliset koulukunnat ovat yhtä mieltä intressiryhmien suuresta merkityksestä poliittisissa muutoksissa. (Itkonen, 2009, p. 46). Tässä yhteydessä merkityksellisin näkökulma liittyy teorioihin siitä, kuinka ryhmät pystyvät vaikuttamaan institutionaalisiin rakenteisiin (McFarland, 1992, p. 58–79) sekä siitä, minkälainen vaikutus opetuksellisilla intresseillä on koulutuspolitiikkaan (Kirst & Somers, 1981, p. 235–236). Opettajaprofession ja alempien hallintotasojen vaikutusvalta ulottuu opetushallintoon ulkoisen ja sisäisen vaikuttamisen kautta. Suomessa erityispedagogiikka tieteenalana on vaikuttanut erityisopetuksen kehittymiseen. (Saloviita, 2001, p. 238) Koulutuksellisilla ryhmillä onkin todettu olevan suuri vaikutus koulutushallinnollisiin päätöksiin. (Kirst & Somers, 1981, p. 237–256). Datastani voidaan huomata, että eri hallinnon tasojen välillä tapahtuu vuoropuhelua. Riddell & Brown (1994) esittävät, että vaikka poliittiset linjat, jotka saavat alkunsa keskusjohtoisesti hallitukselta, toimivat voimakkaina rajoitteina, linjauksien muodostamisessa on tilaa yksilöiden ja instituutioiden luoville aloitteille (Riddell & Brown 1994, p. 6–7).

Suurin kysymys kansainvälisesti on ollut, minkälainen on alueellisten hallinnon tasojen rooli poliittisessa päätöksenteossa. (Ranson, 1994, p. 153). Ranson argumentoi, että koulutusreformien tulee perustua alueellisten hallinnon tasojen kuuntelemiseen ja uudenlaiseen demokratiaan, joka perustuu verkostohallintointiin (*Governance*) (p. 156). Uuden vision tulisi rakentua yhteiskunnassa eri tasojen aidon yhteistyön varaan. Eri

ryhmillä tulee olla mahdollisuus osallistua väittelyyn ekonomisista, sosiaalisista ja poliittisista järjestelyistä (Tomlinson. 1994, p. 5). Voin todeta, että hallinnon ja yhteiskunnallisten tahojen välinen yhteistyö näyttää Suomessa toteutuvan ainakin oman aineistoni kohdalla. Sen analysoiminen kuinka eri ryhmittymät pystyvät vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoon, vaatisi keskitettyä analyysiä pidemmältä aikaväliltä, seuraten jonkin ryhmittymien toimintaa ja poliittisia voittoja. Analyysini pohjalta voidaan sanoa, että koulutuspoliittiseen päätöksentekoon vaikuttaa osallistuvan useita eri ryhmiä.

8 POHDINTA

”It is not possible to create virtues of learning without the forms of life and institutions which sustain them”

(Ranson, 1994, p. 145).

Erityisopetuksen hallinnollisten prosessien tutkiminen on tärkeä ala, johon on tällä hetkellä Suomessa rajoitetusti tutkimustietoa. Koska byrokraattinen instituutio toimii aina kirjallisen tradition ympärillä, dokumentoidun tradition sekä sen muutoksen tutkiminen, on merkittävää yritettäessä ymmärtää suuren valtion rahoittaman organisaation piirteitä.

Kuten Olson (2003) toteaa, instituution formaali dokumentoitu rakenne määrittelee sen funktiot (p. 100). Vaikka toiminnasta alemmilla tasoilla löytyy varmasti suurta variointia, instituution kirjoitetut säännöt ovat ne, jotka luovat reunaehdot pohjatason toiminnalle. Viralliset hallinnolliset dokumentit luovat toiminnan edellytykset organisaatiossa. Tutkittaessa byrokraattisen instituution muutosta, on tutkittava, kuinka nämä eksplisiittiset säännöt saavat muotonsa ja muokkautuvat. Kuka tähän muutokseen pystyy vaikuttamaan ja minkälaisia kanavia pitkin?

Tutkin analyysissäni eri hallinnollisten tasojen keskusteluyhteyttä toisiinsa. Pyrin analysoimaan sitä, kuinka poliittisessa päätöksenteossa virallisesti määritellyt hallinnolliset tasot näyttävät todellisuudessa risteävän ja olevan päällekkäisiä. Tämä on olennaisen tärkeä huomio tutkittaessa byrokraattisen instituution, tässä tapauksessa erityisopetuksen, muutosta. Alkuperäinen kysymykseni oli, onko instituution reformiprosessissa eri hallinnon tasoilla jonkinlainen keskusteluyhteys. Vertasin Erityistä tukea tarvitsevan oppilaan opetuksen järjestämisen uudistaminen osana yhtenäistä perusopetusta - kohti

laatua ja joustavuutta - dokumenttia vuodelta 2006 Erityisopetuksen strategiaan, joka ilmestyi vuonna 2007. Tutkimusprosessin edetessä tein huomion siitä, että kuntien vaatimia muutoksia on siirtynyt saman alan muihinkin kehityskeskusteluihin. Kun, taas Erityisopetuksen strategian kehittämiskeskusteluihin oli osallistunut useita eri yhteiskunnallisia tahoja.

Tutkiessani byrokraattisen instituution muutosta eri intressiryhmien näkökulmasta käsitin, kuinka tärkeää historian sekä erityisopetuksen ideologisen kehyksen ymmärtäminen on. Meidän on nähtävä argumentit, prosessi sekä ohjelmat niiden poliittisessa, ideologisessa sekä sosiaalisessa kontekstissa ymmärtääksemme hallinnon prosessien muutosta (Lindblad & Popkewitz, 2004, p. ix). Erityisopetus on suuri järjestelmä, joka on muotoutunut nykyiseen muotoonsa pitkän aikavälin kuluessa. Erityisesti suomalaisella erityisopetusjärjestelmällä on oma yksilöllinen rakenteensa, joka vaikuttaa oleellisesti siihen kuinka sitä voidaan muuttaa. Koulutusreformien on katsottu usein kaatuvan siihen, että reformin suunnittelutasolla ei ole ymmärrystä järjestelmän rakenteesta ja historiasta.

Erityisopetusjärjestelmän reformeissa on osoittautunut erittäin ongelmalliseksi se, että keskeiset linjaukset eivät ole peräisin tutkimuksellisista tai tieteellisistä lähtökohdista, vaan perustuvat ideologisiin ratkaisuihin (Ahtiainen, 2010, p. 15). Uuden dokumentoinnin tulisi perustua realiteeteille ja tutkituille käytännöille, ei idealismille. Jos me emme pysty erittelemään entistä paradigmaa tai kertomaan, miten asiat tulisi tehdä tutkimukseen perustuvan tiedon pohjalta, meillä ei ole kestävä argumenttia. Kriittinen kasvatussociologinen tutkimus menettää pohjansa, mikäli se ei pysty erittelemään nykyisen ajattelutavan ja oman näkökantansa vaikutuksia, ja silti puolustamaan omaansa (Douglas, 1986, 92).

Uudenlaisen erityisopetuspolitiikan suurimpia ongelmia ovat identifikaatio, resursointi, vastuun lokalisointi palveluiden järjestämisessä, sekä integraation toteuttaminen tehokkaasti. (Lunt & Evans, 1994, p. 32). Instituution muutoksen tulee huomioida se konteksti, jossa järjestelmä toimii, sekä tehtävä, jota instituutio ensisijaisesti toteuttaa. Ilman koulutuksen perusideologian ja taustaparadigman muutosta koulun perusrakenne pysyy aina jotakuinkin muuttumattomana. Vehmas (2005) toteaa, että nykyisen koulun rakentuessa normaaliuden varaan inklusiivinen koulu rakentuisi erilaisuuden pohjalta (p. 125–126). Tällainen muutos ei ole mahdollista ilman ymmärrystä niistä perusperiaatteista joiden pohjalta koulujärjestelmä toimii. Ilman byrokraattisen instituution tarkoituksen

uudelleenmäärittelyä sen rakenteen tai toimintatapojen muuttaminen on lähinnä organisaation ”säätämistä” johonkin suuntaan.

Suomessa on seurattu muiden maiden reformien ideologiaa. Kuntien raportissa, tai sitä seuranneissa dokumenteissa, ei kuitenkaan näy juurikaan huomioitaneen alalla julkaistua aiempaa tutkimustietoa. Vaikka suomalainen erityisopetusjärjestelmä on maailmanlaajuisesti hyvin uniikki, muiden länsimaisista reformeista tuotettua tutkimustietoa voitaisiin silti hyödyntää. Tomlinson (1994) tiivisti koulutusreformien onnistumisen edellytykset kolmeen pääkohtaan: pohjautuu selkeisiin periaatteisiin sekä eksplisiittisiksi tehtyihin arvoihin, pohjautuu laajaan tutkimustietoon ja analysointiin toisin kun nykyisin. Lisäksi reformien tulisi rakentua useiden yhteiskunnallisten intressiryhmien ympärille. (Tomlinson, 1994, p. 3) Meidän tulisi ottaa oppia maista, joissa uudistuksia on jo ajettu läpi yritys–erehdys-menetelmällä. Esimerkiksi Warnock itse on ilmaissut naiiviuden alkuperäisessä muistiossaan. Usko palveluiden tasaiseen jakautumiseen utilitarismin nimissä ei tapahtunut odotetusti (Corbett, 1994, p. 75). Yrittäessämme ymmärtää erityisopetuksen muutosta pelkkä käytännön toimien tarkastelu ei riitä. Meidän täytyy tieteenalana tutkia muutosprosessia. Muutosprosessin analyysissa on tarkasteltava koulua yhteiskunnallisen, käytännön tason sekä institutionaalisen linssin läpi.

Suuren instituution organisoiminen asettaa rajansa reformeille. Uudet ajatukset yleensä jäävät silti elämään. Muutos on vain näin isoissa järjestelmissä hidasta. Vaikka Warnock-raportissakin oli paljon käytännössä epärealistista, suuri osa sen alkuperäisistä ajatuksista siirtyi myöhempiin laillisiin erityisopetusjärjestelmää määritteleviin dokumentteihin. (Riddell & Brown, 1994, p. 9) Warnock asetti kehyksen uudentalaiselle erityisopetuspolitiikalle ja paradigmatteille (Heward & Lloyd-Smith, 1990, p. 21).

Koulun hallinnollista järjestelmää on usein kuvattu käsitteellisesti koneistobyrokratiaksi. Tämä analyysi, ideoiden kansainvälinen leviäminen sekä uusien ajatusten siirtyminen hallinnolliseen kehykseen osoittavat, että valtiollinen päätöksenteko erityisopetuksessa ei noudata tällaista instituutio mallia. Suuri osa merkittävistä muutoksista koulutussuuntauksissa on ollut seurausta poliittisesta vaikuttamisesta, jota yhteiskunnan eri intressiryhmät ovat harjoittaneet. (Taylor et al., 1997, p. 3). Kyseessä vaikuttaisi olevan ennemminkin postmodernin ajan instituutioihin kuuluvaksi ajateltu verkosto, johon

osallistuu useita eri hallinnollisia, yhteiskunnallisia sekä paikallisia vaikuttajia. Myös Suomen erityisopetusjärjestelmän muutos näyttäisi noudattavan ennemminkin tällaista verkostoitunutta post-modernia ”*Governance networks*” järjestelmän mallia (kts. esim. Forrest, 2003), kuin koneistobyrokratiamalla, jollaisena koulujärjestelmä on yleensä teoreettisesti käsitetty.

