

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Perusopetuksen alueellinen tasa-arvoisuus

2018

Kaupunkitarkastajat Tarja Palomäki ja Harri Hynninen

Sisällys

1. Arvioinnin taustatiedot	3
1.1. Arvioinnin tavoite ja laajuus	3
1.2. Arvioinnin kohde ja taustatiedot	3
1.3. Arviointikysymykset ja -kriteerit	3
1.4. Arvioinnin aineistot ja menetelmät	3
2. Havainnot	4
2.1. Yleinen, tehostettu ja erityinen tuki alueellisesti	4
2.2. Opetuksen laatu alueellisesti	22
2.2.1. Lähikoulujen saavutettavuus	55
2.3. Perusopetuksen oppilashuolto alueellisesti	58
2.4. Positiivinen diskriminaatio alueellisesti	69
2.5. Kokoavat havainnot	78
3. Johtopäätökset	86
4. Toimenpide-esitys ja lisätiedot	89
Lähteet	90
Liitteet	91

1. ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT

1.1. Arvioinnin tavoite ja laajuus

Tavoitteena oli arvioida, onko perusopetus alueellisesti tasa-arvoista. Arvioinnissa selvitettiin, miten perusopetuksessa mitataan laatua, miten yleinen, tehostettu ja erityinen tuki, oppilashuollon palvelut sekä positiivisen diskriminaation määrärahat ovat jakautuneet alueittain. Tämän jälkeen tarkasteltiin, onko näissä tekijöissä alueellisia eroja ja mistä erot johtuvat.

1.2. Arvioinnin kohde ja taustatiedot

Arvioinnin kohteena oli perusopetuksen alueellinen tasa-arvoisuus. Kaupunkistrategian mukaan helsinkiläisillä tulee olla tasa-arvoiset koulutusmahdollisuudet, Helsinki huolehtii erityistä tukea tarvitsevien opetuksesta, ja jokaisella helsinkiläisellä tulee olla mahdollisuus saavuttaa potentiaalinsa oppimisessa. Lisäksi kaupunkistrategian mukaan väestöryhmien erot tulee tunnistaa ja palveluja kohdentaa erityistä tukea tarvitseville ja korkean riskin kohderyhmille. Arvioinnissa alueellista tasa-arvoa tarkasteltiin peruskoulujen aluejaon eli viiden perusopetusalueen mukaisesti. Ruotsinkieliset palvelut olivat mukana siltä osin kuin tietoja oli saatavilla.

1.3. Arviointikysymykset ja –kriteerit

Arvioinnin pääkysymyksenä esitettiin, onko perusopetus alueellisesti tasa-arvoista.

Osakysymyksinä oli:

1. Onko yleinen, tehostettu ja erityinen tuki alueellisesti tasa-arvoista?
2. Onko perusopetuksen laatu alueellisesti tasa-arvoista?
3. Onko perusopetuksen oppilashuolto alueellisesti tasa-arvoista?
4. Onko positiivisen diskriminaation määrärahat jaettu tarpeen mukaisesti tukien perusopetuksen tasa-arvoa?

Ensimmäisen osakysymyksen osalta selvitettiin perusopetuksen laatumittarit ja -kriteerit sekä verrattiin näitä alueellisesti. Tämän jälkeen todettiin mahdolliset alueelliset laatuerot. Toisen osakysymyksen osalta selvittiin, onko yleistä, tehostettua ja erityistä tukea saatavilla tarpeen mukaisesti. Saatavuudesta tehtiin perusopetuksen koulujen asiantuntijoille ja rehtoreille tietopyyntö ja kysely. Kolmannen osakysymyksen osalta selvitettiin oppilashuollon palvelut. Selvitettiin, onko oppilashuollon resursseja, kuten psykologi-, kuraattori- ja kouluavustajapalveluja saatavilla tarpeeseen nähden alueellisesti yhtä paljon. Tässä hyödynnettiin olemassa olevia tilastoja. Neljännen osakysymyksen osalta selvitettiin, onko positiivisen diskriminaation määrärahat jakautuneet tarpeen mukaisesti ja vaikuttavasti. Vaikuttavuudesta tehtiin perusopetuksen koulujen rehtoreille kysely.

1.4. Arvioinnin aineistot ja menetelmät

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Arviointiaineistona oli kirjallinen materiaali, tilastot, kyselyt, tietopyynnöt ja haastattelut. Perusopetuksen asiantuntijoille ja rehtoreille tehtiin sähköinen kysely, jossa haettiin vastauksia osakysymyksiin. Tarkastuslautakunnan 2. toimikunta teki arviointikäynnin kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle syksyllä 2018. Arviointikäynnillä saatu materiaali oli osa arviointiaineistoa.

Perusopetuksen koulujen rehtoreille lähetettiin sähköinen kysely koskien perusopetuksen alueellista tasa-arvoa. Rehtoreiden sähköpostilista saatiin kasvatuksen ja koulutuksen toimialalta, ja sen mukaisesti kysely lähetettiin kaikille perusopetuksen koulujen rehtoreille, joita oli kaikkiaan 93. Sama henkilö voi olla rehtorina useamassa koulussa. Vastauksia saatiin 61 kpl. Vastausprosentti oli 66.

Tässä arvioinnissa kyselystä käytetään nimitystä rehtorikysely. Kyselyssä oli neljä pääkohtaa, jotka olivat 1) perusopetuksen laatu, 2) yleinen, tehostettu ja erityinen tuki, 3) oppilashuolto ja 4) positiivisen diskriminaation määrärahat perusopetuksessa.

Vastausjakauma oli seuraava: Alue 1 Itäinen 18,0 prosenttia (11 kpl), alue 2 Koillinen 19,7 prosenttia (12 kpl), alue 3 Länsi-Pohjoinen 23 prosenttia (14 kpl), alue 4 Etelä-Keskinen 26,2 prosenttia (16 kpl), alue 5 Kaakko 8,2 prosenttia (5 kpl), ruotsinkieliset koulut 4,9 prosenttia (3 kpl).

2. HAVAINNOT

2.1. Yleinen, tehostettu ja erityinen tuki alueellisesti

Lainsäädäntötausta

Yleistä, tehostettua ja erityistä tukea säännellään perusopetuslain (POL)¹ 16, 17 ja 30 pykälässä.

Tukiopetus ja osa-aikainen erityisopetus

POL:n 16 §:n mukaan oppilaalla, joka on tilapäisesti jäänyt jälkeen opinnoissaan tai muutoin tarvitsee oppimisessaan lyhytaikaista tukea, on oikeus saada tukiopetusta. Oppilaalla, jolla on vaikeuksia oppimisessaan tai koulunkäynnissään, on oikeus saada osa-aikaista erityisopetusta muun opetuksen ohessa.

Tehostettu tuki

POL:n mukaan oppilaalle, joka tarvitsee oppimisessaan tai koulunkäynnissään säännöllistä tukea tai samanaikaisesti useita tukimuotoja, on annettava tehostettua tukea hänelle tehdyn oppimissuunnitelman mukaisesti. Oppimissuunnitelma on laadittava, jollei siihen ole ilmeistä estettä, yhteistyössä oppilaan ja huoltajan sekä tarvittaessa oppilaan muun laillisen edustajan kanssa. Tehostettu tuki sisältää oppilaalle annettavia, erityisesti 16, 31 ja 31 a §:ssä tarkoitettuja tukimuotoja sekä tarvittavia pedagogisia järjestelyjä. Tehostetun tuen ja oppimissuunnitelman keskeisestä sisällöstä määrätään opetussuunnitelman perusteissa.

Erityinen tuki

¹ Perusopetuslaki 21.8.1998/628.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

POL:n mukaan erityinen tuki muodostuu erityisopetuksesta ja muusta tämän lain mukaan annettavasta tuesta. Erityisopetus järjestetään oppilaan etu ja opetuksen järjestämisedellytykset huomioon ottaen muun opetuksen yhteydessä tai osittain tai kokonaan erityisluokalla tai muussa soveltuvassa paikassa.

POL:n mukaan erityisen tuen antamiseksi opetuksen järjestäjän tulee tehdä kirjallinen päätös, jota tarkistetaan ainakin toisen vuosiluokan jälkeen sekä ennen seitsemännelle vuosiluokalle siirtymistä. Erityisen tuen antamista koskevassa päätöksessä on määrättävä oppilaan pääsääntöinen opetusryhmä, mahdolliset tulkitsemis- ja avustajapalvelut sekä muut 31 §:ssä tarkoitetut palvelut sekä tarvittaessa 1 momentissa tarkoitettu oppilaan opetuksen poikkeava järjestäminen.

POL:n mukaan ennen erityistä tukea koskevan päätöksen tekemistä opetuksen järjestäjän on kuultava oppilasta ja tämän huoltajaa tai laillista edustajaa siten kuin hallintolain 34 §:ssä säädetään sekä hankittava oppilaan opetuksesta vastaavilta selvitys oppilaan oppimisen etenemisestä ja oppilashuollon ammattihenkilöiden kanssa moniammatillisena yhteistyönä tehty selvitys oppilaan saamasta tehostetusta tuesta ja oppilaan kokonaistilanteesta sekä tehtävä näiden perusteella arvio erityisen tuen tarpeesta (*pedagoginen selvitys*). Pedagogista selvitystä on tarvittaessa täydennettävä psykologisella tai lääketieteellisellä asiantuntijalausunnolla tai vastaavalla sosiaalisella selvityksellä.

POL:n mukaan erityistä tukea koskevan päätöksen toimeenpanemiseksi oppilaalle on laadittava henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma. Suunnitelma on laadittava, jollei siihen ole ilmeistä estettä, yhteistyössä oppilaan ja huoltajan tai tarvittaessa oppilaan muun laillisen edustajan kanssa. Suunnitelmasta on käytävä ilmi oppilaan erityistä tukea koskevan päätöksen mukaisen opetuksen ja muun tuen antaminen. Suunnitelma tarkistetaan tarvittaessa, kuitenkin vähintään kerran lukuvuodessa, oppilaan tarpeiden mukaiseksi. Suunnitelman keskeisestä sisällöstä määrätään opetussuunnitelman perusteissa.

Oikeus saada opetusta

POL:n mukaan opetukseen osallistuvalla on työpäivinä oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta, oppilaanohjausta sekä riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä. Opetusryhmät tulee muodostaa siten, että opetuksessa voidaan saavuttaa opetussuunnitelmassa asetetut tavoitteet.

Yleinen, tehostettu ja erityinen tuki valtakunnallisesti

Valtakunnallisesti peruskoulun oppilaista 17,5 prosenttia sai tehostettua tai erityistä tukea syksyllä 2017. Tehostettua tukea sai 54 300 eli 9,7 prosenttia peruskoulun oppilaista ja erityistä tukea 43 100 eli 7,7 prosenttia peruskoulun oppilaista. Tehostetun tuen oppilaiden osuus kasvoi edellisvuodesta 0,8 prosenttiyksikköä ja erityisen tuen oppilaiden osuus 0,3 prosenttiyksikköä.²

² http://tilastokeskus.fi/til/erop/2017/erop_2017_2018-06-11_tie_001_fi.html?ad=notify

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Tehostetun tuen oppilaista poikia oli 64 prosenttia ja tyttöjä 36 prosenttia. Erityistä tukea saaneista poikia oli 71 ja tyttöjä 29 prosenttia. Syksyllä 2017 oppilaita peruskoulun esi-, perus- ja lisäopetuksessa oli 556 700, joista poikia 51 prosenttia ja tyttöjä 49 prosenttia.³

Tehostettua tukea syksyllä 2017 saaneista oppilaista 74 prosentilla tukeen sisältyi osa-aikaista erityisopetusta, 55 prosentilla tukiovetusta ja 38 prosentilla avustaja- ja/tai tulkitsemispalveluja. Erityistä tukea saaneista oppilaista 40 prosentilla tukeen sisältyi osa-aikaista erityisopetusta, 36 prosentilla tukiovetusta ja 58 prosentilla avustaja- ja/tai tulkitsemispalveluita.⁴

Valtakunnallisesti lukuvuonna 2016-2017 osa-aikaista erityisopetusta sai kaikkiaan 120 100 oppilasta, mikä oli 22 prosenttia syksyn 2016 peruskoululaisista. Osuus on laskenut edellisestä lukuvuodesta.⁵

Syksyllä 2016 osa-aikainen erityisopetus sisältyi 37 100 oppilaan tehostettuun tukeen ja 15 700 oppilaan erityiseen tukeen. Vähennyslaskun avulla voidaan päätellä, että osa-aikaista erityisopetusta lukuvuonna 2016-2017 saaneista 120 100 oppilaasta noin 67 300 eli 56 prosenttia sai osa-aikaista erityisopetusta yleisenä tukena.⁶

Yleinen, tehostettu ja erityinen tuki Helsingin perusopetuksessa

Helsingin peruskoulut edistävät toiminnassaan tasa-arvoa, yhdenvertaisuutta ja oikeudenmukaisuutta. Opetus- ja kasvatustyössä noudatetaan inklusion periaatetta: koulun toiminta on esteetöntä ja mahdollistaa kaikkien oppilaiden hyvän osaamisen.⁷

Kaikissa Helsingin kouluissa oppilaalle annetaan omassa koulussa tarvittaessa yleistä, tehostettua tai erityistä tukea. Oppilaan saama tuki on joustavaa, pitkäjänteisesti suunniteltua ja tarpeen mukaan muuttuvaa. Tukea annetaan niin kauan sekä sen tasoisena ja muotoisena kuin se on tarpeellista ja heti tuen tarpeen ilmetessä. Opetussuunnitelman mukaisesti tuki toteutetaan aina ensisijaisesti oppilaan lähikoulussa.⁸

³ http://tilastokeskus.fi/til/erop/2017/erop_2017_2018-06-11_tie_001_fi.html?ad=notify

⁴ http://tilastokeskus.fi/til/erop/2017/erop_2017_2018-06-11_tie_001_fi.html?ad=notify

⁵ http://tilastokeskus.fi/til/erop/2017/erop_2017_2018-06-11_tie_001_fi.html?ad=notify

⁶ http://tilastokeskus.fi/til/erop/2017/erop_2017_2018-06-11_tie_001_fi.html?ad=notify

⁷ Helsingin kaupungin peruskoulujen opetussuunnitelma, 2016.

⁸ Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynnillä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle 24.9.2018 saatu tieto.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Helsingissä pedagoginen tuki perusopetuksessa on kuvattu seuraavasti:⁹

Laadukas perusopetus. Yleinen tuki.	➤ Kaikille oppilaille, jotka tarvitsevat tukea silloin tällöin. ➤ Kehitetään tietoisesti opetusta ja toimintakulttuuria. ➤ Tehdään jotakin toisin.		Tuen tarpeen arviointi aina tuen tarpeen muuttuessa ja perusopetuslain mukaan toisen vuosiluokan jälkeen ja ennen seitsemännelle vuosiluokalle siirtymistä.	Perusopetuslaissa säädettyjä tukimuotoja kuten tukiopetus, osa-aikainen erityisopetus, tulkitsemis- ja avustajapalvelut voi käyttää kaikilla kolmella tuen tasolla sekä yksittäin että samanaikaisesti toisiaan täydentävinä.
Tehostettu tuki	➤ Niille oppilaille, jotka tarvitsevat säännöllistä tukea ja useita tukimuotoja yhtä aikaa. ➤ Perustuu pedagogiseen arvioon ➤ Toimeenpannaan oppimissuunnitelmalla. ➤ Tehdään enemmän toisin.			
Erityinen tuki	➤ Niille oppilaille, joilla tuen tarve on huomattava ja pitkäaikainen. ➤ Perustuu pedagogiseen selvitykseen. ➤ Erityisen tuen päätös. ➤ Toimeenpannaan HOJKS:lla. ➤ Tehdään intensiivisemmin toisin.			

Kuvio 1 Pedagoginen tuki perusopetuksessa.¹⁰

Tilastokeskuksen tilastojen mukainen kehitys tuen saajissa Helsingissä

Oppimisen ja koulunkäynnin tuen kolme tasoa ovat yleinen, tehostettu ja erityinen tuki. Näistä oppilas voi saada kerrallaan vain yhden tasoista tukea. Tilastokeskuksen laatima peruskoulun erityisopetustilasto sisältää tietoja enimmäkseen tehostetusta ja erityisestä tuesta. Tilastossa on lisäksi tietoa yleisenä tukena järjestetystä osa-aikaisesta erityisopetuksesta.¹¹

Tilastokeskus tilastoi peruskoulujen tehostettua ja erityistä tukea saaneet oppilaat ja kaikki peruskoulun oppilaat. Aluetietona on oppilaitoksen sijaintialue vuoden 2017 kuntaluokituksen mukaan. Tilastokeskuksen mukaan Helsingissä tehostettua tukea saaneiden oppilaiden määrä kasvoi vuosien 2016-2017 aikana 15,4 prosenttia ja erityinen tuki kasvoi 9 prosenttia. Samana ajanjaksona oppilasmäärä kasvoi 3,4 prosenttia (taulukko 1).

Taulukko 1 Tehostettua ja erityistä tukea saaneet Helsingin peruskoulun oppilaat 2011-2017.
Lähde: Tilastokeskus.

⁹ Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynnillä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle 24.9.2018 saatu tieto.

¹⁰ http://www.socca.fi/files/7363/Oppimisen_tuki_Heidi_Roponen_ja_Pia_Hakkari.pdf

¹¹ http://tilastokeskus.fi/til/erop/2017/erop_2017_2018-06-11_tie_001_fi.html?ad=notify

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Helsinki								
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Muutos %
Vuosiluokat yhteensä								
Tehostettua tukea saaneet yhteensä	1929	1831	2051	2497	2931	2864	3305	15,4
Tehostettua tukea saaneet pojat	1270	1242	1294	1575	1867	1818	2037	12,0
Tehostettua tukea saaneet tytöt	659	589	757	922	1064	1046	1268	21,2
Erityistä tukea saaneet yhteensä	4553	4422	4394	4514	4674	4886	5324	9,0
Erityistä tukea saaneet pojat	3297	3144	3122	3195	3337	3490	3821	9,5
Erityistä tukea saaneet tytöt	1256	1278	1272	1319	1337	1396	1503	7,7
Kaikki oppilaat yhteensä	46064	46185	46807	47645	48719	49779	51450	3,4
Kaikki oppilaat, pojat	23504	23437	23753	24220	24740	25309	26170	3,4
Kaikki oppilaat, tytöt	22560	22748	23054	23425	23979	24470	25280	3,3

Tilastokeskuksen tilastojen mukaan osa-aikaisen erityisopetuksen oppilaiden osuus kaikista oppilaista väheni lukukaudesta 2015/2016 lukukauteen 2016/2017. Osa-aikaisessa erityisopetuksessa lukuvuonna 2016/2017 oli 10535 oppilasta eli 21,2 prosenttia kaikista oppilaista (taulukko 2).

Taulukko 2 Osa-aikaisen erityisopetuksen oppilaat 2010/2011 - 2016/2017 Helsingissä.
Lähde Tilastokeskus.

Helsinki							
Tilastokeskus:	2010 /	2011 /	2012 /	2013 /	2014 /	2015 /	2016 /
Vuosiluokat yhteensä	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Osa-aikaisen erityisopetuksen oppilaat	11252	11134	11618		11375	11121	10535
Kaikki peruskoulun oppilaat syyslukukaudella	46322	46064	46185		47645	48719	49799
Osa-aikaisen erityisopetuksen oppilaiden osuus kaikista oppilaista %	24,3	24,2	25,2		23,9	22,8	21,2

Tuen saajat kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tilaston mukaan

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan mukaan perusopetuksessa tilastointipäivänä 20.9.2017 yleistä tukea sai 81 prosenttia oppilaista, tehostettua tukea sai seitsemän prosenttia oppilaista, 9-vuotista erityistä tukea sai 10 prosenttia oppilaista ja 11-vuotista erityistä tukea sai kaksi prosenttia oppilaista.¹²

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan mukaan erityisopetus ei ole sidottu paikkaan vaan se on palvelu. Koulutuspalvelut ja oppilaan tarvitsemat tukitoimet tuodaan oppilaan luo. Erityisopetus on palvelu, joka voidaan järjestää yleisopetuksena joustavin opetusjärjestelyin.¹³

¹² Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynnillä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle 24.9.2018 saatu tieto.

¹³ Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynnillä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle 24.9.2018 saatu tieto.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan mukaan perusopetuksen erityisopetus on järjestetty kolmella tavalla. Opetus voidaan antaa erityisluokassa, erityiskoulussa tai integroituna tavalliseen opetukseen. Erityisopetuksessa olevista oppilaista 50 prosenttia oli erityisluokkien oppilaita, yhdeksän prosenttia oli erityiskoulujen oppilaita ja 41 prosenttia oli integroituja oppilaita.¹⁴ Etenkin etelä-keskisellä alueella oppilaita ei ole haluttu sijoittaa erityisluokille, vaan on integroitu.¹⁵

Helsingin kaupungin peruskoulujen erityisluokilla olevien oppilaiden määrät alueellisesti on kuvattu alla (taulukko 3). Luvut sisältävät esi- ja lisäopetuksen oppilaat, mutta ei erityiskoulujen oppilaita.¹⁶

Taulukko 3 Kaupungin peruskoulujen erityisluokilla olevien oppilaiden määrät ja osuus kokonaisoppilasmäärästä (sis. esi- ja lisäopetuksen oppilaat, ei erityiskoulujen oppilaita).¹⁷

Alue	Kokonais- oppilasmäärä	Oppilasmäärä erityisluokilla	Erityisluokilla olevien oppilaiden %- osuus
POP 1, idän koulut	8573	624	7,3
POP 2, koillisen koulut	7881	551	7,0
POP 3, länsi-pohjoisen	8636	438	5,1
POP 4, etelä-keskisen	8904	402	4,5
POP 5, kaakon koulut	3929	245	6,2
Yhteensä	37923	2260	

Taulukon 3 mukaan määrällisesti ja suhteellisesti eniten oppilaita erityisluokilla oli idän alueen kouluissa eli 7,3 prosenttia. Myös koillisen alueen kouluissa oli paljon (7 prosenttia) erityisluokilla olevia oppilaita. Suhteellisesti vähiten erityisluokilla olevia oppilaita oli etelä-keskisen alueen kouluissa (4,5 prosenttia).

Poikien osuus erityisluokissa oli yli 70 prosenttia ja vastaavasti tyttöjen noin 30 prosenttia (taulukko 4).

Taulukko 4 Erityisluokissa opiskelevat sukupuolen mukaan.¹⁸

Sukupuoli	9-vuotinen	11-vuotinen	Vaikeimmin vammaiset	Keskiarvo
Tytöt %	28	29	31	29,3
Pojat %	72	71	69	70,7

¹⁴ Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynnillä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle 24.9.2018 saatu tieto.

¹⁵ Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynnillä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle 24.9.2018 saatu tieto.

¹⁶ Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynnillä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle 24.9.2018 saatu tieto.

¹⁷ Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynnillä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle 24.9.2018 saatu tieto.

¹⁸ Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynnillä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle 24.9.2018 saatu tieto.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Idän alueen kouluissa oli eniten integroituja oppilaita (6,8 prosenttia). Suhteellisesti vähiten integroituja oppilaita oli etelä-keskisen alueen kouluissa (taulukko 5). Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan vuoden 2018 tulosbudjetin mukaan, suurin osa erityisoppilaista saa luokkamuotoista erityisopetusta ja vastaavasti integraatio-oppilaita on vähemmän. Tavoitteena on muuttaa tätä suhdetta toisinpäin¹⁹.

Taulukko 5 Kaupungin peruskoulujen integraatio-oppilaiden määrä ja osuus kokonaisoppilasmäärästä, vuosiluokat 1-9.²⁰

Alue	Kokonaisoppilasmäärä	Integraatio-oppilaiden määrä	Integraatio-oppilaiden %-osuus
POP 1, idän koulut	8566	582	6,8
POP 2, koillisen koulut	7870	426	5,4
POP 3, länsi-pohjoisen koulut	8619	389	4,5
POP 4, etelä-keskisen koulut	8888	322	3,6
POP 5, kaakon koulut	3915	193	4,9
Yhteensä	37858	1912	

Helsingin perusopetuksessa erityisen tuen oppilaiden osuus lisääntyy luokka-asteen edetessä, poikkeuksena 5 luokka, jossa heitä oli hieman vähemmän kuin edellisellä luokka-asteella 4 (taulukko 6).²¹

Taulukko 6 Erityisen tuen oppilaiden osuus eri luokilla, syksyllä 2017.²²

Tilanne syksy 2017	1 lk	2 lk	3 lk	4 lk	5 lk	6 lk	7 lk	8 lk	9 lk
Erityisen tuen oppilaiden %-osuus eri luokilla	9,6	10,7	11,3	12,0	10,4	12,2	14,7	14,7	15,4

Vuoden 2011 alusta lukien perusopetuslaki muuttui liittyen oppimisen ja koulunkäynnin tukeen. Lain muutoksen peruslähdekohtana oli mahdollistaa varhainen puuttuminen ennaltaehkäisevän moniammatillisen yhteistyön keinoin. Tavoitteena oli oppilaan tuen siirtyminen kohti lapsen varhaisempia ikävuosia.²³ Taulukon 6 mukaan tuki ei ole siirtynyt tavoitteen mukaisesti eli siten että ensimmäisillä vuosiluokilla tukea annetaan eniten ja viimeisillä vuosiluokilla vähiten. Tällä hetkellä eniten tukea annetaan viimeisillä eikä ensimmäisillä vuosiluokilla.

¹⁹ Helsingin kasvatuksen ja koulutuksen toimialan vuoden 2018 tulosbudjetti.

²⁰ Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynnillä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle 24.9.2018 saatu tieto.

²¹ Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynnillä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle 24.9.2018 saatu tieto.

²² Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynnillä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle 24.9.2018 saatu tieto

²³ HE 109/2009 vp (mukailtu).

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Taulukko 7 Peruskoulujen erityisopettajat alueittain²⁴

Kasken peruskoulujen erityisopettajat alueittain, tilanne 30.9.2018	Vakinaiset	Määräaikai- set	Yhteensä	Työllistetyt	Kaikki yhteensä	Osuus % kaikista erityisopet- tajista
Ruotsinkieliset, yhteensä	15	11	26	0	26	4 %
Alue 1, idän koulut	87	30	117	0	117	20 %
Alue 2, koillisen koulut	91	44	135	0	135	23 %
Alue 3, länsi-pohjoisen kou	88	23	111	0	111	19 %
Alue 4, etelä-keskisen kou	76	19	95	0	95	16 %
Alue 5, kaakon koulut	65	30	95	0	95	16 %
Kaikki yhteensä	422	157	579	0	579	100 %

Koillisella, itäisellä ja länsi-pohjoisella alueella on eniten erityisopettajia. Näillä alueilla oli myös määrällisesti eniten erityisluokilla olevia oppilaita.

Erityiskoulut

Kaupunkitasoista palvelua tarjoavat kaupungin erityiskoulut, joita on seitsemän. Koulut ovat Karviaisten koulu, jossa erityisluokkia seitsemän, Lemmilän koulu, jossa erityisluokkia on kaksi, Neulakallion koulu, jossa erityisluokkia on viisi, Outamon koulu, jossa erityisluokkia on neljä, Solakallion koulu, Sophia Mannerheimin koulu, jossa erityisluokkia on neljätoista ja Toivolan koulu, jossa erityisluokkia on 10. Erityiskouluissa on siis 42 erityisluokkaa. Tilastointipäivänä 20.9.2017 oppilaita vuosiluokilla 0-6 oli 167 oppilasta. Vuosiluokilla 7-9 oli 243 oppilasta. Yhteensä oppilaita oli 413.²⁵

Kaupungin koulujen erityisluokat alueellisesti

Erityisluokkaverkkoa tarkastetaan vuosittain. Suunnittelun lähtökohtana on tilastotieto siitä, kuinka paljon koulun oppilaaksi-ottoalueella on erityistä tukea erityisluokalla saavia/tarvitsevia oppilaita.²⁶

Tavoitteena on sijoittaa erityisluokat niihin kouluihin, joissa niitä ensisijaisesti tarvitaan. Erityisluokkaverkon suunnittelussa huomioidaan myös alueellinen kokonaistilanne niin, että oppilaiden koulumatka ei muodostu kohtuuttoman pitkäksi, vaikka erityisluokka sijaitsee muussa kuin oppilaan omassa lähikoulussa.²⁷

²⁴ Taloushallintopalvelut, keskitetyt palvelut/hr-järjestelmät, 4.10.2018.

²⁵ Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynnillä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle 24.9.2018 saatu tieto.

²⁶ Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynnillä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle 24.9.2018 saatu tieto.

²⁷ Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynnillä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle 24.9.2018 saatu tieto.

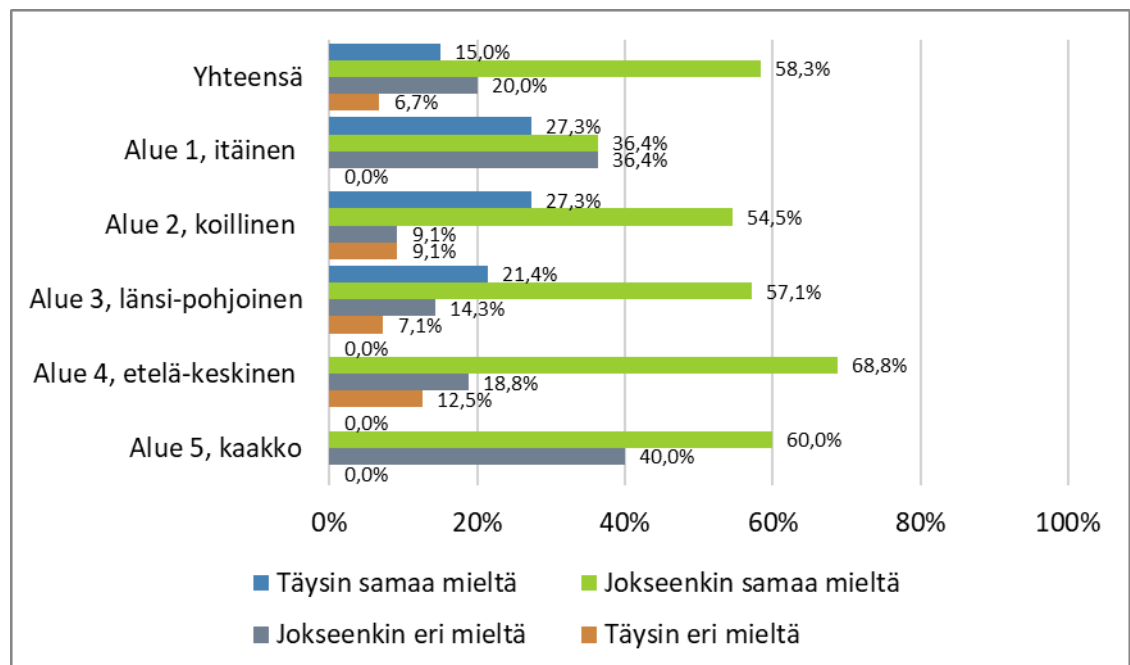
ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Myös vaativan erityisen tuen palveluita tarkastellaan alueellisen palvelun näkökulmasta samoin perustein. Mikäli vaativan erityisen tuen palvelua on tarpeen mukaisesti vähän, pyritään nämä erityisluokat sijoittamaan maantieteellisesti hyvien kulkuyhteyksien päähän tasaisesti kaupungin alueelle.²⁸

Idän alueella oli eniten alueellisia erityisluokkia, 66 luokkaa. Koillisella alueella oli 41 erityisluokkaa, länsi-pohjoisella alueella oli 31 erityisluokkaa ja vähiten alueellisia erityisluokkia oli etelä-keskisen alueella, 20 luokkaa.

Rehtoreilta kysyttiin, mitä mieltä olette väitteestä "erityisluokkia tarvittaisiin lisää". Vastaajien enemmistö, 73,3 prosenttia oli väitteen kanssa "jokseenkin tai täysin samaa mieltä" (kuvio 2).²⁹



Kuvio 2 Mitä mieltä olette väitteestä "erityisluokkia tarvittaisiin lisää"

Rehtoreilta pyydettiin perusteluja edellä mainittuun väitteeseen ja kysyttiin miksi erityisluokkia tarvitaan. Erään rehtorin vastauksen perusteella monet oppilaat hyötyvät pienistä opetusryhmistä. Jonossa on pienryhmää todella tarvitsevia lapsia. Kaikki eivät pysty opiskelemaan isossa ryhmässä, varsinkaan jos tuki pienryhmään verrattuna on liian vähäistä. Osa tarvitsee rauhallisempaa, ja ohjatumpaa ympäristöä ja tunteen siitä, että he kuuluvat johonkin ryhmään ja heidän tarpeensa otetaan riittävästi huomioon ja he saavat myös loistaa ajoittain. Osa lapsista voi niin huonosti, että tavallinenkaan erityisryhmä ei riitä, vaan oppilaat tarvitsisivat sairaalaopetusta tai tuettua erityisluokkaa tarpeen mukaan. Huonosti voivien oppilaiden määrä on kasvussa ja pulmat ovat moninaisia, joten integraatiotuki ei riitä. Muutamissa vastauk-

²⁸ Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynnillä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle 24.9.2018 saatu tieto.

²⁹ Rehtorikyselyn vastaus 30.11.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

sisä kerrottiin, että erityisluokkia ei tarvita, vaan pienempiä luokkakokoja, jotta voitaisiin muodostaa koulun sisällä omia erityisluokkia. Laaja-alaisia opettajia tarvitaan lisää, mutta ei siis välttämättä erityisluokkia.³⁰

Oppimisen ja koulunkäynnin tuki alueellisesti

Jokaisella perusopetusalueella on aluepäällikkö, joka toimii myös oman alueensa rehtorin esimiehenä. Jokaisella alueella on myös oma erityissuunnittelija, joka toimii alueen oppimisen ja koulunkäynnin tuen asiantuntijana.

Alueiden erityissuunnittelijoiden mukaan arviointihetkellä syksyllä 2018 peruskoulut ja oppilaat jakautuivat alueellisesti seuraavalla tavalla: ³¹

- idän alueella 1 oli 17 peruskoulua ja 8189 oppilasta,
- koillisen alueella 2 oli 16 peruskoulua ja 7951 oppilasta,
- länsi-pohjoisen alueella 3 oli 22 peruskoulua ja 9005 oppilasta,
- etelä-keskisen alueella 4 oli 21 peruskoulua ja 8904 oppilasta ja
- kaakon alueella 5 oli 11 peruskoulua ja 7157 oppilasta.

Suurin alue oli siis länsi-pohjoinen alue, toiseksi suurin etelä-keskinen alue, kolmanneksi suurin idän alue, neljänneksi suurin koillinen alue ja pienin kaakon alue. Suomenkielisiä peruskouluja oli siis 87 kpl ja oppilaita näissä oli 41 206.

Suomi toisena kielenä eli S2 -oppilaita oli idän alueella 38 prosenttia, koillisella alueella 22 prosenttia, länsi-pohjoisella alueella 16 prosenttia, etelä-keskisellä alueella 12 prosenttia, ja kaakon alueella 11 prosenttia. Eniten S2 -oppilaita oli siis idän, koillisen ja länsi-pohjoisen alueella. Vähiten S2 -oppilaita oli kaakon ja etelä-keskisen alueella.³²

Alueiden erityissuunnittelijoiden mukaan³³ yleisen, tehostetun ja erityisen tuen ohjeita on laadittu melko paljon. Käytössä on muun muassa seuraavat ohjeet: Erityisten apuvälineiden hankinta, erityisen tuen päätöksen valmistelu, erityiset opetusjärjestelyt, ohjauskäyntien ja tukijaksojen hakeminen, ote-opetus ja ohjaus vuosiluokilla 7-9, hakeutuminen Sophie Mannerheim koulun erityisluokille, hakeutuminen tuetulle erityisluokalle, opetuksen erityiset painoalueet eriyttämisen menetelminä, ohje poissaoloihin puuttumiseen, ja pedagoginen selvitys. Ohjeet löytyvät kaupungin Intranetistä. Alueilla toimitaan samojen ohjeiden ja sääntöjen mukaisesti, joten yleisen, tehostetun ja erityisen tuen tulisi olla alueellisesti samanlaista ja tasa-arvoista. Kaikilla viidellä alueella oli järjestetty vuoden 2018 aikana useita koulutustilaisuuksia liittyen yleiseen, tehostettuun ja erityiseen tukeen.

Erityisen tuen päätökset

³⁰ Rehtorikyselyn vastaus 30.11.2018.

³¹ Tarkastuslautakunnan tietopyyntö perusopetuksen alueiden erityissuunnittelijoille, 9.11.2018.

³² Tarkastuslautakunnan tietopyyntö perusopetuksen alueiden erityissuunnittelijoille, 9.11.2018.

³³ Tarkastuslautakunnan tietopyyntö perusopetuksen alueiden erityissuunnittelijoille, 9.11.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Alueiden erityissuunnittelijoiden mukaan erityisen tuen päätösten määrä ja kielteiset erityisen tuen päätökset alueellisesti tilanteessa 1.11.2018 oli seuraava:

Taulukko 8 Erityisen tuen päätösten määrä ja kielteiset päätökset 1.11.2018³⁴

Tilanne 1.11.2018	Oppilasmäärä	Erityisen tuen päätösten määrä (kpl)	Päätökset suhteessa oppilasmäärään	S2-oppilaiden osuus	Kielteiset erityisen tuen päätökset (kpl)
Alue 1 Itäinen alue	8189	1094	13,4 %	38,0 %	4
Alue 2 Koillinen alue	7951	1156	14,5 %	22,0 %	10
Alue 3 Länsi-Pohjoinen alue	9005	1032	11,5 %	16,0 %	13
Alue 4 Etelä-keskinen alue	8904	722	8,1 %	12,0 %	14
Alue 5 Kaakkoinen alue	7157	393	5,5 %	11,0 %	6
Yhteensä	41206	4397	10,7 %		47

Taulukon 8 mukaan erityisen tuen päätöksiä oli suhteessa eniten eli 14,5 prosenttia koillisella ja 13,4 prosenttia itäisellä alueella. S2-oppilaiden määrä oli suurinta itäisellä (38 prosenttia) ja koillisella (22 prosenttia) alueella.³⁵ Erityisen tuen päätöksiä vaikuttaisi olevan eniten alueilla, joissa oli eniten myös S2 -oppilaita.

Alueiden erityissuunnittelijoilta kysyttiin, ovatko erityisen tuen päätökset mielestänne hyvin perusteltuja. Erityissuunnittelijoiden mukaan³⁶ erityisen tuen päätökset ovat joko ”aina hyvin perusteltuja” tai ”useimmiten hyvin perusteltuja”. Muina vastausvaihtoehtona oli myös ”toisinaan hyvin perusteltuja” tai ”ei juuri koskaan hyvin perusteltuja”.

Erityissuunnittelijoiden mukaan tuen tarpeisiin vastataan samoilla periaatteilla koko kaupungissa ja tältä osin ei ole alueellisia eroja. Toisaalta tunnistetaan se seikka, että kaupungin alueet ovat erilaisia. Palveluja ja resursseja on suunnattu sinne, missä on tarvetta³⁷.

Taulukon 9 mukaan sekä tehostetun että erityisen tuen piirissä on enemmän poikia kuin tyttöjä joka alueella. Itäisellä alueella suhde jakautuu poikien ja tyttöjen kesken hivenen tasaisemmin kuin muilla alueilla. Etenkin erityisen tuen piirissä on suhteessa enemmän poikia kuin tyttöjä. Tuen piirissä olevien poikien ja tyttöjen suhde eri alueilla näyttää olevan samaa luokkaa. Suuria alueellisia eroja tehostetun ja erityisen tuen piirissä olevien poikien ja tyttöjen suhteessa ei näytä olevan (taulukko 9).

Taulukko 9 Tehostetun ja erityisen tuen piirissä olevat pojat ja tytöt 1.11.2018³⁸

³⁴ Tarkastuslautakunnan tietopyyntö perusopetuksen alueiden erityissuunnittelijoille, 9.11.2018.

³⁵ Tarkastuslautakunnan tietopyyntö perusopetuksen alueiden erityissuunnittelijoille, 9.11.2018.

³⁶ Tarkastuslautakunnan tietopyyntö perusopetuksen alueiden erityissuunnittelijoille, 9.11.2018.

³⁷ Tarkastuslautakunnan tietopyyntö perusopetuksen alueiden erityissuunnittelijoille, 9.11.2018.

³⁸ Tarkastuslautakunnan tietopyyntö perusopetuksen alueiden erityissuunnittelijoille, 9.11.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kuinka moni tuen piirissä olevista on poika/tyttö alueella	Tehostetun tuen piirissä			Erityisen tuen piirissä		
Tilanne 1.11.2018	Pojat	Tytöt	Yhteensä	Pojat	Tytöt	Yhteensä
Alue 1 Itäinen alue	58 %	42 %	100 %	71 %	29 %	100 %
Alue 2 Koillinen alue	63 %	37 %	100 %	69 %	31 %	100 %
Alue 3 Länsi-Pohjoinen alue	64 %	36 %	100 %	71 %	29 %	100 %
Alue 4 Etelä-keskinen alue	64 %	36 %	100 %	70 %	30 %	100 %
Alue 5 Kaakkoinen alue	63 %	37 %	100 %	70 %	30 %	100 %

Yleisen, tehostetun ja erityisen tuen erityissuunnittelijoiden resurssitoiveet poikkesivat jossain määrin alueittain toisistaan. Koillisella alueella koettiin, että kouluissa tarvittaisiin eniten lisää koulunkäyntiavustajien palveluja. Länsi-pohjoisen alueella tarvetta eniten olisi opettaja/erityisopettajaresurssille. Idän, etelä-keskisen, ja kaakon alueilla ei mainittu mitään tiettyä resurssia, vaan todettiin, että kaikkia resursseja (opettaja/erityisopettaja, psykologin/kuraattorin/muut oppilashuollon palvelut, koulunkäyntiavustajan, kouluterveydenhuollon) ja palveluja tarvittaisiin yhtä lailla lisää.³⁹

Perusopetuslain pykälät § 16-17 muuttuivat tehostetun ja erityisen tuen osalta vuonna 2010. Erityissuunnittelijat olivat vastauksissaan yksimielisiä siitä, että kouluissa käytetyt oppimisen ja koulunkäynnin tukikeinot ovat monipuolistuneet vuoden 2011 lakiuudistuksen myötä. Myös kolmiportaiseen toimintamalliin oltiin melko tyytyväisiä. Heidän vastauksensa mukaan kouluissa on tai osittain on selkeät toimintamallit oppimisen ja koulunkäynnin tukeen. Kolmiportaisen tuen malli ei ole vastauksen mukaan kaikilla alueilla ja kouluissa täysin valmis ja toimiva. Itäisellä ja kaakkosella alueella kolmiportaisen tuen toimintamalli oli melko useissa kouluissa (alle 50 %) valmis ja toimiva. Koillisella alueella toimintamalli oli kaikissa kouluissa (100 %) valmis ja toimiva. Länsi-pohjoisella ja etelä-keskisellä alueella toimintamalli oli useissa kouluissa (yli 50 %) valmis ja toimiva. Tehostetun ja erityisen tuen raja koettiin kaikilla alueilla erityissuunnittelijoiden mielestä selkeäksi alueen kouluissa. Alueiden erityissuunnittelijat kokivat, että kaikki yleistä, tehostettua tai erityistä tukea tarvitsevat pääsevät tuen piiriin. Perusteluina mainittiin lain mukaisuus eli laki vaatii, että tuen piiriin tulee päästä. Kaikilla alueilla erityissuunnittelijat olivat sitä mieltä, että alueen kouluissa oli mahdollista puuttua nopeasti tilanteeseen, jos havaitaan oppilaan tarvitsevan tukea oppimiseen ja koulunkäyntiin.⁴⁰

Erityisopetus

Kaupungin käytäntöjen mukaan erityisopettajat antavat tarvittaessa osa-aikaista erityisopetusta niille oppilaille, joilla oli oppimisen tai sopeutumisen vaikeuksia. Erityisopettaja opettaa aineenopettajan rinnalla samanaikaisesti tai oppilas opiskelee osa-aikaisesti pienryhmässä. Kokoaikainen erityisopetus edellyttää erityisopetus päätöstä. Erityisoppilaalle laaditaan tällöin henkilökohtainen opetuksen järjestämissuunnitelma (HOJKS), ja hänen edistymistään arvioidaan jatkuvasti. Yleisopetuksessa opiskeleva oppilas voi ajoittain opiskella myös pienemmissä ryhmissä.⁴¹

³⁹ Tarkastuslautakunnan tietopyyntö perusopetuksen alueiden erityissuunnittelijoille, 9.11.2018.

⁴⁰ Tarkastuslautakunnan tietopyyntö perusopetuksen alueiden erityissuunnittelijoille, 9.11.2018.

