

**This is a self-archived version of an original article. This version may differ from the original in pagination and typographic details.**

**Author(s):** Pulkkinen, Jonna

**Title:** Politiikkaa uudistamassa, käytäntöjä muuttamassa? : erityisopetus Suomessa koulutusuudistusten jälkeen

**Year:** 2020

**Version:** Published version

**Copyright:** © 2020 Tekijä

**Rights:** CC BY-NC-ND 4.0

**Rights url:** <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

**Please cite the original version:**

Pulkkinen, J. (2020). Politiikkaa uudistamassa, käytäntöjä muuttamassa? : erityisopetus Suomessa koulutusuudistusten jälkeen. *Yhteiskuntapolitiikka*, 85(1), 98-103.  
<http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe202002115164>

# Politiikkaa uudistamassa, käytäntöjä muuttamassa?

## Erityisopetus Suomessa koulutusuudistusten jälkeen

JONNA PULKKINEN

Erityisopetuksen tulevaisuus huolettaa kouluja (Yle 22.8.2008)

Opetusministeriö haluaa karsia erityisopetusta (Yle 1.8.2008)

Sivistysvaliokunta säilyttäisi erityisluokat vastakin (Helsingin Sanomat 22.5.2010)

Erityisoppilaiden määrä luokassa pelottaa opettajia (Yle 29.1.2009)

Muun muassa näin uutisoitiin perusopetuksen erityisopetuksesta kymmenisen vuotta sitten tilanteessa, jossa erityisopetukseen suunniteltiin suuria uudistuksia. Yksi peruste suunnitelluille uudistuksille oli erityisoppilaiden määrän jatkuva kasvu, joka oli jatkunut Suomessa tasaisesti koko 2000-luvun alun. Kun vuonna 2001 perusopetuksen oppilaista noin viisi prosenttia sai erityisopetusta, oli vastaava luku vuonna 2010 kahdeksan ja puoli prosenttia (Suomen virallinen tilasto 2018).

Uudistuksilla haluttiin pysäyttää erityisopetusta saavien oppilaiden määrän kasvu panostamalla enemmän varhaiseen tukeen (HE 109/2009vp; HE 174/2009vp). Erityisopetusta saavien oppilaiden määrän kasvaessa myös erityisopetuksen kustannukset olivat kasvaneet. Taloudellisesti hyvinä aikoina opetukseen ja koulutukseen oli mahdollista panostaa enemmän. Tämä näkyi myös erityisopetuspalvelujen laajentumisena Suomessa 2000-luvun alussa. Taloudellisen tilanteen heikentyessä tuli kuitenkin tarve pysäyttää erityisopetusta saavien oppilaiden määrän ja erityisopetuksen kustannusten kasvu.

*Teksti perustuu kirjoittajan Jyväskylän yliopistossa 29.5.2019 tarkastetun väitöstutkimuksen ”Reforming policy, changing practices? Special education in Finland after educational reforms” lektioon.*

### Rahoitusjärjestelmän uudistus poisti taloudellisen kannustimen

2010-luvun alussa tehdyn erityisopetuksen laajan uudistuksen ensimmäinen vaihe oli erityisopetuksen rahoitusjärjestelmän uudistus. Ennen vuotta 2010 kunnat saivat erityisopetukseen siirrettyistä oppilaista korotettua valtionosuutta. Näin jokainen erityisopetukseen siirretty oppilas kasvatettiin kuntien valtiolta saamaa rahoitusta. Tällaisen erityisoppilasmäärään perustuvan rahoituksen on todettu kannustavan erityisopetussiirtoihin: lisärahoituksen saamisen edellytyksenä on, että oppilas määritellään virallisesti erityisoppilaaksi. Erityisoppilasmäärään perustuva rahoitusjärjestelmä lienee yksi syy siihen, että erityisoppilasmäärä kasvoi jatkuvasti 2000-luvun alussa.