Poliittisiin päätöksiin vaikuttavat useat hallinnosta irralliset ryhmittymät, jotka ovat kiinni hallinnollisessa diskurssissa löysien verkostojen kautta. Yhteiskunnallisten verkostojen vaikutusmahdollisuudet valtiolliseen päätöksentekoon ovat nousseet Euroopassa. Hallinnon deregulaatiossa on maailmanlaajuisesti painotettu hallintojärjestelmän luontia, joka mahdollistaa aidon osallistumisen. Ranson argumentoi (1994), että hallinnon poliittinen tehtävä on luoda hallintakoneisto, joka mahdollistaa aktiivisen osallistumisen yhteiskunnan eri ryhmille sekä alueellisen tason vaikuttajille (p. 146). Mielestäni on oleellista kysyä tähän väliin, onko kyseessä oikeasti matala hallinto, johon kaikki kansalliset organisaatiot pääsevät vaikuttamaan, vai sisäänpäin lämpiävä ”*hyvä veli verkosto*”?

Kuten esimerkiksi Itkonen (2009) on todennut, eivät kaikki yhteiskunnalliset tahot saa tahtoaan läpi (p. 43–65). Suurin kysymys tällöin on se, kuinka ja kenen intressien mukaan muutokset johdetaan (Taylor, et al., 1997, p. 153). Poliittiseen päätöksen dynamiikan tutkimisessa on tutkittava, kenen intressejä päätöksissä on otettu huomioon, ja mitä näistä on oikeasti otettu käytäntöön. (Taylor, 1997, p. 167). Rose (1999) väittää, että poliittiset päätökset tehdään numeroiden perusteella. Numeroiden perusteella tehdään päätöksiä, ja niiden avulla ohjelmia arvioidaan. (Rose, 1999, p. 199.) Rosen näkökulman mukaan kyse on siis pääasiassa enemmistön demokratiasta jota rahamassa ohjaa. Vehmas (2005) totesi, ettei erityisopetusjärjestelmä koskaan muutu pelkän koulun tai tieteen ehdoilla (p.85, 93). Jos tietäisimme enemmän niistä prosesseista, joissa se järjestelmänä muuttuu, miten ja kenen vaikutuksesta, erityispedagogiikalla tieteenalana olisi mahdollisuus vaikuttaa muutoksen määrittelyyn laajemmin kuin nyt.

Dokumenttien analyysi hallinnon prosessien ja muutoksen tutkimisessa on merkittävää. Diskursiivinen konteksti antaa mahdollisuuden tutkia sitä, minkälainen yhteys eri tasoilla on. (Taylor, 1997, p. 168). Sisällönanalyysi on paikkaansa puolustava metodi, kun tutkimme ihmisten luomaa merkity maailmaa. Dokumentit antavat mahdollisuuden nähdä,

minkälaiset ja kenen aloitteet vaikuttavat valtiolliseen keskusteluun. Me voisimme tässä yhteydessä nähdä, kuinka byrokraattinen instituutio muokkautuu valtiollisen ja muiden tahojen muodostamassa diskurssissa sekä minkä ryhmien välisessä ja minkälaisessa diskurssissa. Byrokraattisen instituution ja erityispedagogiikan hallinnollisen puolen tutkimus on ensiarvoisen tärkeää reformien ymmärtämisen yhteydessä. Tästä analyysistä käy mielestäni ilmeisen selvästi ilmi, että erityisopetuksen hallinnollisessa ja poliittisessa päätöksenteossa ei ole yhtä valtakeskittymää. Kyse on nykyään lähinnä hallinnon tasolla postmodernista verkostoinstituutiosta, jonka toimintaan osallistuu useita eri alueellisia ja yhteiskunnallisia sekä kolmannen sektorin vaikuttajia.

9 TULEVAISUUDENKUVIA

Viime aikoina on ilmestynyt muutamia pro gradu -tutkimuksia, jotka ovat keskittyneet erityisopetusjärjestelmän reformeihin. Viimeisimpiä ovat Lintuvuoren (2010) tutkimus erityisopetuksen tilastollisesta kehityksestä sekä Ahtiaisen (2010) analyysi reformin implementaatiosta. Molemmat näistä töistä ovat myös Kelpo-kehitystoiminnan arvioinnin piiriin kuuluvia alan katsauksia.

Jyväskylän erityispedagogiikan laitokselta on ilmestynyt viime vuosina kaksi pro gradu -työtä, jotka keskittyvät muutoksen tai hallinnon tutkimiseen. Kukkamäki (2007) tutki pedagogista muutosprosessia opettajan näkökulmasta. Kukkamäen gradusta löytyy tiivistelmästä huomautus, jota kuitenkin kritisoin. Hänen mukaansa ”*Opetuksen muutosprosessien tutkimus yksilötasolla on ollut varsin vähäistä, mutta sen sijaan koko koulun tasolla kehittämisprosesseja on tutkittu runsaasti*” (Kukkamäki, 2007, p. tiivistelmä). Koko koulun tason selkeitä muutoksia seuraavia pitkän aikavälin analyysseja läpi poliittisten ja koulutuksellisten muutosreformien ei ole runsaasti. Case study -tyyppisesti oppilaitosten seuraaminen läpi muutosprosessien sekä niiden hallinnon tarkasteleminen olisi hyvin mielenkiintoista. Omaan tietoisuuteeni ei ole osunut yhtäkään tutkimusta, joka keskitetysti seuraisi muutosta koulun tai esimerkiksi kunnan kaikilla koulutuksen tasoilla. Tällaiseen tutkimukseen tarvittaisiin selkeä ennen, muutoksen aikana ja jälkeen asetelma, sekä selvitys prosessiin osallistuvista yksilöistä ja ryhmittymistä.

Lammi (2003) tutki hieman aiemmin erityisopetusjärjestelmän muutosta Vantaan kaupungissa. Kyseessä on mielenkiintoinen katsaus erityisopetusjärjestelmän muutokseen yhdellä paikkakunnalla, mutta työstä löytyvä analyysi jää suhteellisen pintapuoliseksi ja yrittää omasta mielestäni analysoida liian suurta kohdetta pro gradu -tutkimukseksi. Joka tapauksessa kyseessä on yksi niistä katsauksista hallinnolliseen muutokseen, joita tarvittaisiin lisää. Tutkimuksesta löytyy myös mielenkiintoista kuvausta muutosprosessista yhden kunnan sisällä.

Nämä analyysit sekä toivottavasti omani tarjoavat näkemyksiä muutosprosessiin erityisopetusjärjestelmässä. Tämän hetkisen muutoksen tutkiminen tarjoaa valtavat määrät aineistoa erityisopetusjärjestelmän muutoksesta, mikäli joku on keräämässä ja analysoida sitä. Kyseessä on historiallisesti suuri muutos. Muutosprosessin tutkimiseen sekä siihen, kuinka byrokraattinen organisaatio kehittyy, ja hallinto toimii nykyään, ei riitä pelkkä pro gradu -tutkimus. Tätä kautta me saamme lisää pienimuotoisia mielenkiintoisia näkökulmia aiheeseen. Ne valitettavasti yksinään jäävät erillisiksi pisaroiksi paperilla muodostamatta yhtenäistä mielikuvaa siitä, kuinka erityisopetuksen hallinnon prosessit oikeasti toimivat ja muuttuvat.

Puhuttaessa poliittisista suuntauksista tai ohjelmista opetuksessa (*policy*) puhutaan suuremmasta asiasta kuin dokumentoinnista. Dokumentoinnin tutkiminen on tärkeä osa tutkittaessa instituution rakenteita ja sen toiminnan määrittelyä. Mutta jos poliittista päätöksentekoa arvioidaan vain virallisten dokumenttien kirjoitettua muotoa tutkimalla, jätetään huomioimatta nyanssit sekä pienet sävyerot, jotka antavat teksteille kontekstin ja tarkoituksen (Taylor et al., 1997, p. 15) Dokumenttien täytöntöönpanoa tulisi tutkia paikallisilla hallinnon tasoilla. En tiedä, onko Suomessa yhtäkään tarkkaa kuvausta yhden kunnan tai kaupungin erityisopetuksen hallinnollisesta järjestelmästä. Tällainen tarvittaisiin ennen kuin voidaan tutkia sen muutosta reformien yhteydessä.

Oman analyysini perusteella voin todeta, että vaikuttaisi siltä, että alueellisilla vaikuttajilla on suuri vaikutus valtiolliseen politiikkaan. Meillä ei kuitenkaan ole tarkempaa tutkimustietoa siitä, minkälainen tämä vaikutus on. Itkosen tutkimusta vastaava tutkimus Suomessa valaisisi erityisopetuksen hallinnollista kenttää. Me emme myöskään tiedä tarkkaan, mitä tapahtuu reformin toteutuksen aikaan alueellisella tasolla. Kuinka valtakunnalliset dokumentit implementoidaan paikalliseen kontekstiin? Kuka hallinnollista järjestelmää organisoii, ohjaa intressejä, tai mitkä ryhmät alimmilla tasoilla tekevät yhteistyötä ylemmille tasoille päin? Tähän kysymykseen tosin on ilmeisesti tulossa lisää

tutkimustietoa Kelpo projektin tutkimusten yhteydessä. Tästä vielä alemmalle tasolle siirryttäessä tulisi tutkia, kuinka reformit adaptoidaan luokkahuoneissa. Vain tutkimalla käytännön toimintaa instituutiossa, voimme todeta reformin onnistuneeksi (Taylor et al, 1997, p. 172). Reformien toteutuksessa nimenomaan suuria ongelmia on tuottanut se, ettei koulujärjestelmää ymmärretä kunnolla instituution näkökulmasta. On siis olennaisen tärkeää tutkia muuttuuko mikään näissä instituutorakennelmissa keskusjohtoisten reformien yhteydessä pysyvästi?

Erityisopetusjärjestelmän reformeja koskevia analyysejä on Euroopassa tuotettu runsaasti. Tätä tutkimustietoa, jota olisi jo tarjolla, ei ole hyödynnetty Suomessa siinä määrin kuin olisi mahdollista ja järkevää. Olemassa olevan tutkimustiedon hyödyntäminen meta-analyyseillä on tutkimusaihe, johon tulisi paneutua aiempaa laajemmin. Nykyinen tietotekniikka tarjoaisi tähän kokeilevan tutkimusotteen kautta useita mielenkiintoisia mahdollisuuksia. Esimerkiksi Self- Organizing Maps menetelmänä antaisi puitteet tutkia laajoja määriä dokumentteja sekä aiempia alan analyysejä keskitetysti. Yhtä lailla uusi tietotekniikka antaisi mahdollisuuksia tutkia dokumentteja historiallisesti ja tarjota byrokraattisen instituution muutokseen pitkän aikavälin näkemyksen.

Lopetan pohdintani tähän toivoen, että olen esittänyt jonkinlaista uutta näkökulmaa erityisopetuksen hallinnolliseen prosessiin muutoksen yhteydessä. Selvää analyysini pohjalta vaikuttaisi olevan se, ettei modernin ajan näkemys koulujärjestelmän hallinnosta päde Suomen erityisopetusjärjestelmässä, ainakaan enää. Onko se koskaan pitänyt paikkaansa, on toinen kysymys. Tällä hetkellä Suomessa on käynnissä yksi suurimpia erityisopetuksen reformeja. Tämän kehityksen yhteydessä on laajasti dataa myös erityisopetusjärjestelmän hallinnollisesta muutoksesta. Tätä muutosta sekä erityisopetusjärjestelmän hallinnollista prosessia on olennaisen tärkeää ymmärtää. Oman pro gradu tutkimukseni tarkoitus ei ole ollut tarjota kattavaa kuvaa hallinnollisista prosesseista byrokraattisessa instituutiossa, vaan tarjota uusi näkökulma aiheeseen. Toivon, että olen herättänyt mielenkiintoa ja ideoita uudentalaiselle erityispedagogiselle tutkimukselle oman analyysini kautta.