⁴¹ <https://www.hel.fi/peruskoulut/fi/koulut/kapylan-peruskoulu/opetus/tukea-oppilaalle/erityisopetus>

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Taulukon 10 mukaan koillisella ja itäisellä alueella on suhteessa eniten oppilaita osa-aikaisessa tai kokoaikaisessa erityisopetuksessa. Vähiten osa-aikaisessa erityisopetuksessa oppilaita on etelä-keskisellä alueella ja vähiten kokoaikaisessa erityisopetuksessa kaakkoisella alueella.

Taulukko 10 Alueiden oppilaat osa-aikaisessa ja kokoaikaisessa erityisopetuksessa⁴²

Kuinka moni alueen oppilas osa-aikaisessa tai kokoaikaisessa erityisopetuksessa, tilanne 1.11.2018.	Osa-aikaisessa erityisopetuksessa olevien osuus	Kokoaikaisessa erityisopetuksessa olevien osuus
Alue 1 Itäinen alue	18 %	16 %
Alue 2 Koillinen alue	19 %	15 %
Alue 3 Länsi-Pohjoinen alue	16 %	11 %
Alue 4 Etelä-keskinen alue	7 %	8 %
Alue 5 Kaakkoinen alue	10 %	5 %

Alueiden erityissuunnittelijoiden mukaan erityisopetuksen piiriin pääsee kaikki tukea tarvitsevat, koska tuen antaminen on lakisääteistä. Kysyttäessä erityisluokkaresurssista erityissuunnittelijat olivat hyvin vähän erimielisiä alueen resurssien riittävyydestä. Itäisellä ja länsi-pohjoisella alueella oltiin vain ”melko samaa mieltä” alueen erityisluokkaresurssien riittävyydestä, kun koillisella, etelä-keskisellä, ja kaakkoisella alueella oltiin ”täysin samaa mieltä” eli resurssien katsottiin olevat riittävät.⁴³

Perusopetuslain (21.8.1998/628) mukaan erityisopetus järjestetään oppilaan etu ja opetuksen järjestämisedellytykset huomioon ottaen muun opetuksen yhteydessä tai osittain tai kokonaan erityisluokalla tai muussa soveltuvassa paikassa. Erityissuunnittelijoilta kysyttiin, millaisia linjauksia alueellanne on tehty liittyen erityisopetuksen järjestämiseen. Erityissuunnittelijat toivat esille, että toimitaan perusopetuslain mukaan eli erityinen tuki järjestetään ensisijaisesti muun opetuksen yhteydessä. Opetus pyritään järjestämään ensisijaisesti integraatiotuen turvin. Arvio tehdään kuitenkin kunkin oppilaan kohdalla yksilöllisesti. Jokaisen oppilaan tilanne ja tuen tarve arvioidaan tapauskohtaisesti.⁴⁴

Alueiden erityissuunnittelijoiden mielestä erityisopetusta tai erityisopetuksen piiriin pääsyä tulisi kehittää lainsäädäntöä uudistamalla vastaamaan inklusiivista koulun kehittämistä. Lisäksi koulujen toimintaa tulisi kehittää ja mahdollistaa niin, että koulut pystyisivät järjestämään oman oppilaaksiottoalueen oppilaiden erityistä tukea.⁴⁵

Varhainen tuki

Oppimisen ja koulunkäynnin tukeen liittyvät perusopetuslain pykälät 16-17 muuttuivat vuoden 2011 alusta lukien. Lain muutoksen peruslähtökohtana oli mahdollistaa

⁴² Tarkastuslautakunnan tietopyyntö perusopetuksen alueiden erityissuunnittelijoille, 9.11.2018.

⁴³ Tarkastuslautakunnan tietopyyntö perusopetuksen alueiden erityissuunnittelijoille, 9.11.2018.

⁴⁴ Tarkastuslautakunnan tietopyyntö perusopetuksen alueiden erityissuunnittelijoille, 9.11.2018.

⁴⁵ Tarkastuslautakunnan tietopyyntö perusopetuksen alueiden erityissuunnittelijoille, 9.11.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

varhainen puuttuminen ennaltaehkäisevän moniammatillisen yhteistyön keinoin. Tavoitteena oli, että yleinen, tehostettu ja erityinen tuki siirtyy kohti lapsen varhaisempia ikävuosia.

Taulukon 11 mukaan eniten yleistä, tehostettua ja erityistä tukea annettiin yläkouluissa, lukuunottamatta itäistä aluetta, missä eniten tukea annettiin 6. vuosiluokalla ja länsi-pohjoisen aluetta, missä eniten tukea annettiin 3. vuosiluokalla. Vähiten yleistä, tehostettua ja erityistä tukea annettiin alakoulun 1. vuosiluokalla, lukuunottamatta länsi-pohjoisen aluetta, missä vähiten tukea annettiin 7. vuosiluokalla. Etelä-keskisen alueella ei pystytty vastaamaan, millä vuosiluokalla oppilaat saavat vähiten tukea.

Taulukko 11 Varhainen tuki: Yleinen, tehostettu ja erityinen tuki luokka-asteittain eri alueilla.

Tilanne 1.11.2018	Alue 1 Itäinen alue	Alue 2 Koillinen alue	Alue 3 Länsi- Pohjoinen alue	Alue 4 Etelä- Keskinen alue	Alue 5 Kaakkoinen alue
Millä vuosiluokalla (1-9 luokat) alueenne oppilaat saavat eniten yleistä, tehostettua ja erityistä tukea?	6. luokka	7. luokka	3. luokka	9. luokka	7. luokka
Millä vuosiluokalla (1-9 luokat) alueenne oppilaat saavat vähiten yleistä, tehostettua ja erityistä tukea?	1. luokka	1. luokka	7. luokka	Mahdoton vastata.	1. luokka
Mitä mieltä olette väitteestä "alueemme kouluissa osataan kolmiportaisen tuen prosessi siten, että koulut toimivat siinä riittävän ajoissa ". Vastausvaihtoehdot: täysin samaa mieltä, melko samaa mieltä, eos, melko eri mieltä, täysin eri mieltä.	Melko samaa mieltä	Täysin samaa mieltä	Melko samaa mieltä	Melko samaa mieltä	Melko samaa mieltä

Lain muutoksen peruslähtökohtana oli mahdollistaa varhainen puuttuminen ja tavoitteena oli, että tuki siirtyy kohti lapsen varhaisempia ikävuosia. Itäisen ja kaakkoisen alueen erityissuunnittelijan mukaan Helsingissä kehitetään opetusta varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle ja varhaisen puuttumisen merkitys on huomioitu kehittämisessä. Länsi-pohjoisen alueen erityissuunnittelijan mukaan tuki oli selkeästi siirtynyt varhaisempiin ikävuosiin. Etelä-keskisen alueen erityissuunnittelijan mukaan Helsin-

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

gissä kehitetään erityisen tuen jatkumoa varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle. Varhaisen puuttumisen toimintamallien kehittäminen on osana laajempaa kehittämissuoraa.⁴⁶

Tukitoimien kehittäminen

Alueiden erityissuunnittelijoiden mukaan perusopetuksen yleisen, tehostetun ja erityisen tuen kehittämiskohteita ovat lähikouluperiaatteen vahvistaminen, inklusiivisen koulun rakenteiden pohtiminen ja joustavuuden saaminen lain kirjauksiin. Lisäksi tulee kehittää joustavia opetusjärjestelyjä, yhteisopettajuutta, moniammatillisuutta ja monikulttuuristen lasten opettamista. Laaja-alaisen erityisopettajan työnkuvan kehittäminen koettiin myös tärkeäksi. Varhaista puuttumista ja tukea jo varhaiskasvatuksessa tulee kehittää vieläkin enemmän. Esi- ja alkuopetuksen yhteistyö ja niveltämisen kehittäminen sekä tuen jatkuminen toisella asteella edellyttävät kehittämistä. Koulupudokkuuden huomioiminen toisen asteen aloituksessa tulee huomioida. Aineopettajan valmiuksia oppilaan tukeen ja yhteisopettajuuteen/joustaviin opetusjärjestelyihin tulee myös kehittää. Lisäksi toivottiin kouluille resursseja per oppilas, jolloin koulu itse pystyisi suunnittelemaan ja rakentamaan tuen monipuolisesti ja joustavasti.⁴⁷

Rehtoreiden näkemyksiä oppimisen ja koulunkäynnin tuesta

Rehtoreille tehdyn kyselyn mukaan oppimisen tuen tarve on kasvanut rajusti ja nuoret oireilevat entistä enemmän. Erään rehtorin mielestä päätösvaltaa ja joustavuutta tulisi saada kouluille lisää. Rehtorit toivat kyselyssä esille, että tehostettu tuki ei tuo kouluun lisäresursseja, mikä on suuri epäkohta. Koulunkäynnin tuen tarve on suuri ja tarvetta on enemmän kuin voidaan tarjota.⁴⁸

Kysyttäessä rehtoreilta onko yleistä, tehostettua ja erityistä tukea riittävästi saatavilla noin 47 prosenttia rehtoreista vastasi "osittain", 30 prosenttia vastasi "ei" ja noin 22 prosenttia vastasi "kyllä" (kuvio 3). Kuvion 3 mukaan koillisella ja kaakkoisella alueella noin 40 prosenttia rehtoreista vastasi, että yleistä, tehostettua ja erityistä tukea ei ole riittävästi saatavilla. Myönteisimmin tuen riittävään saatavuuteen vastasivat länsi-pohjoisen alueen rehtorit, alueen rehtoreista 29 prosenttia vastasi kyllä, ko. kysymykseen. Kuviosta 3 voi päätellä, että kyselyyn vastanneiden rehtoreiden mielestä yleistä, tehostettua ja erityistä tukea koetaan olevan saatavilla eri tavoin eri alueilla.

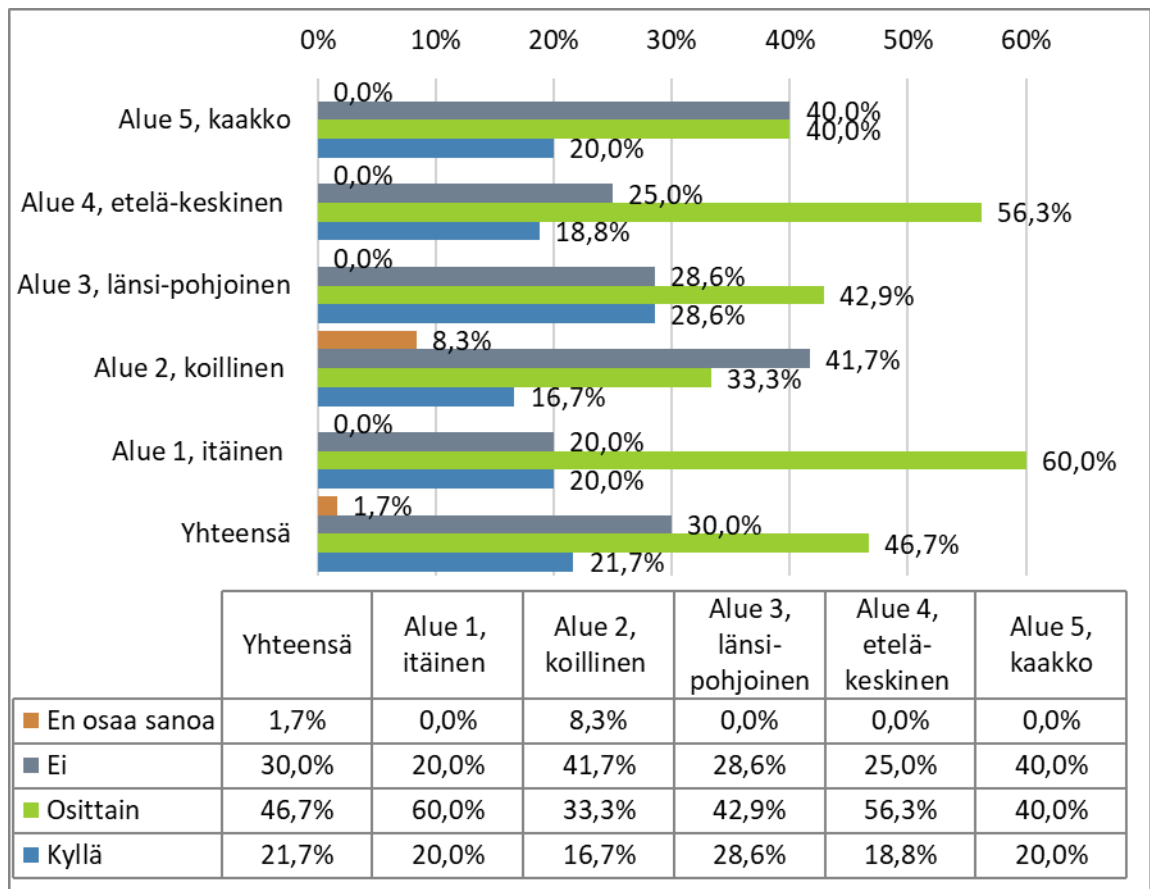
⁴⁶ Tarkastuslautakunnan tietopyyntö perusopetuksen alueiden erityissuunnittelijoille, 9.11.2018.

⁴⁷ Tarkastuslautakunnan tietopyyntö perusopetuksen alueiden erityissuunnittelijoille, 9.11.2018.

⁴⁸ Rehtorikyselyn vastaus 30.11.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)



Kuvio 3 Onko yleistä, tehostettua ja erityistä tukea riittävästi saatavilla, siten että kaikki tukea tarvitsevat saavat tukea⁴⁹

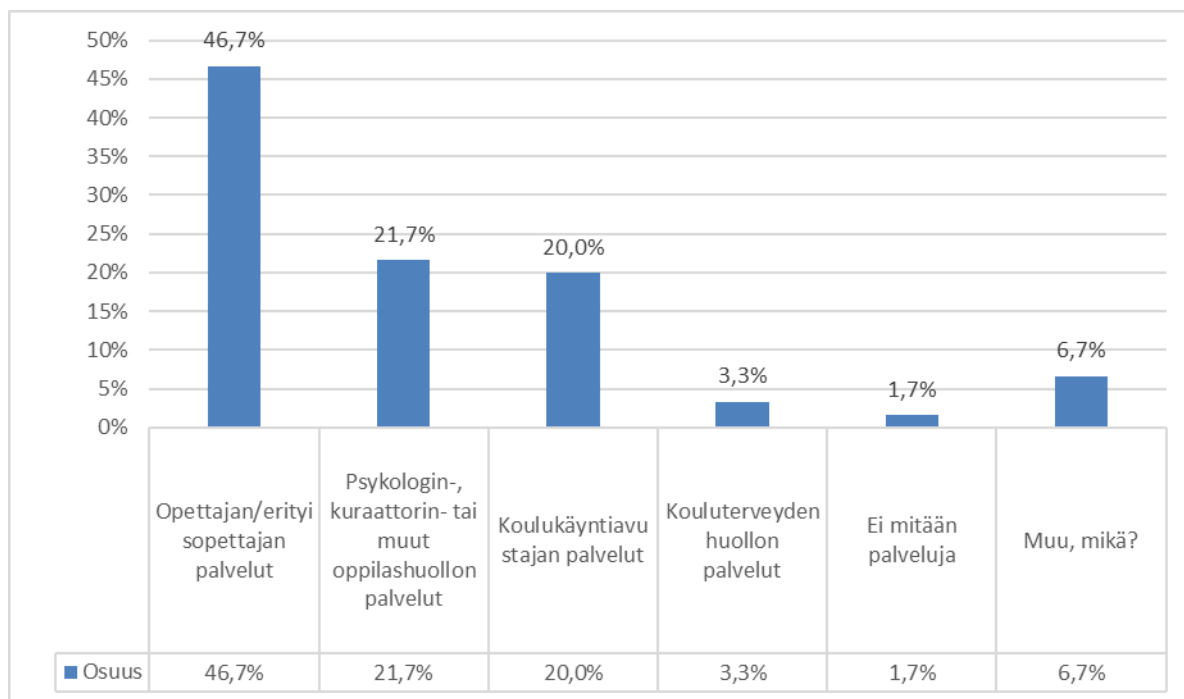
Rehtoreille tehdyn kyselyn mukaan opettajia/erityisopettajia tulisi olla kouluissa enemmän, mutta myös oppilashuoltoa ja avustajia tarvittaisiin lisää (kuvio 4).⁵⁰

⁴⁹ Rehtorikyselyn vastaus 30.11.2018.

⁵⁰ Rehtorikyselyn vastaus 30.11.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)



Kuvio 4 Mitä yleisen, tehostetun ja erityisen tuen palveluja tarvittaisiin eniten kouluissa lisää⁵¹

Rehtoreille tehdyn kyselyn mukaan luokalla voi olla viisikin yleisopetukseen integroitua erityisen tuen oppilasta. Tämä kuormittaa opettajaa huomattavasti. Mikään ei korvaa henkilökohtaista ohjausta, tukea ja kannustusta, joten aikuisten määrä kouluissa on ratkaiseva. Aikuisten määrän on oltava riittävä tukea tarvitsevia lapsia kohden, jotta voidaan turvata lapsen saama tuki ryhmämuotoisen opetuksen osana.⁵²

Erityisopettajan työkenttä on laaja

Rehtoreiden vastauksissa tuli esille (kuvio 4), että erityisopettajia pitäisi olla reilusti enemmän. Erityisopettajan osaaminen ja erityisyyden ymmärtäminen on tärkeä taito koulussa. Erityisopettajia, joilla ei ole omaa oppilasryhmää, tulisi olla kouluissa enemmän, sillä kouluissa on päivittäin tilanteita, että oppilas menettää malttinsa tai ei muusta syystä kykene opiskelemaan suuressa ryhmässä. Erään vastaajan mukaan laaja-alaisen erityisopettajan työkenttä on todella laaja ja tähän olisi hyvä saada lisäresursseja.⁵³

Koulunkäyntiavustaja jokaiseen kouluun

Rehtoreiden vastausten mukaan useampi oppilas tarvitsisi pienryhmäopetusta osan viikosta. Hyvän avustajan tuella sekä yksittäinen oppilas että opetusryhmä pystyvät paremmin keskittymään itse asiaan (kuvio 4). Avustajan apua tarvitaan työskentelyyn johdatteluun, tarkkaavaisuuden ylläpitoon, emotionaalsiin haasteisiin ja muun muassa eriyttämiseen. Rehtoreiden vastausten mukaan jokaiseen kouluun, koosta riippumatta, tulisi saada edes yksi koulunkäyntiavustaja yleisopetukseen. Tällä hetkellä

⁵¹ Rehtorikyselyn vastaus 30.11.2018.

⁵² Rehtorikyselyn vastaus 30.11.2018.

⁵³ Rehtorikyselyn vastaus 30.11.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

pienillä kouluilla ei ole yhtään. Erään vastaajan mukaan avustajien resurssit suuntautuvat suurelta osin erityisluokille. Tarvetta olisi myös yleisopetuksen ryhmille, koska integroitujen oppilaiden määrä on lisääntynyt. Joillakin kouluilla on se tilanne, että ei ole yhtään omaa koulunkäyntiavustajaa ja lupaa palkata Seuresta avustaja koululle anotaan vuosittain.⁵⁴

Oppilaat tarvitsevat psykososiaalista tukea

Pd -määrärahalla voi palkata lisää opettajia ja erityisopettajia, mutta psykologi- ja kuraattoripalveluja ei voi ostaa lisää. Koulut ovat hyvin erilaisessa asemassa keskenään psykologi- ja kuraattoripalvelujen osalta. Eräässä vastauksessa nostettiin esille, että psykologeilla ja kuraattoreilla on liian suuret oppilasmäärät. Oikea oppilasmäärä olisi vastaajan mukaan 500 oppilasta per kuraattori tai psykologi. Todettiin, että oppilashuollon palvelut ovat aliresursoituja tarpeeseen nähden. Nykyisellä moninaisella oppilas pohjalla työ kouluissa tulisi olla huomattavasti moniammatillisempaa.⁵⁵

Rehtoreiden vastauksissa kerrottiin, että oppilailla on monimuotoisia psykiatrisia pulmia, ja oppilaat tarvitsevat päivittäin paljon sekä psyykkistä että fyysistä henkilökohtaista ohjausta. Lasten moninaiset psyykkiset- ja ihmissuhdeongelmat ovat lisääntyneet. Vastauksessa toivottiin kouluihin psykiatrisia sairaanhoitajia. Lasten tarpeet aikuisten läsnäololle ovat kasvaneet ja psykiatriset tarpeet vaatisivat ammattiapua. Terveystieteiden työntekijän nähtiin olevan sidottu tarkastuksiin ja koululääkäri on koululla harvoin. Erään vastaajan mukaan kouluterveydenhuollon toimintatapoja tulisi muuttaa paljon kouluissa. Toisaalta oppilaat kaipaavat hoitopalveluja ja mieluummin lähelle. Tällä hetkellä hoitopalvelut eivät kohtaa oppilaan arkea. Eräässä vastauksessa kerrottiin, että kuraattori, psykologi ja eritoten kouluterveydenhoitaja ovat hyvin paljon pois koululta esimerkiksi muissa kouluissa, -tehtävissä tai sairaana. Koettiin, että tästä syystä oppilashuollon resursseja ei ole riittävästi.⁵⁶

Yleisen, tehostetun ja erityisen tuen kehittämiskohteita

Rehtoreilta kysyttiin, miten yleistä, tehostettua ja erityistä tukea tulisi kehittää tulevaisuudessa. Erään vastauksen mukaan pienryhmäisen opetuksen ja yleisopetuksen yhteistyö tulisi olla joustavampaa ja tiiviimpää. Koulut tulee olla tilojen puolesta sopivia yhteisopettajuuteen, mutta myös tarjota erillisiä tiloja eriyttämiseen ja pienryhmätyöhön. Rehtoreiden vastauksissa toivottiin samanaikaisuusopettajuutta siten, että kaikilla luokka-asteilla luokanopettajan työparina toimii laaja-alainen erityisopettaja, joka osallistuu opetuksen suunnitteluun, ja oppilaiden ryhmittelyyn.⁵⁷

Kouluissa tarvitaan läsnäolevia aikuisia ja psykiatrisia osaajia, joiden puoleen lapset ja nuoret voivat kääntyä saman tien, kun tulee tarve saada keskustella, saada lisätukea ja saada henkilökohtaista ohjausta opiskelussa. Kouluissa on jokaisena päivänä lapsia ja nuoria, joilla on tarve saada yksilöllistä tukea. Tarve ja tarvitsijoiden määrä on kasvanut niin suureksi, että resurssit eivät millään riitä. Erään vastauksen mukaan koulussa tarvittaisiin koulu-, kasvatus- tai nuoriso-ohjaajia. Eräs vastaaja totesi, että

⁵⁴ Rehtorikyselyn vastaus 30.11.2018.

⁵⁵ Rehtorikyselyn vastaus 30.11.2018.

⁵⁶ Rehtorikyselyn vastaus 30.11.2018.

⁵⁷ Rehtorikyselyn vastaus 30.11.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

nykyisten lasten – ne jotka voivat huonommin – ongelmat ovat entistä vaikeampia. Vanhempien pahoinvointi heijastuu suoraan lasten hyvinvointiin. Neuvolatoiminnassa olisi tarpeen vanhemmuuden tukeminen tiiviimmin – kouluilla ei oikein sellaiseen ole mahdollisuuksia opetustyön puitteissa.⁵⁸

Rehtoreiden vastauksissa nostettiin esille rahoitusmalli inklusiivisten oppilaiden poiluille. Määrärahoja jaettaessa ei pitäisi laskea pelkästään oppilaita tai ryhmiä vaan tuen tarve tulee ottaa huomioon. Pohjana tulee olla koulun oppilasmäärä ja kertomina erityisyyttä tai eriarvoistumista tuottavat tekijät. Erityisen tuen määrittelyyn vaikuttaa liiaksi subjektiivinen tulkinta ja oppilaan erilaisuus oman koulun viiteryhmässä. Normaali ja tavallinen ovat eri asioita eri puolilla polarisoitunutta Helsinkiä.⁵⁹

Erään rehtorin vastauksen mukaan koulun ja sosiaalitoimen välinen hyvä yhteistyö auttaa monissa haastavissa tilanteissa. Koulun tukitoimet eivät yksinään riitä kaikissa haastavissa tapauksissa ja siksi tarvitaan hyviä yhteyksiä lasten ja nuorten asioita hoitavien tahojen kanssa. Moniammatillisen tiimin toiminta on tärkeää. Työn pitäisi koulussa olla ennen kaikkea ennaltaehkäisevää, ja yhteisöä vahvistavaa. Rehtoreiden vastauksissa kouluihin toivottiin sosiaaliohjaajia, psykiatrisia sairaanhoitajia tai sosiaalityöntekijöitä. Vastauksissa toivottiin myös kaupungin eri hallintokuntien välinen tiedonvaihto nopeammaksi.⁶⁰

2.2. Opetuksen laatu alueellisesti

Vuoden 2016 opetussuunnitelman mukaan perusopetus rakentuu yhteiselle arvoperustalle ja käsitykselle oppimisesta ja luo perustan oppilaiden yleissivistykselle. Opetuksessa noudatetaan koulun opetussuunnitelmaa, joka perustuu valtakunnallisesti yhtenäisiin perusteisiin painottaen helsinkiläisiä näkökulmia ja koostuu kaupungin yhteisistä ja koulukohtaisista osuuksista. Oppiainekohtaiset osuudet laaditaan koulutai aluekohtaisesti. Opetus järjestetään oppilaiden ikäkauden ja edellytysten mukaisesti ja siten, että se edistää oppilaiden terveyttä, kasvua ja kehitystä. Opetuksessa ollaan yhteistyössä kotien kanssa. Oppilaalla on oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta, oppilaanohjausta sekä riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä. Opetusryhmät muodostetaan siten, että opetuksessa voidaan saavuttaa opetussuunnitelmassa asetetut tavoitteet.⁶¹ Uusi opetussuunnitelma otettiin käyttöön vuosiluokilla 1-6 syksystä 2016 ja käyttöönotto jatkuu portaittain vuosina 2017–2018.⁶²

Opetussuunnitelmassa todetaan, että perusopetuksella on opetus- ja kasvatustehtävä, yhteiskunnallisen tehtävä, kulttuuritehtävä sekä tulevaisuustehtävä. Helsingin peruskoulut edistävät toiminnassaan tasa-arvoa, yhdenvertaisuutta ja oikeudenmukaisuutta. Opetus- ja kasvatustyössä noudatetaan inkluusion periaatetta: koulun toiminta on esteetöntä ja se mahdollistaa kaikkien oppilaiden hyvän oppimisen. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan minkään henkilöön liittyvän syyn perusteella. Jokaisella on sukupuoleen katsomatta samat mahdollisuudet

⁵⁸ Rehtorikyselyn vastaus 30.11.2018.

⁵⁹ Rehtorikyselyn vastaus 30.11.2018.

⁶⁰ Rehtorikyselyn vastaus 30.11.2018.

⁶¹ Helsingin kaupungin opetussuunnitelma, 1.8.2016.

⁶² Helsingin kasvatuksen ja koulutuksen toimialan vuoden 2018 tulosbudjetti.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

koulutukseen. Opetuksen ja siinä käytettyjen materiaalien tulee tukea tasa-arvolain toteutumista.⁶³



Kuva 1 Perusopetuksen arvoperusta

Kuvassa 1 on Helsingin peruskouluille määritelty yhteinen arvoperusta. Kaiken keskiössä on lapsen edun ensijaisuus kasvussa ja oppimisessa. Koulut ottavat yhteiset arvolähtökohdat ja eettiset periaatteet opetussuunnitelmaansa. Koulut voivat halutessaan tarkentaa arvoja muilla eettisillä periaatteilla. Koulut tarkentavat opetussuunnitelman koulukohtaisessa osuudessa, miten arvolähtökohdat ja eettiset periaatteet näkyvät ja toteutuvat koulun toiminnassa sekä miten arvoperustan toteutumista seurataan ja arvioidaan.⁶⁴

Perusopetuksen palvelukokonaisuus järjestää suomenkielistä perusopetusta ja muuta perusopetuslain mukaista toimintaa lukuun ottamatta esiopetusta ja perusopetuslain mukaista aamu- ja iltapäivätoimintaa. Perusopetusta on varauduttu järjestämään runsaalle 39 100:lle oppilaalle vuonna 2018. Perusopetuksen alueelliset palvelut järjestävät perusopetusta alueen peruskouluissa. Suomenkielisessä perusopetuksessa noin neljä viidestä oppilaasta käy tällä hetkellä kaupungin ylläpitämää koulua, vajaa viisi prosenttia valtion koulua ja vajaa 15 prosenttia yksityistä koulua.⁶⁵ Alueellisia palveluita on viisi ja ne on jaettu maantieteellisesti. Alueet ovat itäinen, koillinen, länsi-pohjoinen, etelä-keskinen ja kaakko.⁶⁶

Ruotsinkielinen palvelukokonaisuus tuottaa kaupungin ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen, esiopetuksen, aamu- ja iltapäivätoiminnan, perusopetuksen ja muun perusopetuslain mukaisen opetuksen, lukiokoulutuksen, nuorten työpajatoiminnan sekä vapaan sivistystyön palvelut. Perusopetusta on varauduttu järjestämään noin 3 600 lapselle vuonna 2018. Ruotsinkielisessä perusopetuksessa ei ole suomenkielisen

⁶³ Helsingin kaupungin opetussuunnitelma, 1.8.2016.

⁶⁴ Helsingin kaupungin opetussuunnitelma, 1.8.2016.

⁶⁵ Helsingin kasvatuksen ja koulutuksen toimialan vuoden 2018 tulosbudjetti.

⁶⁶ Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynnillä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle 24.9.2018 saatu tieto.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

perusopetuksen kaltaista aluejakoa, vaan ruotsinkielinen varhaiskasvatus ja perusopetus koostuvat kaupungissa neljästä alueesta. Esiopetus ja perusopetus noudattavat samoja oppilaaksiottoalueita.⁶⁷

Oppilasmäärä kasvaa lähivuosina kaupungin järjestämässä perusopetuksessa lähes 2 400 oppilaalla eli kuudella prosentilla. Suomenkielisen perusopetuksen oppilaista on tällä hetkellä vieraskielisiä 7 800 eli noin 21 prosenttia. Ruotsinkielisessä perusopetuksessa vieraskielisiä oppilaita on 70 oppilasta eli noin kaksi prosenttia. Vieraskielisten oppilaiden määrän kasvu jatkuu suunnittelukaudella.⁶⁸

Opetus- ja kulttuuriministeriö on vuonna 2012 julkaissut perusopetuksen laatukriteereistä uudistetun painoksen, joka sisältää perusopetuksen laatukriteerien lisäksi perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoiminnan sekä koulun kerhotoiminnan laatukriteerit laatukortteina. Laatukriteerit tarjoavat käytännöllisen työkalun arvioida koulutoimea koskevien päätösten lyhyen ja pidemmän aikavälin vaikutuksia koulujen toimintaan. Laatukortit muodostettiin rakenteiden laadusta, johon kuuluu neljä laatukorttia sekä toiminnan laadusta, johon kuuluu yhdeksän laatukorttia. Laatukortit sisältävät kriteereitä sekä opetuksen järjestäjälle että kouluille. Perusopetuksen laatukriteerit palvelevat niin alueellista, ylläpitäjän että koulunkin toimintaa.⁶⁹

Helsingin kaupungin opetusvirastossa tehtiin vuonna 2013 Hyvin toimiva koulu -malli peruskoulujen laatutyön tueksi. Hyvin toimiva koulu -malli perustuu opetusministeriön perusopetuksen kansallisiin laatukriteereihin. Malli toimii koulujen oman toiminnan arvioinnin perustana.⁷⁰ Malli käytännössä vastaa opetusministeriön asettamia kansallisia laatukriteereitä.

Perusopetuksen kansallisten laatukriteereiden tavoitteena on tukea opetuksen korkeaa laatua ja monipuolista tarjontaa sekä turvata opetukselliset ja sivistykselliset perusoikeudet lapsille ja nuorille asuinpaikasta, kielestä ja taloudellisesta asemasta riippumatta. Samalla ne tarjoavat käytännöllisen työkalun arvioida koulutoimea koskevien päätösten lyhyen ja pidemmän aikavälin vaikutuksia koulujen toimintaan. Laatukriteereiden hyödyntäminen auttaa koulujen henkilöstöä, hallintoa ja päättäjiä tiedostamaan toiminnan puutteet ja parantamaan niitä. Laatukriteeristö on johtamisen väline, jonka kautta arvioidaan toiminnan nykytilaa ja kehitetään sitä. Nämä auttavat kouluja arvioimaan ja kehittämään joustavasti paikallista toimintaansa.⁷¹

Koulu suunnittelee sekä arvioi toimintaansa lukuvuosittain toimintasuunnitelmassa ja -kertomuksessa. Kerran valtuustokaudessa Helsingin koulut tekevät itsearviointin. Arviointi perustuu opetussuunnitelman perusteisiin, perusopetuksen laatukriteereihin sekä Helsingin perusopetuksen strategiaan tavoitteisiin.⁷²

Rakenteiden laatu

⁶⁷ Helsingin kasvatuksen ja koulutuksen toimialan vuoden 2018 tulosbudjetti.

⁶⁸ Helsingin kasvatuksen ja koulutuksen toimialan vuoden 2018 tulosbudjetti.

⁶⁹ Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2012-29.

⁷⁰ Hyvin toimiva koulu -malli esite 11-2013.

⁷¹ Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2012-29.

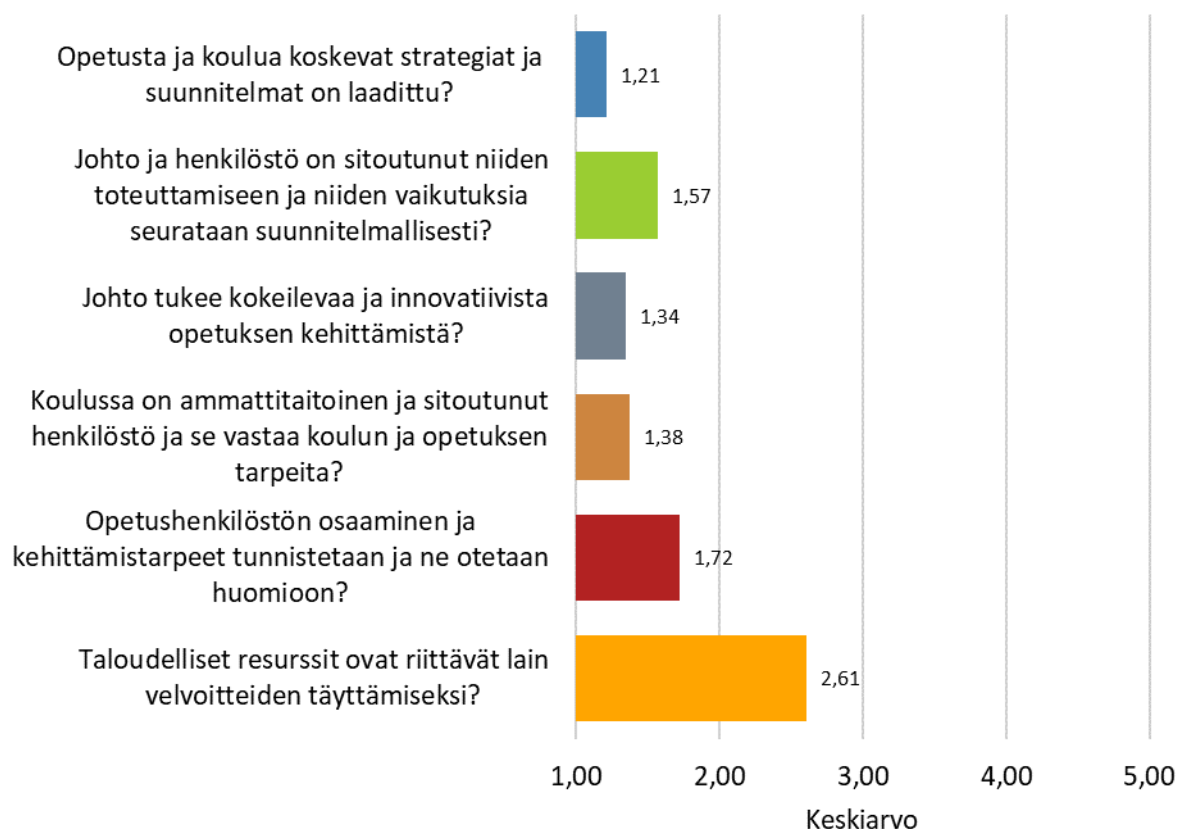
⁷² Helsingin kaupungin opetussuunnitelma, 1.8.2016.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Rakenteiden laadun kehystekijöiden osa-alueet ovat johtaminen, henkilöstö, taloudelliset resurssit ja arviointi. Perusopetuksen laadun kehittämisen kehystekijät muodostavat yhden perustan toiminnan laadun kehittämiseksi.⁷³

Perusopetuksen koulujen rehtoreille lähetetyssä kyselyssä tiedusteltiin rehtoreiden mielipidettä rakenteiden laatuun liittyvien mittareiden toteutumisesta.



Kuvio 5 Rakenteiden laadun mittareiden toteutuminen (mitä pienempi keskiarvo, sen paremmin asia on)

Kuviosta 5 ilmenee rehtorien antamat keskiarvot rakenteiden laadun mittarien tilasta. Kyselyn asteikko oli 1–5, jossa 1 tarkoittaa täysin samaa mieltä ja 5 tarkoittaa täysin eri mieltä. Mitä pienempi keskiarvo on, sitä enemmän rehtorit ovat samaa mieltä väitteen toteutumisesta koulussaan. Eniten rehtorit ovat huolissaan taloudellisten resurssien riittävydestä lain velvoitteiden täyttämiseksi. Muutoin rakenteiden laadun mittarit toteutuvat varsin hyvin.⁷⁴

Opetusta ja koulua koskevat strategiat ja suunnitelmat on laadittu. Koulukohtaiset opetussuunnitelmat on hyväksytty opetuslautakunnan jaostoissa. Koulut lisäksi laativat vuosittaisen toimintasuunnitelman. Täysin samaa mieltä oli 80 prosenttia rehtoreista. Johto ja henkilöstö ovat hyvin sitoutuneet strategioiden ja suunnitelmien to-

⁷³ Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012-29.

⁷⁴ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

teuttamiseen ja niiden vaikutuksia seurataan. Rehtoreista 93 prosenttia oli täysin samaa mieltä tai osittain samaa mieltä tästä väittämästä. Osittain eri mieltä oli itäisen, koillisen ja etelä-keskisen alueen rehtoreista hieman alle 10 prosenttia. Kouluilla on tunne, että kokeilevan ja innovatiivisen opetuksen kehittämistä tuetaan. Rehtoreista 95 prosenttia oli täysin samaa tai osittain samaa mieltä asiasta. Täysin eri mieltä asiasta oli yhdeksän prosenttia itäisen alueen rehtoreista ja osittain eri mieltä kuusi prosenttia etelä-keskisen alueen rehtoreista.⁷⁵

Avovastauksissa korostettiin, että uuden opetussuunnitelman käyttöönotto oli selkiintynyt, sen sisällöt ja tavoitteet olivat kaikkien tiedossa sekä toiminta oli yhdenmukaista. Kriittistä arvioita annettiin siitä, että suunnitelmat oli laadittu aika korkealla abstraktitasolla ja rehtorien tehtäväksi jäi sen tulkitseminen.⁷⁶

Koulun henkilöstöä pidetään ammattitaitoisena ja sitoutuneena opetukseen. Nähdään, että henkilöstön osaaminen vastaa koulun ja opetuksen tarpeita. Tätä näkemystä tukee perusopetuksen opettajien kelpoisuusaste. Suomenkielisessä perusopetuksessa opettajista päteviä on 93 prosenttia. Ruotsinkielisessä perusopetuksessa opettajista päteviä on 80 prosenttia, joka on selkeästi vähemmän kuin suomenkielisessä perusopetuksessa. Tämä ei kuitenkaan näy rehtorien vastauksissa, sillä tilanne nähdään keskiarvoa parempana. Vastaajista 95 prosenttia vastaajista oli täysin tai osittain samaa mieltä asiasta. Vain etelä-keskisen alueen vastaajista kuusi prosenttia oli osittain eri mieltä asiasta.⁷⁷

Opettajien pätevyudet

Ruotsinkieliseen koulutukseen on arviointikäynnillä saadun tiedon mukaan pitkään ollut vaikea saada päteviä opettajia, heitä on noin 75 prosenttia opettajista ja 50 prosenttia erityisopettajista. Yliopistoon on tullut aloituspaikkoja siten, että parin vuoden päästä valmistuu uusia päteviä opettajia. Perusopetusjohtajan mukaan epäpätevyys ei toisaalta näy, ainakaan vielä, erona oppimistuloksissa. Suomenkielisistä opettajista 90 prosenttia on päteviä, mutta erityisopettajien osalta luku on 70 prosenttia. Opettajakunta on naisistunut jatkuvasti. Lisäksi on havaittu, että luokanopettajakoulutukseen ei ole enää samanlaista kiinnostusta kuin ennen.⁷⁸

⁷⁵ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018.

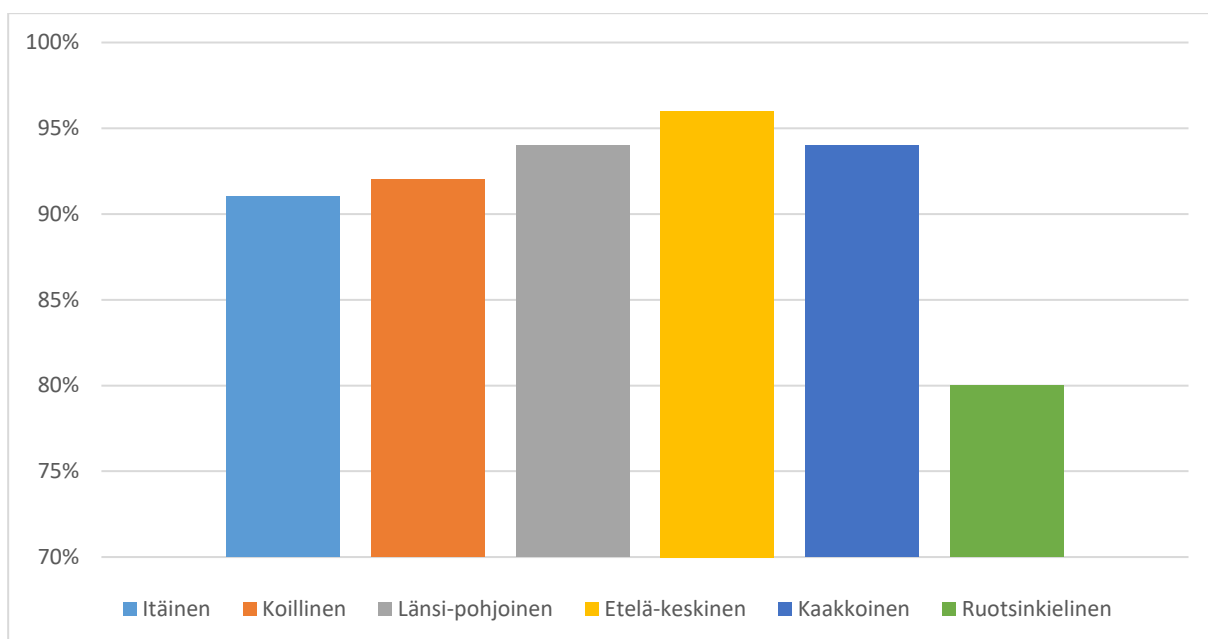
⁷⁶ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018.

⁷⁷ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018.