Vuonna 2010 rahoitusta muutettiin siten, että yhdeksänvuotisen oppivelvollisuuden piirissä olevista erityisoppilaista ei enää myönnetty korotettua valtionosuutta, vaan kuntien valtiolta perusopetukseen saama rahoitus määräytyi kunnan perusopetusikäisten asukkaiden määrän mukaan (Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 1704/2009). Pidentettyä eli 11-vuotista oppivelvollisuutta suorittavista oppilaista on myönnetty uudistuksen jälkeenkin korotettua rahoitusta opetuksen järjestäjille (Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 1705/2009). Erityisopetuksen rahoituksessa siirryttiin siis pääasiassa väestöpohjaiseen rahoitukseen. Siirtymisen erityisoppilasmäärään perustuvasta rahoituksesta väestöpohjaiseen rahoitukseen on todettu vähentävän erityisoppilaiden määrää (esim. Dhuey & Lipscomb 2011; Kwak 2010). Toisaalta on todettu, että

myös väestöpohjaiset rahoitusjärjestelmät voivat kannustaa palvelujen vähentämiseen ja opetuksen järjestämiseen edullisimmissa toimintaympäristöissä, esimerkiksi yleisopetuksen ryhmissä erityisryhmien sijaan (Dhuey & Lipscomb 2013; Mahitivanichcha & Parrish 2005a; 2005b).

## **Tavoitteena edistää inklusiivista opetusta**

Erityisoppilasmäärän kasvun lisäksi erityisopetuksesta käytävää keskustelua on hallinnut kysymys erityisopetuksen järjestämisaikasta eli siitä, pitäisikö erityisopetus järjestää erityisryhmissä vai yleisopetuksen ryhmissä. Tavoite järjestää erityisopetus mahdollisimman pitkälle yleisopetuksen yhteydessä on ohjannut koulutuspolitiikkaa ja uudistuksia viime vuosikymmeninä (Graham & Jahnukainen 2011; Richardson & Powell 2011; UNESCO 1994). Keskustelu inklusiosta – samoin kuin erityisopetuksesta – on usein keskittynyt pitkälti vain opetuksen järjestämisaikaan (Nilholm & Göransson 2017; Haug 2017). Tällöin inklusiio ymmärretään hyvin kapea-alaisesti ja sen ajatellaan tarkoittavan vain sitä, että tukea tarvitsevat oppilaat opiskelevat yleisopetuksen ryhmässä. Inklusiiossa ei kuitenkaan ole kysymys vain opetuksen järjestämisaikasta, vaan laajasti ymmärrettyinä se tarkoittaa prosessia, jolla edistetään yhteisöllisyyttä ja poistetaan osallistumisen esteitä (Ferguson 2008; Göransson & Nilholm 2014; Haug 2017; Nilholm & Göransson 2017; Thomas 2013; Vislie 2003). Näin ollen se, että kaikki oppilaat opiskelevat yleisopetuksen ryhmässä, ei vielä tee opetuksesta inklusiivista. Inklusiiviseen opetukseen kuuluu myös se, että koulussa poistetaan oppimisen ja osallistumisen esteitä tarjoamalla oppilaille riittävästi tukea.

Tukijärjestelmän kehittäminen ja inklusiivisen opetuksen edistäminen olivat tavoitteena myös vuonna 2011 voimaan tulleessa perusopetuslain uudistuksessa, joka oli toinen vaihe laajaa erityisopetuksen uudistusta. Uudistuksen tarkoituksena oli vahvistaa varhaista tukea, lisätä tuen suunnitelmallisuutta, tehostaa käytössä olevia tukijärjestelyjä ja edistää näin inklusiivista opetusta (HE 109/2009 vp). Perusopetuslain uudistaminen tarkoitti siirtymistä oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmään, jossa oppilaalle tarjottava tuki jaetaan yleiseen, tehostettuun ja erityiseen tukeen. Tässä tuen järjestelmässä yleinen tuki on tar-

koitettu kaikille oppilaille, jotka satunnaisesti tarvitsevat tukea oppimiseen tai koulunkäyntiin. Jos tuen tarve on jatkuvampaa, oppilaalle järjestetään tehostettua tukea. Oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmässä erityinen tuki on viimesijaisin tuen muoto. Erityinen tuki edellyttää aina hallinnollista päätöstä, ja se mahdollistaa myös sen, että eri oppiaineiden oppimääriä voidaan yksilöllistää. (Opetushallitus 2011.)