LÄHDELUETTELO

- Ahtiainen, R. (2010). REFORMIN IMPLEMENTAATIO - Michael Fullanin teoriaan perustuva muutosteoreettisten tekijöiden sisällönanalyttinen tarkastelu Kelpo-kehittämistoiminnan kunnallisten koordinaattoreiden puheessa. Helsingin Yliopisto, Opettajankoulutuslaitos: Pro gradu -tutkielma.
- Alkula, R. (2000). Merkkijonoista suomen kielen sanoiksi: Suomen kielen morfologisten tulkintaohjelmien liittäminen tekstiedonhakujärjestelmiin ja liittämisen vaikutukset tekstin tallennukseen ja hakuun. Tampere: Tampereen Yliopisto: Väitöskirja.
- Allan, J. (1994). Integration in United Kingdom. In A. Riddell, S. & Brown, S. (Eds.). Special Educational Needs Policy in the 1990s: Warnock in the market place. (pp. 157-175). London: Routledge.
- Antikainen, A., Rinne, R. & Koski, L. (2000). Kasvatussosiologia. Juva: WSOY.
- Apple, M. W. & Oliver, A. (1998). Becoming right: Education and the Formation of Conservative Movements. In A. Torres, C. A. & Mitchell, T. R. (Eds.). Sociology of Education: Emerging Perspectives. (pp. 91- 119). Albany: State University of New York Press.
- Armstrong, D. (2003). Experiences of special education. London: RoutledgeFalmer
- Bavinck, M., Jentof, S. & Pullin, R. (2006). Fish for Life: Interactive Governance for Fisheries. *Development & Change* 37(5): 1155–1116.
- Ball, J. S., Bowe, R. & Gewirtz, S. (1994). Market Forces and parental choice: Self-interest and competitive advantage in education. In A. Tomlinson, S. (Ed.). *Educational Reform: And Its Consequences*. (pp. 13–25). London: IPPR/Rivers Oram Press.
- Berelson, B. (1952). *Content Analysis in Communication Research*. New York: Hafner Press.
- Blatt, B. (1975). Toward an understanding of people with special needs. In A. Kauffman, J. M. & Payne, J. S. (Eds.). *Mental retardation: Introduction and personal perspectives*. (pp. 388–427). Columbus, OH: Merrill.

- Bogason, P. (1998). Changes in the Scandinavian model. From bureaucratic command to interorganizational negotiation. *Public Administration. An International Quarterly* 76 (2): 335–354.
- Bogason, P. (2000). *Public policy and local governance: Institutions in postmodern society*. New Horizons in Public Policy. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bogason, P. (2008). Public administration under postmodern conditions. *Administrative Theory & Praxis*. 30 (3): 359–362.
- Booth, T. (1996). The poverty of special education: Theories to rescue? In A. Clark, C., Dyson, A. & Millward, A. (Eds.). *Theorising special education*. (pp 79-90). London: Routledge.
- Bowles, S. & Gintis, H. (1976). *Schooling in Capitalist America: educational reform and the contradictions of economic life*. London & Henley: Routledge & Kegan
- Broadfoot, P. (2001). Empowerment of performativity? Assessment policy in the late twentieth century. In A Phillips, R. & Furlong, J. *Education, Reform and the state: Twenty-five years of politics, policy and practice*. (pp.136–55). London: RoutledgeFalmer
- Cambridge Online Dictionary, 2010. Luettu 30.3.2010. [www-sivu] [<http://dictionary.cambridge.org/define.asp?key=63437&dict=CALD&topic=information-and-messages>]
- Chadbourne, R. (1997). ‘Teacher Education in Australia: What Difference Does a New Government Make?’, *Journal of Education for Teaching*. 23(1): 7–27.
- Chen, Y- T. (2004). Changing patterns of power: Rethinking Decentralization in the Educational Reform in Taiwan. In A. Lindblad, S. & Popkewitz, T. S. *Educational Restucturing: International Perspectives in Traveling policies*. (pp. 43-68). Connecticut: Information age publishing.
- Coffey, A. & Atkinson, P. (1996). *Making Sense of Qualitative Data*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Corbett, J. (1994). Challenges in competitive culture: A policy for inclusive education in Newham. In A. Riddell, S. & Brown, S. (Eds.). *Special Educational Needs Policy in the 1990s: Warnock in the market place*. (pp. 74–91). London: Routledge.

- Croll, P. & Moses, D. (1985) *One in Five: The Assessment and Incidence of Special Educational Needs*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Daniels, H., Holst, J., Lunt, I. & Johansen, L, U. (1995) *An intercultural comparative study of the relation between different models of pedagogic practice and constructs of deviance*. Script. Version 3.
- Demaine, J. (1981). *Contemporary theories in the sociology of education*. London & Basingstoke: Mcmillan.
- Douglas, M. (1986). *How Institutions Think*. Syracuse, NY: Syracuse University Press.
- Elmore, R. F. (1980) 'Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions', *Political Science Quarterly*. 94(4): 601–16.
- Eskola, J. (2003). Tutkijan monet valinnat: Ihmettelyä laadullisen aineiston äärellä. In a Eskola, J., & Pihlström, S. (Eds.). *Ihmistä Tutkimassa: Yhteiskuntatieteiden metodologian ajankohtaisia kysymyksiä* (pp. 137–160). Kuopio: Kuopio University Press.
- Eskola, J., & Suoranta, J. (1998). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.
- Espoon, Helsingin, Jyväskylän, Lahden, Lappeenrannan, Tampereen, Turun ja Vantaan Kaupunkien opetustoimien puolesta (2006). *Eriyistä tukea tarvitsevan oppilaan opetuksen järjestämisen uudistaminen osana yhtenäistä perusopetusta - kohti laatua ja joustavuutta* 18.8.2006.
- Evans, J. (2007). Forms of provision and models of service delivery. In A. Florian, L. (Ed.). *The SAGE Handbook of Special Education*. (pp. 46–54) London: SAGE Publications Ltd.
- Fletcher-Campbell, F., Pijl, S.J., Meijer, C.J.W., Dyson, A. and Parrish, T. (2003) 'Distribution of Funds for Special Needs Education', *The International Journal of Educational Management*. 17(5): 220–233.
- Florian, L. (2007). Reimagining special education. In A. Florian, L. (Ed.). *The SAGE Handbook of Special Education*. (pp.7–20). London: SAGE Publications Ltd.
- Forrest, J. B. (2003). Networks in the Policy Process: An International Perspective. *International Journal of Public Administration* 26 (6): 591+.

- Fullan, M. 1999. *Change Forces: The Sequel*. Falmer Press. Philadelphia.
- Fullan, M. 2001. *The New Meaning of educational Change*. Teachers College Press. New York.
- Gallagher, J. (1972). The special education contract for mildly handicapped children. *Exceptional Children*, 38, 527–535.
- Hacking, I. (1999). *The social control of what?* Cambridge: Harvard University Press.
- Hautamäki, J., Lahtinen, U., Moberg, S. & Tuunainen, K. (1996). *Erytispedagogiikka 1. Erytispedagogiikka tieteenä*. Juva: WSOY.
- Heller, H. & Edwards, P. (1992). *Policy and Power in Education: The rise and fall of the LEA*. London: Routledge.
- Hjörne, E. & Säljö, R. (2004). "There is something about Julia": Symptoms, categories, and the process of invoking attention deficit hyperactivity disorder in Swedish school: a case study. *Journal of Language, Identity and Society*, 3 (1), 1–24.
- Ihatsu, M., Ruoho, K. & Happonen, H. 1996. Osa-aikaisen erityisopetuksen tila ja muutos. Teoksessa H. Blom, R. Laukkanen, A. Lindström, U. Saresma & P. Virtanen (toim.) *Erytisopetuksen tila*. 2. painos. Arviointi 2/96. (pp. 208 –229). Helsinki: Opetushallitus
- Ihatsu, M. & Ruoho, K. (2001). Erytisopetus peruskoulussa. In A. Jahnukainen, M. (Ed.). *Lasten erityishuolto ja opetus Suomessa*. (pp. 91–110) Juva: Lastensuojelun Keskusliitto.
- Itkonen, T. (2009). Stories of Hope and Decline: Interest Group Effectiveness in National Special Education Policy. *Educational Policy*, 23(1), 43–65.
- Jahnukainen, M. (2006) Erytisopetuksen tarve ja muutos. In A. Karvonen, S. (Ed.). *Onko sukupuolella väliä? Hyvinvointi, terveys, pojat ja tytöt. Nuorten elinolot -vuosikirja*. (pp. 122 –134) Nuorisotutkimusseura & STAKES.
- Hautamäki & Jahnukainen 2007. Opetusministeriön tilaama raportti.
- Kelsall, I. & Kelsall, T. (Eds.). (2005). *Between a Rock and a Hard Place: African NGOs, Donors and the States*. Durham: Carolina Academic Press.
- Kenway, J. (1990). *Gender and Education Policy: A Call for New Directions*. Geelong: Deakin University Press.

- Kooiman, J. (1993). Socio-political governance: introduction. In A. Kooiman, J. (Ed.). *Modern Governance. New Government-Society Interactions.* (pp. 1–8). Sage: London.
- Kirst, M. W. & Somers, S. A. (1981). California educational interest groups: Collective action as a logical response to Proposition 13. *Education and Urban Society*, 13(2), 235–256.
- Kivinen, O., Rinne, R. & Kivirauma, J. (1985). *Koulun käytännöt: koulutussosiologinen tarkastelu.* Turun yliopisto: Kasvatustieteiden tiedekunta. Julkaisusarja, A: 105.
- Kivinen, O. & Kivirauma, J. (1988). *Classification, Selection and Schooling: Special education in the Finnish School System in the 20th Century.* University of Turku. Department of Sociology and Political Research: Sociological Studies, Series A: 13.
- Kivirauma, J. (2001). Erityisopetuksen historialliset kehityslinjat suomessa. In A. Jahnukainen, M. (Ed.). *Lasten erityishuolto ja -opetus suomessa* (pp. 23- 33). Juva: Lastensuojelun keskusliitto.
- Kukkamäki, K. (2007). *Kaaoksen kautta tai hitaasti kiiruhtaen: Pedagoginen muutosprosessi luokanopettajan näkökulmasta.* Jyväskylän yliopisto: Erityispedagogiikan laitos. Pro gradu -tutkielma.
- Kupiainen, S., Hautamäki, J. & Karjalainen, T. (2009) *The Finnish education system and PISA.* Ministry of Education Publications: Finland 2009: 46.
- Lammi, M. (2003). *ERITYISOPETUSTA VANTAAN KAUPUNGISSA -KEHITYSTÄ, MURROSTA JA MUUTOKSIA.* Jyväskylän Yliopisto: Erityispedagogiikan laitos. Pro gradu -tutkielma.
- Lazerson, M. (1983). The origins of special education. In A, Chamebrs, J. G. & Hartman, W. T. (Eds.). *Special education policies: Their history, implementation and finance.* (pp. 3-47). Philadelphia, PA: Temple University Press.
- Lehtisalo, L. & Raivola, R. (1999). *Koulutus- ja koulutuspolitiikka 2000-luvulle.* Juva: WSOY.
- Leppänen, E. (1996). Homografiongelma tekstihaussa ja homografiin disambiguoinnin vaikutukset. *Informaatiotutkimus* 15(4): 133–144, 1996.

Lindblad, S. & Popkewitz, T. S. (2004). Introduction. Educational Restructuring: (Re)Thinking The Problematic of Reform. In A. Lindblad, S. & Popkewitz, T. S. Educational Restructuring: International Perspectives in Traveling policies. (pp. vii–29). Connecticut: Information age publishing.

Lindblad, S. & Popkewitz, T. S. (2004). Education Restructuring: Governance of Narratives of Progress and Denials. In A. Lindblad, S. & Popkewitz, T. S. Educational Restructuring: International Perspectives in Traveling policies. (pp. 69–94). Connecticut: Information age publishing.