⁷⁸ Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynnillä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle 24.9.2018 saatu tieto.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)



Kuvio 6 Opettajien kelpoisuustiedot alueittain perusopetuksessa lukukaudella 2017-2018

Rehtorin näkemystä henkilöstön ammattitaidosta tukee perusopetuksen opettajien kelpoisuustiedot kuten kuviosta 6 havaitaan. Suomenkielisen perusopetuksen opettajista keskimäärin 93 prosenttia päteviä. Alueellista hajontaa ei juurikaan ole, sillä pätevyyydet vaihtelevat 91–96 prosentin välillä. Ruotsinkielisen perusopetuksen opettajista päteviä on 80 prosenttia, mikä on selkeästi heikompi osuus kuin suomenkielisen perusopetuksen puolella.⁷⁹

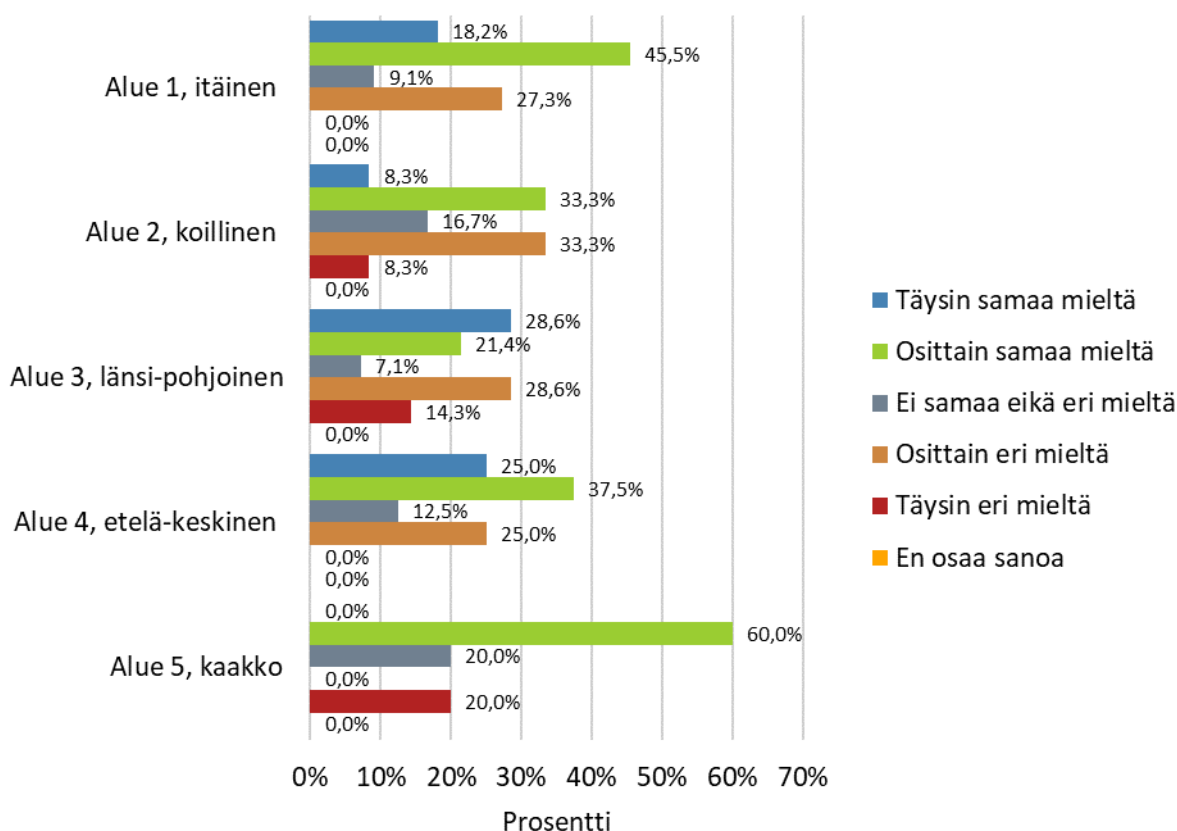
Opetushenkilöstön osaaminen ja kehittämistarpeet tunnistetaan ja ne otetaan hyvin huomioon. Alueiden rehtoreista kaikki oli täysin tai osittain samaa mieltä asiasta, poikkeuksena koillisen alueen rehtorit. Koillisen alueen rehtoreista 17 prosenttia oli osittain eri mieltä väittämästä.⁸⁰

⁷⁹ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan henkilöstösuunnittelija 15.2.2019.

⁸⁰ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)



Kuvio 7 Taloudelliset resurssit ovat riittävät lain velvoitteiden täyttämiseksi

Kuviosta 7 havaitaan, että rakenteiden laadun kriteereistä eniten oltiin huolissaan taloudellisten resurssien riittävydestä varsinkin suomenkielisessä perusopetuksessa. Suomenkielisen perusopetuksen puolella osittain tai täysin eri mieltä olevien määrä on jo huomattava jokaisella alueella. Sekä länsi-pohjoisella että koillisella alueella vastaajista yli 40 prosenttia oli sitä mieltä, että taloudelliset resurssit eivät ole riittävät.⁸¹

Syynä taloudellisten resurssien riittämättömyyteen nähtiin se, että tuen tarpeessa olevia lapsia on paljon, koulunkäynnin ohjaajia tarvittaisiin lisää. Rehtoreiden mukaan koulun henkilöstö on erittäin sitoutunutta työhönsä, mutta esiin nostettiin huoli opettajien jaksamisesta tuettavien lapsien määrän kasvun myötä. Rehtorit eivät pidä itseään taloushallinnon ammattilaisina ja talouden suunnitteluun ja seurantaan tarvittaisiin tukea. Koulujen talouden hoitaminen vie aikaa pedagogiselta johtamiselta.⁸²

Valtio on myöntänyt valtionavustusta tasa-arvoa edistäviin hankkeisiin esi- ja perusopetuksessa vuosina 2013-2015 Helsingille noin 3,5–3,7 miljoonaa euroa vuodessa. Vuosina 2016-2017 rahoitusta on myönnetty Helsingille noin 2 miljoonaa vuodessa.

⁸¹ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018.

⁸² Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018.

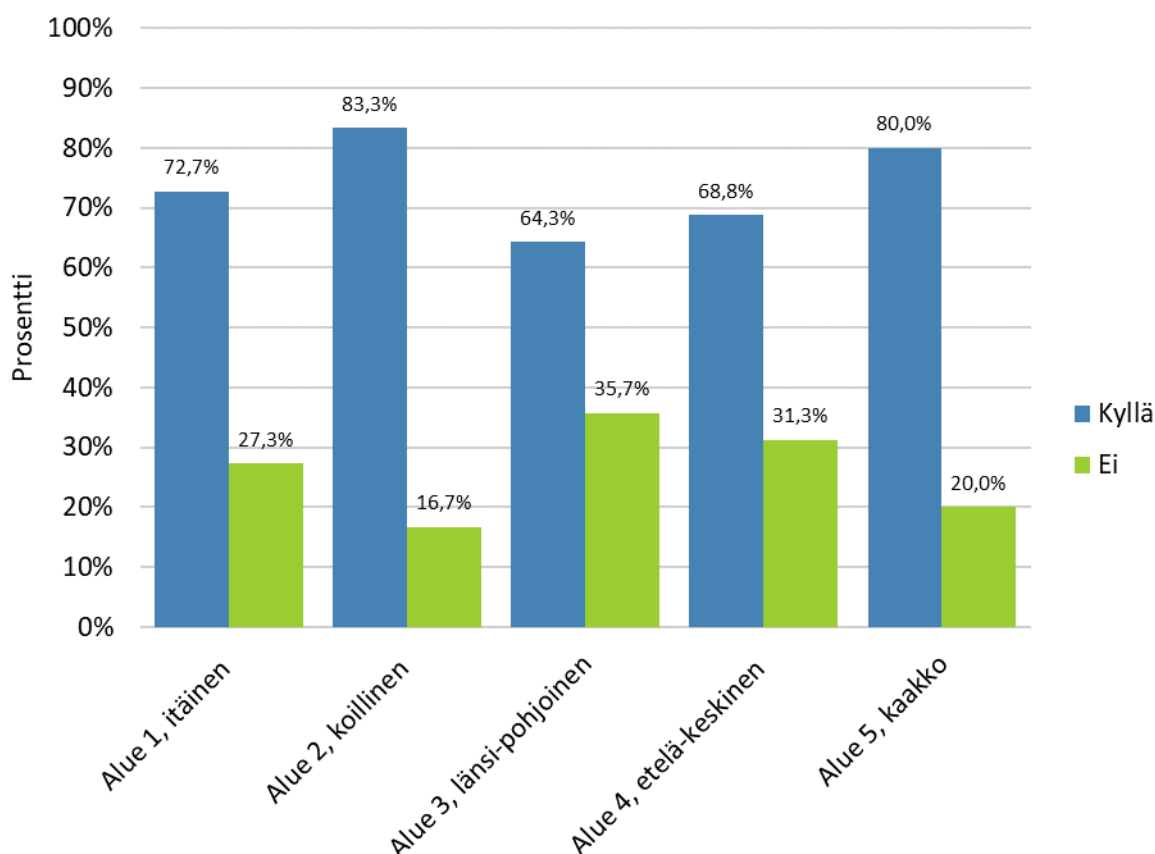
ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Määrärahakriteerit ovat olleet lähes samat kuin positiivisen diskriminaation määrärahojen kriteerit. Erillismäärärahat kohdistuvat siten samoille kouluille. Tasa-arvomääräraha on kohdennettu niin sanottujen resurssiopettajien palkkaukseen.⁸³

Koulun toiminnan arviointi

Yhtenä rakenteen laadun kriteerinä on koulun toiminnan arviointi. Perusopetuksessa koulun toiminnan laatua arvioidaan Hyvin toimiva koulu -mallilla. Rehtorikyselyssä tiedusteltiin, onko mallin mukainen arviointi koulussa tehty.



Kuvio 8 Hyvin toimiva koulu –mallin mukainen arviointi on tehty viimeisen neljän vuoden aikana

Kuviosta 8 nähdään, miten suuressa osassa alueiden kouluista on tehty Hyvin toimiva koulu –mallin mukainen itsearviointi viimeisen neljän vuoden aikana. Suomenkielisen perusopetuksen puolella itsearviointi on tehty hyvin monessa koulussa, mutta ei kuitenkaan millään alueella kaikissa kouluissa. Kyselyyn vastanneissa ruotsinkielisissä palveluissa arviointia ei heidän mukaan ole tehty lainkaan.⁸⁴

⁸³ Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynnillä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle 24.9.2018 saatu tieto.

⁸⁴ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

On huomioitava, että kyselyn vastausprosentit olivat alhaiset, ruotsinkielisellä puolella alle 5 prosenttia (3 kpl). Sekä suomenkielisessä että ruotsinkielisessä palvelukokonaisuudessa Hyvin toimiva koulu –mallin (HTK malli) mukainen itsearviointi sekä siihen perustuva auditointi toteutettiin aikavälillä syksy 2013-kevät 2016 opetusvirastosta johdetusti. Kaikissa ruotsinkielisissä kouluissa tämä toteutettiin lukuvuonna 2015-2016. Tämän jälkeen HTK malli on ollut käytössä koulun sisäisen itsearvioinnin välineenä, mutta sitä on ohjattu käyttämään toimintasuunnitelman rakenteen kautta.⁸⁵

Hyvin toimiva koulu –mallin avovastauksissa tuotiin johdonmukaisesti esiin, että mallia käytetään toiminnan kehittämiseen. Itsearvioinnissa nousee esiin kehittämiskohteita ja niiden pohjalta luodaan kehittämistavoitteita. Nämä kirjataan toimintasuunnitelmaan. Kehittämiskohteet ovat koulukohtaisia ja vastausten perusteella kohteiden kirjo on laaja.⁸⁶

Pääpiirteittäin itsearviointia pidetään hyvänä ja niissä esiin nousseilla kehittämistoimilla on ollut positiivisia vaikutuksia. Esiin nostettuja vaikutuksia olivat muun muassa henkilökunnan koulutuksen suuntaaminen paremmin kohtaamaan opetuksen ja koulun tarpeita, oppilasympäristöjen kehittyminen, oppilaiden osallisuus on lisääntynyt kehittämisessä, moniammatillinen oppilashuolto on paremmin selvillä luokan tuen tarpeesta ja oppilas saa palvelua nopeammin. Kaikkia kehittämistoimia ei kuitenkaan pidetty mielekkäinä. Lähinnä kritiikkiä annettiin johdolta tulleille nopealla aikataululla toteutettaville kehittämisideoille. Tällöin jo laadittuja kehittämisrakenteita ja aikatauluja joudutaan päivittämään. Tunne on, että kouluja liikaa tasapäistetään ja toivottaisiin koulun tasolla suunniteltua ja toteutettua kehittämistä.⁸⁷

Rehtoreiden mukaan kehitetyillä toimilla ei vielä ole ollut vaikutusta oppilaiden oppimistuloksiin tai ainakaan selkeätä yhteyttä oppimistuloksiin ei voida todentaa. Uusi opetussuunnitelma ja Hyvin toimiva koulu-malli ovat olleet suhteellisen lyhyen ajan käytössä ja kehitystoimien vaikutukset näkyvät vasta pidemmän aikavälin seurannalla. Rehtorit uskovat, että oppimistulokset tulevat paranemaan jatkossa.⁸⁸

Hyvin toimiva koulu -mallin mukaisista opetusviraston ohjauksessa toteutetuista arvioinneista ja niiden tuloksista on tehty koonti. Arvioinnit on tehty suomenkielisissä peruskouluissa syksyn 2013–2015 aikana. Ruotsinkielisissä peruskouluissa lukuvuonna 2015–2016. Arvioinnissa nimettiin vahvuuksia ja kehittämiskohteita Hyvin toimiva koulu –mallin laadun osa-alueille.⁸⁹

Suomenkielisistä peruskouluista HTK-arvioinnissa mukana oli 97 koulua. Kouluista 78 nimesi vahvuuksia ja 94 nimesi kehittämiskohteita. Arviointien perusteella kehittämiskohteiksi nousivat iltapäivä- ja kerhotoiminta ja siihen liittyen verkostoyhteistyö,

⁸⁵ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan arviointikonsultti 14.3.2019.

⁸⁶ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018.

⁸⁷ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018.

⁸⁸ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018.

⁸⁹ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan arviointikonsultti 13.2.2019 ja 14.3.2019.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

fyysinen oppimisympäristö ja oppilaan arviointi sekä koulun toiminnan arviointi. Vahvuuksina koettiin johtaminen ja sitoutunut henkilöstö sekä opetusjärjestelyt ja osallisuus, joskin näihin kaikkiin liittyi myös paljon kehittämistarvetta.⁹⁰

Ruotsinkielisistä peruskouluista mukana HTK-arvioinnissa oli 16 koulua. Kaikki koulut nimesivät sekä vahvuuksia että heikkouksia. Arviontien perusteella kehittämiskohdeiksi nousivat koulun johtamisen ja henkilöstön yhteistyön kehittäminen, osallisuus ja vaikuttaminen sekä oppilaan arviointi. Yksittäisenä kehittämisalueena mainittiin tietotekniikan käyttö opetuksessa ja tietoteknisen varustuksen puutteellisuus. Vahvuuksina koettiin sitoutunut ja osaava henkilöstö sekä oppimisympäristöt, joskin näihin liittyi myös paljon kehittämistarvetta. Kouluille annettiin tehtäväksi kuvata, mitä arvioinnissa esiin nousutta kehittämiskohdetta aletaan lukuvuoden 2015-2016 aikana kehittämään. Ohjatun arviointikierroksen jälkeen malli on ollut koulujen sisäisessä käytössä ja arviointia on ohjattu tekemään toimintasuunnitelman rakenteen kautta sekä suomenkielisissä että ruotsinkielisissä kouluissa.⁹¹

Rakenteiden laadun osalta parhaimpana asiat näkivät ruotsinkielisen perusopetuksen ja länsi-pohjoisen alueen rehtorit. Heikoimpana tilanne koettiin koillisella alueella. Rakenteiden laadun alueelliset erot eivät kuitenkaan ole merkittäviä.

Toiminnan laatu

Perusopetuksen laatukriteerien mukaan oppilaan kohtaaman toiminnan laatu muodostuu yhdeksästä laadun osa-alueesta, joita voidaan tarkastella oppimisympäristön ja toimintakulttuurin sekä opetuksen ja oppimisen näkökulmista.⁹² Näitä laadun osa-alueita ovat opetussuunnitelman toteuttaminen, opetus ja opetusjärjestelyt, oppisen, kasvun ja hyvinvoinnin tuki, osallisuus ja vaikuttaminen, kodin ja koulun yhteistyö, fyysinen oppimisympäristö, oppimisympäristön turvallisuus, iltapäivä- ja kerhotoiminta sekä oppilaan arviointi.⁹³ Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisemien laatukriteereiden mukaan oppilas kohtaa toiminnan laadun opetusta koskevien päätösten ja käytännön toteutuksen kautta. Oppilaskeskeisyys on laadukkaan toimintakulttuurin tunnusomainen piirre. Moniammatillinen yhteistyö, erilaisten oppilaiden kasvun tukeminen sekä systemaattinen yhteydenpito kodin ja koulun välillä edistävät oppilaan kohtaaman toiminnan laatua. Yhteisöllisyyttä tukeva ilmapiiri, oppilaan kanssa työskentelevien aikuisten välinen sujuva vuorovaikutus ja turvallinen, pedagogisesti innostava oppimisympäristö antavat hyvän pohjan koulun toiminnan ja opetussuunnitelman jatkuvalla kehittämistyölle.⁹⁴

Perusopetuksen koulujen rehtoreille lähetetyssä kyselyssä tiedusteltiin rehtoreiden mielipidettä toiminnan laatuun liittyvien mittareiden toteutumisesta.

⁹⁰ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan arviointikonsultti 13.2.2019.

⁹¹ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan arviointikonsultti 13.2.2019 ja 14.3.2019.

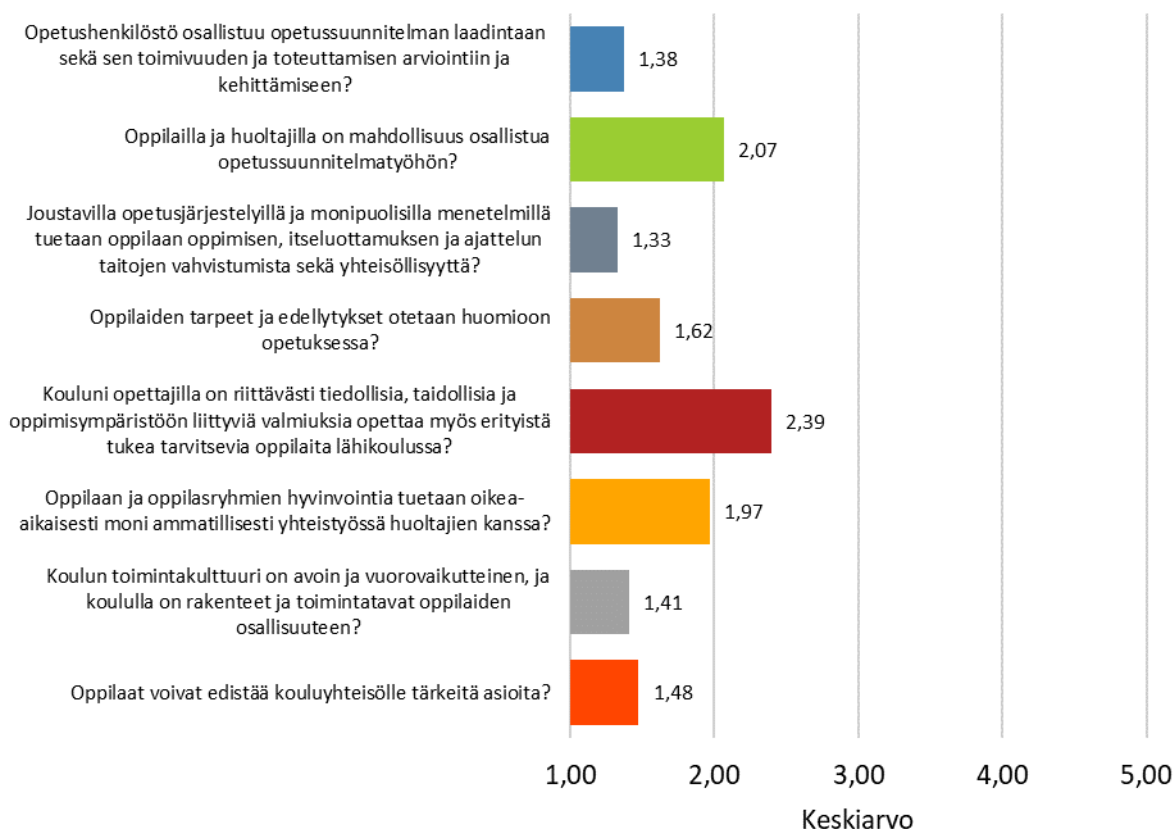
⁹² Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012-29.

⁹³ Hyvin toimiva koulu -malli esite 11-2013.

⁹⁴ Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012-29.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)



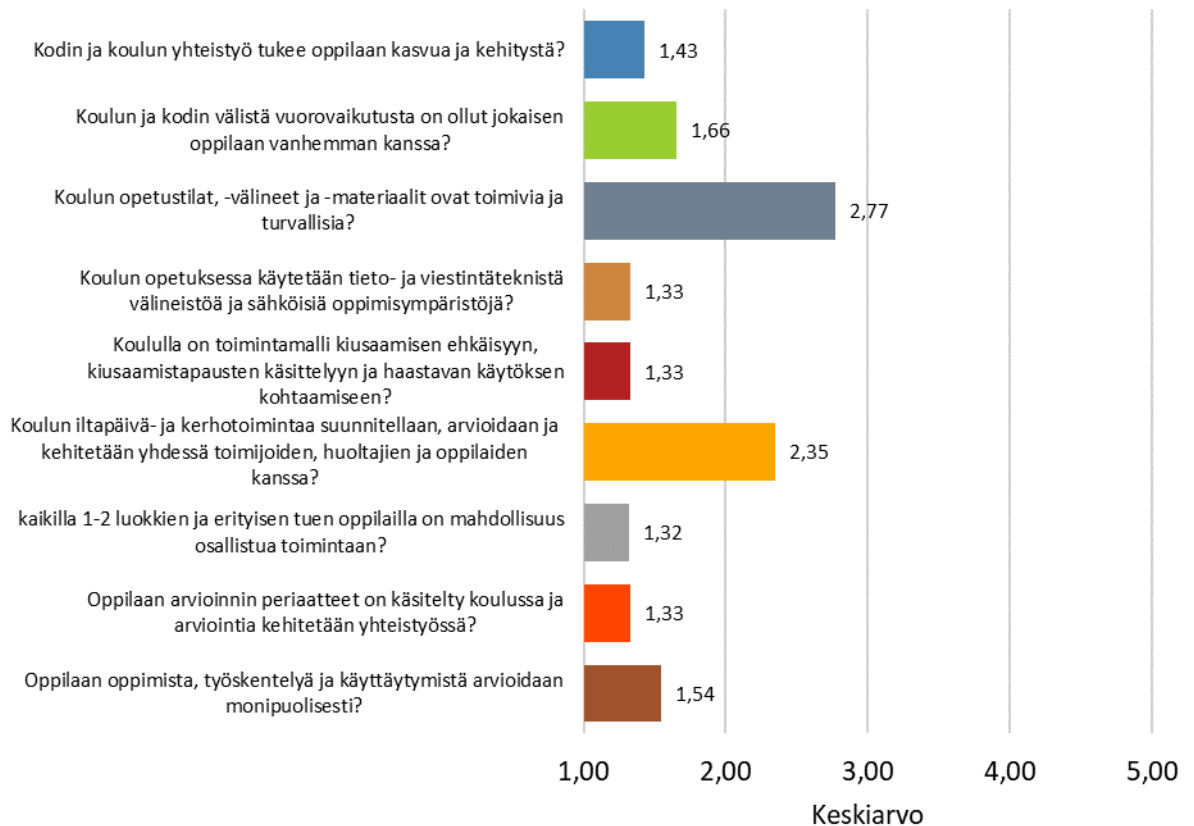
Kuvio 9 Toiminnan laadun mittareiden toteutuminen (mitä pienempi keskiarvo, sitä paremmin asia on)

Kuviosta 9 ilmenee rehtorien antamat keskiarvot toiminnan laadun mittarien tilasta. Kyselyn asteikko oli 1–5, jossa 1 tarkoittaa täysin samaa mieltä ja 5 tarkoittaa täysin eri mieltä. Mitä pienempi keskiarvo on, sitä enemmän rehtorit ovat samaa mieltä väitteen toteutumisesta koulussaan. Kehittämistä rehtorit kaipaavat oppilaiden ja huoltajien mahdollisuuteen osallistua opetussuunnitelmatyöhön, opettajien riittäviin valmiuksiin opettaa myös erityistä tukea tarvitsevia oppilaita ja oppilaan hyvinvointia tuettaisiin oikea-aikaisesti. Muutoin toiminnan laadun mittarit toteutuvat varsin hyvin.⁹⁵

⁹⁵ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)



Kuvio 10 Toiminnan laadun mittareiden toteutuminen (mitä pienempi keskiarvo, sitä paremmin asia on)

Myös kuviosta 10 ilmenee rehtorien antamat keskiarvot toiminnan laadun mittarien tilasta. Kyselyn asteikko oli 1–5, jossa 1 tarkoittaa täysin samaa mieltä ja 5 tarkoittaa täysin eri mieltä. Mitä pienempi keskiarvo on, sitä enemmän rehtorit ovat samaa mieltä väitteen toteutumisesta koulussaan Kehittämistä rehtorit kaipaavat fyysiseen oppimisympäristöön, koulun iltapäivä- ja kerhotoiminnan suunnitteluun ja kehittämiseen yhteistyössä sekä kodin ja koulun välisen vuorovaikutukseen. Muutoin toiminnan laadun mittarit toteutuvat varsin hyvin.⁹⁶

Opetussuunnitelman toteuttaminen

Paikallisen opetussuunnitelman tulee rakentua perusopetuksen tavoitteet ja tuntijaon määrittävälle valtioneuvoston asetukselle sekä perusopetuksen opetussuunnitelman valtakunnallisille perusteille. Opetussuunnitelma muodostuu opetuksen järjestäjän päätöksen mukaisesti kaikkia peruskouluja koskevista yhteisistä linjauksista sekä mahdollisista koulukohtaisista opetussuunnitelmista. Opetussuunnitelman paikallinen laadintaprosessi tehdään yhdessä koulun johdon, henkilöstön, oppilaiden ja heidän huoltajiensa sekä avainsidosryhmien kanssa. Opetussuunnitelman toimivuus ja sen toteutuminen ovat jatkuvan arvioinnin kohde.⁹⁷

⁹⁶ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018.

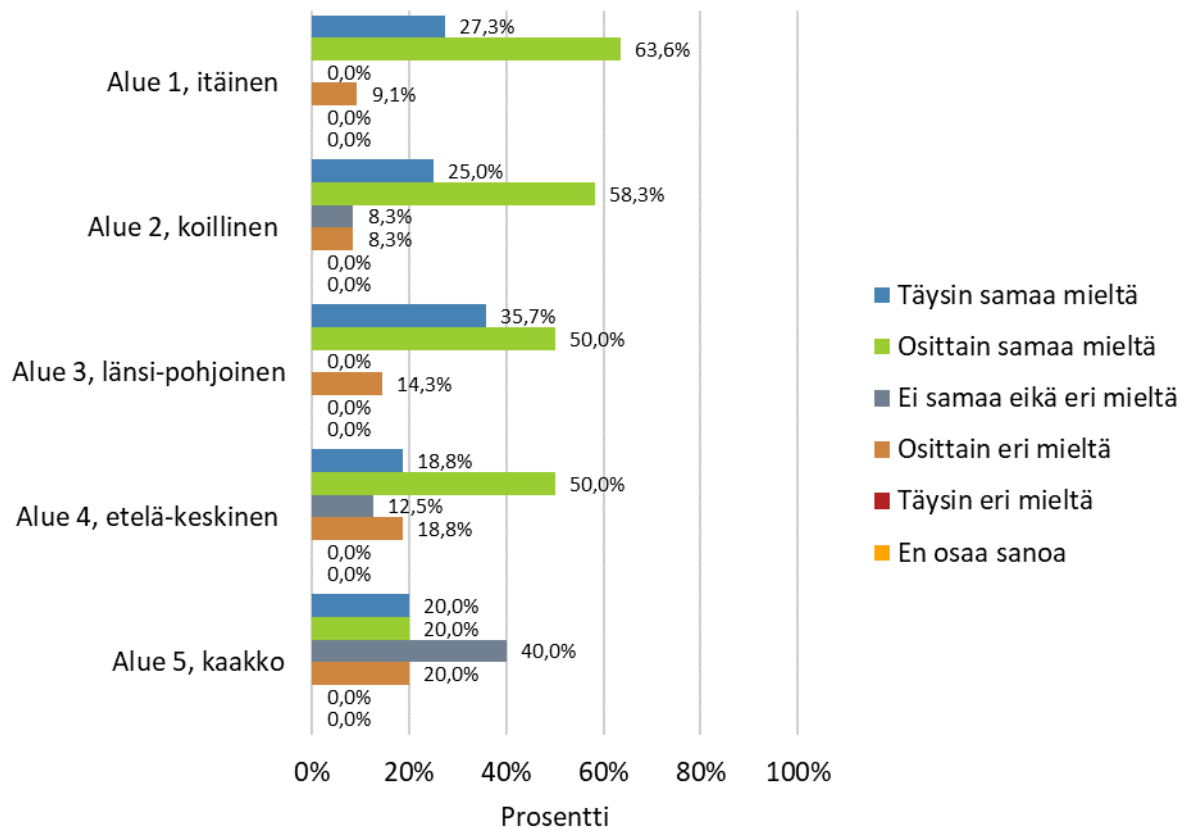
⁹⁷ Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012-29.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Helsingin kaupungin opetussuunnitelma muodostuu kaikille yhteisestä kuntakohtaisesta osuudesta, jota koulut voivat täydentää. Tämän lisäksi suunnitelma sisältää vuosiluokka- ja oppiainekohtaiset osuudet. Jokainen koulu on laatinut oman opetussuunnitelman ja se on hyväksytty opetuslautakunnan suomenkielisen jaoston kokouksessa 21.6.2016 tai opetuslautakunnan ruotsinkielisen jaoston kokouksessa 9.6.2016.

Rehtoreiden vastausten mukaan koulujen opetushenkilöstö osallistuu aktiivisesti opetussuunnitelman laadintaan sekä sen toimivuuden ja toteuttamisen arviointiin ja kehittämiseen. Kouluissa on tehty toiminnan arviointi ja kehittämiskohteet on valittu, vaikka se ei näy kaikkien rehtoreiden vastauksissa. Jokaisella alueella noin kaksi kolmesta rehtorista oli asiasta täysin samaa mieltä ja yksi kolmesta osittain samaa mieltä. Alueellisia eroja ei ole paljoa.⁹⁸



Kuvio 11 Oppilaiden ja huoltajien mahdollisuus osallistua opetussuunnitelmatyöhön

Opetussuunnitelman toteuttamisen yhtenä kriteerinä on oppilaiden ja huoltajien mahdollisuus osallistua opetussuunnitelmatyöhön. Suomenkielisessä perusopetuksessa osa rehtoreista on sitä mieltä, että oppilailla ja huoltajilla ei ole mahdollisuutta osallistua opetussuunnitelmatyöhön kuten kuviosta 11 havaitaan. Jokaiselta viideltä alueelta ilmeni osittain erimielisiä vastauksia. Huonoimpana tilanne nähtiin kaakon ja etelä-keskisellä alueella.⁹⁹

⁹⁸ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018.

⁹⁹ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Perusopetuksen laatukriteereiden mukaan opetussuunnitelman tulee olla jatkuvan arvioinnin kohteena. Opetustoimessa on laadittu Hyvin toimiva koulu -malli peruskoulujen laatutyön tueksi. Rehtorikyselyn vastausten perusteella mallin mukaista arviointia ei kuitenkaan ole tehty kaikissa kouluissa.¹⁰⁰ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan arviointikonsultilta saadun koonnin mukaan arviointi on tehty jokaisessa koulussa opetusvirastosta ohjatun arviointi- ja auditointiprosessin avulla syksyn 2013 - kevään 2016 aikana.¹⁰¹

Opetus ja opetusjärjestelyt

Opetus ja koulun muu toiminta tulee järjestää kunkin oppilaan kehitysvaihe ja edellytykset huomioon ottaen. Niiden tulee edistää jokaisen oppilaan tervettä kasvua ja kehitystä sekä luoda edellytykset hyvään oppimiseen ja hyvinvointiin. Oppilaan arviointi ja erilaisten tukimuotojen tarkoituksenmukainen käyttö ovat osa tätä kokonaisuutta. Perusopetuksen tulee olla opetussuunnitelmallisesti yhtenäistä oppilaan kannalta. Opetuksen sisällöt sekä menetelmä- ja materiaalivalinnat palvelevat tavoitteiden saavuttamista. Keskeistä on oppilaan oppimishalun ja itseluottamuksen sekä oppimisen, ajattelun ja yhdessä työskentelyn taitojen vahvistaminen. Opetus tukee asioiden omakohtaista ja oppilaslähtöistä työstämistä. Opetuksen eriyttäminen on tavoitteisiin, menetelmiin, arviointiin sekä tuen eri muotoihin ja laajuuteen liittyvää pedagogista toimintaa. Suunnitelmallisella eriyttämisellä voidaan ottaa huomioon oppilaiden väliset erot sekä muut yksilölliset kehitys ja taustaerot.¹⁰²

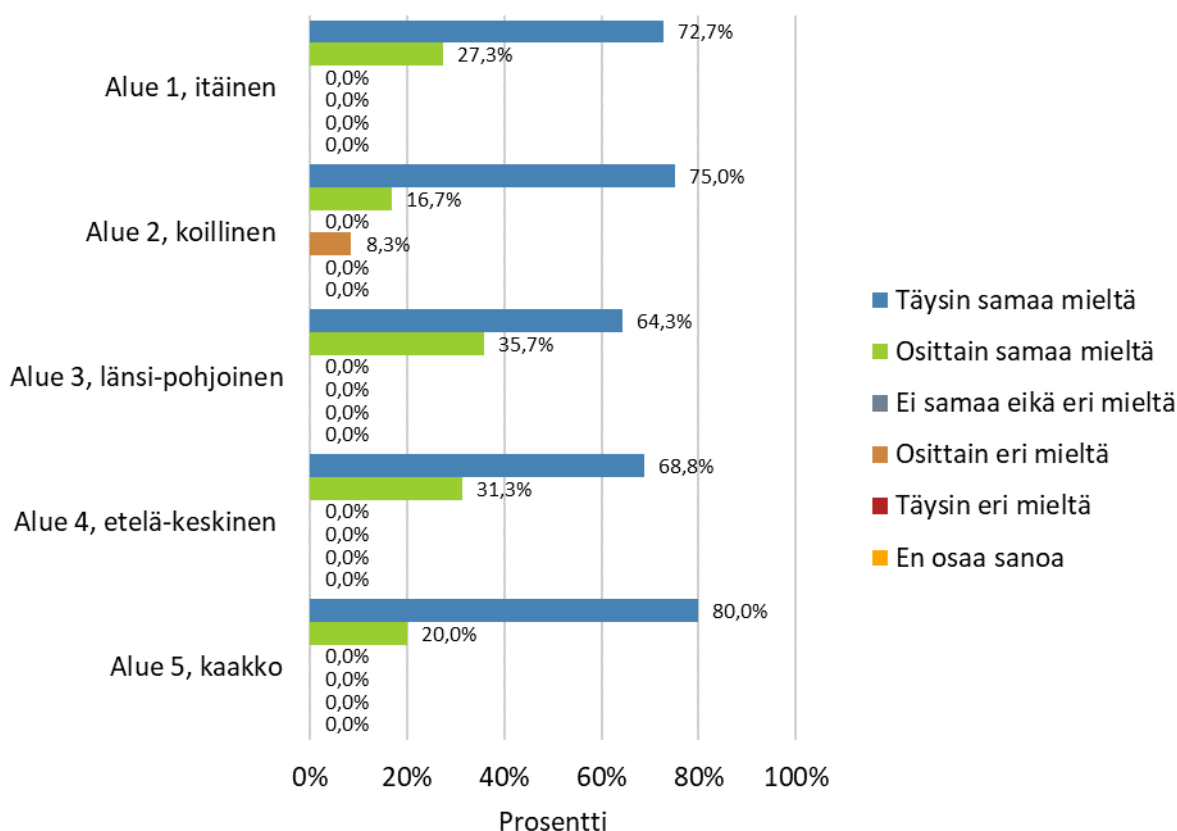
¹⁰⁰ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018.

¹⁰¹ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan arviointikonsultti 14.3.2019.

¹⁰² Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012-29.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)



Kuvio 12 Joustavilla opetusjärjestelyillä ja monipuolisilla menetelmillä tuetaan oppilaan oppimisen, itseluottamuksen ja ajattelun taitojen vahvistumista sekä yhteisöllisyyttä

Rehtorien vastausten mukaan Helsingissä opetusjärjestelmiä pidetään joustavina ja monipuolisilla opetusmenetelmillä pystytään tukemaan oppilaan oppimista kuten kuvio 12 havaitaan. Kaikilla alueilla rehtorit ovat pääosin täysin samaa mieltä väittämän kanssa. Ainoastaan koillisen alueen rehtoreilta on hieman osittain eri mielisiä vastauksia.¹⁰³

Oppilaiden tarpeet ja edellytykset huomioidaan hyvin opetuksessa. Rehtoreista 93 prosenttia oli täysin tai osittain samaa mieltä väittämän kanssa. Hieman poikkeavaa näkemystä oli koillisella alueella, jolla kahdeksan prosenttia rehtoreista oli osittain eri mieltä asiasta.¹⁰⁴

Koulutuksellista tasa-arvoa perusopetuksessa edistetään oppilaan oman äidinkielen tukemisella. Helsingissä opetetaan 40:tä eri äidinkieltä. Kaupunki pyrkii tarjoamaan opetusta oppilaan omalla äidinkielellä kaksi tuntia viikossa, koska tämä tukee myös suomen kielen oppimista. Osanottajia ryhmässä on oltava viisi, heidät kootaan tarvittaessa eri kouluista. Ryhmässä voi olla oppilaita myös ruotsinkielisistä kouluista. Opetus on vapaaehtoista, sitä annetaan klo 14–17 välillä, lapset voivat olla eri-ikäisiä ja lapsen huoltaja päättää osallistumisesta. Perusopetuksessa oppilaista yli 20 pro-

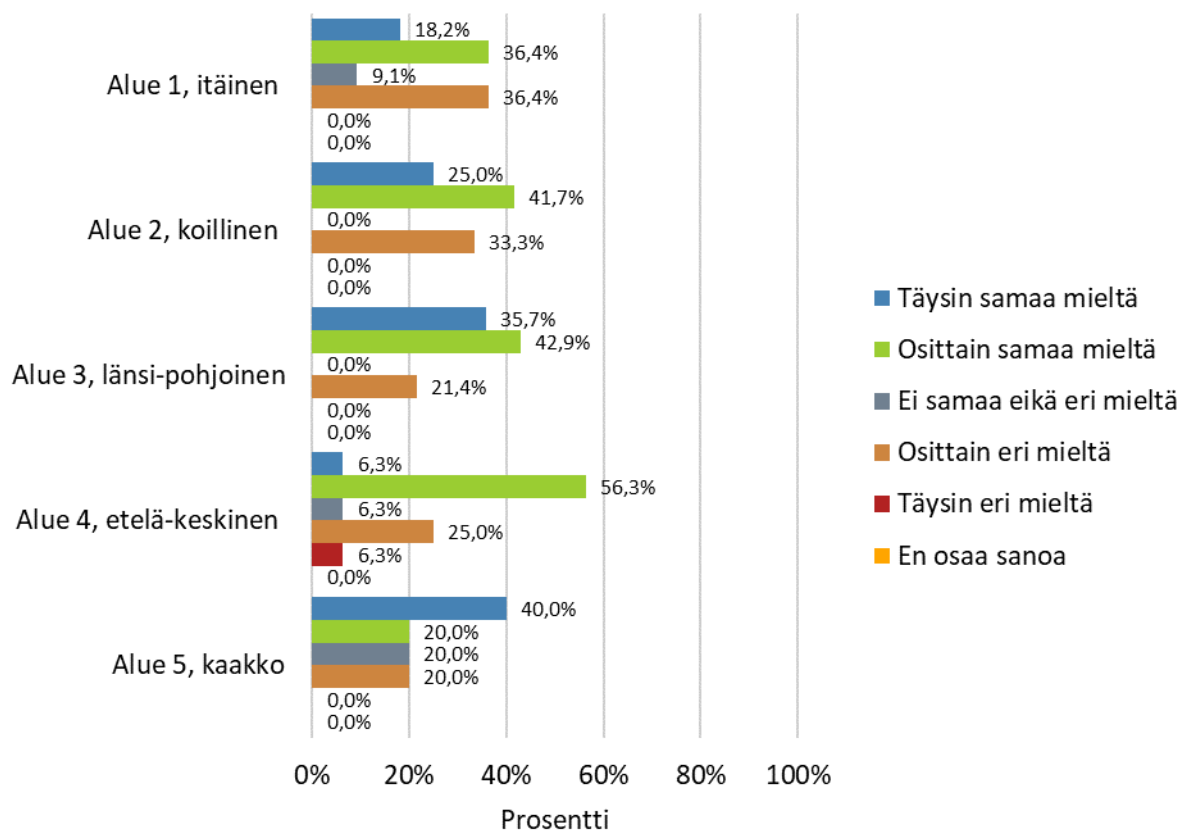
¹⁰³ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018.

¹⁰⁴ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

senttia on vieraskielisiä. Arvioidaan, että heistä puolet opiskelee myös omaa äidinkieltään. Idän alueella ryhmiä muodostuu paljon. Yhteistyötä kieliopetuksessa tehdään myös yli kaupunkirajan.¹⁰⁵



Kuvio 13 Kouluni opettajilla on riittävästi tiedollisia, taidollisia ja oppimisympäristöön liittyviä valmiuksia opettaa myös erityistä tukea tarvitsevia oppilaita lähikoulussa

Kuvion 13 mukaan opettajien valmiuksia opettaa erityistä tukea tarvitsevia oppilaita ei pidetä erityisen hyvänä suomenkielisen perusopetuksen kouluissa. Jokaisella alueella on eri mieltä olevia rehtoreita ja heistä yli 20 prosenttia on osittain tai täysin eri mieltä väittämän kanssa. Tasoeroa etenkin itäisen, koillisen ja etelä-keskiseen alueeseen voidaan pitää merkittävänä, sillä näillä alueilla jopa yli 30 prosenttia rehtoreista on osittain tai täysin eri mieltä väittämän kanssa.¹⁰⁶

Avovastausten mukaan opettajat tarvitsevat uutta osaamista ja työkaluja toimia vaativien erityisen tuen oppilaiden kanssa. Oli myös näkemyksiä, että opetushenkilöstön osaaminen on riittävää opettaa myös erityistä tukea tarvitsevia oppilaita. Osaaminen yksin ei riitä, jos resurssit ovat puutteelliset. Joidenkin oppilaiden erityistarpeet ovat niin suuria, että tarvitaan koulun ulkopuolista ammatillista kuntoutusta. Koululle toivotaan myös resurssia koulutyön ohjauksen tukeen ja joustavaan ryhmittelyyn. Yleisopetuksen luokissa opiskelee oppilaita erityisen tuen päätöksellä, vaikka luokanopettajalla ei välttämättä ole osaamista erityisopetuksesta kuin perusopintojen verran.

¹⁰⁵ Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynnillä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle 24.9.2018 saatu tieto.

¹⁰⁶ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Opettajat tarvitsevat koulutusta erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden oppimisen tukemiseen ja sitä on edelleen kehitettävä Helsingissä. Palvelusuhteissa oli paljon sijaisia ja nuoria vasta uraansa aloittelevia opettajia.¹⁰⁷

Oppimistulokset alueellisesti 2014–2017

Perusopetuksessa on yleensä tilattu kaikki saatavilla olevat valtakunnallisena otantana tehtävät oppimistulosarviointit koko ikäluokalle. Aiemmin näitä oli vuosittain. Tällä hetkellä oppimistulosarviointien hankinta arvioidaan aina tapauskohtaisesti, kun niitä tulee tilattavaksi. Arviointeja on ollut aika vähän saatavilla viime vuosina.¹⁰⁸

Syksyllä 2018 tilattiin 1. luokkalaisten lähtötasomittaus ja 7. luokkalaisten A-Englannin arvioinnit. Näiden tuloksia on odotettavissa alkuvuodesta 2019. Aiempia arviointeja oppimistuloksista ovat 9. luokkalaisten matematiikan arviointi vuodelta 2015 sekä 9. luokkalaisten oppimistulokset ja oppilaiden hyvinvointi metropolialueella vuodelta 2014 (MetrOp). Oppimaan oppimisen (Opiopi) pitkittäistutkimus tehtiin vuosina 2007-2016, mutta tämän tutkimuksen loppuraporttia ei ole vielä saatavilla. Sekä MetrOP:sta että Opiopi tutkimuksesta on olemassa koulukohtaisia raportteja.¹⁰⁹

Vuosina 2016-2017 on tehty Kansallinen koulutuksen arviointikeskuksen (Karvi) arviointi, jossa keskityttiin teema- ja järjestelmäarviointeihin oppimistulosarviointien sijaan. Niissä perusopetus oli mukana vain otantana. Karvin arviointisuunnitelma loppuu vuoteen 2019 ja vielä ei ole uutta 4-vuotissuunnitelmaa tiedossa. Arviointien oppimistulokset on raportoitu koulukohtaisesti ja Helsingin tasolla. Erillistä aluetason tarkastelua ei Karvin tuottamissa oppimistulosten arvioinneissa ole ollut. Raporteissa on vertailtu tuloksia sukupuolen mukaan.¹¹⁰

Helsingissä sijaitsee oppimistuloksiltaan valtakunnallisesti parhaimmat ja heikoimmat koulut. Sosioekonomiset mittarit osoittavat, että kaupunki on eriytynyt edelleen alueellisesti. Kouluissa on myös sisäistä segregatiota. Tutkimukset osoittavat, että koulujen sisällä tapahtuu eriytymistä, esimerkiksi painotetuilla luokilla ja oppimis-asenteen takia. Tyttöjen ja poikien väliset erot ovat lisääntyneet oppimistulosten osalta. Erittäin hyvin pärjänneiden oppilaiden määrä ei ole lisääntynyt tavoitteen mukaisesti. Toisaalta myöskään heikosti pärjäävien osuus ei ole lisääntynyt. Lisäksi on havaittavissa, että vaikka oppimistulokset ovat voineet parantua, oppilaiden hyvinvointi on huolestuttavasti heikentynyt.¹¹¹

Syksyllä 2011 ja keväällä 2014 toteutettiin kaikissa Helsingin metropolialueen 14 kunnassa tutkimus oppimistuloksista ja oppilaiden hyvinvoinnista, ja se oli osa laajempaa MetrOP-tutkimushanketta. Tutkimus toteutettiin pääkaupunkiseudun ja kehyskuntien kaikissa yläkouluissa. Tutkimusotokseen kuuluivat kuntien kaikki yhdeksäsluokkalaiset. Helsingistä vuoden 2014 arviointiin osallistui 45 koulun 2439 yhdek-

¹⁰⁷ Rehtorin kyselyn vastaus 31.12.2018.