Eri tuen vaiheissa käytettyihin tukijärjestelyihin voi sisältyä muun muassa tukiovetusta tai opetuksen eriyttämistä eli esimerkiksi opetussisältöjen tai opetustapojen muokkaamista oppilaan yksilöllisten tarpeiden mukaisesti. Tuki voi sisältää myös osa-aikaista erityisopetusta, jolla on ollut vuosikymmeniä merkittävä rooli suomalaisessa peruskoulussa yhtenä varhaisen tuen muotona (Kivirauma & Ruoho 2007). Sen avulla oppilaita on voitu tukea tilapäisesti ja joustavasti muun opetuksen yhteydessä, eikä sen järjestämiseen ole tarvittu hallinnollisia päätöksiä (Graham & Jahnukainen 2011). Uudessa oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmässä osa-aikaisen erityisopetuksen merkitys korostuu, koska se mahdollistaa oppilaiden varhaisen tukemisen yleisopetuksen yhteydessä ja sitä voidaan käyttää kaikissa tuen vaiheissa.

## **Koulutus uudistusten toteuttaminen kunta- ja koulutasolla**

Koulutus uudistusten tavoitteet toteutuvat harvoin siten kuin ne on virallisiin asiakirjoihin määritellyt. Yleistä on, että uudistukset sopeutetaan paikallisiin olosuhteisiin. Se, miten paljon uudistukset muuttuvat niitä toimeenpantaessa, riippuu uudistuksen sisällöstä, sitä toteuttavista ihmisistä ja toimintaympäristöstä, jossa uudistus toteutetaan (Honig 2006). Mitä epäselvempiä uudistusten tavoitteet ovat, sitä epätodennäköisempää on, että käytännöt muuttuvat uudistusten suuntaisesti (Anderson 2010). Samoin muutokset ovat sitä epätodennäköisempiä, mitä vähemmän opetustoimessa työskentelevät näkevät tarvetta uudistukselle tai mitä vähemmän motivoituneita he ovat uudistamaan käytäntöjä. Opettajat, rehtorit ja kuntien opetustoimen johto myös ymmärtävät ja tulkitsevat uudistuksen tavoitteita ja sisältöjä eri tavoin aiemmista tiedoistaan ja kokemuksistaan johtuen (Spillane ym. 2006). Tämä aiheuttaa vaihtelua siihen, miten käytännöt muuttuvat uu-

distuksen jälkeen kunnissa ja kouluissa. Opetustoimen henkilöstöllä on myös omia tavoitteita ja intressejä, joita he pyrkivät edistämään tai suojelemaan (Malen 2006). Tämä niin ikään vaikuttaa uudistusten toteuttamiseen.

Yksittäinen oppilas tai vanhempi kohtaa valtionhallinnon ja koulutuspoliittiset uudistukset vuorovaikutuksessa opettajien ja rehtoreiden kanssa. Näin ollen opettajilla ja rehtoreilla on hyvin suuri merkitys siinä, miten koulutusuudistukset tai koululainsäädäntö vaikuttavat yksittäisiin oppilaisiin ja heidän vanhempiinsa. Opettajilla ja rehtoreilla on työssään paljon harkintavaltaa, mikä tarkoittaa myös sitä, että heillä on mahdollisuus soveltaa lakeja ja sääntöjä yksittäisen ihmisen tilanteeseen ja niihin olosuhteisiin, joissa toimitaan (Maynard-Moody & Musheno 2003; Weatherley & Lipsky 1977). Opettajien ja rehtorien työ ei siis ole vain lakien ja sääntöjen tarkkaa noudattamista tai koulutusuudistusten toteuttamista täysin niiden tavoitteiden mukaisesti vaan harkintaa siitä, miten sääntöjä sovelletaan yksittäiseen tapaukseen tai miten uudistukset saadaan sopimaan niihin olosuhteisiin, joissa toimitaan. Olosuhteet, esimerkiksi puutteelliset resurssit ja suuri työmäärä, asettavatkin opettajien ja rehtorien työlle reunaehjoja.