Lintuvuori, M. (2010). ERITYISOPETUS MUUTOKSEN KYNNYKSELLÄ – Tilastollinen kuvaus erityisopetusjärjestelmästä ja sen määrällisestä kehityksestä 1970-luvun lopulta vuoteen 2008. Helsingin Yliopisto, Opettajankoulutuslaitos: Pro gradu - tutkielma.

Lunt, I. & Evans, J. (1994). Dilemmas in special educational needs: Some effects of local management in schools. In A. Riddell, S. & Brown, S. (Eds.). Special Educational Needs Policy in the 1990s: Warnock in the market place. (pp. 29–50). London: Routledge.

Mattila, M. (1999). Kansamme parhaaksi. Rotuhygieniä Suomessa vuoden 1935 sterilisointilakiin asti. *Bibliotheca Historica* 44. Helsinki: Suomen historiallinen seura.

Mawhinney, H. (2001). Theoretical approaches to understanding interest groups. *Education Policy*, 15: 187–214.

McFarland, A. S. (1992). Interest groups and the policymaking process: Sources of countervailing power in America. In Petracca, M. P. (Ed.), *The Politics of Interests: Interest Groups Transformed* (pp. 58–79). Boulder, CO: Westview Press.

McLaughlin, M. & Tilstone, C. (2000). Standards and curriculum: the core educational reform. In A. McLaughlin, M. & Rouse, M. (Eds.). *Special education and school reform in the United States and Britain* (pp. 38–66). London: Routledge.

Miettinen, R. (1990). *Koulun muuttamisen mahdollisuudesta*. Helsinki: Gaudeamus.

Moberg, S. (1985). Erityisluokalle ja takaisin. *Kouluhallitus*. Nro 2, 1985. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Moberg, S. (2001). Integraation ja Inklusiivisen kasvatuksen ideologia ja kehittyminen. In A. Jahnukainen, M. (Ed.). Lasten erityishuolto ja -opetus suomessa (pp. 34-48). Juva: Lastensuojelun keskusliitto.

Moberg, S., Hautamäki, J., Kivirauma, J., Lahtinen, U., Savolainen, H. & Vehmas, S. (2009). Erityispedagogiikan perusteet. Helsinki: WSOY.

Moilanen, T. Roponen, S. 1994. Kvalitatiivisen aineiston analyysi Atlas/ti-ohjelman avulla. Kuluttajatutkimuskeskus. Helsinki

Naukkarinen, A. (1999). Tasapainoilua kurinalaisuuksien ja tarkoituksenmukaisuuksien välillä: Oppilaiden ei-toivottuun käyttäytymiseen liittyvän ongelmanratkaisun kehittäminen yhden peruskoulun yläasteen tarkastelun pohjalta. Jyväskylän yliopisto.

Naukkarinen, A. (2001). Oppiva koulu oppilaan yksilöllisyyden kohtaajana. In A. Jahnukainen, M. (Ed.). Lasten erityishuolto ja -opetus suomessa (pp. 345-355). Juva: Lastensuojelun keskusliitto.

Nelson, T. E. & Kinder, D. (1996). "Issue Frames and Group-Centrism in American Public Opinion." *Journal of Politics*, 58(4): 1055-78.

Norwich, B. (1990). *Re-appraising Special Needs Education*. London: Cassell.

Olson, D. (2003). *Psychological Theory and Educational Reform: How School Remakes Mind and Society*. UK: Cambridge University Press.

Opetushallitus. (2009). HE 109/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta.

Opetushallitus. (2010a). Erityisopetuksen laadullinen kehittäminen 1997-2001. Luettu 7.7.2010.

[www-dokumentti]

[\[http://www.oph.fi/kehittamishankkeet/erityisopetuksen_laadullinen_kehittaminen\]](http://www.oph.fi/kehittamishankkeet/erityisopetuksen_laadullinen_kehittaminen)

Opetushallitus (2010). Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet. (2000, 2003, 2009). Luettu 30.5.2010.

[www-dokumentti]

[\[http://www.oph.fi/koulutuksen_jarjestaminen/opetussuunnitelmien_ja_tutkintojenperustee/esiopetus\]](http://www.oph.fi/koulutuksen_jarjestaminen/opetussuunnitelmien_ja_tutkintojenperustee/esiopetus)

Opetushallitus. (2010b). Joustavaa perusopetusta koskeva kehittämistoiminta, JOPO®. Luettu 20.5.2010.

[www-dokumentti]

[\[http://www.oph.fi/kehittamishankkeet/joustava_perusopetus\]](http://www.oph.fi/kehittamishankkeet/joustava_perusopetus)

Opetushallitus. (2010c). Erilaiset oppijat – yhteinen koulu 2004- 2006. Luettu 23.4.2010. [www-dokumentti]

[\[http://www.oph.fi/kehittamishankkeet/erilaiset_oppijat_yhteinen_koulu\]](http://www.oph.fi/kehittamishankkeet/erilaiset_oppijat_yhteinen_koulu)

Opetushallitus. (2010d). LATU – Erityistä tukea tarvitsevien opetuksen kehittäminen yleis- ja erityisopetuksessa 2002–2004. Luettu 6.7.2010.

[www-dokumentti]

[\[http://www.oph.fi/kehittamishankkeet/Latu\]](http://www.oph.fi/kehittamishankkeet/Latu)

Opetushallitus. (2010e). Seudullisten palvelujen kehittäminen erityisopetuksessa 2005-2008. Luettu 7.7.2010.

[www-dokumentti]

[\[http://www.oph.fi/kehittamishankkeet/Alpo\]](http://www.oph.fi/kehittamishankkeet/Alpo)

Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2007). Opetushallituksen asema, rooli ja tehtävät sekä koulutustoimialan ohjaus muuttuvassa toimintaympäristössä. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007: 46.

Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2007). Erityisopetuksen strategia. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007: 47.

Opetusministeriö. (2009). Perusopetus paremmaksi (POP). Luettu 15.5.2010.

[www-

dokumentti] [\[http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/Hankkeet/pop/index.html?lang=fi\]](http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/Hankkeet/pop/index.html?lang=fi)

Pernu, M-L. 1996. Rahoitusjärjestelmä osana päätöksenteon hajauttamista. In A. H. Blom, R. Laukkanen, A. Lindström, U. Saresma & P. Virtanen (Eds.). Erityis- opetuksen tila. 2 painos. Arviointi 2/96.(pp. 25–34). Helsinki: Opetushallitus.

Peruskoululaki 476/1983, 32§ (1983). Luettu 7.7.2010.

[www-dokumentti]

[\[http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1983/19830476Perusopetusasetus_852/1998\]](http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1983/19830476Perusopetusasetus_852/1998)

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet. (2004). Luettu 7.7.2010.

[www-dokumentti]

[\[http://www.oph.fi/koulutuksen_jarjestaminen/opetussuunnitelmien_ja_tutkintojen_perusteet/perusopetus\]](http://www.oph.fi/koulutuksen_jarjestaminen/opetussuunnitelmien_ja_tutkintojen_perusteet/perusopetus)

Phillips, R. (2001). Education, the state and the politics of reform: The historical context, 1976–2001. In A Phillips, R. & Furlong, J. Education, Reform and the state: Twenty- five years of politics, policy and practice. (pp. 12–27). London: RoutledgeFalmer.

Pietilä, V. (1976). Sisällön erittely. Helsinki: Oy Gaudeamus Ab.

Pijl, J, S. & Frissen, P, H.A. (2009). What Policymakers Can Do to Make Education Inclusive, Educational Management Administration & Leadership. 37(3): 366–377.

Popkewitz, T. S. (1998). The Sociology of Knowledge and the Sociology of Education: Michael Foucault and Critical Traditions. In A. Torres, C. A. & Mitchell, T. R. (Eds.). Sociology of Education: Emerging Perspectives. (pp. 47–89). Albany: State University of New York Press.

Ranson, S. (1994). Towards education for democracy: the learning society. In A. Tomlinson, S. (Ed.). Educational Reform: And Its Consequences. (pp. 139–162). London: IPPR/Rivers Oram Press.

Riddell, S. (2007). A sociology of special education. In A. Florian, L. (Ed.). The SAGE Handbook of Special Education. (pp. 34–43) London: SAGE Publications Ltd.

Riddell, S. & Brown, S. (1994). Special educational needs provision in the United Kingdom- the policy context. In A. Riddell, S. & Brown, S. (Eds.). Special Educational Needs Policy in the 1990s: Warnock in the market place. (pp. 1-28). London: Routledge.

Riddell, S., Brown, S. & Duffield, J. (1994). Conflicts of policies and models: The case of specific learning difficulties. In A. Riddell, S. & Brown, S. (Eds.). Special Educational Needs Policy in the 1990s: Warnock in the market place. (pp. 113– 139). London: Routledge.

Rose, N. (1999). Powers of freedom: Reframing political thought. Cambridge: Cambridge University Press.

Rouse, M. & McLaughlin, M. J. (2007). Changing perspectives of special education in the evolving context of educational reform. In A. Florian, L. (Ed.). The SAGE Handbook of Special Education. (pp. 85–103) London: SAGE Publications Ltd.

Saloviita, T. (2001). Erityisopetuksen virallisen legitimaatiotarinan kehitysvaiheita. Teoksessa Murto, P., Naukkarinen, M. & Saloviita, T. (Eds.). Inklusion haaste koululle. (pp.139–166). Jyväskylä: PS -kustannus.

Schlicht, E. (1998). On custom in the economy. Oxford: Clarendon.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. (2010). Verkostoituvat erityispalvelut (VEP) 1997–2003. Luettu 5.7.2010.

[www-dokumentti]

http://www.stm.fi/julkaisut/julkaisuja-sarja/nayta/_julkaisu/1064857

Stinchcombe, A. (1968). Constructing Social Theories. New York: Harcourt, Brace & World.

Talvi, J. (1989). Gastronomian historia. Luettu [12.3.2010]

[www-dokumentti]

<http://www.keskiaika.org/kirjasto/gastro/talvi.html>

Taylor, S., Rizvi, F., Lingard, B. & Henry, M. (1997). Educational policy and the politics of change. London: Routledge.

Tesch, R. (1990). Qualitative Research: Analysis Types and Software Tools. Hampshire, UK: The Palmer Press.

Thomas, H. & Bullock, A. (1994). The political economy of local management of Schools. In A. Tomlinson, S. (Ed.). Educational Reform: And Its Consequences. (pp. 41–51). London: IPPR/Rivers Oram Press.

Tomlinson, S. (1994). Preface. In A. Riddell, S. & Brown, S. (Eds.). Special Educational Needs Policy in the 1990s: Warnock in the market place. (pp. xiii-xiv). London: Routledge.

Tomlinson, S. (1994). Introduction: Educational Reforms- Ideologies and visions. In A. Tomlinson, S. (Ed.). *Educational Reform: And Its Consequences*. (pp. 1– 11). London: IPPR/Rivers Oram Press.

Torres, C. A. & Mitchell, T. R. (1998). Introduction. In A. Torres, C. A. & Mitchell, T. R. (Eds.). *Sociology of Education: Emerging Perspectives*. (pp.3–17). Albany: State University of New York Press.

Tuomi, J., & Sarajärvi, A. (2002). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Tuomi, J., & Sarajärvi, A. (2009). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Tuunainen, K. & Ihatsu, M. (1996). Erityisopetuksen organisoinnin kehityslinjat Suomessa. In A. Blom, H., Laukkanen, R., Lindström, A., Saresma, U. & Virtanen, P. (Eds.). *Erityisopetuksen tila*. Helsinki: Opetushallitus. (pp. 7–24).