¹⁰⁸ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan arviointikonsultti 7.12.2018.

¹⁰⁹ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan arviointikonsultti 7.12.2018.

¹¹⁰ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan arviointikonsultti 7.12.2018.

¹¹¹ Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynnillä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle 24.9.2018 saatu tieto.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

säsluokkalaista. seitsemännen luokan tulokset kattava seuranta-aineisto oli käytettävissä 36 koulun 1427 oppilaalta. Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää samanaikaisesti kouluosaamista matematiikassa ja äidinkieliessä sekä yleisempiä ajattelutaitoja, koulunkäynnin ja asuinalueeseen liittyviä asenteita, terveyttä, terveystottumuksia ja harrastuksia sekä eräitä muita nuorten hyvinvoinnin ulottuvuuksia.¹¹²

Oppimaan oppimista arviointiin osaamistehtävillä sekä kyselyillä, jotka mittasivat oppilaiden oppimiseen ja koulutyöhön liittyviä asenteita ja uskomuksia. Äidinkielen ja matematiikan arviointi kattoi lyhyesti opetussuunnitelman perusteissa määriteltujen oppiaines sisältöjen hallinnan. Koska arviointi toteutettiin ensimmäisen kerran seitsemännen luokan alussa, tehtävät käsittelivät sellaista, mitä äidinkieliessä ja matematiikassa tulisi osata kuudennen luokan päättyessä. Tehtävät toistettiin täsmälleen samanlaisina myös yhdeksännen luokan lopussa. Hyvinvointi ymmärrettiin laajasti ja sitä mitattiin monelta kannalta. Yleiskuva muodostettiin Vahvuudet ja vaikeudet -hyvinvointimittarilla, jossa on viisi osaa: tunneoireet, käytösoireet, tarkkaavuuden oireet, kaverisuhteiden ongelmat, myönteinen sosiaalinen käytös. Aluekysymyksillä pyrittiin selvittämään, eroavatko oppilaiden asuin ympäristöt toisistaan merkittävästi sosiaalisilla ulottuvuuksilla, ja miten alueet mahdollisesti vaikuttavat nuorten asentoihin ja käyttäytymiseen.¹¹³

Oppimistulokset ja oppilaiden hyvinvointi metropolialueella 2014 tutkimuksen mukaan kaikissa kouluissa on paremmin ja heikommin osaavia sekä myönteisemmin ja kielteisemmin kouluun suhtautuvia oppilaita. Oppilaiden osaamisella ja hyvinvoinnilla on selvä yhteys. Helsinki sijoittuu kuntana metropolialueen keskiryhmään niin oppilaiden osaamisen kuin heidän hyvinvointikokemuksensa osalta. Tytöt menestyivät hieman poikia paremmin sekä oppimaan oppimista koskevissa että Opetushallituksen osaamistehtävissä. Ero oli selvin sanallisessa päättelytehtävässä ja äidinkielen tehtävässä. Matematiikan tehtävissä ei sen sijaan ollut sukupuolieroa. Myönteinen sosiaalinen käyttäytyminen oli tytöillä yleisempää kuin pojilla, samoin tunne-elämän oireilu ja tarkkaavaisuuden ongelmat, joskin viimeisessä ero oli pieni. Pojilla käytöshäiriöt ja kaverisuhdeongelmat olivat hieman yleisempiä kuin tytöillä. Oppilaiden osaaminen oli tilastollisesti merkitsevässä yhteydessä vanhempien koulutustasoon kaikissa tehtävissä. Mitä koulutetumpia vanhemmat olivat, sitä paremmin oppilaat keskimäärin suoriutuivat tehtävistä. Erot olivat hieman suuremmat opetussuunnitelman mukaisissa äidinkielen ja matematiikan tehtävissä kuin yleisen ajattelutaidon tehtävissä. Vahvuudet ja vaikeudet –mittarin ilmaisemat ongelmat olivat sitä yleisempiä, mitä alemman koulutustason perheestä oppilas tulee. Myönteinen sosiaalinen käyttäytyminen lisääntyi vanhempien koulutustason mukaan. Välittömän tuen tarve oli myös yhteydessä vanhempien koulutustasoon.¹¹⁴

Helsingissä oppilaiden päättelytaidoissa, äidinkielen ja matematiikan osaamisessa sekä oppimista tukevissa uskomuksissa koulu selittää pienen osan tulosten vaihtelusta, mutta luokalla on tähän suurempi vaikutus. Ero johtunee lähinnä erilaisten oppilaitten valikoitumisesta eri kouluihin ja luokkiin jo seitsemännen luokan alussa. Oppilailta kysyttiin arvioinnin yhteydessä heidän edellisen todistuksensa mukaista koulumenestystä viidessä keskeisessä lukuaineessa. Kouluarvosanojen ja arvioinnissa

¹¹² Helsingin yliopiston koulutuksen arviointikeskus, 2014.

¹¹³ Helsingin yliopiston koulutuksen arviointikeskus, 2014.

¹¹⁴ Helsingin yliopiston koulutuksen arviointikeskus, 2014.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

osoitetun osaamisen yhteys on melko vahva. Voitaneen siis sanoa, että mitattu kertynyt osaaminen selittää aiempia arvosanoja.¹¹⁵

Verrattaessa 7. luokan tuloksia vuodelta 2011 9. luokan tuloksiin vuodelta 2014 oppimistulokset äidinkielessä ja matematiikassa ovat nousseet. Samalla oppilaiden väliset erot ovat kasvaneet. Tyttöjen keskimääräinen taso on korkeampi kuin poikien. Oppimaan oppimisen taidoissa kokonaistaso on noussut. Ajattelu ja päättelykyky ovat siis parantuneet. Oppimista tukevien asenteiden keskimääräinen taso on puolestaan laskenut vuodesta 2011. Oppimista haittaavien asenteiden taso on noussut vuodesta 2011. Tulokset antavat viitteitä siitä, että nuorten elämässä koulun ulkopuoliset tekijät voimistuvat ja suuntaavat toiminnan painopistettä koulusta muualle.¹¹⁶

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) toteutti huhtikuussa 2015 matematiikan perusopetuksen päättövaiheen oppimistulosten arvioinnin, joka on osa perusopetuksen vaikuttavuuden arviointia. Arvioinnin tarkoituksena on saada luotettava yleiskuva siitä, miten perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa mainitut tavoitteet ovat toteutuneet ja millainen on oppiaineen osaamisen taso perusopetuksen päättövaiheessa. Tulosten avulla voidaan seurata koulutuksen tasa-arvon toteutumista, tukea koulutuksen kehittämistä ja parantaa oppimisen edellytyksiä. Arvioinnista saatavaa tietoa käytetään myös perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden kehittämiseen.¹¹⁷

Matematiikan arvioinnin perustana ovat Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet, Opetushallitus 2004, sekä niiden mukaiset oppiaineen tavoitteet ja sisällöt. Arviointi koostui matematiikan tehtävistä ja oppilaskyselystä. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen työryhmä teki ehdotuksensa tehtäviksi. Lopulliseen materiaalipakettiin valittiin sellaiset tehtävät, jotka olivat esitestausten jälkeen osoittautuneet parhaiten toimiviksi ja erottelukykyisimmiksi.¹¹⁸

Valtakunnalliseen vertailuaineistoon kuului yhteensä 4779 otosoppilasta. Suomenkielisiä peruskouluja vertailuaineistossa oli 122 ja niissä opiskeli 4287 otosoppilasta. Ruotsinkielisiä peruskouluja vertailuaineistoon kuului 16 ja niissä opiskeli 492 otosoppilasta. Vertailuaineiston koulut oli valittu siten, että ne edustivat kattavasti eri alueita ja kuntaryhmiä. Arviointiin osallistuivat kaikki otosoppilaat.¹¹⁹

Arviointiraportin palaute koostuu 17 keskeisiä tuloksia kuvaavasta mittarista. Tuloksissa vertaillaan kunnan oppilaiden keskimääräisiä oppimistuloksia ja asenteita vertailuaineiston oppilaiden keskimääräisiin oppimistuloksiin ja asenteisiin.¹²⁰ Tarkempaa alueellista tietoa ei tutkimuksessa ollut saatavilla.

Helsingin oppilaat menestyivät arvioinnissa keskimäärin samantasoisesti kuin vertailuaineiston oppilaat. Helsingin oppilaat osasivat matemaattisten tehtävätyyppien teh-

¹¹⁵ Helsingin yliopiston koulutuksen arviointikeskus, 2014.

¹¹⁶ Helsingin yliopiston koulutuksen arviointikeskus, 2014.

¹¹⁷ Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, 2015.

¹¹⁸ Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, 2015.

¹¹⁹ Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, 2015.

¹²⁰ Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, 2015.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

tävät, matemaattisten sisältöalueiden tehtävät ja oppilaat suhtautuivat matematiikkaan keskimäärin samantasoisesti kuin vertailuaineiston oppilaat. Samoin oppilaat menestys matematiikan arvosanan perusteella ja käsitys matematiikan tunneilla käytettyjen työtapojen yleisyydestä vastasi vertailuaineiston keskimääräistä tasoa. Helsingin oppilaat menestyivät arvioinnissa jonkin verran odotettua paremmin suhteessa siihen, miten he suhtautuvat matematiikkaan.¹²¹

Perusopetuksen todistusten keskiarvoista ei ole tehty seuranta-alueellisesti tai sukupuolen perusteella. Koulut kyllä arkistivat oppilaiden todistustuloksia, mutta niistä ei ole saatavilla mitään koottua tietoa.¹²²

Oppimisen, kasvun ja hyvinvoinnin tuki

Perusopetuksen laatusuosituksen mukaan oppilaan oppimisen ja kasvun tukeen liittyy oleellisesti moniammatillinen yhteistyö. Oppilaalle annettavan tuen muoto määräytyy yksilöllisten tarpeiden mukaan. Opetus järjestetään yleisopetuksena aina, kun se on mahdollista. Yleisen tuen eri muodot ehkäisevät ja poistavat oppimisen esteitä sekä vähentävät oppilaiden erityisen tuen tarvetta. Osa oppilaan tukea on moniammatillinen oppilashuoltotyö. Toimiva yhteistyö muodostuu avoimesta vuorovaikutuksesta, luottamuksesta ja suunnitelmallisuudesta. Oppilashuoltoon kuuluvat opetus-suunnitelman mukainen oppilashuolto sekä oppilashuollon palvelut. Kodin ja koulun välisen yhteistyön merkitys korostuu kaikissa oppimisen tukeen ja kasvuun liittyvissä asioissa. On tärkeää, että pulmat tunnistetaan ajoissa ja oppilaan tarvitsema tuki suunnitellaan yhdessä huoltajien kanssa.¹²³

Helsingin opetussuunnitelman mukaan arvoperusta, oppimiskäsitys ja toimintakulttuuri ilmenevät koulutyön käytännön järjestämisessä. Lähtökohtana on yhteinen vastuu ja huolenpito hyvästä ja turvallisesta koulupäivästä. Kasvatustyö ja hyvinvoinnin edistäminen kuuluvat koulun kaikille aikuisille tehtävästä riippumatta. Koulutyön järjestämisessä otetaan huomioon kaikkien oppilaiden tarpeet, edellytykset ja vahvuudet. Huoltajien ja muiden tahojen kanssa tehtävä yhteistyö tukee tässä onnistumista.¹²⁴

Opetussuunnitelman mukainen opetus, ohjaus, oppilashuolto ja tuki kaikkina koulupäivinä sekä turvallinen oppimisympäristö ovat jokaisen oppilaan oikeus. Opettaja seuraa oppilaidensa oppimista, työskentelyä ja hyvinvointia sekä ohjaa ja tukee heitä heti ongelmia havaittuaan. Opettaja myös arvostaa ja edistää oppilaiden vahvuuksia. Keskeistä on rakentava vuorovaikutus oppilaiden ja huoltajien kanssa sekä opettajien keskinäisessä ja oppilashuollon henkilöstön kanssa tehtävässä yhteistyössä. Oppilailla on kouluyhteisön jäsenenä oma vastuunsa. Siihen kuuluu säännöllinen osallistuminen koulutyöhön, reilu ja arvostava suhtautuminen koulutovereihin ja koulun aikuisiin sekä yhteisten sääntöjen noudattaminen.¹²⁵

¹²¹ Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, 2015.

¹²² Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan johtava tietosuunnittelija 14.2.2019.

¹²³ Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2012-29.

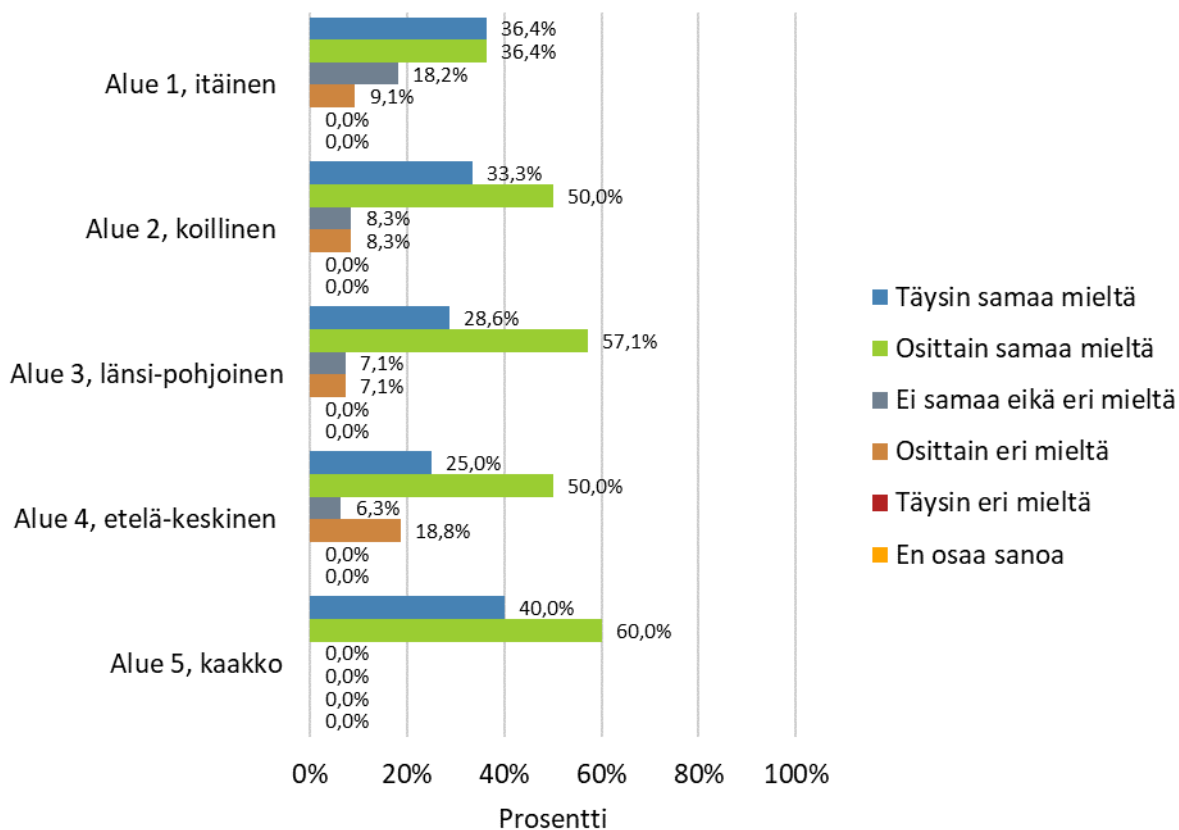
¹²⁴ Helsingin kaupungin opetussuunnitelma, 1.8.2016.

¹²⁵ Helsingin kaupungin opetussuunnitelma, 1.8.2016.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kyselyssä tiedusteltiin rehtoreiden näkemystä, miten oppilaan ja oppilasryhmien hyvinvoinnin tukemissa onnistutaan.



Kuvio 14 Oppilaan ja oppilasryhmien hyvinvointia tuetaan oikea-aikaisesti moni ammatillisesti yhteistyössä huoltajien kanssa

Kuviosta 14 nähdään, miten oppilaan hyvinvointia tuetaan moni ammatillisesti yhteistyössä vanhempien kanssa. Tässä onnistutaan verrattain hyvin. Sekä ruotsinkielisen perusopetuksen että kaakkoisen alueen rehtorien mielestä yhteistyö huoltajien kanssa on toimivaa oppilaan hyvinvoinnin tukemisessa. Muillakaan alueilla tilanne ei näytä huolestuttavalta poikkeuksena etelä-keskinen alue, jolla rehtoreista noin viidennes on osittain eri mieltä väittämän kanssa.¹²⁶

Tarkemmin oppimisen, kasvun ja hyvinvoinnin tuesta on kerrottu muistion kohdissa 2.3 ja 2.5.

Osallisuus ja vaikuttaminen

Perusopetuksen laatusuositusten mukaan oppilaiden osallisuus ja vaikuttaminen itseään koskeviin asioihin edistävät heidän kasvamistaan aktiivisiksi kansalaisiksi sekä antavat valmiuksia toimia demokraattisessa ja tasa-arvoisessa yhteiskunnassa. Luomalla oppilaille mahdollisuuksia osallistua heitä itseään koskevien asioiden käsittelyyn opetuksen järjestäjä ja koulut kehittävät osallisuutta ja vaikuttamista tukevaa

¹²⁶ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018.

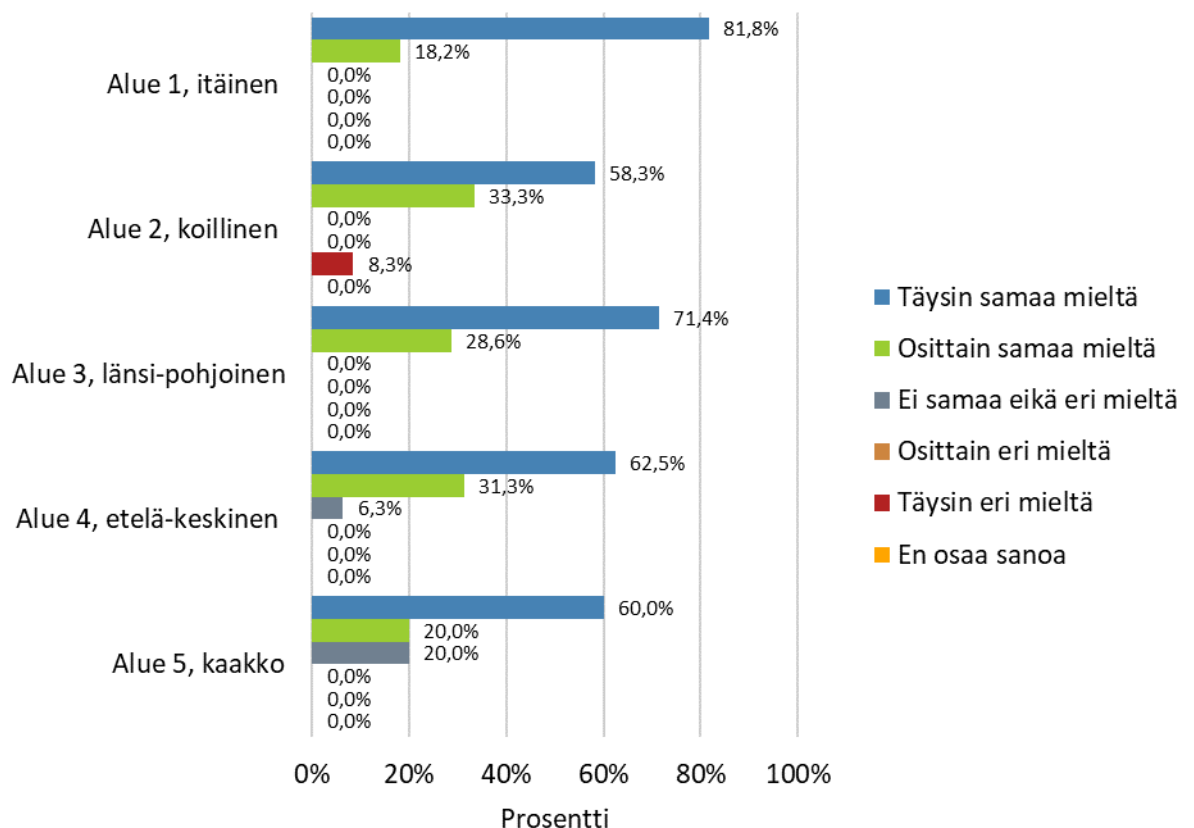
ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

toimintakulttuuria. Rehtorin, opettajien, oppilaiden ja huoltajien kesken päätetään, miten yhteistoimintaa toteutetaan ja edistetään.¹²⁷

Keskeinen oppimiseen kuuluva tekijä on sosiaalinen vuorovaikutus, joka toteutuu sekä koulun toimintakulttuurissa että yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Koulun avoin ja vuorovaikutteinen toimintakulttuuri tukee oppilaiden osallisuutta ja yhteistoiminnallista oppimista yhtä lailla kuin tietoisuutta yhteiskunnan perustana olevista arvoista ja toimintatavoista. Oppilaiden osallisuutta ja vaikuttamista edistävät muun muassa riittävän pienet opetusryhmät, vuorovaikutteiset opetusmenetelmät, harjoittelujaksot, oppilaskuntatoiminta, kerhot ja muu ohjattu toiminta. Erityistä tukea tarvitsevien sekä eri kulttuureista tulevien lasten ja nuorten osallisuuden toteutumiseksi käytetään menetelmiä, jotka edistävät oppilaiden suvaitsevaisuutta ja kulttuuritietoisuutta. Osallisuus ja tasa-arvo ehkäisevät ennalta syrjäytymistä.¹²⁸

Perusopetuksen koulujen rehtoreille lähetetyssä sähköisessä kyselyssä koskien perusopetuksen alueellista tasa-arvoa tiedusteltiin rehtoreiden näkemystä oppilaiden osallisuuteen ja vaikuttamiseen.



Kuvio 15 Koulun toimintakulttuuri on avoin ja vuorovaikutteinen, ja koululla on rakenteet ja toimintatavat oppilaiden osallisuuteen

¹²⁷ Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2012-29.

¹²⁸ Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2012-29.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kuvion 15 mukaan Koulujen toimintakulttuuria pidetään avoimena ja vuorovaikutteisena sekä kouluille on luotu rakenteet ja toimintatavat oppilaiden osallisuuteen. Suuria alueellisia eroja ei näy olevan. Ainoastaan koillisella alueelta löytyy myös täysin eri mieltä oleva vastaus.¹²⁹

Lisäksi rehtoreiden vastausten perusteella oppilailla on mahdollisuus edistää koulu-yhteisölle tärkeitä asioita. Vastaajista 97 prosenttia oli täysin tai osittain samaa mieltä väittämästä. Ainostaan koillisella alueella ilmeni osittain eri mieltä olevaa näkemystä. Vastaajista kahdeksan prosenttia oli tätä mieltä.¹³⁰

Avovastausten mukaan oppilaiden vaikutusmahdollisuuksia on parannettu. Oppilaskunta tekee hyviä kehittämiskehdotuksia esimerkiksi tasa-arvoon ja yhdenvertaisuusteemaan liittyen. Rehtori osallistuu säännöllisesti oppilaskunnan hallituksen kokouksissa, jotta voi keskustella ajankohtaisista asioista oppilaiden kanssa. Koulun johtoa koulutetaan oppilaiden osallisuuden kehittämiseen.¹³¹

Kodin ja koulun yhteistyö

Opetussuunnitelman mukaan Helsingin kouluissa tehdään monipuolista yhteistyötä perusopetuksen yhtenäisyyden, eheyden ja laadun varmistamiseksi, toiminnan avoimuuden lisäämiseksi sekä oppilaiden oppimisen ja kasvun tukemiseksi. Koulun henkilöstön tiivis yhteistyö edesauttaa koulun kasvatus- ja opetustavoitteiden toteuttamista. Koulutyö järjestetään tarkoituksenmukaisesti ja joustavasti yhdessä toimien ja työtä jakaen.¹³²

Koulut tekevät yhteistyötä kotien kanssa oppilaan hyvinvoinnin edistämiseksi ja oppimistulosten parantamiseksi. Yhteistyön lähtökohtana on luottamuksen rakentaminen, tasavertaisuus ja keskinäinen kunnioitus. Koulun tehtävänä on järjestää opetusta siten, että jokainen oppilas saa oman kehitystasonsa ja tarpeidensa mukaista opetusta. Huoltajalla taas on ensisijainen vastuu lapsensa kasvatuksesta ja siitä, että lapsi suorittaa oppivelvollisuuden.¹³³

Helsingin opetussuunnitelman mukaan kodin ja koulun yhteistyötä toteutetaan sekä yksilö- että yhteisötasolla. Yhteistyö ilmenee oppilaskohtaisina ja yhteisinä tapaamisina ja tapahtumina. Yhteiset tapahtumat suunnitellaan sellaisiksi, että ne tukevat huoltajien verkostoitumista, avointa vuorovaikutusta ja aktiivista osallistumista koulun toimintaan. Oppilaskohtaisessa kodin ja koulun yhteistyössä kannustava sekä oppilaan oppimista ja kehitystä myönteisesti kuvaava palaute on tärkeää. Yhteistyössä otetaan huomioon perheiden moninaisuus ja yksilölliset tiedon ja tuen tarpeet.¹³⁴

¹²⁹ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018.

¹³⁰ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018.

¹³¹ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018.

¹³² Helsingin kaupungin opetussuunnitelma, 1.8.2016.

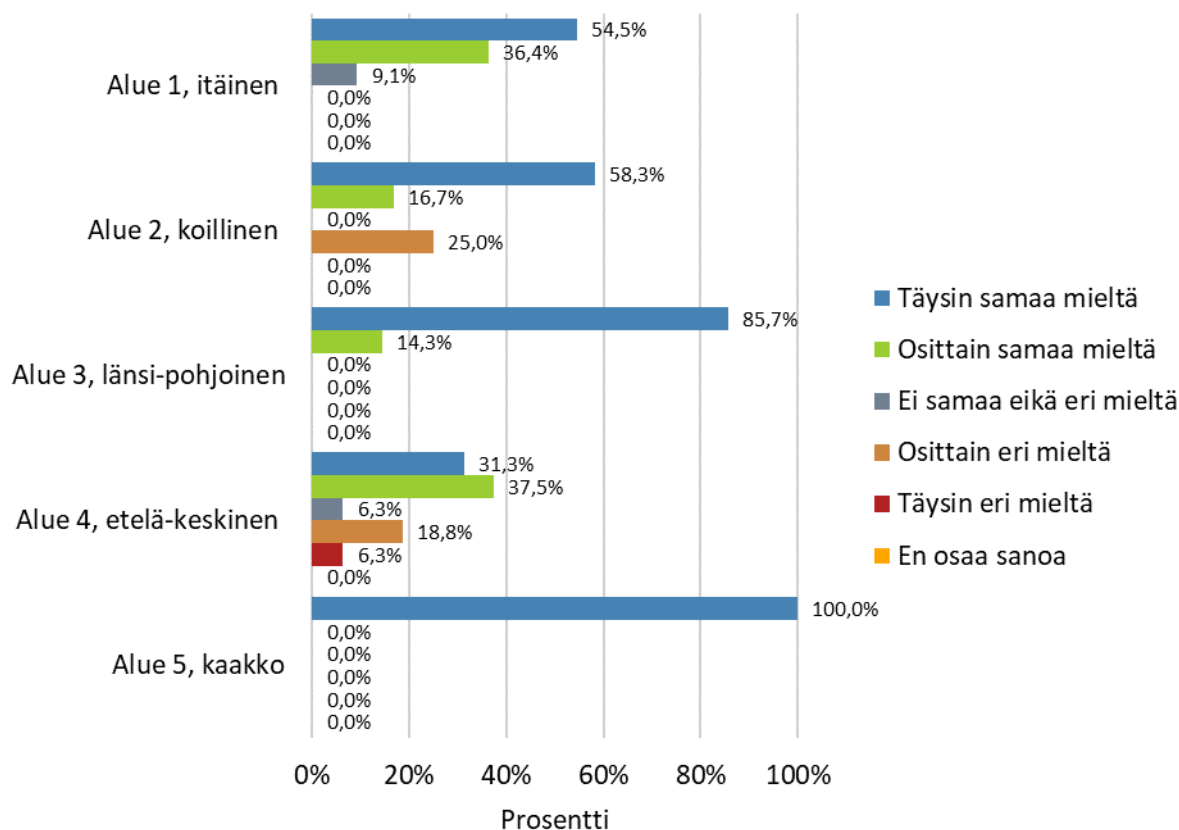
¹³³ Helsingin kaupungin opetussuunnitelma, 1.8.2016.

¹³⁴ Helsingin kaupungin opetussuunnitelma, 1.8.2016.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Rehtorikyselyssä vastaajista 96 prosenttia oli sitä mieltä, että kodin ja koulun yhteistyö tukee oppilaan kasvua ja kehitystä. Itäisen ja koillisen alueen rehtoreista hieman alle 10 prosenttia oli osittain eri mieltä asiasta.¹³⁵



Kuvio 16 Koulun ja kodin välistä vuorovaikutusta on ollut jokaisen oppilaan vanhemman kanssa

Jos nähtiin, että kodin ja koulun yhteistyö tukee oppilaan kasvua ja kehitystä, niin vuorovaikutus oppilaan vanhempien kanssa ei ole toteutunut kaikilta osin kuten kuvio 16 havaitaan. Neljällä alueella vuorovaikutus vanhempien kanssa toteutuu hyvin, sillä näiden alueiden vastaajista kaikki tai lähes kaikki ovat täysin tai osittain samaa mieltä väittämän kanssa. Huonoimpana tilanne nähdään koillisen ja etelä-keskinen alueilla, joilla noin neljännes vastaajista oli osittain tai täysin eri mieltä väittämän kanssa.¹³⁶

Avovastauksissa tuotiin esiin huoli siitä, kuinka saada kaikki vanhemmat kiinnostumaan lapsensa koulunkäynnistä ja osallistumaan koulun tapahtumiin. Osa vanhemmista ei saada kontaktia lainkaan. Osa vanhemmista kieltäytyy koulun ehdottamasta tuesta lapselle. Toivottiin myös, että vanhempien vaikutusmahdollisuuksia pitäisi kehittää.¹³⁷

Oppimisympäristö ja sen turvallisuus

¹³⁵ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018.

¹³⁶ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018.

¹³⁷ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Opetussuunnitelman mukaan oppimisympäristöillä tarkoitetaan monenlaisia oppimisen tiloja ja paikkoja sekä yhteisöjä ja toimintakäytäntöjä. Oppimisympäristöön kuuluvat myös välineet, palvelut ja materiaalit, joita opiskelussa käytetään. Koulutyössä hyödynnetään suunnitelmallisesti eri oppimisympäristöjä ja työskentelyä pyritään säännöllisesti viemään ulos luokkahuoneesta. Hyvässä oppimisympäristössä keskeisiä ovat oppilaan osallistuminen ja yhteisöllinen tiedon rakentuminen sekä vuorovaikutus, ajattelu ja kokemukset. Hyvä oppimisympäristö tukee oppilaan oivallusta itsestään oppijana ja omistajuutta oman oppimisympäristönsä kehittäjänä. Oppimisympäristöjä ovat kaikki oman elämisen, liikkumisen ja toiminnan tilat.¹³⁸

Oppimisympäristön eri elementit muodostavat pedagogisesti toimivan kokonaisuuden. Tieto- ja viestintäteknologia sulautuu luontevasti oppimisympäristöön tukien oppimista sekä työtapojen ja oppimisympäristöjen jatkuvaa kehittymistä. Tiedon, työn ja osaamisen luonne edellyttää tieto- ja viestintäteknologian käyttöä osana pedagogista ja digitaalista oppimisympäristöä. Oppilaat pääsevät monipuolisesti käyttämään opiskelussaan laitteita, ohjelmistoja, sisältöjä ja palveluita.¹³⁹

Oppimisympäristöt muodostavat pedagogisesti monipuolisen ja joustavan kokonaisuuden. Joustavilla järjestelyillä tuetaan oppilaan itsetuntoa ja motivaatiota. Yksilöllisten pedagogisten ratkaisujen avulla jokainen oppija saa onnistumisen elämyksiä ja sitä kautta innostusta oman osaamisensa kehittämiseen. Hyvä oppimisympäristö tukee oppilaan aktiivista osallistumista ja omien oppimispolkujen suunnittelua.¹⁴⁰

Työtapojen valinnan lähtökohtana ovat opetukselle ja oppimiselle asetetut tavoitteet sekä oppilaiden tarpeet, edellytykset ja kiinnostuksen kohteet. Työtapojen tietoinen valinta tukee ja ohjaa koko opetusryhmän ja yksittäisen oppilaan oppimista. Vaihtelevat työtavat ja monipuolinen arviointi tuovat oppimiseen iloa ja onnistumisen kokemuksia sekä antavat oppilaalle mahdollisuuden osoittaa osaamistaan eri tavoin.¹⁴¹

Vastuu hyvinvoinnin ja turvallisuuden toteutumisesta kuuluu kaikille kouluyhteisössä. Kodin ja koulun yhteistyöllä on tässä keskeinen rooli. Yhteisön jäsenille syntyy sosiaalisen, fyysisen ja psyykkisen turvallisuuden kokemus, mikä vahvistaa yhteisöllisyyttä. Jokaisella on mahdollisuus vaikuttaa yhteiseen toimintaan rakentavalla sekä koko yhteisön hyvinvointia edistävällä tavalla. Yhteisöllinen oppilashuolto on tärkeä osa toimintakulttuuria.¹⁴²

Turvallinen ja ilmapiiriltään ystävällinen toimintakulttuuri tukee opettajan ja oppilaan välistä sekä oppilaiden keskinäistä vuorovaikutusta ja edistää oppilaan pystyvyyttä, osallisuutta ja hyvinvointia. Kiusaamista, väkivaltaa, rasismia tai muuta syrjintää ei hyväksytä ja epäasialliseen käytökseen puututaan.¹⁴³

¹³⁸ Helsingin kaupungin opetussuunnitelma, 1.8.2016.

¹³⁹ Helsingin kaupungin opetussuunnitelma, 1.8.2016.

¹⁴⁰ Helsingin kaupungin opetussuunnitelma, 1.8.2016.

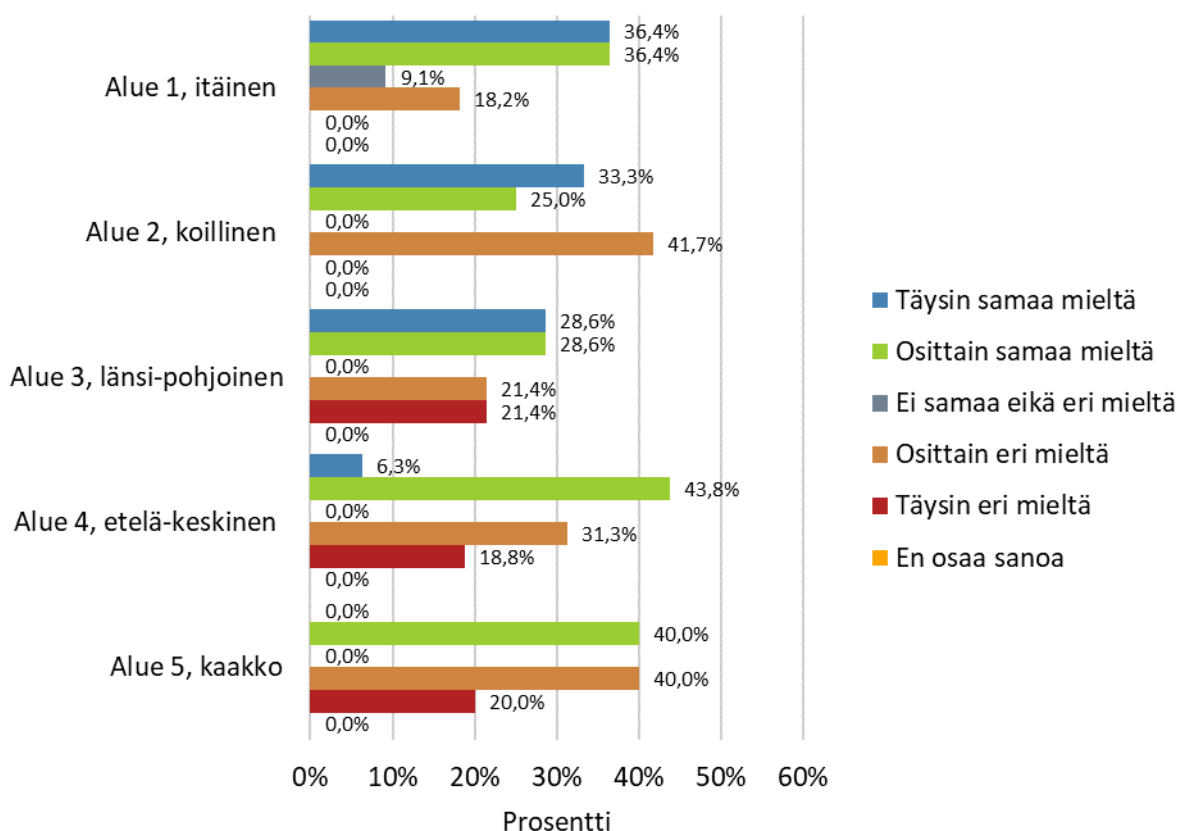
¹⁴¹ Helsingin kaupungin opetussuunnitelma, 1.8.2016.

¹⁴² Helsingin kaupungin opetussuunnitelma, 1.8.2016.

¹⁴³ Helsingin kaupungin opetussuunnitelma, 1.8.2016.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)



Kuvio 17 Koulun opetustilat, -välineet ja -materiaalit ovat toimivia ja turvallisia

Rehtorikyselyssä eniten kritisoitiin koulujen, opetustilojen, -välineiden ja -materiaalien toimivuutta ja turvallisuutta. Tämä kysymys sai koko kyselyn heikoimman arvosanan. Kuvioista 17 havaitaan, että tilanne eri alueilla vaihteli todella paljon. Parhaimpana tilanne nähtiin itäisellä alueella. Koulujen opetuksessa hyödynnetään tieto- ja viestintätekniistä välineistöä ja sähköisiä oppimisympäristöjä, sillä vastaajista 98 prosenttia oli täysin tai osittain samaa mieltä väittämän kanssa.¹⁴⁴

Avovastauksissa tuotiin esiin lähinnä koulutiloihin liittyviä puutteita. Koulutilojen terveyteen ja turvallisuuteen tulee kiinnittää enemmän huomiota. Sisäilmaongelmat ovat liian yleisiä helsinkiläisissä kouluissa. Kouluisäntäpalveluiden hajauttaminen kohdevastaaville ja huoltoyhtiölle on saanut aikaan sen, että koululla ei ole vakituista teknistä henkilöstä, joka raportoi vioista. Tämä heikentää korjaustarpeiden varhaista havainnoimista. Haasteita oli myös löytää vanhassa koulurakennuksessa tiloja isompien oppilasryhmien yhteiselle työskentelylle. Kaikissa toimipisteissä ei ole pihaa tai liikuntasalia. Kerhotoimintaa ei ole voitu järjestää tilojen puutteen vuoksi. Yhdessä vastauksessa tuotiin esiin se, että tilanteen odotetaan parantuvan uuden koulurakennuksen valmistumisen myötä. Erään koulun ala-asteen oppilaat olivat kokeneet epätasa-arvoa digitaalisen opetuksen suhteen. Tätä on parannettu kehittämistoimilla.¹⁴⁵

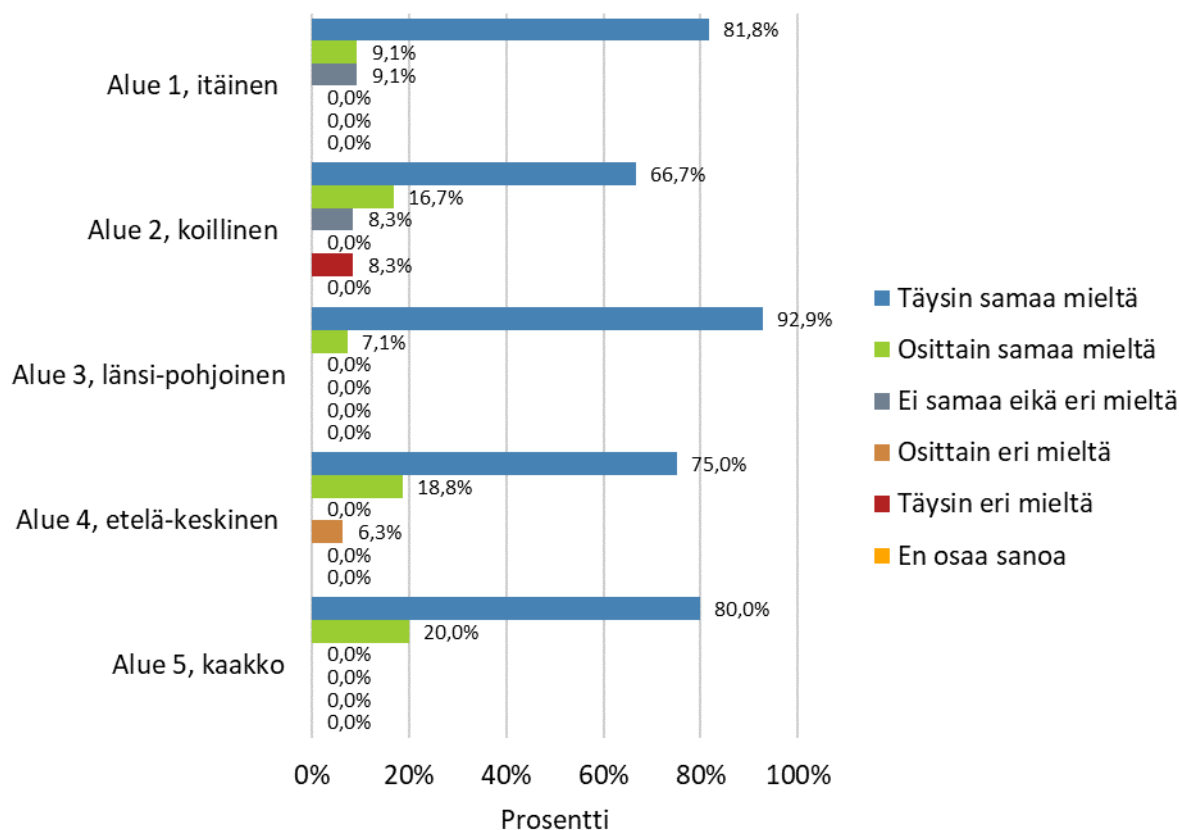
¹⁴⁴ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018.

¹⁴⁵ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Hyvin toimiva koulu –mallin yhtenä oppimisympäristön kriteerinä on: koululla on kaikkien tiedossa oleva toimintamalli kiusaamisen ehkäisyyn, kiusaamistapausten käsittelyyn ja haastavan käytöksen kohtaamiseen.



Kuvio 18 Koululla on toimintamalli kiusaamisen ehkäisyyn, kiusaamistapausten käsittelyyn ja haastavan käytöksen kohtaamiseen

Rehtorit tunnistavat, että toimialalla on käytössä kiusaamisen vastainen ohjelma kuten kuviosta 18 havaitaan. Ohjelmaa päivitetään parhaillaan ja se odottaa toimialajohtajan hyväksymistä. Huolestuttavana voi kuitenkin pitää sitä, että kaikki rehtorit eivät ole täysin samaa mieltä väittämän kanssa. Osan koillisen ja etelä-keskisen alueen rehtoreiden mukaan ohjelma ei kuitenkaan ole käytössä koulussa.¹⁴⁶

Strategian mukainen kiusaamisen vastainen ohjelma tuli päivittää lokakuun 2018 loppuun mennessä ja tarkoituksena oli koota aiemmat hyvät käytännöt yhteen.¹⁴⁷ Helmikuussa 2019 päivitetty versio ohjelmasta ei vielä ollut käytössä.¹⁴⁸

Kiusaamisen vastaisen suunnitelman mukaan koulukiusaamisen ennaltaehkäisyyn tulee pohjautua realistiseen näkemykseen koulussa tai oppilaitoksessa. Kouluterveyskysely antaa valtakunnallista vertailutietoa. Koulun hyvinvointiprofiili on keino, jonka avulla luokan tai koulun kiusaamistilannetta voidaan selvittää milloin tahansa. Koulun

¹⁴⁶ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018.