Tyack, D. (1995). Reinventing schooling. In A. Ravitch, D. & Vinovskis, M. (Eds.). *Learning from the past: What history teaches us about school reform* (pp. 191–216). Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Tyack, D. & Cuban, L. (1995). *Tinkering toward Utopia: A century of public school reform*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Unesco. (Translated Linna, J.) (1994). Salamancan julistus. Luettu 7.7.2010. [www–dokumentti]

[\[http://www.vane.to/salamanca.htm\]](http://www.vane.to/salamanca.htm)

Van Dijk, T, A. (1985). *Handbook of Discourse Analysis Vol.2: Dimensions of Discourse*. London: Academic Press, Inc. (LONDON) LTD.

Vehmas, S. (2005). *Vammaisuus: Johdatus historian, teoriaan ja etiikkaan*. Helsinki: Gaudeamus.

Vislie, L. (2003). 'From Integration to Inclusion: Focussing Global Trends and Changes in the Western European Societies', *European Journal of Special Needs Education*. 18(1): 17–35.

Weber, R. P. (1990). *Basic Content Analysis* (Series: Quantitative Applications in the Social Sciences). California: Sage Publications.

Wells, A. S. & Oakes, J. (1998). Tracking, Detracking, and the Politics of Educational Reform: A Sociological Perspective. In A. Torres, C. A. & Mitchell, T. R. (Eds.). *Sociology of Education: Emerging Perspectives*. (pp. 143–180). Albany: State University of New York Press.

Williams, G. I. & Williams, R. H. (1995). All we want is equality: Rhetorical framing in the Fathers' right movement. In A. Joel Best (Ed.), *Images of Issues: Typifying Contemporary Social Problems* (191–212). New York: Walter de Gruyter.

Willis, P. (1977). *Learning to Labour: How Working-class Kids get Working-class Jobs*. London: Saxon House.

Wilson, J. (2002). Defining "Special needs". *European Journal of Special Needs Education*, 17, 61–66.

Winzer, M. A. (2007). Confronting difference: an excursion through the history of special education. In A. Florian, L. (Ed.). *The SAGE Handbook of Special Education*. (pp. 21- 33) London: SAGE Publications Ltd.

Wolfendale, S. (1994). Policy and provision for children with special educational needs in the early years. In A. Riddell, S. & Brown, S. (Eds.). *Special Educational Needs Policy in the 1990s: Warnock in the market place*. (pp. 51–73). London: Routledge.

Yleisen Valtio-opin laitos: Intersektiportaali (2010). Mitä on 'governance'? Luettu 4.7.2010 [www-dokumentti]

[<http://www.valt.helsinki.fi/vol/laitos/intersektiportaali/governance/esittely.htm>]

LIITTEET a) Data- analyysi materiaali

Liite a1. Poistetut Suomenkielen yleiset sanat täysi luettelo

esimerkiksi	myöskään
että	niiden
ja	niihin
ja/tai	niille
johon	niin
joiden	niissä
joidenkin	niitä
joilla	noin
joille	näin
joissa	näissä
joissakin	nämä
joista	sekä
joka	siihen
jolla	siinä
jolloin	siis
jonka	siitä
jossa	silloin
jossain	siten
jossakin	sitä
josta	taas

joten	tai
jotka	taikka
kuin	the
kuitenkin	tähän
kuten	tällä
lisäksi	tämä
mikä	tämän
miten	tästä
-miten	tätä
mitä	vaan
muassa	vaikka
mutta	vielä
myös	yleensä

Liite a2. Merkkijonovakiot frekvenssiluettelot, määränmukainen järjestys

Strategia yleisimmät merkkijonovakiot/ sanat (frekvenssi < 20) :

erityisopetuksen 145, tuen 117, oppilaan 116, oppilaiden 103, erityisopetukseen 76, oli 76, ovat 73, tulee 73, tukea 70, perusopetuksen 57, vuonna 53, valtion 51, mukaan 48, erityisen 47, opettajien 46, erityistä 44, 2005 42, voidaan 41, kanssa 39, lapsen 38 , oppilaat 35, osalta 31, opetusta 30, tuki 29, vuoden 29, oppimisen 28, erityisopettajan 27, järjestää 27, olla 27, mukaisesti 26, yhteydessä 24, kuntien 23, oppilas 23, järjestämistä 22, tehostetun 22, oppilaille 21, perusteella 21, tarpeen 21, aikana 20, erityiskoulujen 20, järjestäminen 20, kehittää 20, oppilaita 20, yleisopetuksen 20

Loppuraportti yleisimmät merkkijonovakiot/ sanat (frekvenssi <10):

tulee 99, kuntien 70, oppilaan 63, opetuksen 52, kunnissa 40, tuen 38, oppilaiden 37, perusopetuksen 31, vastauksissa 28, % 27, erityisopetukseen 24, opetussuunnitelman 24, kunnat 22, ovat 22, tukitoimien 22, välillä 19, mukaan 18, tukea 18, koetaan 15, opettajien 15, järjestämistä 14, oppilaalle 14, vaihtelee 13, määrä 12, tehdään 12, kehittää 10, muun 10, perusteella 10, tarpeen 10, tavoitteena 10

***Liite a3.* Merkkijonokaaviot frekvenssiluettelo, aakkosjärjestys**

Strategia yleisimmät merkkijonokaaviot (frekvenssi < 20) :

aikaa ilmaisevat 29, alkaa/ alku/ aloitus 32, alue/ alueellinen 21, ammatti/ ammatillinen 20, antaa/antava 63, arviointi/arvio 55, asiantuntija sanat 24, edellytys/edellyttää 38, edistää 24, ehdottaa/ ehdotus 26, enemmyyttä ilmaisevat sanat 29, erilainen/ erilaisuus 42 erityinen 119, erityiskoulu 52, erityisopettaja/ erityisluokanopettaja 64, erityisopetus 251, erityisopetuspäätös 26, erityisoppilas 21, erityispedagogiikka 26,esiopetus 61, hallinto sanat 50, hoito 24, huoltaja 26, huomata/ huomioida 27, hyvä 21, inkluusio 21, integroida/ integraatio 29, jatkaa/jatkuvuus 27, järjestäjä/ järjestää/ järjestämis- 47, kaikki/ kaikkien 61, kasvu/ kasvaa 71 , kehitys/ kehittäminen/kehittää 149, kelpoisuus 39, keskeinen 28, koskea/ koskeva 73, koulu 26, koulukoti 29, koulutus/kouluttaa 59, kunta 68, kustannus 23, kuulua 22, kuvata/ kuvaus 29, käyttö/käyttää 40, käytäntö/käytänne 32, laaja/laajuus/laajentaa 32, laatia 22, lapsi 83, liittyä/ liittyvä 45,lisätä/lisääntynyt 23, lisäksi 47 ,lähikoulu 29, Maa 20, mahdollinen/ mahdollisuus/ mahdollistaa 67, muu 68, mukaan/mukaisesti 85, muutos 25, muuttua/ muuttuminen 22, määrittely/ määritellä 27, määrä/ määrällinen 33, nuori 26, ohjaus/ ohjata 40, ongelmallinen/ ongelma 26, opettaja 73 , opetus 42, opetushallinto/hallitus 26, opetusministeriö 35, opetussuunnitelma 32, opinnot , opiskelee/ opiskelu 42, opiskelija 30, oppilas 394, oppilashuolto sanat 42, oppiminen 65, oppimäärä 27, oppivelvollisuus 21, osa-aikainen 23, osaaminen 23, osallistua/ osallistuja 37, osa 51, osoittaa 20, ottaa/ottaminen 47, paikallinen 26, peruskoulu/koulutus 25, perusopetus 122, perustua/ perusteella 81, piiri 22, päätös/päätöksenteko 28, rahoitus/ rahoittaa 23, resurssikeskus 20, riittävyttä ilmaisevat

28, saada/saaminen 61, sairaalakoulu/opetus 30, sama/samoin 26, selvittää/selvitys 47, siirretty/ siirtää 63, sijoitetaan/ sijoitus 22, sosiaalinen 24, suomi/suomenkielinen 42, suorittaa 20, suunnattu/suuntautua 21, suunnittelu/suunnitella 28, suuri 27, säädös/ säädetty 23, tarjota/tarjoaminen 30, tarkoittaa 26, tarve 51, tarvita/tarvitseva 114, taulukko 22, tavoite/tavoitteellinen 41 tehdä 28, tehostaa/ tehostettu 39, tehdä/ tekeminen 34, tehtävä 34, tilanne 25, tilastointi 26, toiminta/ toimija 29, toteuttaa/ toteuttaminen 75, tuki 132, tukea/ tukeminen/tukeva 46, tulee/tulisi 94, tutkimus 40, tärkeä 22, täydennyskoulutus 35, ulkopuolella/ulkopuolinen 23, usea 34, uusi 21, vaihtelu/ vaihdella 22, vaikea 25, valtakunta/ valtakunnallinen 31, valtio 60, vamma/vammaisuus 41, varhainen 21, vastaava 26, voida 50, vuosi/vuosittain 161, vähän/vähemmän 31, väli/välinen 26, yhteistyö 34, yhteydessä 25, yksikköhinta 38, yksilöllinen/yksilöllistäminen 41, yleinen 36, yleisopetus 42, yliopisto 26

Loppuraportti yleisimmät merkkijonokaaviot (frekvenssi <10):

arviointi 16, asiantuntijalausunto 4, asiantuntijuus 17, asiantuntija 13, avustaja 29, edellyttää/ edellytys 16, erilainen 16, erityinen 26, erityisopetus 38, erityisopetus päätös 32, esiin, esiintyy 10, henkilökohtainen 18, huomioida 10, johto/ johtaminen 10, joustava 17, järjestää/ järjestäjä/ järjestely 56, kaikki 19, kasvu/ kasvaa 14, kehittää/ kehitys 42, kokea 20, kohdentua/ kohdistua 10, kokonaisuus 14, koskeva 10, koulusanat 20, koulualkuiset yhdyssanat 19, koulutus 10, kriteeri 13, kuntasanat 171, kuvata/ kuvaus 10, kysely/ kysymys: 11, käyttää/ käyttö 18, lisääntynyt/ lisääminen 23, luokka 10, mahdollisuus 23, moninainen/ monipuolinen 22, mukaan/mukaisesti 28, muu 21, määrittää/ määritteleminen 22, määrä 16, nykyään/ nykytilannetta ilmaisevat sanat: 26, ohjaaja/ ohjaus 10, oikeus, oikeusturva 20, omistamista ilmaisevat 10, opettaja 20, opetushenkilöstö 7, opetus, opetuksellinen 55, opetussuunnitelma 28, opetusjärjestely 15, opiskelija/ opiskella 13, oppilas 136, oppilashuolto 13, osaaminen 10, osa/ osana 19, ottaa/ otto 24, palvelu 14, pedagoginen 12, perusopetus 47, perustua/ perusta 49, pidennetty 14, päätös/ päätöksenteko 13, rahoitus 19, resurssi/ resurssienjako 13, riittävä/ riittävyys 13, ryhmä 13, saada/ saaja 22, selvitys/ selvittää 17, siirtämistä ilmaisevat sanat 38, sisältää 13, suunnitella/ suunnittelija: 20, suuri/ suurten 27, tapahtua 10, tarvita/ tarve 72, tavoite 22, tehdä 13, tietoon liittyvät sanat 15, todellisuus/ todellinen 16, todeta 18, toteutetaan, toteutus 12, tuki 70, tukitoimet 39, tulisi /tulee 106, ulkopuolella/ ulkopuolinen 14, useutta ilmaiseva 16, vahvistaa 13, vaihdella/ vaihtelu 24, valtiosanat 34, vastaus/ vastaaja/ vastaaminen 66,

voida 14, välillä/ välisenä 22, yhteisyyttä/ yhdessä tekemistä ilmaisevat 35, yhteneväinen/ yhtenäinen 11, yhteys 10, yksilöllinen/ yksilöllistäminen 37, yleinen /yleisopetus 29