¹⁴⁷ Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynnillä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle 24.9.2018 saatu tieto.

¹⁴⁸ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan oppilashuollon päällikkö 7.2.2019.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

opiskeluhuollon toimintaa mittaava opiskeluhuollon itsearviointi tehdään vähintään joka toinen vuosi.¹⁴⁹

Suunnitelmassa todetaan, että koulukiusaamisen torjuntaa ja selvittelyyn käytettyjä menetelmiä tulee käyttää kattavasti ja systemaattisesti. Ei riitä, että yksittäiset opettajat ovat sitoutuneet koulussa tiettyyn menetelmään. Paras tilanne on, mikäli sosiaalisia- ja tunnetaitoja vahvistavat ohjelmat saadaan sisällytettyä koulun opetussuunnitelmaan. Käytetyistä ohjelmista riippumatta on tärkeää, että luokka luo säännöt kiusaamisen torjuntaan ja hoitamiseen. Yhdessä sovitut säännöt auttavat kaikkia sitoutumaan.¹⁵⁰

Ohjelmaan on myös kirjattu ohjeet siitä, miten toimitaan kiusaamistilanteessa sekä miten toimitaan, kun kiusaaminen ei lopu koulun keinoilla.¹⁵¹

Koulun kerhotoiminta

Kerhotoiminta on oppituntien ulkopuolista toimintaa, joka noudattaa koulun kasvatuksellisia, opetuksellisia ja ohjauksellisia tavoitteita. Koulu suunnittelee, arvioi ja kehittää kerhotoimintaa yhdessä oppilaiden, eri toimijoiden ja huoltajien kanssa. Kerhotoiminnan perusedellytys on toiminnan vapaaehtoisuus, maksuttomuus ja oppilaiden oma motivaatio. Kerhotoiminnalla voidaan tukea oppilaan päivän kokonaisuutta. Kerhotoiminnan tehtävä on tukea oppilaiden fyysistä, psyykkistä, sosiaalista ja eettistä kasvua ja kehitystä. Tavoitteena on lisätä harrastuneisuutta ja tuottaa yhdessä tekemisen, osaamisen, onnistumisen ja ilon kokemuksia. Helsingissä järjestetään perusopetuslain mukaista iltapäivätoimintaa joko koulussa tai sen lähiympäristössä ja siinä toteutetaan perusopetuksen arvopohjaa.¹⁵²

Iltapäivätoimintaa järjestetään 1.-2.-luokkalaisille ja erityisen tuen oppilaille koulupäivän jälkeen. Koulujen ryhmämuotoista perusopetuksen iltapäivätoimintaa järjestävät koulut, järjestöt, seurakunnat ja yksityiset palveluntuottajat kouluissa tai koulun lähellä olevissa tiloissa. Leikkipuistot järjestävät myös iltapäivätoimintaa koululaisille.¹⁵³ Kasvatus- ja koulutuslautakunta päätti 29.5.2018, että Helsingissä järjestetään perusopetuslain mukaista aamupäivätoimintaa elokuusta 2018 alkaen. Toiminta on tarkoitettu 1.-2. vuosiluokan oppilaille. Lisäksi toimintaan voivat ilmoittautua 3.-4. luokkien erityisen tuen oppilaat.¹⁵⁴

¹⁴⁹ Kunnianhimoinen kiusaamisen vastainen suunnitelma luonnos lokakuu 2018.

¹⁵⁰ Kunnianhimoinen kiusaamisen vastainen suunnitelma luonnos lokakuu 2018.

¹⁵¹ Kunnianhimoinen kiusaamisen vastainen suunnitelma luonnos lokakuu 2018.

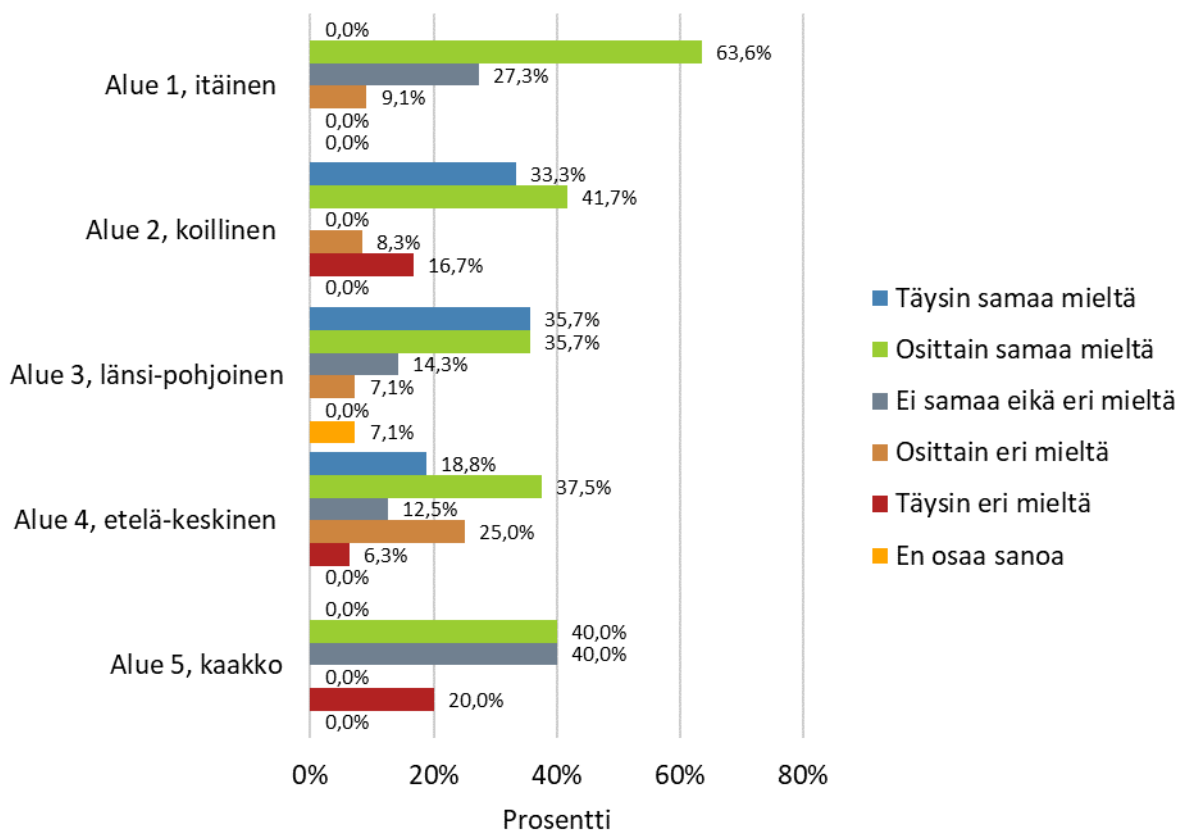
¹⁵² Helsingin kaupungin opetussuunnitelma 1.8.2016.

¹⁵³ <http://helmi.hel.fi/kasko/oppiminen/perusopetus/iltapaivatoiminta-ja-kerhot/Sivut/default.aspx>. Luettu 6.2.2019.

¹⁵⁴ <http://helmi.hel.fi/kasko/oppiminen/perusopetus/iltapaivatoiminta-ja-kerhot/aamupaivatoiminta/Sivut/default.aspx>. Luettu 6.2.2019.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)



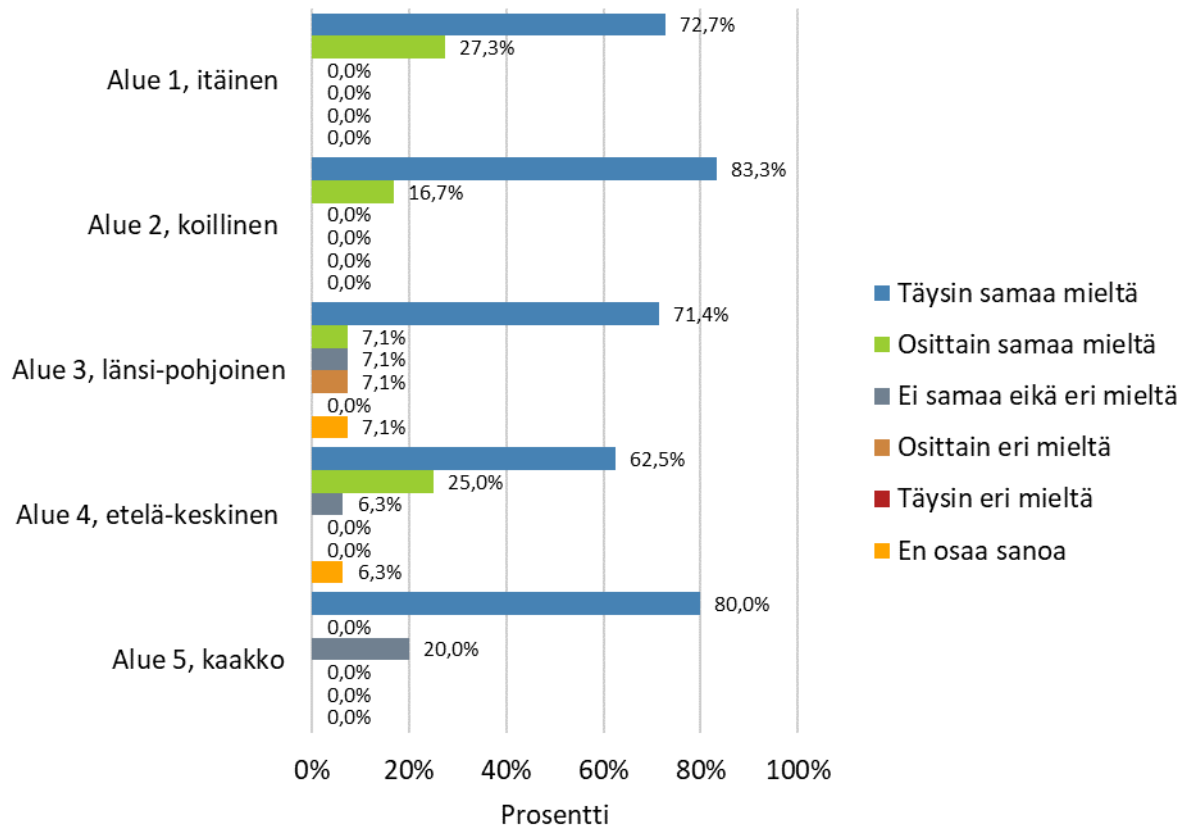
Kuvio 19 Koulun iltapäivä- ja kerhotoimintaa suunnitellaan, arvioidaan ja kehitetään yhdessä toimijoiden, huoltajien ja oppilaiden kanssa

Kaupungin opetussuunnitelman ja perusopetuksen laatukriteereiden mukaan kerhotoiminnan suunnittelua tehdään yhteistyössä eri toimijoiden kanssa. Kuviosta 19 nähdään, että kaksi kolmasosaa rehtoreista on tästä täysin tai osittain samaa mieltä. Suomenkielisen perusopetuksen alueilla ilmenee jokaisella puutteita tässä asiassa. Puutteita suunnittelussa nähtiin erityisesti etelä-keskisen, koillisen ja kaakkoisen alueiden rehtoreiden vastauksissa.¹⁵⁵

¹⁵⁵ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)



Kuvio 20 kaikilla 1-2 luokkien ja erityisen tuen oppilailla on mahdollisuus osallistua toimintaan

Hyvänä puolena voidaan pitää sitä, että toimintaan oikeutetut oppilailla on mahdollisuus osallistua kerhotoimintaan kuten kuviosta 20 nähdään. Ainoastaan pieni osa länsi-pohjoisen alueen rehtoreista olivat osittain eri mieltä asiasta.¹⁵⁶

Rehtorikyselyn avovastauksissa kerrottiin, että jossakin kouluissa ei voida järjestää kerhotoimintaa sopivien tilojen puutteen vuoksi.¹⁵⁷

Oppimisen arviointi

Opetussuunnitelman mukaan Helsingin kaupungin peruskouluissa on yhtenäinen arviointikulttuuri, jossa keskeistä on arvioinnin eettisyys ja oikeudenmukaisuus. Arvioinnista saatua tietoa käytetään myös opetuksen ja muun koulutyön suunnittelun sekä kehittämisen pohjana. Koulujen tulee kuvata, miten huolehditaan siitä, että koulussa toteutuu yhtenäinen arviointikulttuuri ja miten sen toteutumista seurataan ja kehitetään sekä miten oppimisen arvioinnin ja palautteen antamisen käytännöistä tiedotetaan oppilaille ja huoltajille.¹⁵⁸

¹⁵⁶ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018.

¹⁵⁷ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018.

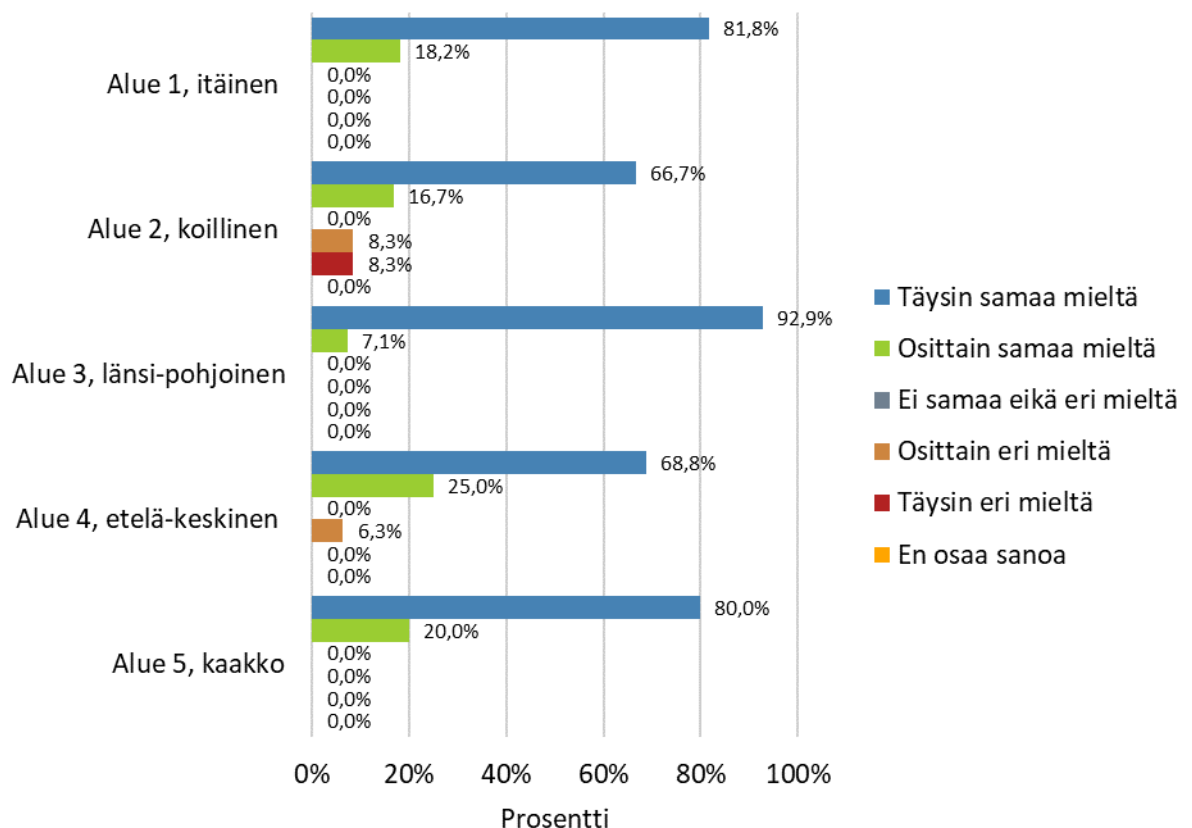
¹⁵⁸ Helsingin kaupungin opetussuunnitelma, 1.8.2016.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Perusopetuksessa oppimisen arviointi jaetaan arviointiin opintojen aikana sekä päättöarviointiin. Opintojen aikainen arviointi on kaikilla vuosiluokilla oppimisen ohjaamista palautteen avulla. Päättöarvioinnissa keskeistä on oppilaiden osaamisen tason määrittely ja kuvaaminen päättötodistuksessa annettavien arvosanojen avulla.¹⁵⁹

Oppilaita arvioidaan suhteessa koulun opetussuunnitelman tavoitteisiin. Oppilaita ja heidän suorituksiaan ei verrata toisiinsa, eikä arviointi kohdistu oppilaiden persoonaan, temperamenttiin tai muihin henkilökohtaisiin ominaisuuksiin. Numeroarvioinnissa käytetään opetussuunnitelman perusteissa määriteltyjä, tavoitteista johdettuja arviointikriteereitä. Arviointi kohdistuu oppilaan oppimiseen, työskentelyyn ja käyttäytymiseen. Arviointikriteerit on laadittu 6. ja 7. luokan nivelvaiheeseen sekä päättöarviointiin tukemaan opettajien työtä ja yhtenäistämään arviointia. Kriteerit eivät ole oppilaille asetettuja tavoitteita, vaan ne määrittelevät hyvän osaamisen, eli arvioon ”Hyvä” tai arvosanaan 8, vaadittavan tason.¹⁶⁰



Kuvio 21 Oppilaan arvioinnin periaatteet on käsitelty koulussa ja arviointia kehitetään yhteistyössä

Kyselyyn vastanneet rehtorit olivat pääosin sitä mieltä, että oppilaan arvioinnin periaatteet on käsitelty kouluissa ja arviointia kehitetään yhdessä kuten kuviosta 21 huomataan. Vähäisessä määrin asiasta ollaan eri mieltä koillisella ja etelä-keskisellä alueella.¹⁶¹

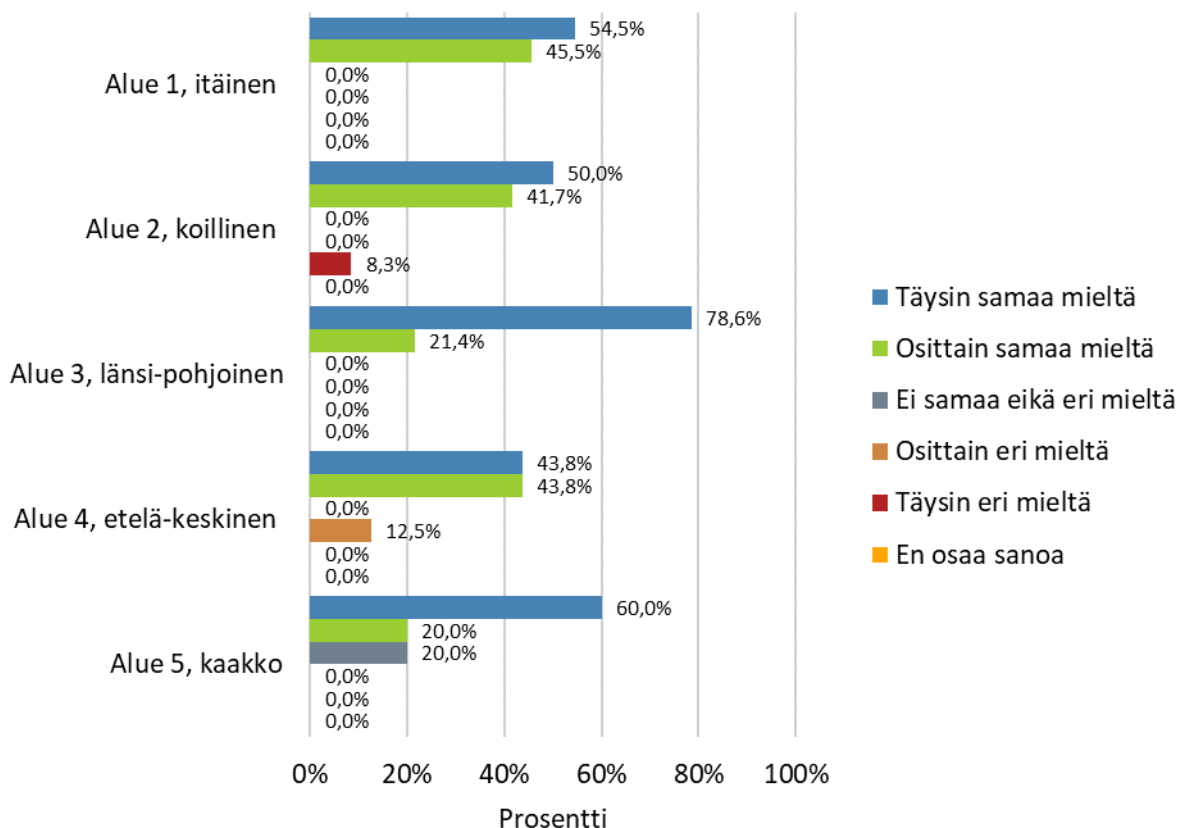
¹⁵⁹ Helsingin kaupungin opetussuunnitelma, 1.8.2016.

¹⁶⁰ Helsingin kaupungin opetussuunnitelma, 1.8.2016.

¹⁶¹ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)



Kuvio 22 Oppilaan oppimista, työskentelyä ja käyttäytymistä arvioidaan monipuolisesti

Kuviosta 22 havaitaan rehtoreiden näkemys siihen, arvioidaanko oppilaan oppimista, työskentelyä ja käyttäytymistä monipuolisesti. Rehtorit ovat pääosin täysin tai osittain samaa mieltä, että oppimista arvioidaan monipuolisesti. Kuten edellisessäkin oppilasarviointiin liittyvässä kysymyksessä, on koillisen ja etelä-keskisen alueen rehtorit hieman erimielisiä asiasta.¹⁶²

Erään avovastauksen mukaan Helsingin kaupungin peruskouluilla ei ole yhtenevää käytäntöä oppilasarvioinnissa. Tämä puute ja samalla toive yhteisistä käytänteistä on tuotu esiin opetussuunnitelmatyön yhteydessä.¹⁶³

Toiminnan laadun osalta parhaimpana asiat näkivät länsi-pohjoisen alueen rehtorit. Heikoimpana tilanne koettiin etelä-keskisellä, kaakkoisella ja koillisella alueella. Toiminnan laadun alueelliset erot eivät kuitenkaan ole merkittäviä.

Alueellinen tasa-arvoisuus

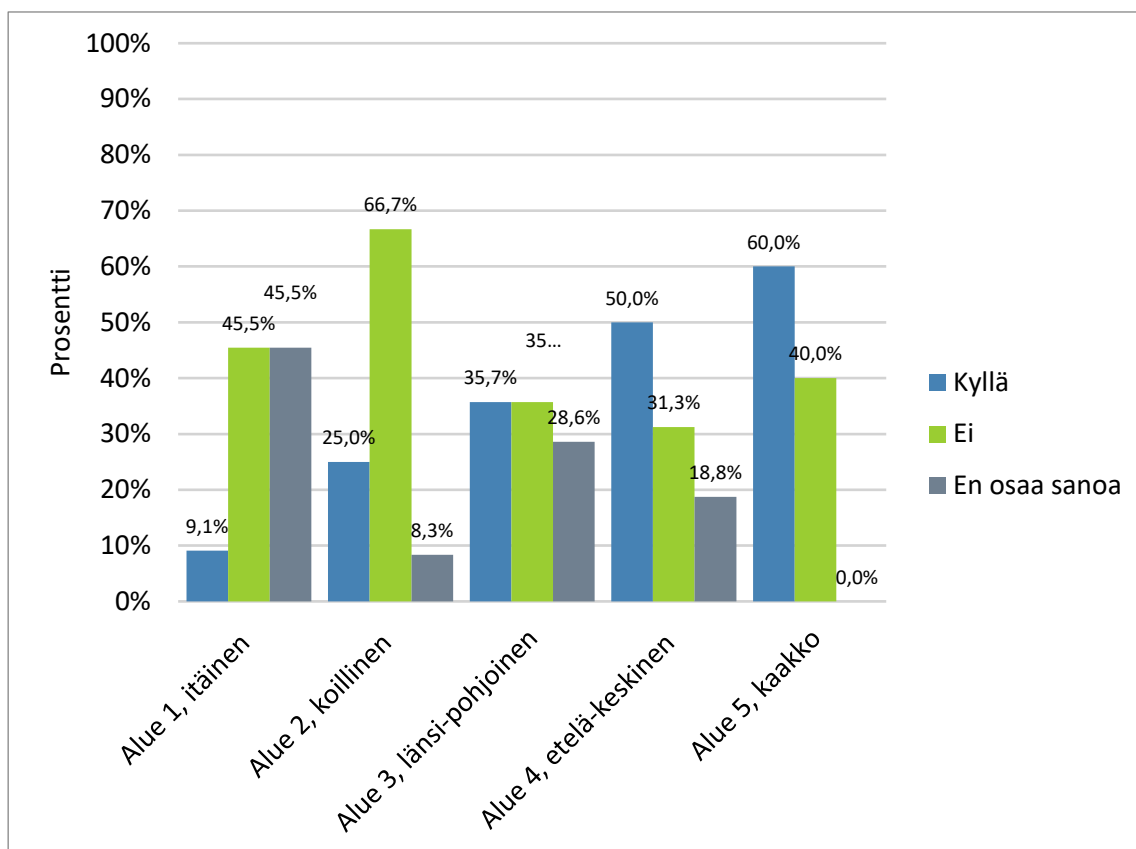
Rehtorikyselyssä tiedusteltiin vastaajien näkemystä, onko perusopetuksen laatu alueellisesti tasa-arvoista.

¹⁶² Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018.

¹⁶³ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)



Kuvio 23 Mielestäni perusopetuksen laatu on alueellisesti tasa-arvoista

Kyselyyn vastanneiden rehtoreiden mielestä perusopetuksen laatu ei ole alueellisesti tasa-arvoista kuten kuviosta 23 havaitaan. Itäisellä alueella rehtoreista opetuksen laatua piti tasa-arvoisena vain yhdeksän prosenttia ja koillisella alueella neljännestä vastaajista. Kyselyssä myös tiedusteltiin rehtoreiden mielipidettä alueelliseen eroon. Avovastauksista selkeästi korostui asuntopolitiikka ja alueiden sosioekonomisten erojen kasvu. Tätä kautta oppilasaines jakaantuu epätasaisesti. Koulujen väliset erot oppilasaineksessa voivat olla suuretkin. Positiivisen diskriminaation määrärahaa ja tasa-arvo määrärahaa myönnetään kouluille, joilla on erityisoppilaita ja S2-oppilaita. Tämä antaa näille kouluille enemmän resursseja toteuttaa monipuolista ja toiminnallista uuden opetussuunnitelman mukaista opetusta. Koulut, jotka eivät saa näitä erillismäärärahoja, joutuvat toimimaan budjetilla, jossa ei ole liikkumavaraa.¹⁶⁴

Rehtorikyselyssä tiedusteltiin myös ehdotuksia perusopetuksen laadun kehittämiseen. Vastausten mukaan hankkeiden sijaan voitaisiin keskittyä perusasioiden laadukkaaseen tekemiseen ja hyvän arjen luomiseen kouluissa. Koetaan, että perusopetusta kehitetään liian monen hankkeen avulla. Kouluille toivotaan mahdollisuutta omaehtoiseen kehittämiseen, jotta voitaisiin keskittyä tiettyyn kehittämisalueeseen. Lisäksi tarvitaan aikaa viedä uudistuksia eteenpäin.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018.

¹⁶⁵ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Rehtorit kaipaavat yksilöllisempää arvioita eri koulujen tarvitsemista resursseista. Kaivataan kaupunkitasoista linjausta ja valmistelua suurista perusopetuksen asioista. Samalla toivotaan kouluille resursseja ratkaista itse asiat käytännön tasolla. Jokaisen koulun tulee kuitenkin olla laadukas ja vetovoimainen lähikoulu. Toimintaa tulisi suunnitella ja toteuttaa vapaammin alueen tarpeista lähtien taloudellisissa ja fyysisissä raameissa. Voisi olla mahdollista kokeilla ja tehdä asioita eri tavoin ja kehittää omaan kouluun sopivia toimintamuotoja esimerkiksi samanaikaisopetusta tai resurssiopettajaa yleisopetuksen luokkien toiminnan tueksi.¹⁶⁶

Rehtoreiden mukaan resursseja tulisi ohjata niiden alueiden kouluihin, joissa vanhempien sosioekonominen tausta ja koulutustaso on heikko. Uusimpien seurantatutkimusten mukaisesti juuri vanhempien varallisuus ja koulutustausta korreloivat suoraan oppilaiden koulumenestykseen. Opetukseen laatua toisi pieni opetusryhmä, jolla olisi erityisen tuen palveluja ja oppilashuollon palveluja kattavasti tarjolla. Opettajien ja koulun muun henkilöstön tulisi olla pysyvää ja kasvatustavoitteisiin sitoutuneita, mikä todennäköisesti tukisi oppilaan oppimista.¹⁶⁷

Rehtoreiden mukaan myös opettajien laadukkaaseen koulutukseen tulee kiinnittää huomiota. Opettajat tarvitsevat systemaattista täydennyskoulutusta ja kannustusta ottaa käyttöön uusia toimintatapoja, myös muiden toimintatapojen kuin digitalisaation suhteen.¹⁶⁸

Ruotsinkielisen opetuksen laadun mittareiden tulos on sekä rakenteen että toiminnan laadun osalta yli 10 prosenttiyksikköä parempi kuin keskiarvo Helsingin perusopetuksessa. Hieman yllättäen huonoimpana tilanteen näkivät itäisen alueen rehtorit, vaikka heidän oman alueensa laadun mittarit toteutuvat kaupungin perusopetuksen keskiarvon mukaisesti.

2.2.1. Lähikoulujen saavutettavuus

Helsinki on jaettu oppilaaksiottoalueisiin. Kaupunki osoittaa jokaiselle lapselle koulupaikan hänen oman alueensa peruskoulusta, joka on ns. lähikoulu. Kotia lähinnä sijaitseva koulurakennus ei ole välttämättä lapsen lähikoulu.¹⁶⁹

Lähikouluun otetaan aina ensisijaisesti oman alueen oppilaat. Jos tilaa on, myös muualta tulevia voidaan ottaa. Tällöin huoltaja vastaa oppilaan mahdollisista kuljetamisesta aiheutuvista kustannuksista.¹⁷⁰

Tietyin perustein lapsella on oikeus päästä muuhun kuin lähikouluun. Perusteet liittyvät kielten opiskeluun, kielikylpyyn tai terveydellisiin tai muihin erityisiin syihin.¹⁷¹

¹⁶⁶ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018.

¹⁶⁷ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018.

¹⁶⁸ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018.

¹⁶⁹ <https://www.hel.fi/helsinki/fi/kasvatus-ja-koulutus/perusopetus/oppilaaksiotto/>

¹⁷⁰ <https://www.hel.fi/helsinki/fi/kasvatus-ja-koulutus/perusopetus/oppilaaksiotto/>

¹⁷¹ <https://www.hel.fi/helsinki/fi/kasvatus-ja-koulutus/perusopetus/oppilaaksiotto/>

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Koulut voivat tarjota painotettua tai kaksikielistä opetusta, joihin oppilaat valitaan soveltuvuuskokeen perusteella koko kaupungin alueelta. Jos oppilas haluaa myöhemmin vaihtaa takaisin lähikouluun, sinne pääsee vain, jos koulussa on tilaa.¹⁷²

Helsingissä on kaupungin lisäksi 25 muuta suomenkielisen peruskoulutuksen järjestäjää. Näistä 11 on sopimuskoulua ja 2 valtion koulua, joilla on oma oppilaaksi-ottoalue. Näiden lähikouluvalinnat ovat mukana lähikouluprosenteissa.¹⁷³

Kaupungin talousarvion 2017 ja taloussuunnitelman 2017-2019 mukaan silloisella opetusvirastolla vaikuttavuustavoitteena vuodelle 2018 oli, että suomenkielisen perusopetuksen 1. luokkalaisista oppilaista 86 prosenttia ja vastaavasti ruotsinkielisen perusopetuksen oppilaista 89 prosenttia valitsee oman oppilaaksiottoalueen koulun. 6. luokkalaisista oppilaista suomenkielisessä perusopetuksessa 75 prosenttia ja ruotsinkielisessä perusopetuksessa 81 prosenttia valitsee oman oppilaaksiottoalueen koulun.¹⁷⁴ Taulukon 12 mukaan tavoite toteutui sekä suomen- että ruotsinkielisessä perusopetuksessa. Alueellisesti tarkastellen suomenkielistä perusopetusta tilanteessa 20.9.2018 parhaiten tavoite toteutui 1. luokkalaisilla kaakkoisella alueella (94,3 prosenttia) ja heikoiten itäisellä alueella (91,3 prosenttia). 6. luokan oppilaista tavoite toteutui parhaiten länsi-pohjoisella alueella (88,3 prosenttia) ja heikoiten itäisellä alueella (76,3 prosenttia).

Taulukko 12 Perusopetuksen oman oppilaaksiottoalueen koulun valinneet. Suomen- ja ruotsinkielinen perusopetus.¹⁷⁵

¹⁷² <https://www.hel.fi/helsinki/fi/kasvatus-ja-koulutus/perusopetus/oppilaaksiotto/>

¹⁷³ Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynnillä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle 24.9.2018 saatu tieto.

¹⁷⁴ Kaupungin talousarvio 2015 ja taloussuunnitelma 2015-2017, Kvsto 12.11.2014.

¹⁷⁵ Helsingin kasvatuksen ja koulutuksen toimialan vuoden 2018 tulosbudjetti.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Suomenkielinen perusopetus.				Toteuma
Vaikuttavuustavoitteet.	2016	2017	TA 2018	2018
Perusopetuksen oman oppilaaksiottoalueen koulun valinneet 1. luokan oppilaat	86 %	86 %	86 %	93 %
Perusopetuksen oman oppilaaksiottoalueen koulun valinneet 6. luokan oppilaat	75 %	75 %	75 %	84 %
Ruotsinkielinen perusopetus.				Toteuma
Vaikuttavuustavoitteet.	2016	2017	TA 2018	2018
Perusopetuksen oman oppilaaksiottoalueen koulun valinneet 1. luokan oppilaat	89 %	89 %	89 %	98 %
Perusopetuksen oman oppilaaksiottoalueen koulun valinneet 6. luokan oppilaat	81 %	81 %	81 %	95 %
Suomenkielinen perusopetus. Kaupungin ylläpitämät koulut.				Toteuma
Vaikuttavuustavoitteen toteuma 20.9.2018 alueellisesti.	2016	2017	TA 2018	2018
Perusopetuksen oman oppilaaksiottoalueen koulun valinneet 1. luokan oppilaat	86 %	86 %	86 %	93,0 %
Alue 1 Itäinen alue				91,3 %
Alue 2 Koillinen alue				92,9 %
Alue 3 Länsi-Pohjoinen alue				93,0 %
Alue 4 Etelä-keskinen alue				92,9 %
Alue 5 Kaakkoinen alue				94,3 %
Perusopetuksen oman oppilaaksiottoalueen koulun valinneet 6. luokan oppilaat	75 %	75 %	75 %	84,0 %
Alue 1 Itäinen alue				76,3 %
Alue 2 Koillinen alue				88,3 %
Alue 3 Länsi-Pohjoinen alue				88,7 %
Alue 4 Etelä-keskinen alue				80,5 %
Alue 5 Kaakkoinen alue				85,4 %

Perusopetus saavutti tavoitteen ”oman oppilaaksiottoalueen koulun valinneet 1. ja 6. luokan oppilaat”. Myös ruotsinkielinen perusopetus saavutti vastaavat tavoitteet. Alueellisesti tarkastellen 1. luokan oppilaista kaakkoisella alueella toteutui parhaiten oman oppilaaksiottoalueen koulun valinneiden oppilaiden osuus, joka oli 94,3 prosenttia. Vastaava toteuma oli heikoin itäisellä alueella 91,3 prosenttia. 6. luokan oppilailla paras toteutuma oli länsi-pohjoisen alueella, 88,7 prosenttia ja heikoin toteuma oli itäisellä alueella, 76,3 prosenttia.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

2.3. Perusopetuksen oppilashuolto alueellisesti

Oppilashuollolla tarkoitetaan oppilaan hyvän oppimisen, hyvän psyykkisen ja fyysisen terveyden sekä sosiaalisen hyvinvoinnin edistämistä ja ylläpitämistä sekä niiden edellytyksiä lisäävää toimintaa kouluyhteisössä. Oppilaalla on oikeus saada maksettua sellainen oppilashuolto, jota opetukseen osallistuminen edellyttää. Oppilashuoltoa toteutetaan ensisijaisesti ennaltaehkäisevänä ja koko kouluyhteisöä tukevana yhteisöllisenä oppilashuoltona. Tämän lisäksi oppilaille on lakisääteinen oikeus yksilökohtaiseen oppilashuoltoon. Monialainen yhteistyö on oppilashuollossa keskeistä.¹⁷⁶

Oppilashuolto järjestetään monialaisessa yhteistyössä sosiaali- ja terveystoimialan kanssa siten, että siitä muodostuu toimiva ja yhtenäinen kokonaisuus. Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala asettaa opetuksen järjestäjäkohtaisen oppilashuollon ohjausryhmän. Tämä ohjausryhmä vastaa opetuksen järjestäjäkohtaisen oppilashuollon yleisestä suunnittelusta, kehittämisestä, ohjauksesta ja arvioinnista. Suunnitelma liittyy Helsingin lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaan.¹⁷⁷

Oppilashuolto on kaikkien kouluyhteisössä työskentelevien ja oppilashuoltopalveluista vastaavien työntekijöiden tehtävä. Ensisijainen vastuu kouluyhteisön hyvinvoinnista on koulun henkilökunnalla. Oppilashuollon palveluja ovat psykologi- ja kuraattoripalvelut sekä kouluterveydenhuolto. Nämä asiantuntijat toimivat yhteistyössä sekä yksilöiden että yhteisön kanssa.¹⁷⁸

Oppilaille ja heidän huoltajilleen annetaan tieto käytettävissä olevasta oppilashuollosta ja heitä ohjataan hakemaan tarvitsemiaan oppilashuollon palveluja. Oppilaan ja huoltajan osallisuus oppilashuollossa, suunnitelmallinen yhteistyö ja oppilashuollosta tiedottaminen lisää oppilashuollon tuntemusta ja edesauttaa palveluihin hakeutumisesta.¹⁷⁹

Helsingin opetussuunnitelma sisältää oman osuuden oppilashuollosta. Helsingissä oppilashuollon suunnitelmien kokonaisuus muodostuu kolmesta suunnitelmasta, jotka yhdessä ohjaavat oppilashuollon suunnittelua ja toteutusta. Suunnitelmat valmistellaan monialaisessa yhteistyössä. Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma sekä muut Helsingin lasten ja nuorten hyvinvointia ja turvallisuutta koskevat linjaukset otetaan huomioon valmisteltaessa opetussuunnitelman oppilashuoltoa koskevaa osuutta sekä koulukohtaisia oppilashuoltosuunnitelmia. Oppilashuollon toteuttamista, arviointia ja kehittämistä varten laaditaan koulukohtainen oppilashuoltosuunnitelma. Suunnitelma laaditaan yhteistyössä koulun henkilöstön, oppilaiden ja heidän huoltajiensa kanssa. Oppilashuoltosuunnitelma voi olla myös kahden tai useamman koulun yhteinen.¹⁸⁰

Yhteisöllinen oppilashuolto

¹⁷⁶ Helsingin kaupungin opetussuunnitelma, 1.8.2016

¹⁷⁷ Helsingin kaupungin opetussuunnitelma, 1.8.2016

¹⁷⁸ Helsingin kaupungin opetussuunnitelma, 1.8.2016

¹⁷⁹ Helsingin kaupungin opetussuunnitelma, 1.8.2016

¹⁸⁰ Helsingin kaupungin opetussuunnitelma, 1.8.2016

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Helsingin opetussuunnitelman mukaan yhteisöllisessä oppilashuoltotyössä seurataan, arvioidaan ja kehitetään kouluyhteisön ja oppilasryhmien hyvinvointia. Tällöin voidaan arvioida myös yksittäisen luokan pedagogista tilannetta. Lisäksi huolehditaan kouluympäristön terveellisyydestä, turvallisuudesta ja esteettömyydestä. Yhteisöllisten toimintatapojen kehittämisessä tehdään yhteistyötä oppilaiden, huoltajien sekä muiden lasten ja nuorten hyvinvointia edistävien viranomaisten ja toimijoiden kanssa. Oppilaiden ja huoltajien osallisuus ja kuulluksi tuleminen on yhteisöllisessä oppilashuollossa tärkeää ja hyvinvointia vahvistavaa. Oppilashuolto luo kouluyhteisössä edellytyksiä yhteenkuuluvuudelle, huolenpidolle ja avoimelle vuorovaikutukselle. Osallisuutta lisäävät toimintatavat edesauttavat myös ongelmien ennalta ehkäisyä, niiden varhaista tunnistamista ja tarvittavan tuen järjestämistä. Oppilaalla on oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön. Siihen kuuluu fyysinen, psyykinen ja sosiaalinen turvallisuus. Kouluissa pyritään tietoisesti oppilaiden ja henkilöstön turvallisuuden tunteen lisäämiseen. Opetuksen järjestämisen lähtökohtana on oppilaiden ja henkilökunnan turvallisuuden varmistaminen kaikissa tilanteissa. Rauhallinen ilmapiiiri edistää työrauhaa.¹⁸¹

Yksilökohtainen oppilashuolto

Yksilökohtaisella oppilashuollolla tarkoitetaan yksittäistä oppilasta koskevaa monialaista työskentelyä, oppilaalle annettavia kouluterveydenhuollon palveluja sekä oppilashuollon psykologi- ja kuraattoripalveluja. Kouluterveydenhuollossa toteutettavat laajat terveystarkastukset sekä muut määräaikaistarkastukset ovat osa yksilökohtaista oppilashuoltoa. Yksilökohtaisesta oppilashuollosta saatavat yhteenvedot tuottavat tietoa myös yhteisöllisen oppilashuollon toteuttamiseen. Yksilökohtaisen oppilashuollon tavoitteena on seurata ja edistää oppilaan kokonaisvaltaista kehitystä, terveystta, hyvinvointia ja oppimista. Varhaisen tuen turvaaminen ja ongelmien ehkäisy on tärkeää.¹⁸²

Yksittäistä oppilasta koskevan asian käsittelystä asiantuntijaryhmässä laaditaan oppilashuoltokertomus. Oppilashuollon tehtävissä laaditut tai saadut yksittäistä oppilasta koskevat asiakirjat ovat salassa pidettäviä. Kouluterveydenhuollon henkilöstö ja psykologit kirjaavat yksilökohtaisen oppilashuoltotyön potilaskertomukseen ja muihin potilasasiakirjoihin. Vastaavasti oppilashuollon kuraattorit kirjaavat asiakastiedot kuraattorin asiakaskertomukseen. Oppilaan yksilökohtaisen oppilashuollon järjestämiseen ja toteuttamiseen osallistuvilla on oikeus saada ja luovuttaa tietoja, jotka ovat välttämättömiä yksilökohtaisen oppilashuollon järjestämiseksi ja toteuttamiseksi. Tietoja voidaan myös saada ja antaa opetushenkilöstölle oppilaan opetuksen asianmukaiseen järjestämiseen.¹⁸³

Palvelun saatavuus

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukaan opiskelijalle on järjestettävä mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti opiskeluhuollon psykologin tai kuraattorin kanssa viimeistään seitsemäntenä oppilaitoksen työpäivänä sen jälkeen, kun opiskelija on tätä

¹⁸¹ Helsingin kaupungin opetussuunnitelma, 1.8.2016

¹⁸² Helsingin kaupungin opetussuunnitelma, 1.8.2016

¹⁸³ Helsingin kaupungin opetussuunnitelma, 1.8.2016

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

pyytänyt. Kiireellisessä tapauksessa mahdollisuus keskusteluun on järjestettävä samana tai seuraavana työpäivänä. Opiskeluhuollon psykologin tai kuraattorin arvion perusteella opiskelijalla on oikeus saada riittävä tuki ja ohjaus hänen opiskeluunsa ja kehitykseensä liittyvien vaikeuksien ehkäisemiseksi ja poistamiseksi. Tarvittaessa opiskelija on ohjattava saamaan muita opiskeluhuollon palveluja sekä muuta erityisen tuen tarpeessa olevia lapsia ja nuoria tukevaa toimintaa.¹⁸⁴

Saman lain mukaan terveydenhoitajan työaika kouluterveydenhuollossa on järjestettävä siten, että opiskelija voi tarvittaessa päästä terveydenhoitajan vastaanotolle myös ilman ajanvarausta. Opiskelijalle on järjestettävä mahdollisuus saada arkipäivisin virka-aikana välittömästi yhteys terveydenhuoltoon.¹⁸⁵

Oppilashuollon resurssit, Psykologien määrä, kuraattorien määrä, opinto-ohjaajien määrä alueellisesti

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla esi- ja perusopetuksen oppilashuoltopalvelut on maantieteellisesti jaettu neljään alueeseen. Oppilashuollossa mitoitus yksi psykologi tuhatta oppilasta ja yksi kuraattori 800 oppilasta kohden. Sosiaali- ja terveystoimialalle sijoittuvassa kouluterveydenhuollossa mitoitus on yksi kouluterveydenhoitajia 600 oppilasta kohden ja yksi koululääkäri 2000 oppilasta kohden.¹⁸⁶

Suomenkielisessä esiopetuksessa psykologi- ja kuraattoripalveluiden mitoitus ei ole toteutunut, mutta tätä ollaan toimialalla korjaamassa. Kouluterveydenhuollon osalta terveydenhoitajien mitoitus toteutuu juuri ja juuri. Koululääkäreiden mitoitus ei toteudu rekrytointiongelmien takia. Ruotsinkielisen perusopetuksen puolella tilanne on sama psykologien ja kuraattorien suhteen eli mitoitus ei toteudu. Kouluterveydenhuollon palveluita ei ole saatavilla riittävästi ruotsinkielellä.¹⁸⁷

Vuoden 2018 alusta alkaen suomenkielisiin kouluihin palkattiin viisi psykologia ja kolme kuraattoria positiivisen diskriminaation määrärahoilla. Näiden erillismäärärahojen avulla resursseja on voitu paremmin kohdentaa kouluille, joilla on tarvetta palveluille. Koulut ovat olleet tyytyväisiä lisäresursseihin ja monella koululla on käytettävään oma työntekijä.¹⁸⁸

¹⁸⁴ Oppilas- ja opiskeluhoitolaki 1287/2013

¹⁸⁵ Oppilas- ja opiskeluhoitolaki 1287/2013

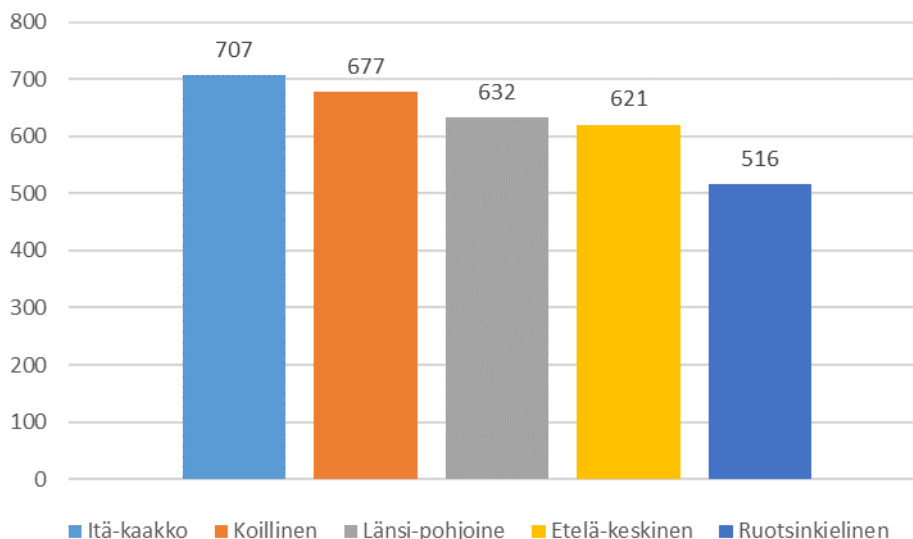
¹⁸⁶ Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynnillä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle 24.9.2018 saatu tieto.

¹⁸⁷ Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynnillä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle 24.9.2018 saatu tieto.

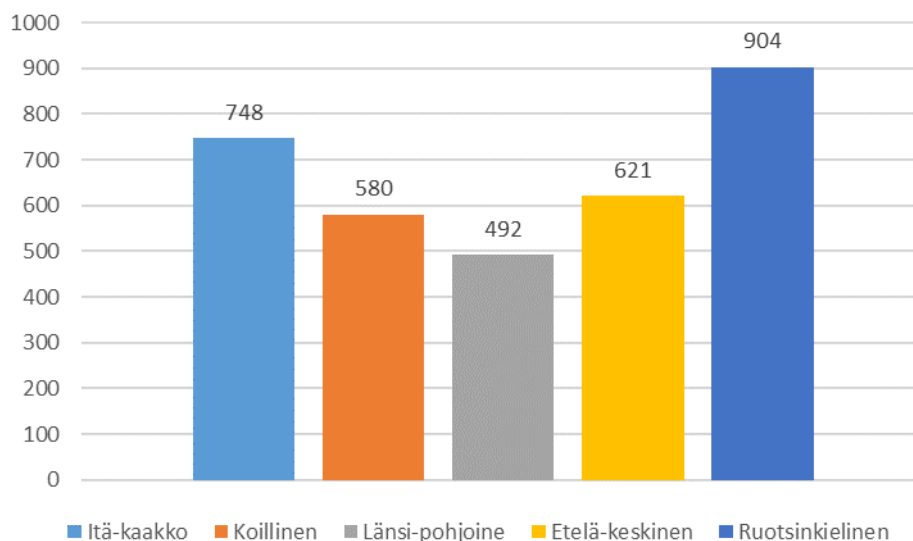
¹⁸⁸ Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynnillä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle 24.9.2018 saatu tieto.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)



Kuvio 24 Oppilasmäärä per psykologi alueittain, tilanne syyskuu 2018



Kuvio 25 Oppilasmäärä per kuraattori alueittain, tilanne syyskuu 2018

Kuvioissa 24 ja 25 on esitetty, kuinka monta oppilasta laskennallisesti on yhden psykologin ja kuraattorin vastuulla. Suositusmitoitus ylittyy ainoastaan ruotsinkielisen perusopetuksen kuraattoripalveluissa.¹⁸⁹

Oppilashuollon palveluita tarvitaan kaikilla alueilla. Psykologeilla ja kuraattoreilla on kaikilla alueilla yhtä paljon työtä, mutta yhteydenottojen syyt vaihtelevat alueittain.¹⁹⁰

¹⁸⁹ Taloushallintopalvelun järjestelmäpäällikkö 30.11.2018 ja Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan tilasto-suunnittelija 7.2.2019

¹⁹⁰ Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynnillä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle 24.9.2018 saatu tieto

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Taulukko 13 Yhteydenoton yleisimmät syyt alueittain, kuraattorit

Alue 1 itä-kaakko	Alue 2 koillinen	Alue 3 länsi-pohjoinen	Alue 4 etelä-keskinen
Käyttäytyminen 37%	Käyttäytyminen 40%	Käyttäytyminen 36%	Käyttäytyminen 33%
Tunne-elämä 22%	Tunne-elämä 24%	Tunne-elämä 23%	Sosiaaliset suhteet 25%
Sosiaaliset suhteet 21%	Sosiaaliset suhteet 15%	Sosiaaliset suhteet 20 %	Tunne-elämä 20%

Taulukko 14 Yhteydenoton yleisimmät syyt alueittain, psykologit

Alue 1 itä-kaakko	Alue 2 koillinen	Alue 3 länsi-pohjoinen	Alue 4 etelä-keskinen
Tunne-elämä 41%	Oppiminen 29%	Tunne-elämä 38%	Tunne-elämä 39%
Käyttäytyminen 25%	Käyttäytyminen 28%	Oppiminen 25%	Käyttäytyminen 22%
Oppiminen 22%	Tunne-elämä 22%	Käyttäytyminen 22%	Oppiminen 22%

Taulukoista 13 ja 14 ilmenee alueittain kolmen yleisimmän yhteydenoton syy. Alueellisia eroja on, mutta erot ovat hyvinkin pieniä. Oppilashuollon päällikön mukaan yllättävää on se, että poikkeava alue onkin koillinen eikä itä. Tunne-elämän pulmien sijaan siellä on enemmän oppimisen ja käyttäytymisen pulmia. Se ei yllätä, että etelä-keskisellä on vähiten käyttäytymisongelma.¹⁹¹

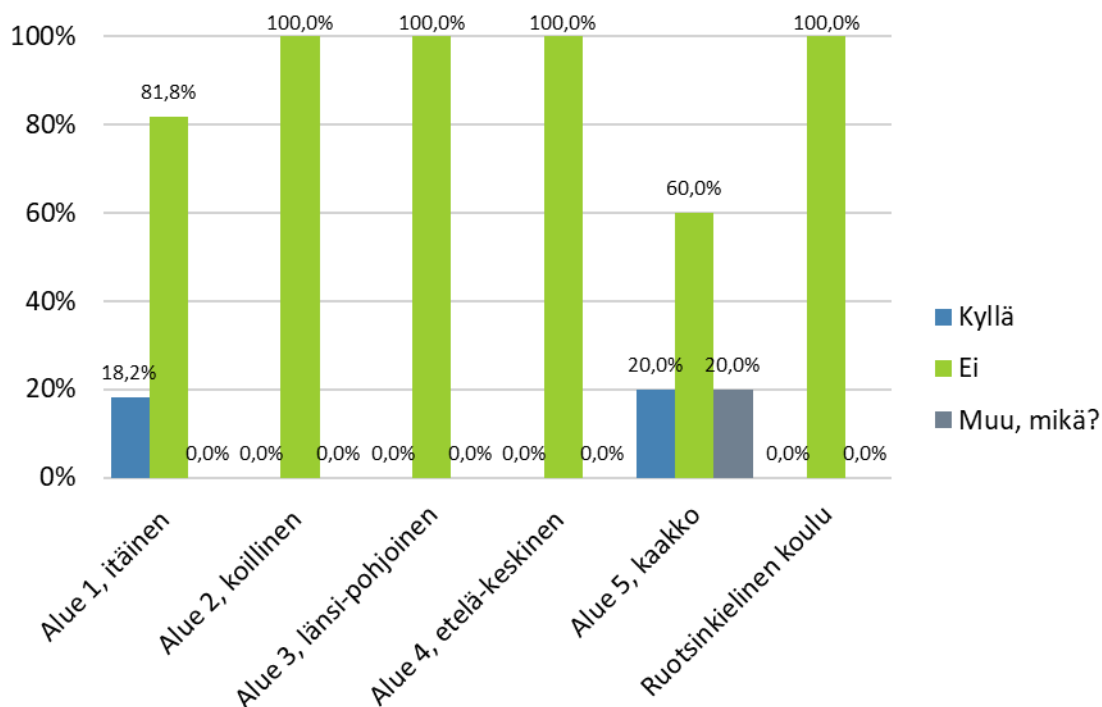
Toimialalla on kehitetty moniammatillisia toimintatapoja. Yhteistyötä on lisätty kouluissa. Koulutuksellisen tasa-arvon hankkeessa vuosina 2013–2016 kehitettiin erilaisia malleja sosiaalisten taitojen parantamiseen. Taito-ryhmä malli on kehitetty Keinutien koulussa ja muut koulut ovat voineet tutustua siihen. Malli on helposti omaksuttavissa. Oppilaiden ja koulujen hyvinvointia on parantaneet luodut Taito-ryhmät. Keskitetysti ei kuitenkaan ole selvitetty, miten laajalti malli on käytössä.¹⁹² Rehtoreille suunnatussa kyselyssä tiedusteltiin onko Taito-ryhmä malli otettu käyttöön koulussa.

¹⁹¹ Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan oppilashuollon päällikkö 14.12.2018

¹⁹² Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynnillä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle 24.9.2018 saatu tieto

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)



Kuvio 26 Taito-ryhmä mallin käyttöönotto kouluissa

Kuviosta 26 ilmenee, kuinka laajasti Taito-ryhmä malli on käytössä kaupungin peruskouluista. Malli on otettu käyttöön vähäisessä määrin idän ja kaakon alueen kouluja. Kaikkiaan 60 rehtoriin vastausten mukaan malli on käytössä vain kolmessa koulussa. Yhdessä kaakon kouluista on käytössä vastaavanlainen malli.¹⁹³

Rehtorikyselyssä tiedusteltiin koulujen rehtorien mielipidettä oppilashuollon tilaan koulussaan.

¹⁹³ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)



Kuvio 27 Yhteenveto rehtorin arviosta oppilashuollon tilasta (mitä pienempi luku, sen paremmin asia on)

Kuviosta 27 ilmenee rehtorien antamat keskiarvot rakenteiden laadun mittarien tilasta. Kyselyn asteikko oli 1–5, jossa 1 tarkoittaa täysin samaa mieltä ja 5 tarkoittaa täysin eri mieltä. Mitä pienempi keskiarvo on, sitä enemmän rehtorit ovat samaa mieltä väitteen toteutumisesta koulussaan. Rehtorien mielestä yhteistyössä ja tiedon kulussa Sosiaali- ja terveystoimen kanssa on parannettavaa. Oppilashuollon resursseja olisi myös rehtorien näkemyksen mukaan syytä lisätä.¹⁹⁴

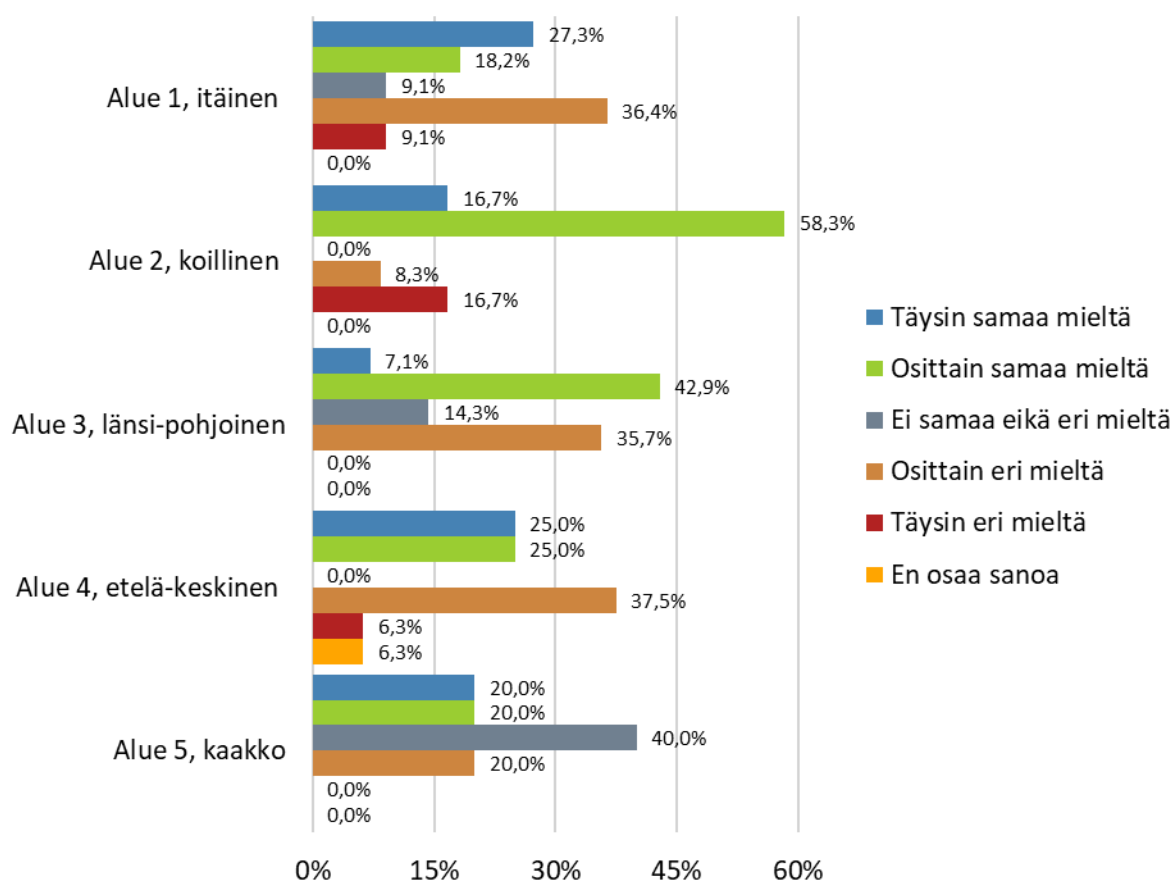
Oppilashuolto alueellisesti

Arvioinnin yhtenä osakysymyksenä on, onko perusopetuksen oppilashuolto alueellisesti tasa-arvoista. Seuraavassa on tarkasteltu rehtoreiden vastauksia alueittain.

¹⁹⁴ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)



Kuvio 28 Koulun oppilashuollon resurssien riittävyys ja suositusten mukaisuus alueittain

Kuviosta 28 ilmenee, että rehtoreista keskimäärin 54 prosenttia on täysin samaa mieltä tai osittain samaa mieltä siitä, että oppilashuollon resurssit ovat riittävät. Alueellista vaihtelua esiintyy. Tyytyväisimpiä resurssien riittävyyteen ovat koillisen alueen rehtorit. Toisaalta myös eniten täysin eri mieltä olevia rehtoreita oli koillisella alueella. Arviointikäynnillä saadun tiedon mukaan ruotsinkielisen perusopetuksen puolella psykologien ja kuraattorien mitoitus oppilasta kohden ei toteutuisi. Huonoimmiksi oppilashuollon resurssit arvioivat itäisen, länsi-pohjoisen ja etelä-keskisen alueen rehtorit.¹⁹⁵

Rehtoreiden näkemyksen mukaan yksilöllisellä oppilashuollolla on jokseenkin hyvin onnistuttu edistämään palvelua saavien oppilaiden kokonaisvaltaista kehitystä. Täysin samaa mieltä ja osittain samaa mieltä olevien rehtoreiden näkemys vaihteli alueittain 69–100 prosentin välillä. Tyytymättömämpiä yksilöllisen oppilashuollon tuloksiin olivat etelä-keskisen alueen rehtorit, jossa osittain eri mieltä olevia oli 31 prosenttia rehtoreista. Myös itäisen ja koillisen alueen rehtoreista hieman alle 10 prosentin mielestä tuloksilla ei ole saavutettu tavoitteita.¹⁹⁶

Rehtorit olivat pääosin täysin samaa mieltä tai osittain samaa mieltä siitä, että oppilashuollosta oli tiedotettu kattavasti oppilaille ja heidän huoltajille. Oppilaille ja heidän

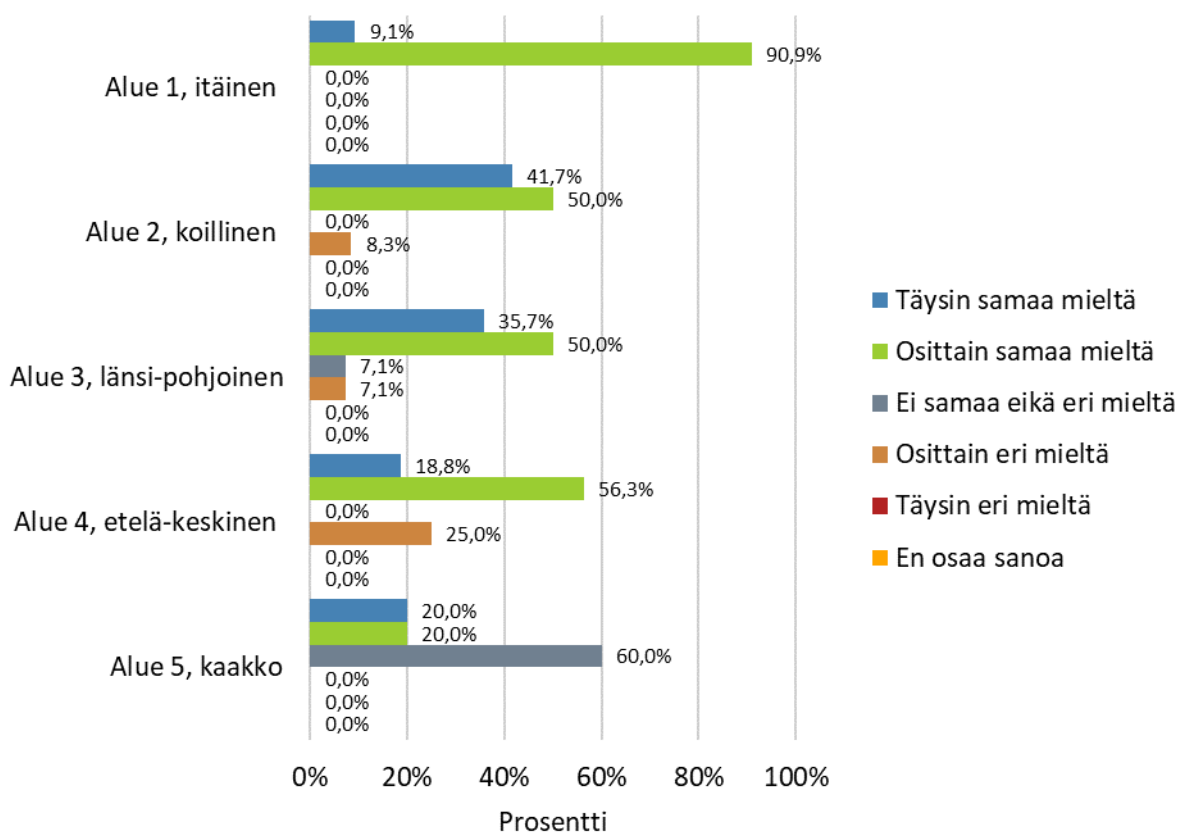
¹⁹⁵ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018

¹⁹⁶ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

huoltajilleen oli siis kattavasti tiedotettu käytettävissä olevista oppilashuollonpalveluista ja heitä oli ohjattu hakemaan tarvitsemiaan palveluja. Oppilaan ja huoltajan osallisuudella ja suunnitelmallisella yhteistyöllä sekä tiedottamisella on lisätty oppilashuollon tuntemusta ja edesautettu palveluihin hakeutumista. Myös yhteisöllisellä oppilashuollolla on onnistuttu kehittämään koulu yhteisön ja oppilasryhmien hyvinvointia sekä parantamaan koulu ympäristön terveellisyttä ja turvallisuutta. Tässäkin väittämässä rehtorit olivat pääosin täysin tai osittain samaa mieltä asiasta. Merkittäviä alueellisia eroja ei ilmennyt. Yhteisöllisen oppilashuollon tulosten onnistumista pidetään kyselyssä hieman parempana kuin yksilöllisen oppilashuollon. Rehtoreiden toiveena onkin oppilashuoltotyön kohdentamista enemmän yhteisölliseen työhön, jolloin tehtäisiin ennakoivaa työtä.¹⁹⁷



Kuvio 29 Oppilashuollolla on onnistuttu tunnistamaan ja poistamaan lasten ja nuorten oppimisen ja kasvun esteitä

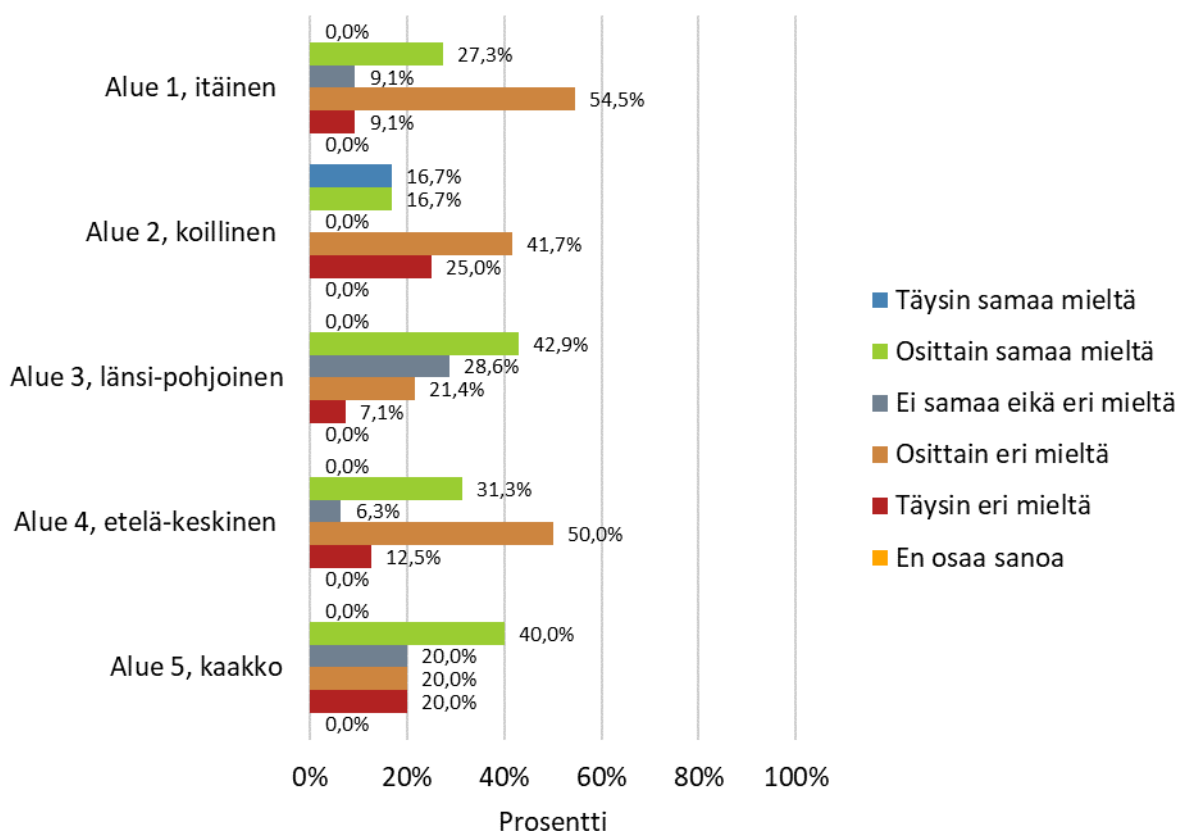
Kuvion 29 mukaan rehtoreiden mukaan oppilashuollolla onnistutaan verrattain hyvin tunnistamaan ja poistamaan oppimisen ja kasvun esteitä. Tämä yleisnäkemyks poikkeaa etelä-keskisen alueella, jossa 25 prosenttia rehtoreista on osittain eri mieltä asiasta. Siellä ei myöskään oltu tyytyväisiä oppilashuollon resurssien riittävyyteen. Itäisellä alueella ollaan tyytyväisiä oppilashuollon toimivuuteen, mutta resursseja ei pidetä riittävinä.¹⁹⁸

¹⁹⁷ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018

¹⁹⁸ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)



Kuvio 30 Yhteistyö ja tiedon kulku on toimivaa sosiaali- ja terveystoimialan kanssa

Rehtorikyselyssä eniten kritisoitiin yhteistyön ja tiedon kulkua sosiaali- ja terveystoimen kanssa. Tämä kysymys sai kyselyn heikoimman arvosanan oppilashuollon kysymyksistä. Kuten kuviosta 30 havaitaan yhteistyö ei ole rehtoreiden mukaan hyvällä tasolla millään alueella, länsi-pohjoinen alue hienoisesti muita alueita parempana.¹⁹⁹

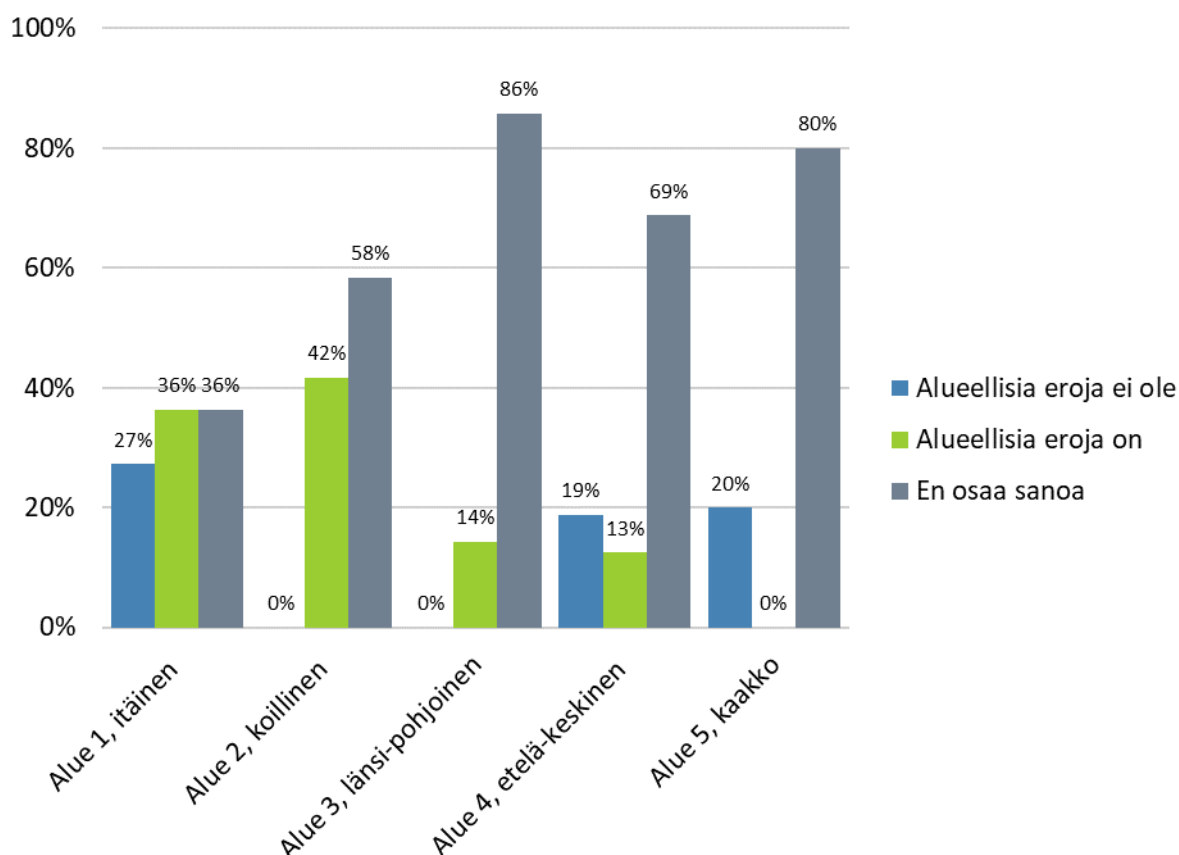
Avovastausten mukaan oppilashuollon resurssit täyttävät vaaditut mitoitukset, mutta se ei missään nimessä riitä. Rehtoreiden mukaan lastensuojelun ja hoidon resurssit koetaan täysin riittämättömiksi, mikä vaikuttaa myös koulun toimintaan. Suuremmilla kouluilla pitäisi olla kokopäiväinen psykologi, kuraattori ja terveydenhoitaja, jotta ennaltaehkäisevä työ olisi mahdollista. Lääkäripalveluiden saatavuus oppilaille olisi myös taattava. Perusopetuksen kouluihin tarvitaan takaisin psykiatrisen sairaanhoidajan palveluja.²⁰⁰

¹⁹⁹ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018.

²⁰⁰ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)



Kuvio 31 Mielestäni oppilashuollon resursseissa ei ole alueellisia eroja

Kyllä-vastaus tarkoittaa sitä, että alueellisia eroja ei ole ja ei-vastaus tarkoittaa, että alueellisia eroja esiintyy. Suurin osa rehtoreista ei osannut kertoa, onko oppilashuollon resursseissa alueellisia eroja kuten kuviosta 31 havaitaan. Kolmella alueella noin viidesosa rehtoreista oli sitä mieltä, että alueellisia eroja on. Nämä alueet olivat itäinen, etelä-keskinen ja kaakkoinen. Näillä alueilla oltiin myös kriittisiä yleisesti resursien riittävyyteen. Kyselyssä tiedusteltiin myös näkemystä mahdollisiin oppilashuollon alueellisiin eroihin. Selkeimpinä syinä nähtiin Helsingin eri asuinalueiden väestörakenteen erot ja oppilashuollon resurssimäärän epätasainen jakaantuminen.²⁰¹

Yleisesti ottaen rehtorit olivat huolissaan resurssien riittävyydestä. Oppilashuolto resurssoidaan oppilasmäärän perusteella, ei tarpeen mukaan. Rehtoreiden avovastauksen mukaan oppilashuollon suunnittelussa tulisi huomioida alueiden sosioekonomiset erot. Oppilashuollon toiminta on vaikuttavampaan mitä aikaisemmin oppilasta voidaan auttaa ja ennalta ehkäistä näin ongelmien syntymistä. Oppilashuoltoa voisi-kin enemmän kohdentaa yhteisölliseen työhön, jolloin tehdään ennakoivaa työtä. Yksilöllinen oppilashuolto kohdentuu jälkijättöisesti havaittuihin ongelmiin. Kouluille tulisi luoda selkeämpiä toimintamalleja siitä, mitä yhteisöllinen oppilashuolto on ja miten oppilashuoltotyötä tulisi kouluissa järkevästi tehdä. Lisäksi toivottiin kouluille kokopäiväisiä oppilashuollon työntekijöitä. Henkilöstön pysyvyys tukee oppilashuollon

²⁰¹ Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

tiimin yhteistyön kehitystä ja palvelee näin koulua paremmin. Toivottiin, että oppilashuollon ammattilaisresursseja voisi paremmin hyödyntää oppitunnin yhteydessä ja näin olemaan enemmän mukana oppilaiden arjessa.²⁰²

Yleisesti oppilashuollon tila nähtiin varsin hyvänä. Hieman muita heikoimpana tilanne koettiin etelä-keskisellä ja kaakkoisella alueella. Oppilashuollon alueelliset erot eivät kuitenkaan ole merkittäviä.

2.4. Positiivinen diskriminaatio alueellisesti

Yhdenvertaisuuslain § 9 mukaan²⁰³ ”Sellainen oikeasuhtainen erilainen kohtelu, jonka tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen taikka syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen, ei ole syrjintää.” Yhdenvertaisuuslain § 11 mukaan ”Erilainen kohtelu ei ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Erilainen kohtelu on oikeutettua siinäkin tapauksessa, että kohtelun oikeuttamisperusteista ei ole säädetty, jos kohtelulla on perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia.”

Positiivinen diskriminaatio Helsingissä

Alueiden ja väestöryhmien erilaisten tarpeiden huomioon ottaminen voidaan rakentaa sisään palvelujärjestelmään esimerkiksi väestötietoihin perustuvan tarveindeksin avulla. Tässä arvioinnissa käytetään käsitettä positiivinen diskriminaatio (pd), jolla tarkoitetaan heikommassa asemassa oleville ryhmille ja alueille suunnattua erityistukea. Helsingin kaupungin entisissä virastoissa on 2000-luvun alusta lähtien käytetty alueellisiin väestötietoihin perustuvia positiivisen diskriminaation laskentamalleja kohdentamaan resursseja. Positiivinen diskriminaatio on käsitteenä osin ristiriitainen, koska toimintamallin tarkoituksena ei sen nimestä huolimatta ole erotella alueita tai suosia tiettyjen alueiden asukkaita. Positiivisella diskriminaatiolla tarkoitetaan erilaisuuden huomioon ottamista palvelusuunnitelmassa, ja resurssien kohdentamista ei ainoastaan palvelujen käyttäjämäärien vaan myös muun sosiaalisen tarpeen mukaan. Positiivinen diskriminaatio on Helsingissä tarkoittanut resurssien suuntaamista siten, että kaupunginosien asukasrakenteen vaihtelu ja erilainen palvelutarve huomioidaan. Resurssienjakomallilla on pyritty tukemaan mahdollisuuksien tasa-arvoisuuden toteutumista ja tasoittamaan kaupunkirakenteesta johtuvia alueellisia hyvinvointieroja.²⁰⁴

Positiivisen diskriminaation määrärahan tavoite ja tausta

Positiivisen diskriminaation määrärahan tavoitteena on lisätä koulutuksellista tasa-arvoa ja sosiaalista tasapainoa eri alueiden kesken. Määrärahan jakoon vaikuttavat

²⁰² Rehtorikyselyn vastaus 31.12.2018

²⁰³ Yhdenvertaisuuslaki 30.12.2014/1325 (positiivinen erityiskohtelu).

²⁰⁴ Ala-Outinen Annina, Helsingin kaupungin tietokeskus, 2010.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

huoltajien koulutustaso, perheiden tulotaso sekä oppilaiden maahanmuuttajataustaisuus oppilaaksi-ottoalueella. Koulut voivat käyttää koulukohtaista määrärahaa harkintansa mukaan syrjäytymisen ehkäisyyn.²⁰⁵

Positiivisen diskriminaation määrärahan tavoitteena on tunnistaa koulut, jotka tarvitsevat koulujen oppilaspohjan sosiaalista taustaa kuvaavien muuttujien perusteella lisäresursseja. Pd- rahaa on käytetty eniten henkilöstön palkkaukseen, jolloin pystytään paremmin huomioimaan erilaisten oppijoiden yksilölliset tarpeet.²⁰⁶

Vuonna 2008 tehdyn pd-raham jakomallin vaikutuksia on tutkittu Valtion taloudellisessa tutkimuslaitoksessa. Valtion talouden tutkimuslaitoksen tulosten mukaan pd-raham hyödyt ovat kiistattomat. Selvimmin siitä hyötyvät maahanmuuttajataustaiset tytöt sekä koulussa heikosti menestyvät kantasuomalaiset pojat. Pd-raha on selvästi lisännyt maahanmuuttajataustaisten oppilaiden opintojen jatkumista toiselle asteelle, myös entistä useammin lukioon.²⁰⁷

Positiivisen diskriminaation määrärahat perusopetuksessa

Vuodelle 2016-2017 kaupungin talousarvioehdotuksessa pd-määrärahan suuruus oli noin 1,6 miljoonaa euroa. Pd-määrärahaa korotettiin vuoden 2018 talousarvioon. Määrärahaa saavia kouluja oli vuonna 2017 noin 39 prosenttia kaupungin ylläpitämistä kouluista.²⁰⁸ Vuoden 2018 tulosbudjetin liitteen 2 mukaan pormestarin ja kaupunginhallituksen esityksiin sisältyvien resurssilisäysten kohdentaminen pd-rahoituksen osalta oli 2,7 miljoonaa euroa. Vuoden 2018 tulosbudjetin mukaan määrärahaa oli kohdennettu pd-rahoitukseen 0,9 miljoonaa euroa nykyisen 1,6 miljoonan euron lisäksi, 0,4 miljoonaa euroa oppilashuollon henkilöstön resurssien lisäämiseen niille kouluille, joissa oli paljon erityisen tuen oppilaita ja 1,4 miljoonaa euroa erityisen tuen oppilaiden riittävään tukeen lähikoulussa.

Tarkastuslautakunnan arviointikäynnillä saadun tiedon mukaan kaikille kouluille jaettavaa oppilaskohtaista ns. reppurahaa jokaista maahanmuuttajataustaisesta oppilasta kohden on korotettu 25 eurosta 75 euroon.²⁰⁹

Positiivisen diskriminaation määrärahan kehitys perusopetuksessa on ollut kasvatuksen ja koulutuksen toimialan arviointikäynnillä antaman tiedon mukaan seuraava:

Taulukko 15 Positiivisen diskriminaation määrärahat perusopetuksessa 2011-2017²¹⁰

Vuosi	Määräraha	Osuus budjettirahoituksesta
2011	1 700 000	0,5 %

²⁰⁵ Helsingin Uutiset 18.8.2017. Tutkimus (Mikko Silliman): Osalle helsinkiläiskouluista maksettava tukiraha todella toimii – ”Edullinen tapa estää syrjäytymistä”.

²⁰⁶ Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynnillä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle 24.9.2018 saatu tieto.

²⁰⁷ Silliman Mikko, 2017.

²⁰⁸ Opetuslautakunta 7/2016, ja kasvatuksen ja koulutuksen toimialan vuoden 2018 tulosbudjetti.

²⁰⁹ Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynnillä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle 24.9.2018 saatu tieto.

²¹⁰ Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynnillä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle 24.9.2018 saatu tieto.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

2012-2013	3 700 000	1,0 %
2014	3 200 000	0,9 %
2015-2017	2 500 000	0,7 %

Opetuslautakunnan pöytäkirjan 31.5.2016 § 106 mukaan opetustoimen pd-malli perustuu seuraaviin neljään indikaattoriin²¹¹:

- 1) heikko koulutustaso eli ilman peruskoulun jälkeistä tutkintoa olevien aikuisten prosenttiosuus oppilaaksiottoalueella
- 2) keskimääräinen vuositulo asukasta kohden oppilaaksiottoalueella
- 3) vieraskielisten oppilaiden prosenttiosuus koulussa (ei ruotsinkieliset koulut)
- 4) koulun asema oppilaiden kouluvalinnoissa eli koulun oppilastase: muilta alueilta kouluun tulevien prosenttiosuuden (koulun oppilaista) ja koulun alueelta muualle lähtevien oppilaiden prosenttiosuuden (koulun oppilasta) erotus (ei ruotsinkieliset koulut).

Suomen muissa suurissa kaupungeissa ei käytetä vastaavan tyyppisiä malleja koulujen määrärahojen jakamisessa. Sen sijaan Tukholman kaupungin opetustoimi käyttää mallia, joka perustuu samoihin kolmeen muuttajaan. Mallin kehittämisen lähtökohtana on alkujaan ollut se, että mallin muuttajien valinnan ja muuttajien saamien painokertoimien tulee perustua tutkimustietoon ja mallin ennustevoiman testaamisesta saataviin tuloksiin. Mallin ennustevoima tarkoittaa käytännössä sitä, kuinka hyvin malli onnistuu kuvaamaan koulujen toimintaympäristön haasteellisuutta.²¹²

Pd-indeksin päivittäminen keväällä 2016 on toteutettu yhteistyössä mallin kehittäneen Helsingin yliopiston tutkijan, tietokeskuksen ja opetusviraston kesken. Tietokeskus on tehnyt päivityksen aiemmin käytetyn mallin pohjalta.²¹³ Edellä mainitun pöytäkirjan mukaan malli suosii kouluja, joissa on vieraskielisiä oppilaita.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hallinto- ja tukipalvelujen arviointikonsultin mukaan pd-määrärahan indeksit oli tarkoitus päivittää syysyksi 2018, mutta toimialauudistuksen myötä pd-malli täytyi ensin päivittää toimialalle mahdollisimman yhtenäiseksi varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle. Tämä kehittämistyö on jo käynnistynyt. Perusopetuksen osalta tällä hetkellä haasteena on ollut, että toimialalla ei ole ollut uusia oppimistuloksia käytettävissä. Muun muassa tämän vuoksi indeksejä ei ole kannattanut päivittää. Koulut ovat saaneet pd-määrärahaa 2016 keväällä/kesällä päivitettyjen indeksien mukaisesti.²¹⁴

Liitteen 3 ja taulukon 16 mukaan alueellista tietoa edellä mainitulla tavalla pd -määrärahasta oli kerätty vuodesta 2016 alkaen. Vuonna 2018 pd -määrärahaa sai eniten idän ja koillisen alueen koulut. Kokonaissummasta 2 532 086 euroa idän koulut sai yhteensä 1 337 087 euroa (53 prosenttia) ja koillisen koulut sai 556 097 euroa (22

²¹¹ Opetuslautakunta, 31.5.2016 § 106.

²¹² Opetuslautakunta, 31.5.2016 § 106.

²¹³ Opetuslautakunta, 31.5.2016 § 106.

²¹⁴ Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala, hallinto- ja tukipalvelut, kehittämisspalvelut, arviointikonsultti 26.9.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

prosenttia). Länsi-pohjoisen alueen pd -määräraha oli noin 17 prosenttia, etelä-keskisen alueen noin kolme prosenttia, ja kaakon alueen noin viisi prosenttia.

S2 -oppilaiden osuudet olivat idän alueen kouluissa 38 prosenttia, koillisen alueen kouluissa 22 prosenttia, länsi-pohjoisen alueen kouluissa 16 prosenttia, etelä-keskisen alueen kouluissa 12 prosenttia ja kaakon kouluissa 11 prosenttia. Pd -määrärahat vaikuttavat suuntautuvan niihin kouluihin, joissa on paljon S2 -oppilaita.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan talous- ja suunnittelupalvelujen asiantuntijoilta saadun tiedon mukaan pd- määrärahat perusopetuksessa ovat olleet vuosina 2014-10/2018 liitteen 3 mukaiset. Taulukossa 16 on pd-määrärahan alueellinen jakautuminen tilanteessa 10/2018.²¹⁵

Taulukko 16 Perusopetuksen pd-määrärahat 10/2018²¹⁶

Suomen- ja ruotsinkielinen perusopetus, pd-määrärahat 10/2018	Budjetoitu pd-määräraha	Toteutunut pd-määräraha	Ns. reppuraha jokaisesta maahanmuuttajataustaisesta oppilaasta 25 e tai 45 e	Alueellisen tasa-arvon parantamiseen ministeriöltä saatu määräraha	Alueen osuus pd-määräraha hasta %
Idän alueen koulut	1 337 087	698 780	129 469	408 625	52,8
Koilliset koulut	556 097	324 128	74 279	375 935	22,0
Länsi-pohjoisen koulut	441 697	223 237	65 514	261 520	17,4
Etelä-keskisen koulut	79 314	62 873	45 928	359 589	3,1
Kaakon koulut	117 891	47 824	34 564	212 485	4,7
Keskitetyt		3 900			0,0
yhteensä, suomenkielinen	2 532 086	1 360 742	349 754	1 618 154	100,0
yhteensä, ruotsinkielinen	279 999	195 826		277 863	

Perusopetuksen rehtorikyselyn tuloksia pd-määrärahoista

Rehtoreille tehdyssä kyselyssä 49,2 prosenttia vastasi kyllä ja 50,8 prosenttia ei kysymykseen ”saako koulunne positiivisen diskriminaation määrärahaa”.²¹⁷

²¹⁵ Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala, hallinto- ja tukipalvelut, talous- ja suunnittelupalvelut, controller, 8.11.2018.