Liite a4. KWIC määrittelyt, määränmukainen järjestys

Loppuraportti:

Strategia:

kuntien~vastauksissa	17	erityistä~tukea	42
tulee~olla	11	erityisen~tuen	31
opetuksen~järjestämistä	9	opetuksen~järjestäjä	23
erityistä~tukea	8	Vuonna~2006	20
opetuksen~järjestämistä~koskeva	8	Tehostetun~tuen	19
tulee~kehittää	8	tukea~tarvitseva	18
opetuksen~järjestämisestä	7	opetuksen~järjestämistä	18
muun~muassa	7	tuen~tarpeen	15
oppilaan~oikeus	7	Erityisopetukseen~otettujen	14
SUURISSA~KUNNISSA	6	Valtion~erityiskoulujen	12
joissakin~kunnissa	6	erityistä~tukea~tarvitsevien	12
Opetussuunnitelman~perusteissa	6	järjestämistä~koskeva	12
Tukitoimien~suunnittelu	6	tarvitsevien~oppilaiden	12
tulee~vahvistaa	6	on~ollut	12
tukea~tarvitsevien	5	opetuksen~järjestämisen	11
tarvitsevien~oppilaiden	5	Osa-aikaisen~erityisopetuksen	11
Joidenkin~kuntien	5	on~suorittanut	11
Useissa~kunnissa	5	Tavoitteena~on	10
Tuen~tarpeen	5	muun~opetuksen	10
tuen~tarve	5	otettujen~tai	10
Vastauksissa~todetaan	5	joka~on~suorittanut	10
opetuksen~järjestäjän	5	on~kasvanut	9
Tavoitteena~tulee~olla	5	osa-aikaista~erityisopetusta	9

sen~lisäksi	5	siirrettyjen~oppilaiden	9
määrä~vaihtelee	4	tukea~tarvitsevien~oppilaiden	9
kuntien~vastauksissa~todetaan	4	erityistä~tukea~tarvitsevien~oppilaiden	8
erityisen~tuen	4	jolla~on	8
tavoitteena~on	4	valtion~erityiskoulut	8
kuntien~vastauksissa~todetaan	4	erityistä~tukea~tarvitsevien~oppilaiden	8
kaikkien~oppilaiden	4	tai~siirrettyjen	8
Vastauksissa~todettiin	4	yksikköhinnan~perusosa	8
tulee~määritellä	4	erityistä~tukea~tarvitsevien~oppilaiden	8
tulee~lisätä	4	tällä~hetkellä	7
Yhdessä~kunnassa	3	viiden~vuoden	7
Sen~sijaan	3	viime~vuosina	7
kaikissa~kunnissa	3	pidennetyn~oppivelvollisuuden	7
kunnissa~tehdään	3	opetuksen~järjestämistä~koskeva~suunnitelma	7
opetuksen~järjestämisen	3	Sen~jälkeen	7
oppilaan~pedagogisen	3	opetuksen~järjestämistä~koskeva~suunnitelma	7
pedagogisen~tuen	3	että~opiskelijat	6
jotka~ovat	3	tehtävänä~on	6
Opetussuunnitelman~perusteiden	3	tarvitsevat~oppilaat	6
tulee~laatia	3	on~kuitenkin	6
Koulutuksen~järjestäjä	3	on~määritelty	6
yhteydessä~tulee	3	vaikeimmin~kehitysvammaisten	6
kuntien~valtionosuus	3	§:n~nojalla	6
Opetussuunnitelman~perusteissa~tulee	3	määrä~on~kasvanut	6
		Erityisopettajan~opinnot	6
		Hoitamaansa~tehtävään	6

Liite a5. Suorat lainaukset Erityistä tukea tarvitsevan oppilaan opetuksen järjestämisen uudistaminen osana yhtenäistä perusopetusta - kohti laatua ja joustavuutta - dokumentista Erityisopetuksen strategia muistioon:

1. Erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen, 2. lasten ja nuorten, erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden opetuksen, 3. opetustoimenjohtajat, opetuspäälliköt ja, 4. Erityistä tukea saavien oppilaiden, 5. % perusopetuksen oppilaista, 6. otettu tai siirretty erityisopetukseen, 7. otto- ja siirtopäätösten, 8. Osa-aikaista erityisopetusta saa, 9. erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden, 10. Erityisopetukseen otetun tai siirretyn, 11. pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä, 12. Erityisopetukseen otettujen tai siirrettyjen, 13. kehitysvammaisten oppilaiden määrä, 14. erityisopetukseen otetuista tai siirretyistä oppilaista, 15. erityisopetukseen siirrettyjen oppilaiden, 16. Erityisopetukseen ottaminen tai siirtäminen, 17. ottaa tai siirtää, 18. mukaisesti siten että, 19. myös silloin kun, 20. joiden opetuksen järjestämisestä, 21. opetus on järjestetty, 22. on erilaisia kriteerejä, 23. jos heillä on, 24. oppilaan oikeudeksi ja, 25. ja vastaavat. Eräissä kunnissa tehdään osa päätöksistä määräaikaaisina, 26. esimerkiksi pidennettyyn oppivelvollisuuteen, 27. Päätöksiä oppilaan siirtämisestä erityisopetuksesta yleisopetukseen tehdään kunnissa, 28. mukaan nykyisillä säädöksillä ja käytännöillä erityisopetuspäätöksen kriteerinä on usein oppilaalle tehty lääketieteellinen diagnoosi tai koulun ulkopuolisen asiantuntijan tutkimus eikä niinkään oppilaan pedagogisen tuen tarve. 29. Oppilaan diagnoosi ei, 30. perustuu yhden oppilaan näkökulmaan eikä kokonaisnäkemykseen oppilaiden kaikista tukitarpeista tai koulun mahdollisuuksista., 31. suosituksen tekijällä ei myöskään ole riittävää tietämystä kunnan tai koulun tarjoamista erilaisista vaihtoehdoista., 32. Eri kunnissa ja eri asiantuntijatahojen suositusten perusteet samankin kunnan sisällä vaihtelevat paljon., 33. Erityisen pulmalliseksi koetaan koulun ulkopuoliset lääkärin lausunnot, 34. myös se että, 35. tai koulun ulkopuolisen, 36. tarpeen arvioinnin ja, 37. oppilaan pedagogisen tuen, 38. tukitoimien suunnitteluun ja, 39. oppilaalla on subjektiivinen oikeus, 40. määrä on lisääntynyt, 41. yleisopetuksen ja erityisopetuksen, 42. määrä on kasvanut, 43. yleiseen ja erityiseen tukeen, 44. lapsille ja nuorille, 45. erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden, 46. tehty lääketieteellinen diagnoosi tai, 47. tai niitä ei ole, 48. tulee ottaa huomioon, 49. henkilökohtaisessa opetuksen järjestämistä koskevassa suunnitelmassa, 50. että erityisen tuen, 51. erityisen tuen tarpeessa olevia oppilaita, 52. ja

erityistä tukea, 53. henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma, 54. henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä, 55. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet, 56. Henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskevan, 57. tuen tarve ja, 58. Henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma, 59. henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskevan suunnitelman, 60. kaikille perusopetuksen oppilaille, 61. henkilökohtainen opetuksen järjestämistä, 62. ja se tulee, 63. opetus ja muut, 64. oppilaille joilla on, 65. ja toisen asteen, 66. sosiaali- ja terveystoimen, 67. ja muun opetuksen, 68. erityisopetukseen ottamiseen tai siirtämiseen, 69. tuen tarpeen arvioinnin, 70. ja tukitoimien suunnittelun tulee, 71. hoidon ja kuntoutuksen, 72. oppilaan tuen tarpeen, 73. kuntien ja koulujen, 74. erityistä tukea tarvitsevat oppilaat, 75. Opettajien perus- ja, 76. Tavoitteena on että, 77. tulee vahvistaa opettajien, 78. tulee olla oppilaan, 79. tulee kehittää siten että, 80. oppilaalla on oikeus saada, 81. oppimisen ja kasvun, 82. kehittää niin että, 83. ja sosiaali- ja, 84. niin että se, 85. erityistä tukea tarvitsevien, 86. sekä valtion ja kuntien, 87. yleiseen ja erityiseen tukeen, 88. tarvitsevien oppilaiden opetuksen, 89. opetuksen järjestäjän ja, 90. sekä aamu- ja, 91. Opettajien koulutuksessa tulee.

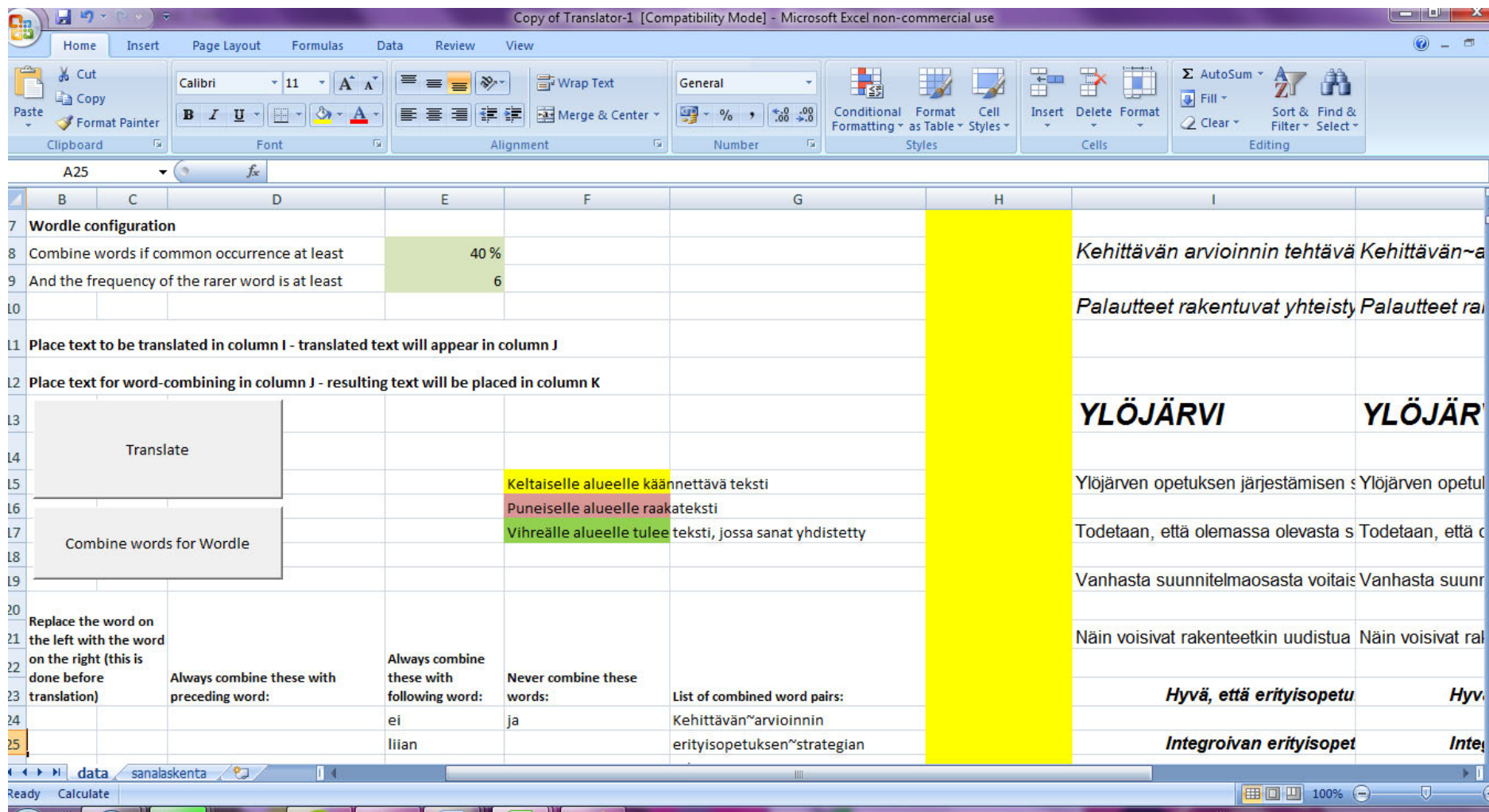
LIITTEET b) Käyttöjärjestelmät

Liite b1. Näkymä frekvenssilaskenta- käyttöliittymästä Microsoft Office Excel ohjelmistossa