²¹⁶ Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala, hallinto- ja tukipalvelut, talous- ja suunnittelupalvelut, controller, 8.11.2018.

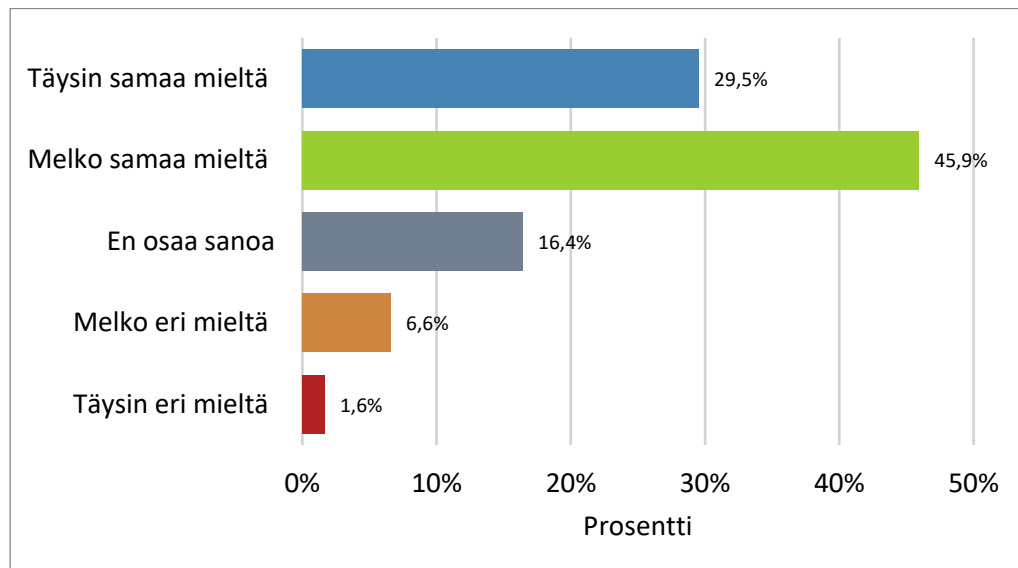
²¹⁷ Rehtorikyselyn vastaus 30.11.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Alueellisesti tarkasteltaessa idän (72,7 prosenttia) ja koillisen (58,3 prosenttia) alueen sekä ruotsinkielisissä (100 prosenttia) kouluissa enemmistö vastasi kysymyseen kyllä ja etelä-keskisen (81,3 prosenttia) ja kaakon (60 prosenttia) alueen kouluissa enemmistö vastasi ei. Länsi-pohjoisen alueen kouluista puolet (50 prosenttia) vastasi kyllä ja puolet (50 prosenttia) ei.²¹⁸ Kyselyyn vastanneista suhteellisesti eniten pd-määrärahaa saavia kouluja oli idän ja koillisen alueelle sekä ruotsinkieliset koulut. Suhteellisesti vähiten pd-määrärahaa saavia kouluja oli etelä-keskisen ja kaakon alueella.

Kysyttäessä rehtoreilta ”jaetaanko pd-määrärahat mielestänne tarpeen mukaisesti tukien perusopetuksen tasa-arvoa” vastausjakauma oli alla olevan kuvion 32 mukainen.



Kuvio 32 Jaetaanko pd-määrärahat mielestänne tarpeen mukaisesti tukien perusopetuksen tasa-arvoa²¹⁹

Kuvion 32 mukaan vastaajista (n=61) suurin osa eli 45,9 prosenttia oli melko samaa mieltä siitä, että pd-määrärahat jaetaan tarpeen mukaisesti tukien perusopetuksen tasa-arvoa. Täysin samaa mieltä oli 29,5 prosenttia. Täysin samaa mieltä tai melko samaa mieltä olevia vastaajia oli yhteensä 75,4 prosenttia. 8,2 prosenttia oli melko eri mieltä tai täysin eri mieltä. 16,4 prosenttia vastasi, että ei osaa sanoa.

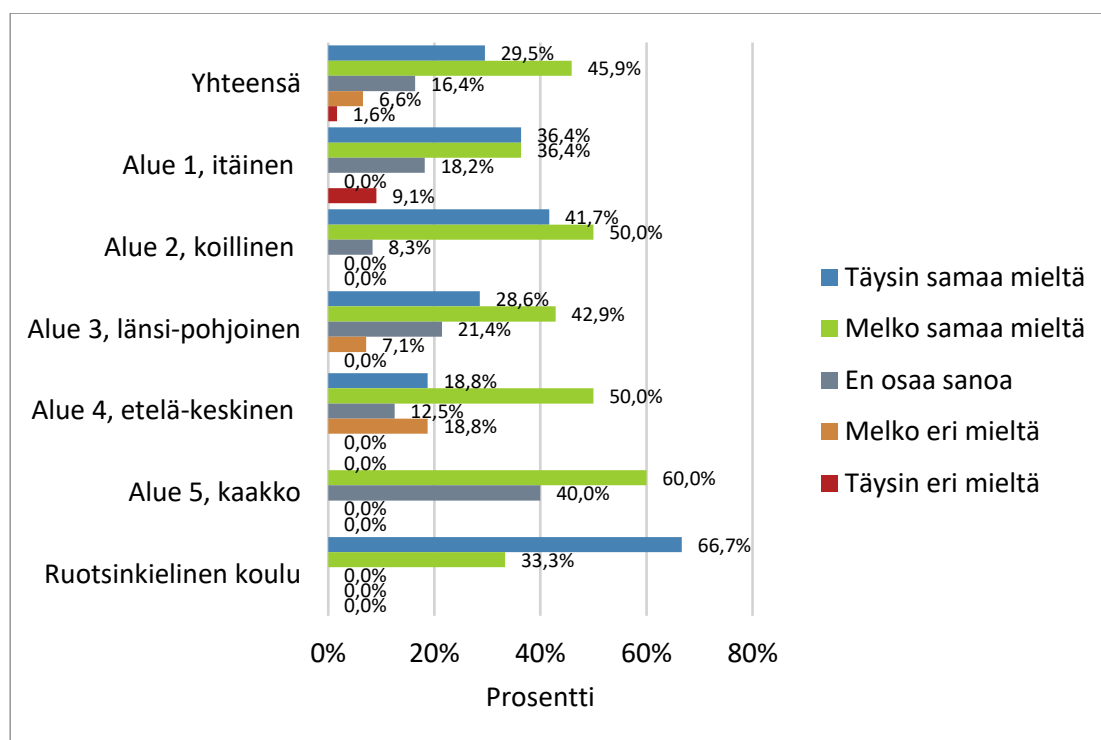
Kysyttäessä rehtoreilta ”jaetaanko pd-määrärahat mielestänne tarpeen mukaisesti tukien perusopetuksen tasa-arvoa” vastausjakauma alueellisesti oli alla olevan kuvion 33 mukainen.

²¹⁸ Rehtorikyselyn vastaus 30.11.2018.

²¹⁹ Rehtorikyselyn vastaus 30.11.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)



Kuvio 33 Jaetaanko pd-määrärahat mielestänne tarpeen mukaisesti tukien perusopetuksen tasa-arvoa. Alueellinen jakauma.²²⁰

Kuvion 33 mukaan alueista myönteisimmin kysymykseen vastasi koillisen alueen koulujen rehtorit eli 91,7 prosenttia oli täysin samaa mieltä tai melko samaa mieltä kysymyksen väitteen kanssa. Melko eri mieltä tai täysin eri mieltä väitteen kanssa oli 18,8 prosenttia etelä-keskisen alueen kouluista. Etelä-keskisellä alueella oli eniten eli 81,3 prosenttia kouluja, jotka eivät saaneet pd-määrärahaa.

Kysyttäessä pitäisikö pd-määrärahoja lisätä (kuvio 34) 70 prosenttia vastasi kyllä, 16,7 prosenttia ei osannut sanoa ja 13,3 prosenttia vastasi ei.

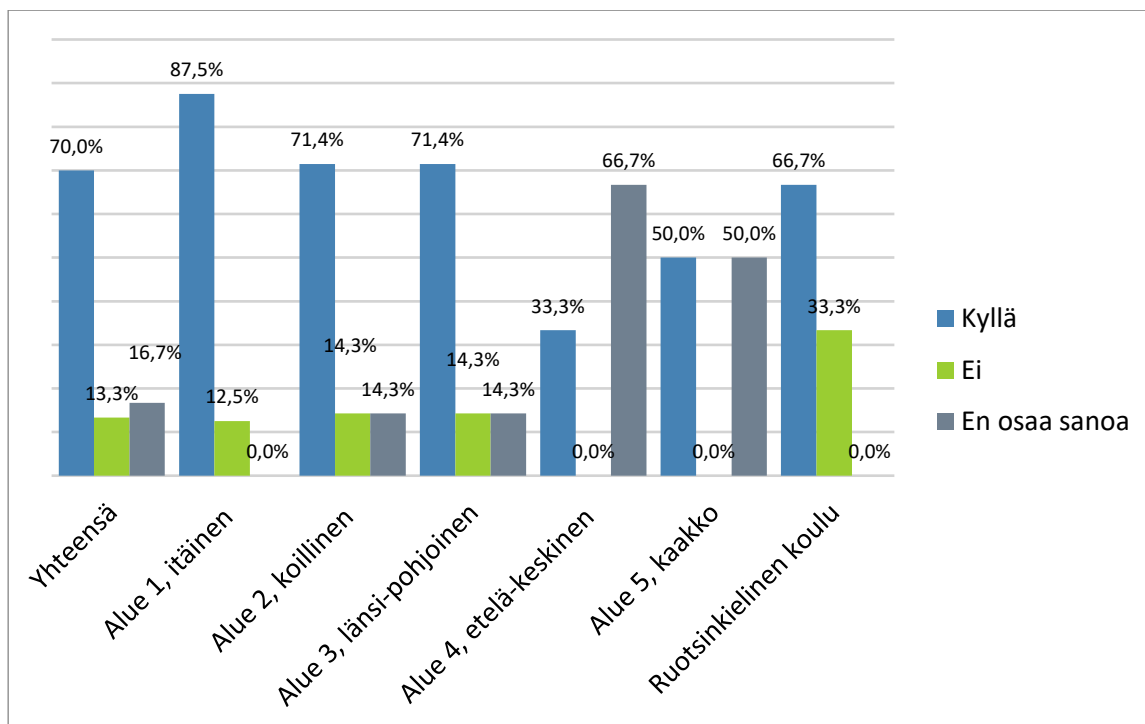
Useat rehtorit toivat avoimissa vastauksissaan esille, että kaikki koulun oppilaat ovat pd-määrärahan piirissä. Pd-määrärahoilla muun muassa pienennetään ryhmäkokoja ja lisätään laaja-alaisen erityisopettajan palveluita, mikä helpottaa kaikkia opetusryhmiä. Laaja-alaisen erityisopettajan palvelut vapauttavat sekä oppilaille että opettajille enemmän aikaa ja tilaisuutta oppimiseen ja opettamiseen.²²¹

²²⁰ Rehtorikyselyn vastaus 30.11.2018.

²²¹ Rehtorikyselyn vastaus 30.11.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kuvio 34 Pitäisikö pd-määrärahoja lisätä?²²²

Pd-määrärahalle asetetut tavoitteet

Kysyttäessä, onko koulussanne asetettu pd-määrärahan käytölle tavoitteita, 86,7 prosenttia vastasi kyllä, 6,7 prosenttia vastasi ei ja 6,7 prosenttia ei osannut sanoa. Koillisella ja kaakon alueella sekä kaikki ruotsinkieliset koulut vastasivat, että tavoitteita on asetettu. Itäisellä ja länsi-pohjoisella alueella oli kouluja missä tavoitteita ei oltu asetettu. Länsi-pohjoisella ja etelä-keskisellä alueella oli kouluja, joissa ei osattu sanoa, onko tavoitteita asetettu.

Pd-määrärahalle asetettuina tavoitteina mainittiin muun muassa, että tavoitteena on ollut tukea sellaista koulun toimintaa, jossa kaikki oppilaat hyötyvät siitä tasapuolisesti. Tavoitteena oli myös lisätä yksilöllistä opetusta, antaa mahdollisuuksia liikkua haastavien ryhmien kanssa ympäri kaupunkia, palkata kouluavustaja, hankkia koululle sellaiset varusteet, että ne lapset joilla ei ole omia luistimia tai suksia tai muuta vastaavaa voi käyttää koulun varusteita, tukea oppimista, tarjota rahan turvin elämyksiä, joihin lapset eivät muuten pääse kuten retket, harrastekoulut ja teatterit, taata oppilaiden tasa-arvoinen mahdollisuus opetussuunnitelman mukaiseen opetukseen, ryhmäkokojen pienentäminen, resurssiopettajien tuki, toteuttaa eriyttämisen tueksi liittyvät materiaalihankinnat, syrjäytymisen ehkäisy, oppimisen tuki etenkin auttaamaan perusopetuksen päättövaiheessa opintojen suorittamista loppuun ja antaa kaikille oppilaille edellytykset opiskella parhaalla mahdollisella tavalla sekä saada sitä tukea, jota hän tarvitsee.²²³

Pd-määrärahan käyttö

²²² Rehtorikyselyn vastaus 30.11.2018.

²²³ Rehtorikyselyn vastaus 30.11.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kysyttäessä, mihin tarkoituksiin pd-määrärahaa on käytetty, saatiin vastauksena, että koulun pd-määrärahaa on käytetty muun muassa HKL:n matkalippuihin vuonna 2018, opettajien ja kouluavustajien palkkoihin, moneen koulun toimintaan tasapuolisesti ala- ja yläkoulun puolelle, integroimaan erityisluokan oppilaita ryhmiin, ylimääräisen luokanopettajan palkkaamiseen, syrjäytymisen ehkäisyyn siten, että aloitettu syksyllä 2018 ns. "isojen iltapäivätoiminta", tarjoamalla koulun 3-6 lk oppilaille iltapäiväkerhotoimintaa, tarjoamalla 1-6 lk oppilaille läksytukea, puolittamaan opetusryhmiä, mahdollistamaan useiden opettajien yhtäaikainen opetus science-kokonaisuutena fysiikka-kemia-matematiikka opetuksessa, S2-opettajien lukumäärän lisäämiseen ja opetustuntien lisäämiseen.²²⁴

Kysyttäessä rehtoreilta, onko pd-määrärahoille asetetut tavoitteet toteutuneet, 93,1 prosenttia vastasi kyllä ja 6,9 vastasi osittain. Yksikään koulu ei vastannut ei tai en osaa sanoa.²²⁵ Pd-määrärahoille asetetut tavoitteet olivat siis toteutuneet erittäin hyvin.

Pd –määrärahojen vaikuttavuus

Kysyttäessä rehtoreilta, millaisia myönteisiä vaikutuksia pd-määrärahalla on saatu aikaan, vastauksina kerrottiin muun muassa, että pd-määrärahalla on saatu esimerkiksi kuurot oppimaan tulkkien avustuksella, erityisoppilaat opiskelemaan yleisopetuksen ryhmissä, opetus tapahtumaan pienemmissä ryhmissä, koulun oppilaat sijoittumaan hyvin jatko-opintoihin, jokaiselle oppilaalle kaksi kaupungin sisäistä opintoretkeä, opettajat toteuttamaan opetussuunnitelmaa ja liikkumaan ympäri kaupunkia, joustavia opetusryhmittelyjä ja tukea tarvitseville lisää apua koulupäivään, onnistuttu järjestämään lapsille enemmän avustajatukea opetuksessa, mikä on parantanut oppilaiden oppimismahdollisuuksia ja parantanut oppilaiden itsetuntoa, onnistumisia mikä on lisännyt positiivista asennetta koulunkäyntiin, tarvittavia välineitä ja palkattu lisähenkilökuntaa, mikä näkyy oppilaiden hyvinvointina, järjestettyä oppilaille kivoja kokemuksia monien kulttuurinautintojen äärellä, parannettua koulun opetusmateriaaleja vastaamaan oppilaiden tarpeita ja vaatimuksia, lisättyä oppilaan tukeen huomattavan paljon paremmin erilaisia keinoja, mahdollistettua samanaikaisopetusta ja esitettyä ettei oppilas jää ilman päättötodistusta.²²⁶

Kysyttäessä rehtoreilta, ovatko oppimistulokset parantuneet pd-määrärahojen avulla, 63,3 prosenttia vastasi kyllä, 20,0 prosenttia vastasi osittain, 13,3 prosenttia ei osannut sanoa ja 3,3 prosenttia vastasi ei. Lisätietona tämän kysymyksen kohdalla rehtorit mainitsivat, että ainakin S2-oppimistulokset ovat olleet hyviä ja joillekin oppilaille saatiin päättötodistus, kun tukea voitiin antaa enemmän. Toisaalta, tuotiin esille, että on vaikea arvioida oppimistulosten parantumista suoraan pd-rahoituksen ansiosta, koska mittareita ei ole.²²⁷

Pd-määrärahojen kehittäminen

²²⁴ Rehtorikyselyn vastaus 30.11.2018.

²²⁵ Rehtorikyselyn vastaus 30.11.2018.

²²⁶ Rehtorikyselyn vastaus 30.11.2018.

²²⁷ Rehtorikyselyn vastaus 30.11.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Kysyttäessä rehtoreilta, miten pd-määrärahojen perusteita, jakamista ja käyttöä pitäisi kehittää tulevaisuudessa, että perusopetuksen alueellinen tasa-arvo lisääntyisi, saatiin vastauksena paljon erilaisia näkemyksiä, joita on esitetty seuraavaksi.

Pd-määrärahan jakokriteerejä tulisi päivittää säännöllisesti

Rehtoreiden vastauksissa kerrottiin, että ongelmia saattaa kerääntyä ihan tavalliseen kouluunkin, ja varsinkin pienissä kouluissa ei joustavuutta vaikeisiin tilanteisiin käytännössä ole. Todettiin, että pd-määrärahan laskentakaava suosii keskisuuria peruskouluja. Vastausten mukaan pienen koulun problematiikkaa eli resurssien niukkuutta ei huomioida. Toisaalta ymmärrettiin hyvin, että alueille, joissa on paljon maahanmuuttotauksia, tarvitaan erityistä resurssointia. Vastauksissa todettiin, että pd-määrärahan jakamiseen vaikuttavia taustatietoja on syytä tarkastella kriittisesti ja usein. Resurssien jaossa voitaisiin painottaa niiden maahanmuuttajataustaisten oppilaiden merkitystä, jotka ovat vastikään muuttaneet Suomeen ja ovat vailla koulutaustaa ja suomen kielen taitoa. Eräät koulut eivät saa pd-määrärahaa, koska alueella asuu hyvin toimeentulevia perheitä ja maahanmuuttajataustaisten oppilaita ei lukumääräisesti ole vielä erityisen paljon. Hyvin toimeentulevat eivät poista alueen huono-osaisten pulmia. Myös paremmin toimeentulevilla ja vähemmän monikulttuurisilla koulualueilla on varmasti haastavia oppilaita ja tarvetta lisätukeen.²²⁸

Erään vastaajan mukaan olisi oikeudenmukaista tarkastella heikompiosaisien lukumäärää, ei suhdetta koko oppilasjoukkoon. Vastauksissa toivottiin jonkinlaista tasapainoa pd-määrärahan jakamiseen, jotta kaikki lapset saisivat tarvitsemaansa tukea. Eräässä vastauksessa todettiin, että iso koulu ns. hyvällä alueella, voi jäädä väliin putoajaksi. Alue on hyvin heterogeeninen; on useampia suuria vuokratuloalueita, maahanmuuttajia yms. perinteisesti pd-määrärahan kohderyhmää, mutta hyvätuloisen osa alueesta kumoaa mahdollisuuden pd-määrärahaan. Erään vastauksen mukaan ns. hyväosaisilla alueilla kaikenlaiset tukirahat ja resurssit ovat viime aikoina olleet vähäiset. Pienikin lisärahoitus edes joinakin vuosina toisi ns. tavallisille, pd-määrärahan ulottumattomissa oleville kouluille mahdollisuuden joustavien tukitoimien kokeiluun ja kehittämiseen.²²⁹

Pd-määrärahat tulee suunnitella vuosiksi eteenpäin

Eräässä vastauksessa todettiin, että tärkeä parannus olisi, että rahat voisi myöntää usealle lukuvuodelle. On todella hankala suunnitella tuki opetukseen ja palkata hyviä kouluavustajia, kun seuraavalle lukuvuodelle tiedetään vain, paljonko rahaa on käytössä syyslukukaudelle. Marraskuussa ei vielä tiedetä mitä voi tehdä kevtlukukaudella. Tämä aiheuttaa stressiä sekä oppilaalle että vanhemmille. Eräässä vastauksessa toivottiin, että rahan käyttöä pitäisi koulussa pystyä suunnittelemaan pitemmälle aikavälille kuin vuodeksi kerrallaan.²³⁰

Pd-määrärahan jaossa tulisi huomioida tuen tarve

²²⁸ Rehtorikyselyn vastaus 30.11.2018.

²²⁹ Rehtorikyselyn vastaus 30.11.2018.

²³⁰ Rehtorikyselyn vastaus 30.11.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Rehtoreiden vastausten mukaan pd-määrärahaa tulisi pystyä palkkaamaan ammatitaitoista henkilöstöä. Muutamissa vastauksissa tuotiin esille, että pd-määrärahaa jaettaessa tulisi huomioida myös yleisopetukseen integroitujen erityisen tuen oppilaiden määrä ja suurten opetusryhmien määrä. Vastauksissa tuotiin esille, että kielitaidon oppilas ei ole pd-rahoituksen perusteissa tarpeeksi vahvasti painottunut. Monimuotoisuus oppilaiden taustoissa on lisääntynyt ja oppilas, jolla ei ole käytännön kielitaitoa tarvitsee muutakin tukea kuin S2-opetusta.²³¹

Muutamissa vastauksessa toivottiin, että pd-määrärahan yhtenä kriteerinä voisi olla myös koulun erityisen ja tehostetun tuen oppilaiden määrä. Oppilaiden tasa-arvoisen kohtelun nimissä, pd-määräraha tulisi jakaa oppilaiden tarvitseman tuen ja avun kautta. Nykyiset kriteerit eivät ota tätä riittävästi huomioon.²³²

Koulut tarvitsevat pysyvää henkilökuntaa

Eräässä vastauksessa todettiin, että alueiden eriytymisessä on tärkeää, että pd-määrärahaa saavien koulujen opettajakunta on pysyvää ja pätevää. Koulun henkilöstölle pitäisi voida maksaa työn vaativuuden arviointi -lisää, sillä pd-määrärahaa saavissa kouluissa opettaminen, välittäminen, ja huolehtiminen on vaativampaa kuin ei pd-määrärahaa saavissa kouluissa.²³³

Hyvänä puolena vastauksissa tuotiin esille se, että koulut ovat itse saaneet päättää määrärahan käytöstä.²³⁴

2.5. Kokoavat havainnot

Onko yleinen, tehostettu ja erityinen tuki alueellisesti tasa-arvoista?

Kaikilla perusopetusalueilla toimitaan samojen yleisen, tehostetun ja erityisen tuen ohjeiden mukaisesti, joten tuki on periaatteessa alueellisesti samanlaista ja tasa-arvoista. Kaikilla perusopetusalueilla oli järjestetty aiheeseen liittyvää koulutusta vuoden 2018 aikana. Kaikilla alueilla järjestettiin useita koulutustilaisuuksia liittyen yleiseen, tehostettuun ja erityiseen tukeen.

Alueellisia eroja esiintyi suomi toisena kielenä eli S2-oppilaiden määrissä. Idän alueella S2-oppilaiden osuus oli suurin, 38 prosenttia ja koillisella alueella toiseksi suurin, 22 prosenttia. S2-oppilaiden määrä oli pienin kaakon alueella, 11 prosenttia. Myös etelä-keskisen alueella S2-oppilaiden määrä oli pieni, 12 prosenttia.

Alueellisia eroja esiintyi erityisen tuen päätöksien määrissä. Erityisen tuen päätöksiä oli suhteessa eniten koillisella alueella, 14,5 prosenttia ja itäisellä alueella, 13,4 prosenttia. Vähiten erityisen tuen päätöksiä oli kaakkoisella alueella, 5,5 prosenttia. Etelä-keskisen alueella erityisen tuen päätöksiä oli 8,1 prosenttia.

²³¹ Rehtorikyselyn vastaus 30.11.2018.

²³² Rehtorikyselyn vastaus 30.11.2018.

²³³ Rehtorikyselyn vastaus 30.11.2018.

²³⁴ Rehtorikyselyn vastaus 30.11.2018.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Alueellisia eroja esiintyi kokoaikaisessa erityisopetuksessa. Kokoaikaisessa erityisopetuksessa olevien osuus oli suurinta itäisellä alueella, 16 prosenttia ja koillisella alueella 15 prosenttia. Vähiten kokoaikaisessa erityisopetuksessa olevia oppilaita oli kaakon alueella 5 prosenttia. Myös etelä-keskisellä alueella kokoaikaisessa erityisopetuksessa olevien määrä oli vähäisin, 8 prosenttia.

Alueellisia eroja esiintyi osa-aikaisessa erityisopetuksessa. Osa-aikaisessa erityisopetuksessa olevien osuus oli suurinta koillisella alueella, 19 prosenttia ja itäisellä alueella, 18 prosenttia. Vähiten osa-aikaisessa erityisopetuksessa olevia oppilaita oli etelä-keskisen alueella, 7 prosenttia. Kaakon alueella osa-aikaisessa erityisopetuksessa oli 10 prosenttia oppilaista.

Alueellisia eroja esiintyi erityisluokilla olevien oppilaiden määrissä. Erityisluokilla olevien oppilaiden osuus oli suurinta idän alueella, 7,3 prosenttia ja koillisen alueella, 7,0 prosenttia. Vähiten erityisluokilla oppilaita oli etelä-keskisen alueella, 4,5 prosenttia. Länsi-pohjoisen alueella erityisluokalla olevia oppilaita oli 5,1 prosenttia.

Alueellisia eroja esiintyi integraatio-oppilaiden määrissä. Integraatio-oppilaita oli paljon idän alueen kouluissa, 6,8 prosenttia ja koillisen alueen kouluissa, 5,4 prosenttia. Vähiten integraatio-oppilaita oli etelä-keskisen alueen kouluissa, 3,6 prosenttia. Länsi-pohjoisen alueella integraatio-oppilaita oli 4,5 prosenttia.

Peruskouluissa erityisopettajia arviointihetkellä syksyllä 2018 oli yhteensä 553. Suurin osa erityisopettajista toimi koillisen ja idän alueen kouluissa. Suhteessa vähiten erityisopettajia oli etelä-keskisen ja länsi-pohjoisen alueen kouluissa. Erityisopettajaresursseja oli kohdistettu eniten koillisen ja idän alueille, eli sinne missä tarve on ollut suurinta.

Onko yleinen, tehostettu ja erityinen tuki alueellisesti tas-arvoista	Oppilasmäärä	S2-oppilaiden suhteellinen osuus %	Erityisen tuen päätökset suhteessa oppilasmäärään	Osa-aikaisessa erityisopetuksessa olevien osuus	Kokoaikaisessa erityisopetuksessa olevien osuus	Erityisluokilla olevien oppilaiden osuus	Integraatio-oppilaiden osuus	Peruskoulujen erityisopettajien määrä	Erityisopettajien suhde kokonaisoppilasmäärään
Idän alue 1	8189	38 %	13,4 %	18,0 %	16,0 %	7,3 %	6,8 %	117	1,4 %
Koillinen alue 2	7951	22 %	14,5 %	19,0 %	15,0 %	7,0 %	5,4 %	135	1,7 %
Länsi-pohjoinen alue 3	9005	16 %	11,5 %	16,0 %	11,0 %	5,1 %	4,5 %	111	1,2 %
Etelä-keskinen alue 4	8904	12 %	8,1 %	7,0 %	8,0 %	4,5 %	3,6 %	95	1,1 %
Kaakon alue 5	7157	11 %	5,5 %	10,0 %	5,0 %	6,2 %	4,9 %	95	1,3 %
Yhteensä	41206							553	1,3 %

Perusopetusalueiden koulujen rehtoreiden mielipide yleisen, tehostetun ja erityisen tuen riittävästä saatavuudesta vaihteli alueittain. Suurin osa eli 47 prosenttia kaikista rehtoreista vastasi, että yleistä, tehostettua ja erityistä tukea on vain osittain riittävästi saatavilla. Kaikista rehtoreista 30 prosenttia oli sitä mieltä, että tukea ei ole riittävästi saatavilla. Vähemmistö eli 22 prosenttia kaikista vastaajista koki, että tukea on riittävästi saatavilla.

Tyytymättömiä yleisen, tehostetun ja erityisen tuen riittävään saatavuuteen oli etenkin koillisella ja kaakkoisella alueella. Koillisen alueen koulujen vastaajista 42 prosenttia ja kaakkoisen alueen vastaajista 40 prosenttia koki, että yleistä, tehostettua ja erityistä tukea ei ole riittävästi saatavilla. Eniten osittain tyytyväisiä tukeen oli

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

itäisellä alueella (60 prosenttia vastaajista) ja etelä-keskisellä alueella (56 prosenttia vastaajista). Tyytyväisimpiä tuen riittävyyteen oltiin ruotsinkielisissä kouluissa (33 prosenttia) ja länsi-pohjoisen alueen kouluissa (29 prosenttia vastaajista). Eräiden alueiden rehtoreiden kriittisten vastausten perusteella voidaan todeta, että yleistä, tehostettua ja erityistä tukea ei koeta olevan kyselyn perusteella riittävästi ja tasa-arvoisesti saatavilla alueellisesti.

Erityisluokilla olevat ja integroidut oppilaat

Rehtoreille tehdyn kyselyn mukaan enemmistö vastaajista oli joko täysin ja jokseenkin samaa mieltä, että erityisluokkia tarvittaisiin lisää. Vastaajista yhteensä 73 prosenttia oli joko jokseenkin samaa mieltä tai täysin samaa mieltä. Rehtoreiden vastausten mukaan erityisluokilla on edelleen paikkansa ja useat oppilaat hyötyvät pienistä opetusryhmistä. Huonosti voivien oppilaiden määrä on kasvussa ja heidän ongelmansa ovat moninaisia, joten he tarvitsevat ohjatun ja rauhallisemman oppimisympäristön.

Luokalla voi olla montakin yleisopetukseen integroitua erityisen tuen oppilasta. Rehtoreiden vastausten mukaan tämä kuormittaa opettajaa huomattavasti. Aikuisten määrä kouluissa on se ratkaiseva tekijä. Oppilaat tarvitsevat henkilökohtaista ohjausta, tukea ja kannustusta. Kouluissa tarvitaan erityisopettajan osaamista ja taitoa ymmärtää erityisyyttä. Erityisopettajia, joilla ei ole omaa oppilasryhmää, tulisi olla kouluissa enemmän. Kaikki samalla luokka-asteella olevat oppilaat ja heidän luokanopettajansa tarvitsevat yhden erityisluokanopettajan tueksi yhdessä työskentelyyn. Samanaikaisuusopettajuutta pitäisi lisätä siten, että kaikilla luokka-asteilla luokanopettajan työparina toimisi laaja-alainen erityisopettaja.

Yhteistyö sosiaalitoimen kanssa

Integroitujen oppilaiden määrä luokissa on kasvanut. Lasten ongelmat näkyvät kouluissa hyvin moninaisina ongelmina. Lasten tarpeet aikuisten läsnäololle ovat kasvaneet merkittävästi ja monet psykiatriset tarpeet vaatisivat ammattiapua. Kouluissa tarvitaan läsnäolevia aikuisia, joiden puoleen voi heti kääntyä, kun on tarve keskustella tai saada henkilökohtaista ohjausta. Kouluihin tarvittaisiin kasvatus- tai nuoriso-ohjaajia ja jalkautuvia psykiatrisia osaajia.

Koulun tukitoimet yksin ei aina riitä haastavissa tilanteissa. Koulun ja sosiaalitoimen välinen toimiva yhteistyö lisäisi tukea oppilaalle. Laaja-alainen yhteistyö on tärkeää, koska kouluilla ei ole yksinään mahdollisuuksia moniammatilliseen tukeen opetuksen puitteissa. Kouluissa tehtävä työ tulee olla ennaltaehkäisevää ja yhteisöä vahvistavaa. Kouluissa tarvitaan toisinaan myös sosiaaliohjaajan, psykiatrisen sairaanhoitajan tai sosiaalityöntekijän tukea. Myös tiedonvaihto eri hallintokuntien kanssa tulee olla ajantasaista ja nopeaa.

Onko perusopetuksen laatu alueellisesti tasa-arvoista?

Liitteessä 2 on yhteenvetotaulukot rakenteiden ja toiminnan laadun mittareiden toteutumista alueittain. Alla olevassa taulukossa on esitetty parhaimpia ja heikoimpia keskiarvoja saaneet laadun kriteerit.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Helsingin perusopetukseen oli määritetty laatukriteerit pohjautuen Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisemiin perusopetuksen, perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoiminnan sekä koulun kerhotoiminnan kansallisiin laatukriteereihin.²³⁵ Perusopetuksen laatukriteereiden tavoitteena on tukea opetuksen korkeaa laatua. Samalla ne tarjoavat käytännöllisen työkalun arvioida koulutoimea koskevien päätösten lyhyen ja pidemmän aikavälin vaikutuksia koulujen toimintaan. Laatukriteeristö on johtamisen väline, jonka kautta arvioidaan toiminnan nykytilaa ja kehitetään sitä. Helsingin kaupungin opetusvirastossa on tehty Hyvin toimiva koulu -malli peruskoulujen laatutyön tueksi ja se perustuu opetusministeriön perusopetuksen kansallisiin laatukriteereihin.

Asteikko 1-5, 1=Täysin samaa mieltä, 5=Täysin eri mieltä	Keskiarvo	Alue 1, itäinen	Alue 2, koillinen	Alue 3, länsi-pohjoinen	Alue 4, etelä-keskinen	Alue 5, kaakko	Ruotsinkielinen koulu
Rakenteiden laatu: Opetusta ja koulua koskevat strategiat ja suunnitelmat on laadittu?	1,21	1,09	1,25	1,07	1,44	1,20	1,00
Rakenteiden laatu: Taloudelliset resurssit ovat riittävät lain velvoitteiden täyttämiseksi?	2,61	2,45	3,00	2,79	2,38	2,80	1,67
Toiminnan laatu: Kaikilla 1-2 luokkien ja erityisen tuen oppilaille on mahdollisuus osallistua iltapäivä- ja kerhotoimintaan?	1,32	1,27	1,17	1,46	1,40	1,40	1,00
Toiminnan laatu: Koulun opetustilat, -välineet ja -materiaalit ovat toimivia ja turvallisia?	2,77	2,09	2,50	2,79	3,13	3,40	3,33
Toiminnan laatu: Kouluni opettajilla on riittävästi tiedollisia, taidollisia ja oppimisympäristöön liittyviä valmiuksia opettaa myös erityistä tukea tarvitsevia oppilaita lähikoulussa?	2,39	2,64	2,42	2,07	2,69	2,20	1,67

Rakenteiden laatu

Seuraavassa raportoidaan rakenteiden laadun kriteerien toteutuminen. Taulukon mukaan opetusta ja koulua koskevat strategiat ja suunnitelmat oli laadittu. Koulukohdaiset opetussuunnitelmat oli hyväksytty opetuslautakunnan jaostoissa. Koulut lisäksi laativat vuosittaisen toimintasuunnitelman. Uuden opetussuunnitelman sisällöt ja tavoitteet ovat hyvin tiedossa ja toiminta on yhdenmukaistunut. Johto ja henkilöstö oli hyvin sitoutuneet strategioiden ja suunnitelmien toteuttamiseen ja niiden vaikutuksia seurataan. Kouluissa oli tunne, että kokeilevan ja innovatiivisen opetuksen kehittämistä tuetaan. Koulun henkilöstöä pidettiin ammattitaitoisena ja sitoutuneena opetukseen ja että henkilöstön osaaminen vastasi koulun ja opetuksen tarpeita. Tätä näkemystä tuki perusopetuksen opettajien kelpoisuusaste, joka oli korkea varsinkin suomenkielisessä perusopetuksessa (93 prosenttia). Ruotsinkielisessä perusopetuksessa opettajista päteviä oli selkeästi vähemmän (80 prosenttia). Tämä ei kuitenkaan näkynyt rehtorien vastauksissa, sillä heidän mielestään tilanne oli kuitenkin hyvä.

Taulukon mukaan rakenteiden laadun kriteereistä eniten oltiin huolissaan taloudellisten resurssien riittävydestä. Tätä esiintyi suomenkielisen perusopetuksen jokaisella

²³⁵ Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012-29.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

alueella. Syynä tähän oli tuen tarpeessa olevien lapsien kasvava määrä ja koulunkäynnin ohjaajia tarvittaisiin lisää. Koulun henkilöstö oli erittäin sitoutunutta työhönsä, mutta oli huoli opettajien jaksamisesta tuettavien lapsien määrän kasvun myötä. Rehtorit eivät ole taloushallinnon ammattilaisia ja talouden hoitoon tarvitaan tukea. Koulujen talouden hoitaminen vie aikaa pedagogiselta johtamiselta. Valtio myönsi avustusta tasa-arvoa edistäviin hankkeisiin vuosina 2013-2015 Helsingille noin 3,5–3,7 miljoonaa euroa vuodessa ja vuosina 2016-2017 noin 2 miljoonaa vuodessa. Määräraha oli kohdennettu resurssiopettajien palkkaukseen.

Sekä suomenkielisessä että ruotsinkielisessä palvelukokonaisuudessa Hyvin toimiva koulu (HTK) mallin mukainen itsearviointi sekä siihen perustuva auditointi toteutettiin aikavälillä syksy 2013-kevät 2016 opetusvirastosta johdetusti. Kaikissa ruotsinkielisissä kouluissa tämä toteutettiin lukuvuonna 2015-2016. Tämän jälkeen HTK malli on ollut käytössä koulun sisäisen itsearvioinnin välineenä, mutta sitä on ohjattu käyttämään toimintasuunnitelman rakenteen kautta. Itsearviointia pidettiin hyvänä ja niissä esiin nousseilla kehittämistoimilla on ollut positiivisia vaikutuksia. Kehitetyillä toimilla ei ole ollut selkeästi todennettavaa vaikutusta oppilaiden oppimistuloksiin. Uusi opetussuunnitelma ja Hyvin toimiva koulu-malli olivat olleet suhteellisen lyhyen ajan käytössä ja kehitystoimien vaikutukset näkyvät vasta pidemmän aikavälin seurannalla. Rehtorit uskovat, että oppimistulokset tulevat paranemaan jatkossa.

Rakenteiden laadun osalta parhaimpana asiat näkivät länsi-pohjoisen alueen rehtorit. Heikoimpana tilanne koettiin koillisella alueella. Yksittäisen kriteerin osalta erot voivat alueittain olla isoja. Kokonaisuutena rakenteiden laadun alueelliset erot eivät kuitenkaan ole merkittäviä. Yleisesti rakenteiden laadun tilaa voidaan pitää varsin hyvänä.

Toiminnan laatu

Seuraavassa raportoidaan toiminnan laadun kriteerien toteutuminen. Helsingin opetussuunnitelma muodostuu kaikille yhteisestä kuntakohtaisesta osuudesta ja koulujen täydentämästä lisäosasta. Kaikki koulut olivat laatineet oman opetussuunnitelmansa. Koulujen opetushenkilöstö osallistuu aktiivisesti opetussuunnitelman laadintaan ja sen arviointiin ja kehittämiseen. Kouluissa oli tehty toiminnan arviointi ja kehittämiskohteet oli valittu, vaikka se ei näkynyt kaikkien rehtoreiden vastauksissa. Oppilaiden ja huoltajien mahdollisuus osallistua opetussuunnitelmatyöhön ei täysin toteutunut. Helsingin opetusjärjestelmiä pidettiin joustavina ja monipuolisilla opetusmenetelmillä pystyttiin tukemaan oppilaan oppimista. Lisäksi oppilaiden tarpeet ja edellytykset voitiin ottaa hyvin huomioon opetuksessa. Helsingissä tasa-arvoa perusopetuksessa edistetään oppilaan oman äidinkielen tukemisella. Perusopetuksen oppilaista yli 20 prosenttia oli vieraskielisiä ja noin puolet heistä opiskeli omaa äidinkieltään.

Rehtoreiden mukaan opettajat tarvitsevat uutta osaamista ja työkaluja toimia vaativien erityisen tuen oppilaiden kanssa. Joidenkin oppilaiden erityistarpeet ovat suuria, että tarvitaan koulun ulkopuolista ammatillista kuntoutusta. Yleisopetuksen luokissa opiskelee erityisen tuen päätöksen oppilaita, vaikka opettajalla ei välttämättä ole tarpeellista osaamista heidän opettamiseen. Kouluissa toimii myös paljon sijaisia ja

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

uraansa aloittavia opettajia. Oli myös näkemyksiä, että opetushenkilöstön osaaminen oli riittävää.

Perusopetuksessa on yleensä tilattu kaikki saatavilla olevat valtakunnallisena otantana tehtävät oppimistulosarvioinnit koko ikäluokalle. Arviointeja on ollut vähän saatavilla viime vuosina. Koulut arkistivat oppilaiden todistustuloksia, mutta niistä ei ollut saatavilla koottua alueellista tietoa.

Oppilaan hyvinvointia tuetaan moniammatillisesti yhteistyössä vanhempien kanssa ja tämä toteutui verrattain hyvin. Koulujen toimintakulttuuria pidetään avoimena ja vuorovaikutteisena sekä kouluille oli luotu rakenteet ja toimintatavat oppilaiden osallisuuteen. Oppilailla oli hyvät mahdollisuudet edistää koulu yhteisölle tärkeitä asioita. Nähdään, että kodin ja koulun yhteistyö tukee oppilaan kasvua ja kehitystä. Vaikka kodin ja koulun yhteistyö on tärkeä osa oppilaan kasvua ja kehitystä, niin vuorovaikutusta ei ole onnistuttu saamaan jokaisen oppilaan vanhemman kanssa. Kaikkia vanhempia ei vain ole onnistuttu kiinnostumaan lapsen koulunkäynnistä.

Eniten kritisoitiin koulujen opetustilojen, -välineiden ja -materiaalien toimivuutta ja turvallisuutta. Tämä kysymys sai koko kyselyn heikoimman arvosanan. Alueellista vaihtelua oli paljon. Esille tuli lähinnä koulutiloihin liittyviä puutteita. Rehtoreiden mielestä koulutilojen terveyteen ja turvallisuuteen tulisikin kiinnittää enemmän huomioita. Sisäilmaongelmat ovat liian yleisiä kouluissa. Kouluilla ei ole vakituista teknistä henkilöstä havainnoimaan korjaustarpeita ja raportoimaan niistä. Tilanne paranee jossakin toimipisteissä uuden koulurakennuksen valmistumisen myötä. Koulujen opetuksessa kuitenkin hyödynnettiin hyvin tieto- ja viestintätekniistä välineistöä ja sähköisiä oppimisympäristöjä.

Yleisesti tunnistetaan, että toimialalla on käytössä kiusaamisen vastainen ohjelma. Huolestuttavaa oli, että kaikilla rehtoreilla ei ollut täyttä varmuutta ohjelman käytöstä koulussa. Ohjelmaan on kirjattu ohjeet siitä, miten toimitaan kiusaamistilanteessa sekä miten toimitaan, kun kiusaaminen ei lopu koulun keinoilla.

Kerhotoimintaa tulisi suunnitella yhteistyössä eri toimijoiden kanssa. Tämä ei täysin toteutunut. Varsinkin jokaisella suomenkielisen perusopetuksen alueella oli puutteita tässä asiassa. Hyvänä puolena voidaan pitää sitä, että toimintaan oikeutetuilla oppilailla oli pääsääntöisesti mahdollisuus osallistua kerhotoimintaan. Tosin jossakin kouluissa ei ole voitu järjestää kerhotoimintaa sopivien tilojen puutteen vuoksi.

Oppilaiden arvioinnin periaatteet oli pääosin käsitelty kouluissa ja sitä kehitetään yhdessä. Lisäksi oppilaan oppimista arvioitiin monipuolisesti.