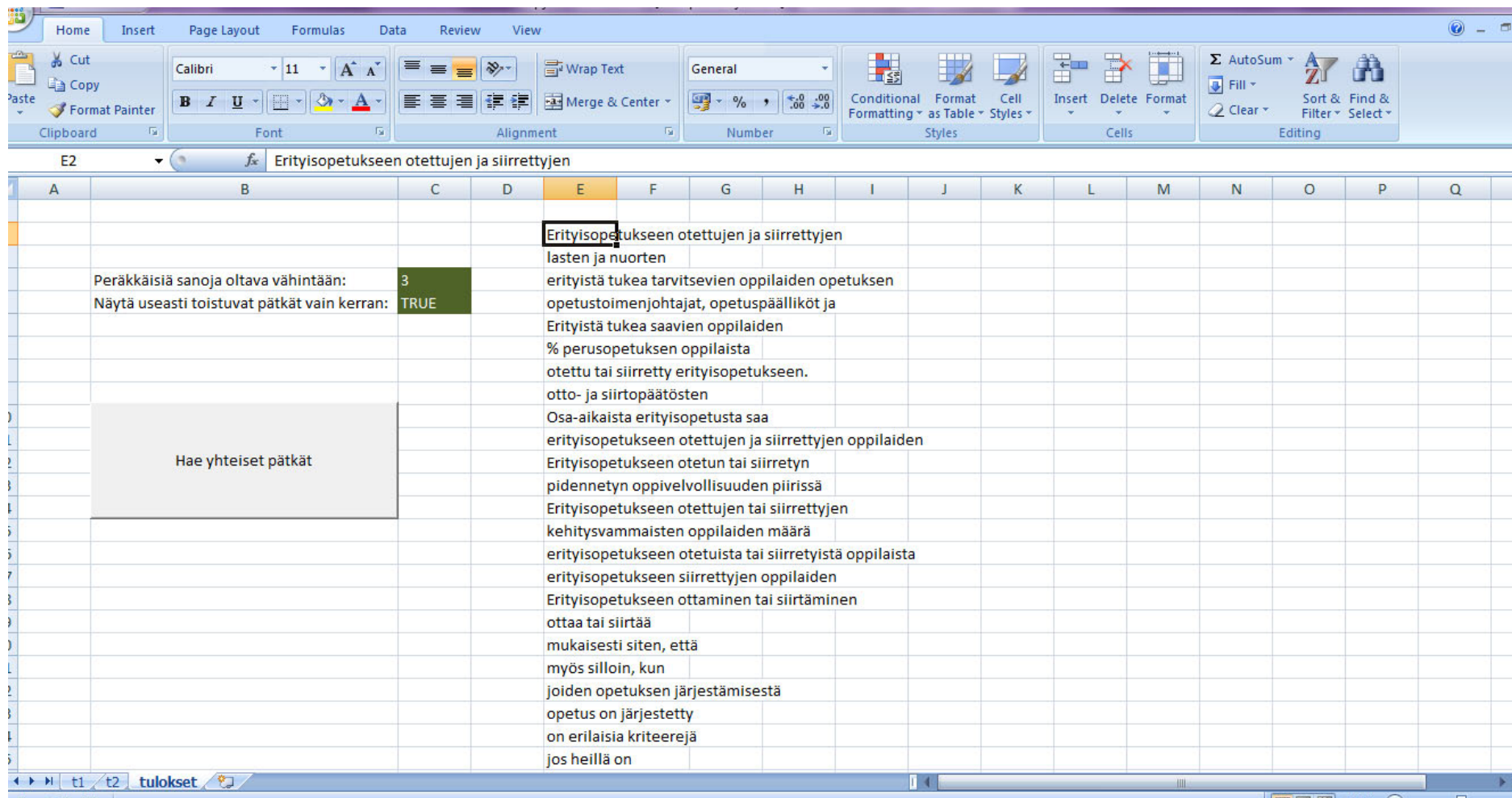
Laadullisella tutkimuksella tarkoitetaan yksinkertaistavan kuvauksen mukaan aineistoa joka koostuu tekstimateriaalista. Tekstimateriaalia voidaan analysoida määrällisesti sekä laadullisesti. (Eskola & Suoranta, 1998, p. 13- 15.) Laadullisen ja tilastollisen tutkimuksen raja ei ole aina selvä (Tuomi & Sarajärvi, 2002, p. 66). Laadulliseen tutkimukseen liitetään usein aineiston ja tutkimussuunnitelman eläminen datan käsittelyn mukana (Eskola, 2003, p. 144). Tutkimus on siis prosessiluonteista. Laadullisessa analyysissä vaaditaan uusien näkökulmien näkemistä mahdollisuuksina. Tarkoituksena ei ole hypoteesien todistaminen vaan uusien näkeminen (Eskola & Suoranta, 1998, p. 20, Eskola,

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O
Laita teksti sarakkeeseen G	SANA	MÄÄRÄ	Laadullisella tutkimuksella tarkoitetaan											
	kelpo	2												
	lounas	1												
	palaute	3												
	kunnille	1												
	opetuksen	5												
Listaa sarakkeeseen D sarakkeessa G esintyvät sanat	järjestämisen	3												
	suunnitelmista	2												
	kehittävä	1												
	arviointi/	1												
	koulutuksen	1												
	arviointikeskus	1												
	helsingin	2												
Laske paljonko sarakkeeseen D listattuja sanoja löytyy sarakkeesta G	yliopisto	1												
	kehittävän	3												
	arviointin	3												
	tehtävä	3												
	on	35												
	tukea	8												

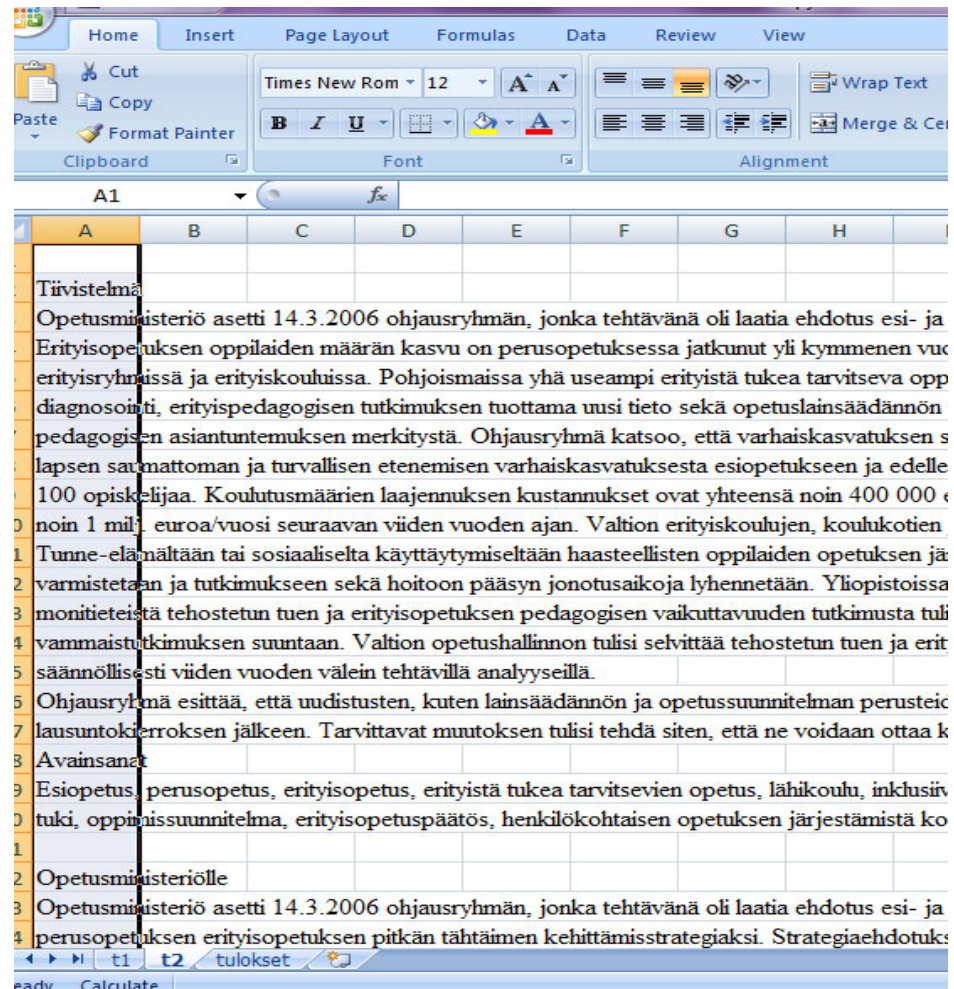
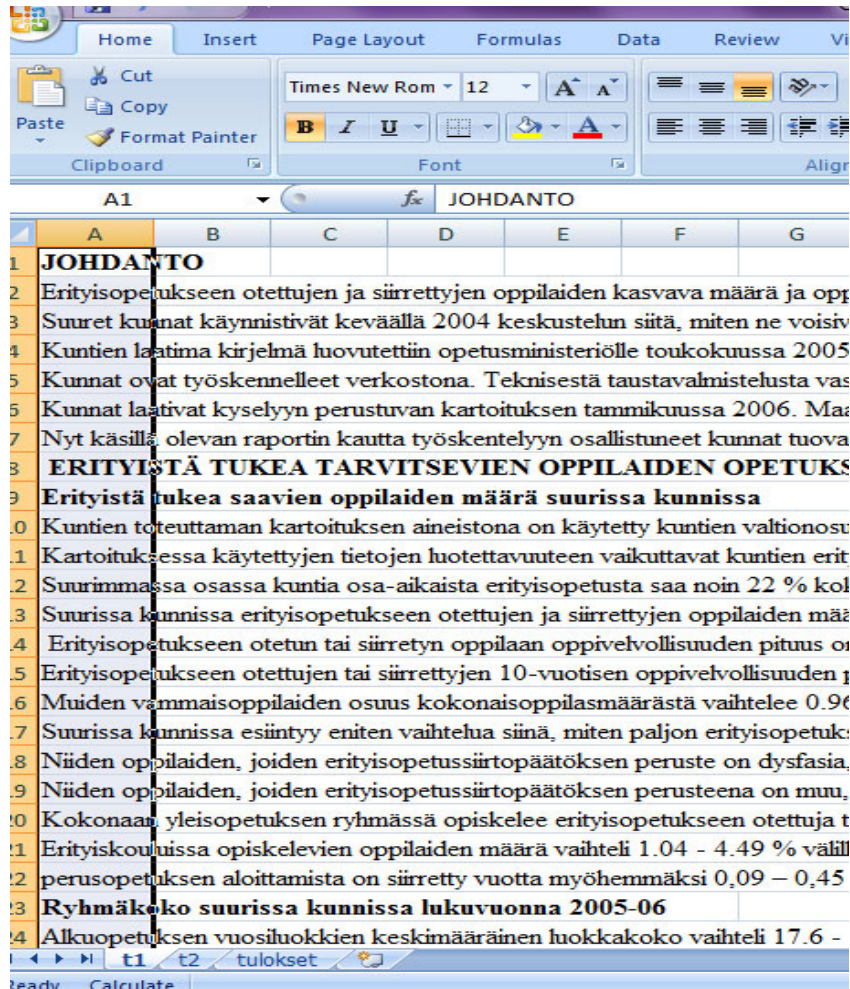
Liite b2. Näkymä KWIC- käyttöliittymästä Microsoft Office Excel ohjelmistossa



Liite b3. Näkymä tekstinvertailu- käyttöliittymästä Microsoft Office Excel ohjelmistossa: Tulossivu



Liite b4. Tekstinvertailu- käyttöliittymästä Microsoft Office Excel ohjelmistossa: Datansyöttö sivut



LIITE b5 Wordle käyttöliittymä

Wordle™ Home Create Gallery Credits News Forum FAQ Advanced


Paste in a bunch of text:

OR

Enter the URL of any blog, blog feed, or any other web page that has an Atom or RSS feed.