Rehtoreiden mielestä perusopetuksen laatu ei ole alueellisesti tasa-arvoista. Syynä tähän nähtiin asuntopolitiikka ja alueiden sosioekonomisten erojen kasvu. Tätä kautta oppilasaines jakaantuu epätasaisesti. Erillismäärärahojen jakoon ei myöskään oltu tyytyväisiä. Tätä rahaa saaneet koulut voivat paremmin toteuttaa monipuolista opetusta.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Perusopetuksen laatua voisi kehittää keskittymällä perusasioiden laadukkaaseen tekemiseen ja hyvän arjen luomiseen kouluissa. Koulut toivoivat mahdollisuutta omaehtoiseen kehittämiseen ja yhteen kehittämisalueeseen kerrallaan. Toimintaa tulisi suunnitella ja toteuttaa vapaammin alueen tarpeista lähtien taloudellisissa ja fyysisissä raameissa. Jokaisen koulun tulee kuitenkin olla laadukas ja vetovoimainen lähikoulu. Uusimpien seurantatutkimusten mukaisesti juuri vanhempien varallisuus ja koulutustausta korreloivat suoraan oppilaiden koulumenestykseen. Resursseja tulisi ohjata niiden alueiden kouluihin, joissa vanhempien sosioekonominen tausta ja koulutustaso ovat heikoimmat. Opetukseen laatua parantaisi pieni opetusryhmä, jolla olisi erityisen tuen palveluja ja oppilashuollon palveluja kattavasti tarjolla.

Toiminnan laadun osalta parhaimpana asiat näkivät ruotsinkielisen perusopetuksen ja länsi-pohjoisen alueen rehtorit. Heikoimpana tilanne koettiin etelä-keskisellä, kaakoisella ja koillisella alueella. Yksittäisen kriteerin osalta erot voivat alueittain olla isoja. Kokonaisuutena toiminnan laadun alueelliset erot eivät kuitenkaan ole merkittäviä. Yleisesti toiminnan laadun tilaa voidaan pitää varsin hyvänä.

Onko perusopetuksen oppilashuolto alueellisesti tasa-arvoista?

Liitteessä 3 on yhteenvetotaulukko oppilashuollon mittareiden toteutumisesta alueittain. Alla olevassa taulukossa on esitetty parhaimman ja huonoimman keskiarvon saanut kriteeri.

Asteikko 1-5, 1=Täysin samaa mieltä, 5=Täysin eri mieltä	Keskiarvo	Alue 1, itäinen	Alue 2, koillinen	Alue 3, länsi-pohjoinen	Alue 4, etelä-keskinen	Alue 5, kaakko	Ruotsinkielinen koulu
Oppilashuollosta on tiedotettu kattavasti oppilaille ja heidän huoltajilleen?	1,70	1,64	1,50	1,50	2,00	2,00	1,67
Yhteistyö ja tiedon kulku on toimivaa sosiaali- ja terveystoimen kanssa?	3,28	3,45	3,42	2,93	3,44	3,20	3,00

Rehtoreille tehdyn kyselyn mukaan oppilashuollossa eniten kehitettävää oli yhteistyössä ja tiedon kulussa sosiaali- ja terveystoimen kanssa. Lisäksi oppilashuollon resursseja tulee kyselyn mukaan lisätä. Rehtoreiden mielestä resurssit täyttävät mitoituksen vaatimukset, mutta ne eivät riitä. Lastensuojelun resurssit ovat vähäiset, mikä vaikuttaa myös koulun toimintaan. Lääkäripalvelut olisi taattava oppilaille ja kouluihin tarvitaan takaisin psykiatrisen sairaanhoitajan palveluja.

Oppilaille ja heidän huoltajilleen oli kattavasti tiedotettu käytettävissä olevista oppilashuollonpalveluista ja heitä oli ohjattu hakemaan tarvitsemiaan palveluja. Oppilaan ja huoltajan osallisuudella ja suunnitelmallisella yhteistyöllä sekä tiedottamisella on lisätty oppilashuollon tuntemusta ja edesautettu palveluihin hakeutumista.

Oppilashuollon palveluille oli asetettu tarkat mitoitukset. Noin puolet rehtoreista oli tyytyväisiä oppilashuollon resursseihin, mutta alueellista vaihtelua esiintyy. Kouluterveydenhuollon osalta terveydenhoitajien mitoitus toteutui, mutta koululääkäreiden mitoitus ei. Perusopetuksen psykologi- ja kuraattoripalveluiden mitoitus ei ole toteutunut sekä suomenkielisissä että ruotsinkielisessä opetuksessa. Tilannetta oltiin korjaamassa ja erillismäärärahoilla palkattiin suomenkielisiin kouluihin viisi psykologia ja

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

3 kuraattoria lisää vuoden 2018 alusta. Näin resursseja oli voitu paremmin kohdentaa. Ruotsinkielisen perusopetuksen rehtorit antoivat kyselyssä parhaan näkemyksen oppilashuollon resurssien riittävydestä, vaikka heidän osaltaan mitoitus ei toteutunutkaan. Huonoimmiksi oppilashuollon resurssit arvioivat itäisen, länsi-pohjoisen ja etelä-keskisen alueen rehtorit.

Suurin osa rehtoreista ei osannut kertoa, onko oppilashuollon resursseissa alueellisia eroja. Viidesosa rehtoreista oli kuitenkin sitä mieltä, että alueellisia eroja on. Alueilla joiden mielestä alueellisia eroja on, oltiin myös kriittisiä resurssien riittävyteen. Syynä eroihin nähtiin eri asuinalueiden väestörakenteen erot ja oppilashuollon resurssimäärän epätasainen jakaantuminen.

Oppilashuolto resurssoidaan oppilasmäärän perusteella, ei tarpeen mukaan. Suunnittelussa tulisi huomioida alueiden sosioekonomiset erot. Oppilashuollon toiminta on sitä vaikuttavampaan mitä aikaisemmin oppilasta voidaan auttaa ja näin ennalta ehkäistä ongelmien syntymistä. Oppilashuoltoa voisi kohdentaa enemmän yhteisölliseen työhön ja kouluille tulisi luoda selkeitä toimintamalleja oppilashuollolle. Pysyvät työntekijät tukevat oppilashuollon palveluita ja kehitystä, joten ainakin suuremmille kouluille voisi harkita kokopäiväisiä työntekijöitä. Oppilashuollon resursseja voisi myös paremmin hyödyntää opetuksen yhteydessä.

Sekä yksilöllisellä että yhteisöllisellä oppilashuollolla oli verrattain hyvin onnistuttu kehittämään oppilaiden kehitystä ja kouluyhteisön hyvinvointia. Yhteisöllisen oppilashuollon onnistumista pidetään hieman parempana. Toimialalla oli kehitetty uusia toimintatapoja muun muassa Taito-ryhmä malli. Malli oli helposti omaksuttavissa ja sillä oli onnistuttu parantamaan oppilaiden ja koulujen hyvinvointia. Malli ei kuitenkaan ollut käytössä perusopetuksessa laajalti. Oppilaiden yhteydenottojen syyt oppilashuollon palveluihin poikkesivat hieman alueellisesti, mutta erot eivät olleet merkittäviä.

Kyselyn mukaan yleisesti oppilashuollon tilaa voidaan pitää varsin kohtuullisena. Yksittäisten kriteerien osalta erot voivat olla alueittain isoja. Kokonaisuutena oppilashuollon alueelliset erot eivät ole merkittäviä.

Onko positiivisen diskriminaation määrärahat jaettu tarpeen mukaisesti tukien perusopetuksen tasa-arvoa?

Vuodelle 2018 pd-määrärahaa oli käytettävissä 2 532 086 euroa. Idän alueen koulut saivat tästä summasta 1 337 087 euroa eli 53 prosenttia. Koillisen alueen koulujen osuus oli 556 097 euroa eli 22 prosenttia. Etelä-keskisen alueen koulujen osuus oli pienin, 79 314 euroa eli 3 prosenttia. Ruotsinkieliset koulut saivat vuodelle 2018 pd-määrärahaa 279 999 euroa.

Useiden rehtoreiden mielestä pd-määrärahat jaetaan tarpeen mukaisesti tukien perusopetuksen tasa-arvoa alueellisesti. Koillisen alueen koulujen rehtorit olivat kyselyssä eniten samaa mieltä pd-määrärahojen jaon tasa-arvosta. Myös idän ja länsi-pohjoisen alueen koulujen rehtorit olivat kyselyssä saman mielisiä väitteen kanssa. Nämä kolme aluetta saivat eniten pd-määrärahoja vuonna 2018. Myös ruotsinkieliset

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

koulut olivat väitteen kanssa saman mielisiä. Tyytymättömmimpiä pd-määrärahojen jakoon olivat etelä-keskisen alueen koulujen rehtorit. Etelä-keskisen alueen koulut saivat vähiten pd-määrärahoja. Selvä enemmistö kaikista rehtoreista oli sitä mieltä, että pd-määrärahoja tulisi lisätä.

Rehtoreiden mielestä pd-määrärahajoilla on ollut paljon myönteisiä vaikutuksia. Pd-määrärahoilla on muun muassa saatu erityisoppilaat opiskelemaan yleisopetuksen ryhmässä, palkattu lisähenkilökuntaa, opetus tapahtumaan pienemmissä ryhmissä ja koulun oppilaat sijoittumaan hyvin jatko-opintoihin. Kyselyyn vastanneiden rehtoreiden enemmistön mielestä oppimistulokset ovat parantuneet pd-määrärahojen avulla. Etenkin S2-oppimistulokset ovat olleet hyviä ja joillekin oppilaille saatiin päätötdistys, kun tukea on voitu antaa enemmän.

Pd-määrärahojen jakoperusteiden neljä indikaattoria (ks. sivu 71) saivat joissakin rehtoreiden vastauksissa kritiikkiä osakseen. Pd-määrärahan jakamiseen vaikuttavia taustatietoja on syytä tarkastella kriittisesti ja usein. Kritisoitiin myös sitä, että joillakin alueilla asuu sekä hyvin toimeentulevien perheiden lapsia, että myös maahanmuuttajataustaisten perheiden lapsia, mutta ei huomioida sitä, että hyvin toimeentulevat eivät poista alueen huono-osaisten pulmia. Myös paremmin toimeen tulevilla ja vähemmän monikulttuurisilla koulualueilla on varmasti haastavia oppilaita ja tarvetta lisätukeen. Perusopetusalue saattaa olla hyvin heterogeeninen. Alueella saattaa asua perinteisesti pd-määrärahan kohderyhmään kuuluvia, mutta hyvätuloinen osa alueesta kumoaa mahdollisuuden pd-määrärahaan.

Pd-määrärahaa jaettaessa tulisi huomioida myös yleisopetukseen integroitujen erityisen tuen oppilaiden määrä ja suurten opetusryhmien määrä. Pd-määrärahan yhtenä kriteerinä voisi olla koulun erityisen ja tehostetun tuen oppilaiden määrä. Pd-määräraha tulee jakaa oppilaiden tarvitseman tuen ja avun kautta, ei pelkästään alueen aikuisten heikon koulutustason tai muiden nykyisten kriteerien perusteella.

3. JOHTOPÄÄTÖKSET

Yleinen, tehostettu ja erityinen tuki vaihtelee määrällisesti alueittain

Perusopetuksessa yleinen, tehostettu ja erityinen tuki oli alueellisesti tasa-arvoista siten, että tuen piiriin pääsee samoilla säännöillä, koska ohjeet ovat kaikille kouluille ja alueille samat. Alueellisia eroja syntyy, koska tuen tarve vaihtelee alueittain paljon. Erityisopettajaresursseja ja positiivisen diskriminaation (pd) määrärahaa oli suunnattu sinne, missä tarve oli suurinta eli idän ja koillisen alueille.

Yleisen, tehostetun ja erityisen tuen riittävässä saatavuudessa oli arvioinnin mukaan alueellisia eroja. Tyytymättömiä tuen riittävään saatavuuteen oltiin etenkin koillisella ja kaakkoisella alueella. Kouluissa tarvitaan kyselyn mukaan eniten lisää erityisopettajan palveluita sekä psykologin-, kuraattorin- tai muita oppilashuollon palveluita ja koulunkäyntiavustajan palveluita.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Poikia oli määrällisesti tehostetussa ja erityisessä tuessa enemmän kuin tyttöjä. Eri-tyisen tuen piirissä olevista poikia oli 70 prosenttia ja tyttöjä 30 prosenttia, vaikka poikia ja tyttöjä perusopetuksessa oli yhtä paljon. Selvää syytä miksi pojat ovat yliedustettuina tuen saajina, ei tiedetä.

Huonosti voivien oppilaiden määrä on kasvussa ja erityisluokilla on edelleen rehtoreiden mielestä paikkansa. Tietyt oppilaat hyötyvät pienistä opetusryhmistä, ja he tarvitsevat ohjatun ja rauhallisemman oppimisympäristön. Kaikki eivät pysty opiskelemaan isossa ryhmässä, varsinkin jos tuki on liian vähäistä.

Integroitujen oppilaiden määrä on kasvanut. Luokalla voi olla useita yleisopetukseen integroitua erityisen tuen oppilaita. Kouluissa tarvitaan erityisopettajan osaamista ja taitoa ymmärtää erityisyyttä. Kullekin luokka-asteelle tarvitaan oma erityisopettaja, joka toimii samanaikaisopettajana luokanopettajan työparina aina tarvittaessa.

Oppilaiden ongelmat kouluissa ovat kasvaneet moninaisiksi. Koulujen tukitoimet yksinään eivät aina riitä. Vanhempien ongelmat saattavat heijastua lapsiin ja monet psykiatriset tarpeet vaatisivat ammattiapua. Kouluissa tulee olla läsnä olevia aikuisia, joiden puoleen voi heti tarpeen vaatiessa kääntyä. Kouluissa koettiin olevan tarvetta kasvatus- tai nuoriso-ohjaajille sekä psykiatrisille osaajille. Yhteistyötä sosiaalitoimen kanssa pidettiin kouluissa tärkeänä. Tiedonvaihdon toteutuminen eri hallintokuntien ja etenkin sosiaalitoimen kanssa tulee varmistaa.

Laatu

Helsingin perusopetukseen oli määritetty laatukriteerit pohjautuen kansallisiin kriteereihin. Näitä kriteereitä käytettiin arvioimaan toiminnan nykytilaa ja kehittämään sitä.

Rakenteiden laadun kriteerit toteutuivat pääosin hyvin. Varsinkin uuden opetussuunnitelman sisällöt ja tavoitteet ovat hyvin tiedossa ja toiminta on yhdenmukaistunut. Koulun henkilöstö oli ammattitaitoista ja henkilöstön osaaminen vastasi koulun tarpeita. Opettajien kelpoisuusaste oli korkea varsinkin suomenkielisessä perusopetuksessa. Ruotsinkielisessä perusopetuksessa kelpoisuusaste oli heikompi. Taloudellisten resurssien riittävydestä oltiin huolissaan, sillä tuen tarpeessa olevien lasten määrä kasvaa ja koulunkäynnin ohjaajia tarvitaan lisää. Kaikissa kouluissa oli tehty HTK-mallin mukainen arviointi ja siinä nostettiin esiin kehittämistarpeita. Nykyisinkin mallia käytetään koulun toiminnan suunnittelussa.

Toiminnan laadun kriteerit toteutuivat pääosin hyvin. Opettajien valmiudet opettaa erityistä tukea olevia oppilaita sai hieman kritiikkiä varsinkin suomenkielisen perusopetuksen puolella. Osan oppilaiden erityistarpeet olivat suuria ja opettajat tarvitsevat uutta osaamista ja uusia työkaluja toimia kasvavien vaatimusten kanssa. Luokissa opiskelee erityisen tuen päätöksen oppilaita, vaikka opettajalla ei välttämättä ole riittävää osaamista heidän opettamiseen. Kodin ja koulun välinen yhteistyö oli tärkeää oppilaan kasvussa ja kehityksessä, mutta siltikään ei olla onnistuttu täysin yhteistyössä vanhempien kanssa. Kaikkia vanhempia ei ole saatu kiinnostumaan lapsen koulunkäynnistä. Kauttaaltaan heikoimpana pidettiin koulujen opetustilojen, -välineiden ja -materiaalien toimivuutta ja turvallisuutta. Koulutilojen terveyteen ja turvallisuuteen tulisi kiinnittää enemmän huomioita, sillä sisäilmaongelmat ovat liian yleisiä

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

kouluissa. Tilanne paranee jossakin toimipisteissä uuden koulurakennuksen valmistumisen myötä. Kaikissa kouluissa ei ole voitu järjestää kerhotoimintaa puutteellisten tilojen vuoksi.

Perusopetuksen laatua rehtorit eivät pitäneet alueellisesti tasa-arvoisena. Oppilasaines jakaantuu epätasaisesti, joka johtuu asuntopoliitikasta ja sosioekonomisten erojen kasvusta. Erillismäärärahojen jakoon ei oltu tyytyväisiä, koska määrärahoja jaetaan samoille kouluille. Arvioinnin mukaan perusopetuksen laatua voisi parantaa keskittymällä perusasioiden laadukkaaseen tekemiseen ja hyvän arjen luomiseen kouluissa.

Yksittäisten kriteerien osalta alueellisia eroja oli havaittavissa, mutta kokonaisuutena tarkasteltuna laadun mittareiden erot eivät ole suuria. Yleisesti perusopetuksen laadun tilaa voi arvioinnin mukaan pitää hyvänä.

Oppilashuolto

Arvioinnin mukaan oppilashuollon palveluille oli asetettu tarkat mitoitukset. Oppilashuollon mitoitus ei täysin toteutunut perusopetuksessa. Tilannetta korjattiin palkkaamalla saaduilla erillismäärärahoilla lisää psykologeja ja kuraattoreita kouluihin. Näin resursseja oli voitu kohdentaa paremmin. Noin puolet rehtoreista oli tyytyväisiä oppilashuollon resursseihin, mutta alueellista vaihtelua esiintyi jonkin verran.

Eniten kehitettävää oli yhteistyössä ja tiedon kulussa sosiaali- ja terveystoimen kanssa. Lastensuojeluun, lääkäripalveluihin ja psykiatrisen sairaanhoitajan palveluihin tarvitaan lisäresursseja, koska mitoitus ei täysin täyty.

Viidesosa rehtoreista oli sitä mieltä, että oppilashuollossa oli alueellisia eroja. Syynä eroihin on asuinalueiden väestörakenteen erot ja oppilashuollon resurssimäärän epätasainen jakaantuminen. Suurin osa rehtoreista ei kuitenkaan osannut kertoa, onko oppilashuollon resursseissa alueellisia eroja.

Sekä yksilöllisellä että yhteisöllisellä oppilashuollolla oli verrattain hyvin onnistuttu kehittämään oppilaiden kehitystä ja kouluyhteisön hyvinvointia. Yhteisöllisen oppilashuollon onnistumista pidetään hieman parempana, joten oppilashuoltoa voisi kohdentaa yhteisölliseen työhön. Toimialalla oli kehitetty uusi Taito-ryhmä malli parantamaan oppilaiden ja koulujen hyvinvointia. Malli ei kuitenkaan ole käytössä perusopetuksessa laajalti. Oppilaiden yhteydenottojen syyt oppilashuollon palveluihin poikkeavat hieman alueellisesti, mutta erot eivät ole merkittäviä.

Oppilashuollon suunnittelussa tulisi huomioida alueiden sosioekonomiset erot. Oppilashuollon toiminta on vaikuttavampaan mitä aikaisemmin oppilasta voidaan auttaa ja näin ennalta ehkäistä ongelmien syntymistä. Pysyvät työntekijät tukevat oppilashuollon palveluita ja kehitystä, joten ainakin suuremmille kouluille voisi harkita kokopäiväisiä työntekijöitä.

Yleisesti oppilashuollon tilaa voidaan pitää kohtuullisena. Alueellisia eroja oli hieman, mutta oppilashuollon alueelliset erot eivät merkittäviä.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Pd- määrärahat

Perusopetusalueilla positiivisen diskriminaation (pd) määrärahaa oli käytettävissä 2,5 miljoonaa euroa vuonna 2018. Ruotsinkielisille kouluille pd-määräraha oli vajaa 300 000 euroa. Suurin osa pd-määrärahasta osoitettiin idän ja koillisen alueen kouluille. Näillä alueilla myös tarve oli suurin. Näillä alueilla S2-oppilaiden suhteellinen osuus, erityisen tuen päätösten osuus, osa-aikaisessa erityisopetuksessa olevien oppilaiden osuus, kokoaikaisessa erityisopetuksessa olevien oppilaiden osuus, erityisluokilla olevien oppilaiden osuus ja integraatio-oppilaiden osuus oli suurin.

Pd-määrärahojen jakoperusteiden indikaattoreita tulee joidenkin rehtoreiden mielestä tarkastella kriittisesti ja usein. Alueet ovat heterogeenisiä, eikä hyvätuloinen osa alueesta kumoa matalatuloisten ongelmia. Pd-määrärahojen jaossa ei huomioida muun muassa sitä, että hyvin toimeentulevien alueiden asukkaat eivät poista alueen huono-osaisten ongelmia. Paremmin toimeentulevilla alueilla on myös haastavia oppilaita ja tarvetta lisätukeen. Pd-määrärahaa jaettaessa tulee huomioida myös tuen tarpeessa olevien oppilaiden määrä. Pd-määrärahoja jaettaessa tulee ottaa huomioon tehostetun sekä erityisen tuen piirissä olevat oppilaat.

4. TOIMENPIDE-ESITYS JA LISÄTIEDOT

Tarkastuslautakunnan 2. toimikunta hyväksyy muistion ja esittää, että aiheesta laaditaan arviointikertomuksen tekstiluonnos.

Arviointia koskevia lisätietoja antaa kaupunkitarkastajat Tarja Palomäki, puhelin 310 36479 ja Harri Hynninen, puhelin 310 36544.

Tarja Palomäki

Harri Hynninen

Jakelu Tarkastuslautakunnan 2. toimikunta

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

LÄHTEET

Arviointikäynnit, tietopyynnot ja kyselyt

Tarkastuslautakunnan 2. toimikunnan arviointikäynti kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle 24.9.2018.

Tarkastuslautakunnan tietopyyntö perusopetuksen alueiden erityissuunnittelijoille (yleinen, tehostettu ja erityinen tuki perusopetuksessa) 9.11.2018.

Tarkastuslautakunnan kysely perusopetuksen rehtoreille 30.11.2018.

Sähköpostitiedustelut

Arviointikonsultti, Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala, hallinto- ja tukipalvelut, kehittämispalvelut, 26.9.2018, 7.12.2018 ja 13.2.2019.

Controllerit, Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala, hallinto- ja tukipalvelut, talous- ja suunnittelupalvelut, 8.11.2018.

Henkilöstösuunnittelija, Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala, hallinto- ja tukipalvelut, henkilöstöpalvelut 15.2.2019.

Johtava tietosuunnittelija, Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala, Hallinto- ja tukipalvelut, talous- ja suunnittelupalvelut, 14.2.2019.

Järjestelmäpäälikkö, Taloushallintopalvelu, keskitetyt palvelut, 30.11.2018.

Oppilashuollon päälikkö, Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala, perusopetus, esi- ja perusopetuksen oppilashuollon palvelut, 14.12.2018 ja 7.2.2019.

Suunnittelija, taloushallintopalvelu, keskitetyt palvelut/hr-järjestelmät, 4.10.2018.

Tilastosuunnittelija, Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala, hallinto- ja tukipalvelut, talous- ja suunnittelupalvelut.

Muut lähteet:

Ala-Outinen Annina, Hyvinvoinnin tukiverkko koetuksella, Helsingin palveluvirastojen toiminta kaupunginosien eriytymisen ehkäisemiseksi, Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuksia 2010.

HE 109/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta.

Helsingin kasvatuksen ja koulutuksen toimialan vuoden 2018 tulosbudjetti, kasvatus- ja koulutuslautakunta, 12.12.2017.

Helsingin kaupungin peruskoulujen opetussuunnitelma, 2016.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Helsingin kaupunki, talousarvio 2015 ja taloussuunnitelma 2015-2017, Kvsto 12.11.2014.

Helsingin Uutiset 18.8.2017. Tutkimus (Mikko Silliman): Osalle helsinkiläiskouluista maksettava tukiraha todella toimii – ”Edullinen tapa estää syrjäytymistä”.

Helsingin yliopiston koulutuksen arviointikeskus 2014, Oppimistulokset ja oppilaiden hyvinvointi metropolialueella 2014 9. luokat.

Hyvin toimiva koulu –malli, esite 11-2013.

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus 2015, Matematiikan oppimistulosten arviointi 9. vuosiluokan päättövaiheessa.

Kunnianhimoinen kiusaamisen vastainen suunnitelma, luonnos lokakuu 2018.

Opetuslautakunta pöytäkirja 31.5.2016 § 106.

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012-29, Perusopetuksen laatukriteerit, Perusopetuksen, perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoiminnan sekä koulun kerhotoiminnan laatukriteerit.

Oppilas- ja opiskeluhuoltolaki 1287/2013.

Pd-indeksin päivitysraportti, 24.5.2016, Helsingin kaupungin tietokeskus.

Perusopetuslaki 21.8.1998/628.

Silliman, Mikko (2017). Targeted Funding, Immigrant Background, and Educational Outcomes: Evidence from Helsinki's "Positive Discrimination" Policy. *VATT Working Papers 91*. Saatavilla: <http://vatt.fi/targeted-funding-immigrant-background-and-educational-outcomes-evidence-from-helsinki-s-positive-discrimination-policy>.

Tapola-Tuohikumpu Sirpa, positiivisella diskriminaatiolla varhaista tukea, Helsingin kaupungin sosiaaliviraston Positiivisen diskriminaation hankekokonaisuuden (2001-2004) loppuraportti.

Yhdenvertaisuuslaki 1325/2014.

LIITTEET

Liitteet 1-3.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Liite 1 Arvioinnin toteuttamissuunnitelma

Arviointiaihe		
Perusopetuksen alueellinen tasa-arvoisuus		
Suunnitelman laatija Tarja Palomäki, Harri Hynninen		Pvm 1.6.2018
Arvioinnin ohjausryhmä 2. toimikunta		
Aloittamisaika Kesäkuu 2018	Valmistumisaika Joulukuu 2018	Vastaava valmistelija, muut valmistelijat Tarja Palomäki, Harri Hynninen
Arviointiaiheen tausta		
Helsingin kaupunkistrategian 2017-2021 visio on olla ”Maailman toimivin kaupunki. Toimivuus rakentuu tasa-arvolle ja yhdenvertaisuudelle. Eriarvoistumista vähentää erityisesti laadukas opetus.” Kaupunkistrategian mukaan ”tulokselliseksi osoitettua myönteisen erityiskohtelun rahoitusta lisätään”. Myönteinen erityiskohtelu eli positiivinen diskriminaatio tarkoittaa vähemmistö- tai erityisryhmän tukemista silloin, kun he ovat vaarassa jäädä eriarvoiseen asemaan. Tavoitteena on, että ”Helsingin alueiden välinen eriytyminen vähenee ja kaupunginosien väliset hyvinvointierot kaventuvat”. Kaupunkistrategian mukaan ”helsinkiläisillä on tasa-arvoiset koulutusmahdollisuudet. Helsinki huolehtii erityistä tukea tarvitsevien opetuksesta. Jokaisella helsinkiläisellä on mahdollisuus saavuttaa potentiaalinsa oppimisessa. Pedagogiikka ja oppimisen tuki tasoittavat oppimisen eroja ottamalla huomioon tukea tarvitsevien ja hyvin edistyvien tarpeet. Väestöryhmien erot tunnistetaan ja palveluja kohdennetaan erityistä tukea tarvitseville ja korkean riskin kohderyhmille.” Kaupunkistrategian mukaan ”kaupungin perustehtävä on järjestää asukkailleen laadukkaita palveluita. Jokaisella helsinkiläisellä on mahdollisuus elää laadukasta elämää ja saada siihen tarvittava tuki ja palvelut kaikissa elämän vaiheissa. Helsingin jokaisen koulun on oltava niin hyvä, että vanhemmat valitsevat mielellään lähikoulun. Helsingin kouluissa aloitetaan kunnianhimoinen kiusaamisen vastainen ohjelma.” Peruskoulujen aluejako on ryhmitelty viiteen alueeseen. Alueet ovat itäinen (17 koulua), koillinen (16 koulua), länsi-pohjoinen (22 koulua), etelä-keskinen (21 koulua) ja kaakkoinen alue (11 koulua). Ruotsinkielisiä peruskouluja oli 14.		
Tuloksellisuusnäkökulmat		
Perusopetuksen tukitoimien (pd-määrärahojen) taloudellisuutta ja vaikuttavuutta tarkastellaan siltä osin kuin aineisto mahdollistaa tarkastelun. Arviointiin sisältyy perusopetuksen laatekijöiden tarkastelu.		
Arviointi koko kunnan toiminnan laajuudessa		
Arvioinnissa ovat mukana kaupungin peruskoulut (87 kpl).		
Aiheeseen liittyvien suositusten jälkiseuranta		

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Vuoden 2013 arviointikertomuksessa annettiin suositus, jonka mukaan opetusviraston oli käynnistettävä positiivisen diskriminaation määrärahaa saavien koulujen oppimistulosten systemaattinen seuranta. Vastaavasti oli seurattava määrärahoille asetettuja tavoitteita ja niiden toteutumista. Opetusviraston antamassa lausunnossa opetusvirasto kertoo seuraavansa positiivisen diskriminaation määrärahaa saavien koulujen oppimistuloksia. Koulut tekevät vuosittain pd-määrärahan käyttösuunnitelman ja arvioivat vuoden lopussa niiden toteutumista.

Vuoden 2014 arviointikertomuksessa annettiin suositus, jonka mukaan opetusviraston tulee huolehtia siitä, että erityisopettaja- ja muut avustajaresurssit riittävät yleiseen, tehostettuun ja erityiseen tukeen niille oppilaille, joilla havaitaan tuen tarvetta. Opetuslautakunnan antamassa lausunnossa todettiin, että opetusvirasto on kireässä taloustilanteessa kohdentanut avustajaresursseja oppilaisiin, jotka tarvitsevat yleistä, tehostettua tai erityistä tukea. Talouden tiukkenemisesta huolimatta erityisen tuen oppilaiden saamaa avustajaresurssia ei ole vähennetty. Lisäksi opetusvirasto on vuosittain myöntänyt noin 1 600 vuosiviikkotuntia harkinnanvaraista avustajaresurssia oppilaille, jotka vammansa tai muun erityisen syyn vuoksi tarvitsevat henkilökohtaista koulunkäyntiavustajan tukea.

Arviointikysymykset ja -aineisto

Tavoitteena on arvioida, onko kaupunkistrategiassa 2017-2021 esitetyt toteamukset ja tavoitteet perusopetuksen laadusta, erityisestä tuesta ja oppilashuollosta toteutuneet alueellisesti yhdenvertaisesti. Lisäksi arvioidaan positiivisen diskriminaation määrärahoja, sekä niiden tavoitteita, toteutumista, kohdentumista ja kehitystä.

Arvioinnin pääkysymyksenä esitetään, onko perusopetus alueellisesti tasa-arvoista.

Osakysymyksinä esitetään:

1. Onko perusopetuksen laatu alueellisesti tasa-arvoista?
2. Onko yleinen, tehostettu ja erityinen tuki alueellisesti tasa-arvoista?
3. Onko perusopetuksen oppilashuolto alueellisesti tasa-arvoista?
4. Onko positiivisen diskriminaation määrärahat jaettu tarpeen mukaisesti tukien perusopetuksen tasa-arvoa?

Ensimmäisen osakysymyksen kriteereinä toimivat perusopetukselle määritellyt laatukriteerit. Muiden osakysymyksen kriteereinä toimivat tilastot, kyselyt ja haastattelut. Kaikkien kriteereiden toteutumista arvioidaan haastatteluiden ja kyselyiden perusteella saadulla aineistolla. Arvioinnin kohteena on kasvatuksen ja koulutuksen toimialan perusopetus. Aineistona on perusopetukseen liittyvä kirjallinen materiaali. Arvioinnissa selvitetään mitkä ovat perusopetuksen olennaisimmat laatutekijät ja tämän jälkeen arvioidaan, onko laatu näiden tekijöiden mukaan alueellisesti tasa-arvoista. Laatutarkastelun yhteydessä on tarkoitus arvioida myös koulujen vetovoimaisuutta ja lähikoulun valinneiden määrää. Lähikoulun valinneita tarkastellaan suomenkielisissä ja ruotsinkielisissä peruskouluissa. Lisäksi selvitetään, onko kaikissa kouluissa kunnianhimoinen kiusaamisen vastainen ohjelma. Arvioinnin aikana toteutetaan toimialalle kohdistuneita haastatteluja ja kyselyjä tarpeen mukaisesti. Positiivisen diskriminaation määrärahoista tehdään rehtoreille sähköinen kysely. Lisäksi hyödynnetään jo olemassa olevia tutkimuksia tai tilastoja. Tarkastuslautakunta tekee syksyn 2018 aikana arviointikäynnin kasvatuksen ja koulutuksen toimialalle. Arviointikäynnillä saatu materiaali on osa arviointiaineistoa.

Rajaukset

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Arviointi kohdistuu kaupungin suomen- ja ruotsinkielisiin peruskouluihin. Arviointi rajataan kaupunkistrategiassa perusopetukselle asetettuihin tavoitteisiin. Laatutekijöistä tarkastellaan olennaisimpia ja niitä, joista on olemassa arviointitietoa. Niitä laatutekijöitä, joita ei ole seurattu eikä mitattu, ei voida tässä arvioinnissa selvittää eikä niitä oteta arviointiin mukaan. Arviointi rajataan saatavilla olevaan aineistoon.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Liite 2 Laadun mittareiden keskiarvot alueellisesti

Rakenteiden laadun kriteerien toteutuminen

Asteikko 1-5, 1=Täysin samaa mieltä, 5=Täysin eri mieltä	Keskiarvo	Alue 1, itäinen	Alue 2, koillinen	Alue 3, länsi-pohjoinen	Alue 4, etelä-keskinen	Alue 5, kaakko	Ruotsinkielinen koulu
Opetusta ja koulua koskevat strategiat ja suunnitelmat on laadittu?	1,21	1,09	1,25	1,07	1,44	1,20	1,00
Johto ja henkilöstö on sitoutunut niiden toteuttamiseen ja niiden vaikutuksia seurataan suunnitelmallisesti?	1,57	1,82	1,67	1,29	1,67	1,40	1,33
Johto tukee kokeilevaa ja innovatiivista opetuksen kehittämistä?	1,34	1,64	1,25	1,14	1,50	1,20	1,00
Koulussa on ammattitaitoinen ja sitoutunut henkilöstö ja se vastaa koulun ja opetuksen tarpeita?	1,38	1,27	1,58	1,14	1,50	1,40	1,33
Opetushenkilöstön osaaminen ja kehittämistarpeet tunnistetaan ja ne otetaan huomioon?	1,72	1,73	2,08	1,43	1,69	2,00	1,33
Taloudelliset resurssit ovat riittävät lain velvoitteiden täyttämiseksi?	2,61	2,45	3,00	2,79	2,38	2,80	1,67
Onko koulussanne tehty arviointi Hyvin toimiva koulu –mallin mukaisesti viimeisen neljän vuoden aikana?	1,31	1,27	1,17	1,36	1,31	1,20	2,00
	1,59	1,61	1,71	1,46	1,64	1,60	1,38

Toiminnan laadun kriteerien toteutuminen

Asteikko 1-5, 1=Täysin samaa mieltä, 5=Täysin eri mieltä	Keskiarvo	Alue 1, itäinen	Alue 2, koillinen	Alue 3, länsi-pohjoinen	Alue 4, etelä-keskinen	Alue 5, kaakko	Ruotsinkielinen koulu
Opetushenkilöstö osallistuu opetussuunnitelman laadintaan sekä sen toimivuuden ja toteuttamisen arviointiin ja kehittämiseen?	1,38	1,36	1,33	1,36	1,44	1,40	1,33
Oppilailla ja huoltajilla on mahdollisuus osallistua opetussuunnitelmatyöhön?	2,07	1,91	2,00	1,93	2,31	2,60	1,33
Joustavilla opetusjärjestelyillä ja monipuolisilla menetelmillä tuetaan oppilaan oppimisen, itseluottamuksen ja ajattelun taitojen vahvistumista sekä yhteisöllisyyttä?	1,33	1,27	1,42	1,36	1,31	1,20	1,33
Oppilaiden tarpeet ja edellytykset otetaan huomioon opetuksessa?	1,62	1,64	1,67	1,43	1,56	2,20	1,67
Kouluni opettajilla on riittävästi tiedollisia, taidollisia ja oppimisympäristöön liittyviä valmiuksia opettaa myös erityistä tukea tarvitsevia oppilaita lähikoulussa?	2,39	2,64	2,42	2,07	2,69	2,20	1,67

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Oppilaan ja oppilasryhmien hyvinvointia tuetaan oikea-aikaisesti moni ammatillisesti yhteistyössä huoltajien kanssa?	1,97	2,00	1,92	1,93	2,19	1,60	1,67
Koulun toimintakulttuuri on avoin ja vuorovaikutteinen, ja koululla on rakenteet ja toimintatavat oppilaiden osallisuuteen?	1,41	1,18	1,67	1,29	1,44	1,60	1,33
Oppilaat voivat edistää kouluyhteisölle tärkeitä asioita?	1,48	1,82	1,50	1,36	1,31	1,60	1,33
Kodin ja koulun yhteistyö tukee oppilaan kasvua ja kehitystä?	1,43	1,64	1,58	1,36	1,25	1,60	1,00
Koulun ja kodin välistä vuorovaikutusta on ollut jokaisen oppilaan vanhemman kanssa?	1,66	1,55	1,92	1,14	2,31	1,00	1,00
Koulun opetustilat, -välineet ja -materiaalit ovat toimivia ja turvallisia?	2,77	2,09	2,50	2,79	3,13	3,40	3,33
Koulun opetuksessa käytetään tieto- ja viestintäteknistä välineistöä ja sähköisiä oppimisympäristöjä?	1,33	1,18	1,50	1,21	1,38	1,60	1,00
Koululla on toimintamalli kiusaamisen ehkäisyyn, kiusaamistapausten käsittelyyn ja haastavan käytöksen kohtaamiseen?	1,33	1,27	1,67	1,07	1,38	1,20	1,33
Koulun iltapäivä- ja kerhotoimintaa suunnitellaan, arvioidaan ja kehitetään yhdessä toimijoiden, huoltajien ja oppilaiden kanssa?	2,35	2,45	2,33	1,92	2,63	3,00	1,33
kaikilla 1-2 luokkien ja erityisen tuen oppilailla on mahdollisuus osallistua toimintaan?	1,32	1,27	1,17	1,46	1,40	1,40	1,00
Oppilaan arvioinnin periaatteet on käsitelty koulussa ja arviointia kehitetään yhteistyössä?	1,33	1,18	1,75	1,07	1,44	1,20	1,00
Oppilaan oppimista, työskentelyä ja käyttäytymistä arvioidaan monipuolisesti?	1,54	1,45	1,75	1,21	1,81	1,60	1,00
	1,69	1,64	1,77	1,53	1,82	1,79	1,39

Rehtoreiden näkemys alueellisen tasa-arvon toteutumisesta perusopetuksessa

Asteikko 1-3, 1=Kyllä, 2=Ei, 3=En osaa sanoa	Keskiarvo	Alue 1, itäinen	Alue 2, koillinen	Alue 3, länsi-pohjoinen	Alue 4, etelä-keskinen	Alue 5, kaakko	Ruotsinkielinen koulu
Mielestäni perusopetuksen laatu on alueellisesti tasa-arvoista?	1,87	2,36	1,83	1,93	1,69	1,40	1,67

Yllä olevissa taulukoissa on verrattu rakenteen ja toiminnan laadun kriteereiden toteutusta alueittain koko rehtorikyselyn keskiarvoon. Taulukossa vihreällä taustalla alueen vastaukset ovat 10 prosenttia parempia kuin yleisesti ja oranssilla taustalla alueen vastaukset ovat 10 prosenttia heikompia kuin yleisesti.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Liite 3 Oppilashuollon kriteerien keskiarvot alueellisesti

Oppilashuollon kriteerien toteutuminen alueellisesti

Asteikko 1-5, 1=Täysin samaa mieltä, 5=Täysin eri mieltä	Keskiarvo	Alue 1, itäinen	Alue 2, koillinen	Alue 3, länsi-pohjoinen	Alue 4, etelä-keskinen	Alue 5, kaakko	Ruotsinkielinen koulu
Koulun oppilashuollon resurssit ovat riittävät ja ovat suositusten mukaiset (lääkäri, terveydenhoitaja, psykologi, kuraattori)?	2,67	2,82	2,50	2,79	2,73	2,60	2,00
Yksilökohtaisella oppilashuollolla on onnistuttu edistämään palvelua saavien oppilaiden kokonaisvaltaista kehitystä, terveyttä, hyvinvointia ja oppimista?	1,95	2,09	1,50	1,79	2,25	2,40	1,67
Yhteisöllisellä oppilashuollolla on onnistuttu kehittämään kouluyhteisön ja oppilasryhmien hyvinvointia sekä parantamaan kouluympäristön terveellisyttä ja turvallisuutta?	1,80	1,73	1,67	1,46	2,07	2,20	2,00
Oppilashuollosta on tiedotettu kattavasti oppilaille ja heidän huoltajilleen?	1,70	1,64	1,50	1,50	2,00	2,00	1,67
Oppilashuollolla on onnistuttu tunnistamaan ja poistamaan lasten ja nuorten oppimisen ja kasvun esteitä?	2,00	1,91	1,75	1,86	2,31	2,40	1,67
Yhteistyö ja tiedon kulku on toimivaa sosi-aali- ja terveystoimen kanssa?	3,28	3,45	3,42	2,93	3,44	3,20	3,00
	2,23	2,27	2,06	2,05	2,47	2,47	2,00

Rehtorien näkemys oppilashuollon alueellista tasa-arvosta

Asteikko 1-3, 1=Kyllä, 2=Ei, 3=En osaa sanoa	Keskiarvo	Alue 1, itäinen	Alue 2, koillinen	Alue 3, länsi-pohjoinen	Alue 4, etelä-keskinen	Alue 5, kaakko	Ruotsinkielinen koulu
Mielestäni oppilashuollon resursseissa ei ole alueellisia eroja?	2,56	2,09	2,58	2,86	2,50	2,60	3,00

Yllä olevissa taulukoissa on verrattu oppilashuollon kriteereiden toteutumista alueittain koko rehtorikyselyn keskiarvoon. Taulukossa vihreällä taustalla alueen vastaukset ovat 10 prosenttia parempia kuin yleisesti ja oranssilla taustalla alueen vastaukset ovat 10 prosenttia heikompia kuin yleisesti.

ARVIOINTIMUISTIO 22.3.2019

Julkinen tarkastuslautakunnan annettua arviointikertomuksen vuodelta 2018 (Julkl 6 § 1 mom 6 ja 8 kohdat)

Liite 3. Perusopetuksen pd-määrärahat 2014 – 10/2018.

Suomen- ja ruotsinkielinen perusopetus, pd- määrärahat 2014-10/2018	Budjetoitu pd-määräraha	Toteutunut pd-määräraha	Ns. reppuraha jokaisesta maahanmuuttaja taustaisesta oppilaasta a 25 e tai 45 e	Alueellisen tasa-arvon parantamiseen ministeriöltä saatu määräraha
Vuosi 2014 yhteensä, suomenkielinen	1 411 018	1 166 373	244 645	1 518 489
Vuosi 2014 yhteensä, ruotsinkielinen	200 579	194 875		100 000
Vuosi 2015 yhteensä, suomenkielinen	1 538 362	1 075 177	463 185	7 186 022
Vuosi 2015 yhteensä, ruotsinkielinen	173 538	154 074		
Idän alueen koulut	724 986	503 365		
Koilliset koulut	394 913	245 151		
Länsi-pohjoisen koulut	207 845	151 279		
Etelä-keskisen koulut	41 175	30 635		
Kaakon koulut	94 929	60 438		
Keskitetyt	-	17 436		
Vuosi 2016 yhteensä, suomenkielinen	1 463 848	1 008 305	303 217	2 864 754
Vuosi 2016 yhteensä, ruotsinkielinen	202 084	201 835		110 831
Idän alueen koulut	872 370	324 683	120 297	612 968
Koilliset koulut	345 483	140 444	69 625	408 697
Länsi-pohjoisen koulut	284 127	186 606	60 454	316 229
Etelä-keskisen koulut	52 670	44 539	44 657	170 276
Kaakon koulut	77 502	36 240	32 644	194 603
Keskitetyt	-	21 023	327 677	353 057
Vuosi 2017 yhteensä, suomenkielinen	1 632 152	753 534	655 354	2 055 830
Vuosi 2017 yhteensä, ruotsinkielinen	199 999	179 824		175 754
Idän alueen koulut	1 337 087	698 780	129 469	408 625
Koilliset koulut	556 097	324 128	74 279	375 935
Länsi-pohjoisen koulut	441 697	223 237	65 514	261 520
Etelä-keskisen koulut	79 314	62 873	45 928	359 589
Kaakon koulut	117 891	47 824	34 564	212 485
Keskitetyt		3 900		
Vuosi 10/2018 asti yhteensä, suomenkielinen	2 532 086	1 360 742	349 754	1 618 154
Vuosi 10/2018 yhteensä, ruotsinkielinen	279 999	195 826		277 863
Kaikki vuodet yhteensä suomenkielinen	8 577 466	5 364 132	2 016 153	15 243 249
Kaikki vuodet yhteensä ruotsinkielinen	1 056 199	926 434	-	664 448