OR

Enter a del.icio.us user name to see their tags

© 2009 [Jonathan Feinberg](#) [Terms of Use](#)  [subscribe](#)
build #1328

Liite b6. Datamatriisi näkymä ERITYISTÄ TUKEA TARVITSEVAN OPPILAAN OPETUKSEN JÄRJESTÄMISEN UUDISTAMINEN OSANA YHTENÄISTÄ PERUSOPETUSTA- KOHTI LAATUA JA JOUSTAVUUTTA- dokumentti

topparaportti aineiston laadun analyysi 29.4.2010 - Microsoft Excel non-commercial use

Home Insert Page Layout Formulas Data Review View

Cut Copy Paste Format Painter Clipboard

Arial 10 Font

Wrap Text Alignment

General Number

Conditional Formatting as Table Styles

Cell Styles

Insert Delete Format Cells

AutoSum Fill Clear Sort & Find & Filter Select Editing

A5 Suurissa kunnissa erityisopetuksen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden määrä vaihtelee 5.7 - 12.5 % välillä. 3

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
1	erityisopetusmäärät, ja siirtoerusteiset määrät	erityisopetussiirot ja hallinto	laatu ja lainsäädäntö	erityisopetuspäätös ja valtionosuudet	erityisopetus siirtoa os; jako erityiseen ja yleiseen tukeen	tukitarpeiden moninaisuus ja kustannukset	opetuksen resurssit	avustajapalvelut	Henkilöstö kysymykset
2	kartoituksen aineistona on käytetty kuntien erityisopetusta saa 19.69 - 23.31 %	vastaajakunnissa tehdään erilaisia kriteerejä erityisopetus päätökselle	erityisopetus päätöksellä yleisopetuksen Opetussuunnitelman tavoitteita	erityisopetus päätöksellä on vaikutuksia kuntien toivovat joustavampaa mahdollisuutta järjestää	vastauksissa esitetään kritiikkiä koko nön mukaan oppilas tulee ottaa tai siirtää	johtuvat tarpeet monimuotoisiin kevään 2006 seminaarissa	ottamatta käytettiin tuntekysjärjestelmää määrärahat jaettiin laskennallisin perustein	avustajapalveluista tehtiin ryhmä- tai muutamassa kunnassa	koulukuraattorit ja koulupsykologit olivat mukana oppilashuollollisten
3	erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen	erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen	erityisopetukseen otettujen tai siirrettyjen 10-vuotisen	vammaisoppilaiden osuus	kehitysvammaisten oppilaiden määrä	elämän vaikeuksia	heillekin tehdään päätös vain, jos heillä on seminaarissa tuli esiin, että kunnissa tehdään koetaan, että tietyissä tilanteissa koetaan siis lainsäädännön erityisopetukseen otto- ja siirtopäätökset on vastaa käytännön toteutuksesta. 22	erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden määrän vaikeuksia esimerkiksi rehtorit tai	erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden määrän vaikeuksia esimerkiksi rehtorit tai
4	erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen	erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen	erityisopetukseen otettujen tai siirrettyjen 10-vuotisen	vammaisoppilaiden osuus	kehitysvammaisten oppilaiden määrä	elämän vaikeuksia	heillekin tehdään päätös vain, jos heillä on seminaarissa tuli esiin, että kunnissa tehdään koetaan, että tietyissä tilanteissa koetaan siis lainsäädännön erityisopetukseen otto- ja siirtopäätökset on vastaa käytännön toteutuksesta. 22	erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden määrän vaikeuksia esimerkiksi rehtorit tai	erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden määrän vaikeuksia esimerkiksi rehtorit tai
5	erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen	erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen	erityisopetukseen otettujen tai siirrettyjen 10-vuotisen	vammaisoppilaiden osuus	kehitysvammaisten oppilaiden määrä	elämän vaikeuksia	heillekin tehdään päätös vain, jos heillä on seminaarissa tuli esiin, että kunnissa tehdään koetaan, että tietyissä tilanteissa koetaan siis lainsäädännön erityisopetukseen otto- ja siirtopäätökset on vastaa käytännön toteutuksesta. 22	erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden määrän vaikeuksia esimerkiksi rehtorit tai	erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden määrän vaikeuksia esimerkiksi rehtorit tai
6	erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen	erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen	erityisopetukseen otettujen tai siirrettyjen 10-vuotisen	vammaisoppilaiden osuus	kehitysvammaisten oppilaiden määrä	elämän vaikeuksia	heillekin tehdään päätös vain, jos heillä on seminaarissa tuli esiin, että kunnissa tehdään koetaan, että tietyissä tilanteissa koetaan siis lainsäädännön erityisopetukseen otto- ja siirtopäätökset on vastaa käytännön toteutuksesta. 22	erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden määrän vaikeuksia esimerkiksi rehtorit tai	erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden määrän vaikeuksia esimerkiksi rehtorit tai
7	erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen	erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen	erityisopetukseen otettujen tai siirrettyjen 10-vuotisen	vammaisoppilaiden osuus	kehitysvammaisten oppilaiden määrä	elämän vaikeuksia	heillekin tehdään päätös vain, jos heillä on seminaarissa tuli esiin, että kunnissa tehdään koetaan, että tietyissä tilanteissa koetaan siis lainsäädännön erityisopetukseen otto- ja siirtopäätökset on vastaa käytännön toteutuksesta. 22	erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden määrän vaikeuksia esimerkiksi rehtorit tai	erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden määrän vaikeuksia esimerkiksi rehtorit tai
8	erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen	erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen	erityisopetukseen otettujen tai siirrettyjen 10-vuotisen	vammaisoppilaiden osuus	kehitysvammaisten oppilaiden määrä	elämän vaikeuksia	heillekin tehdään päätös vain, jos heillä on seminaarissa tuli esiin, että kunnissa tehdään koetaan, että tietyissä tilanteissa koetaan siis lainsäädännön erityisopetukseen otto- ja siirtopäätökset on vastaa käytännön toteutuksesta. 22	erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden määrän vaikeuksia esimerkiksi rehtorit tai	erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden määrän vaikeuksia esimerkiksi rehtorit tai
9	erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen	erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen	erityisopetukseen otettujen tai siirrettyjen 10-vuotisen	vammaisoppilaiden osuus	kehitysvammaisten oppilaiden määrä	elämän vaikeuksia	heillekin tehdään päätös vain, jos heillä on seminaarissa tuli esiin, että kunnissa tehdään koetaan, että tietyissä tilanteissa koetaan siis lainsäädännön erityisopetukseen otto- ja siirtopäätökset on vastaa käytännön toteutuksesta. 22	erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden määrän vaikeuksia esimerkiksi rehtorit tai	erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden määrän vaikeuksia esimerkiksi rehtorit tai

Sheet1 Sheet2 Sheet3

Liite b7. Datamatriisi näkymä Erityisopetuksen strategia 2007

strategia aineiston laadullinen analyysi 29.4 - Microsoft Excel non-commercial use

Home Insert Page Layout Formulas Data Review View

Cut Copy Paste Format Painter Clipboard

Arial 10 Font

Wrap Text Alignment

General Number

Conditional Formatting Styles

Cell Styles

Insert Delete Format Cells

AutoSum Fill Clear Sort & Filter Find & Select Editing

A5 Erityisoppilaiden osuus perusopetuksen oppilasmäärästä on lisääntynyt viime vuosien aikana. 27

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
1	erityisopetusmäärät, ja siirtoerusteiset määrät	erityisopetussiirrot ja hallinto	laatu ja lainsäädäntö	erityisopetuspäätös ja valtionosuudet	erityissiirto päätökset; jako erityiseen ja yleiseen tukeen	tukitarpeiden moninaisuus, psykososiaalinen tuki ja kustannukset	opetuksen resurssit	avustajapalvelut	Henkilöstö kysymykset
2	opetuksen piirissä oli vuonna 2005 vajaa 9	ottaminen tai siirtäminen edellyttää	vaikuttavuuden arviointi liitetään osaksi	yksikköhinnan perusosaan tehdään	järjestämisen lähtökohta on oppilaiden	valtionrahoituksen ulkopuolelle jäävät	rahoitus määräytyy oppilasta kohden	tarvitsevilla oppilaalla on oikeus avustaja- ja	joutuneet kärsimään myös erityistä tukea
3	perusopetuksen oppilaista 0,2 % oli	tekemisessä noudatetaan, mitä	muutokset edellyttävät muutoksia	mukaan valtionosuusjärjestelmä	tarvitsevan oppilaan opetuksen	en ja heidän lastensa suomalaiseen kulttuuriin	2007 ennakkollista rahoitusta määrättäessä		erityislasterhanopettajista ja avustajista
4	kaikista oppilaista oli 5,4 % 27	toimivallasta päättää opetuksen järjestäjä. 23	opetushallinto yhdessä muiden toimijoiden	nykyistä kannustavampaan	tarpeen tulee perustua oppilaan	erityisen tuen tarpeen määrittäminen ja	20.9.2005–19.9.2006 maahanmuuttajien		myös läänien sisällä on eroja etenkin
5	perusopetuksen oppilasmäärästä on	ottaminen tai siirtäminen päätetään		asutuksen ja saaristoisuuden	kodin ja koulun välisen yhteistyön, opiskelun	selvittänyt suomalaisten romanilasten	varainhoitovuoden (20.9.2006 ja 20.9.2007)		saatavuudessa on puutteita koko maassa.
6	on lisääntynyt selvästi eniten, yli 50 %	perustelemisesta säädetään hallintolaissa		valtionosuudet yhdistetään puitelain	subjektiivinen oikeus saada tarvittaessa	tehdyssä selvityksessä yhtenä keskeisenä	järjestäjäkohtaisen yksikköhinnan laskenta		psykologi-, kuraattori- ja terapiapalveluita. 46
7	oppilasmäärän kasvu on kuitenkin hidastunut. 27	hallintopäätös perusteluineen		hallinnonalakohtaisten valtionosuuksien	ehkäisevät sekä poistavat oppimisen	vain 2 % romanilapsista osallistui	vahvistaa perusopetuksen		oppilashuollon palvelujen riittävydessä
8	2005 erityisoppilaiden määrä lisääntyi 9 %.	henkilökohtainen opetuksen järjestämistä		uudistetaan vuoden 2010 alusta. 64	kuuluvat osa-aikainen erityisopetus ja	osallistuneista romanilapsista 50 %	yksikköhinta perustuu keskimääräisiin		tarvitsemiinsa oppilashuollon
9	kokonaisoppilasmäärä on vähentynyt vuodesta	enää tarvetta erityisopetukseen, tulee		valtionosuudet yhdistetään. 64	tarvitsevat oppilaat, joiden kasvun,	koko ikäluokan vastaavat osuudet	yksikköhinnat perustuvat vuoden 2003		
	määrä on kasvanut	seudullisten palvelujen		esi- ja perusopetusta ja	piiriin kuuluvat oppilaat,	kohentamiseen pyritään	perusopetuksen		

yhäteiset teemat mä. kasvu ja opett. koulut. D teemat

Ready 100%