Tämän vuoksi kouluympäristöön liittyvillä tekijöillä on suuri merkitys koulutusuudistuksissa. Ne tuovat vaihtelua siihen, miten uudistukset muuttavat käytäntöjä. Esimerkiksi aiemmat toimintakäytännöt ja rakenteet vaikuttavat muutoksiin, ja uudistukset pyritään usein sovittamaan vanhoihin käytäntöihin ja rakenteisiin (Anderson 2010; Fullan 2016; McLaughlin 1987; Weatherley & Lipsky 1977). Lisäksi resurssit ja uudistuksen rahoitus vaikuttavat uudistusten toteuttamiseen: jos resurssit ovat niukat tai rahoitusjärjestelmä ei tue uudistusta, on myös todennäköistä, että uudistus ei toteudu tavoitteiden mukaisesti (Anderson 2010). Toisaalta resurssien merkitys uudistusten toteuttamisessa vaihtelee ja riippuu myös uudistuksesta ja sitä toteuttavista henkilöistä.

## **Uudistukset näkyvät erityisesti osa-aikaisen erityisopetuksen tarjonnassa**

Suomessa kunnilla ja kouluilla on hyvin suuri päättävä valta siinä, miten opetus järjestetään ja miten perusopetuksessa käytetään resursseja tai mistä perusopetuksessa säästetään. Kuntatasolla opetuksen

resursseista vastaa yleensä opetustoimenjohtaja ja koulutasolla rehtori. Siksi he ovat myös tärkeässä roolissa poliittisten uudistusten toteuttamisessa.

Väitöstutkimuksessani tarkastelin opetustoimen johdon ja rehtorien käsityksiä siitä, millaisia ovat erityisopetuksen käytännöt kunnissa ja kouluissa erityisopetuksen uudistusten jälkeen. Tutkin, ovatko käytännöt muuttuneet uudistusten tavoitteiden mukaisesti sekä millaista vaihtelua erityisopetuksen käytännöissä ja niiden muutoksissa on kuntien ja koulujen välillä. Aineistona tutkimuksessani olivat syksyllä 2012 kerätty rehtorikyselyaineisto ja samaan aikaan tehdyt opetustoimen johdossa työskentelevien haastattelut. Lisäksi tarkastelin Tilastokeskuksen keräämillä erityisopetuksen virallisilla tilastoilla, millä tavoin erityisopetuksen tarjonta on muuttunut kunnissa.

Tutkimukseni koostui kolmesta osatutkimuksesta. Ensimmäisessä osatutkimuksessa tarkastelin tilastoaineistolla erityisopetusta saavien oppilaiden osuuksien muutoksia kunnissa vuodesta 2008 vuoteen 2014. Toisessa osatutkimuksessa selvitin kuntien ja koulujen erilaisia tapoja järjestää ja resursoida erityisopetusta. Tutkin myös, millaisia merkityksiä kunnan opetustoimen johdossa työskentelevät ja peruskoulujen rehtorit antavat erityisopetuksen uudistuksille. Kolmannessa osatutkimuksessa tarkastelin tukijärjestelyjen muutoksia koulutasolla. Tutkin, millä tavoin rehtorit arvioivat tukijärjestelyjen muuttuneen perusopetuslain uudistamisen jälkeen ja millaisia alaryhmiä rehtoreista voidaan muodostaa heidän näkemystensä perusteella.

Väitöstutkimukseni osoittaa erityisopetuksen uudistusten muuttaneen erityisopetuksen tarjontaa sekä käytäntöjä kunnissa uudistusten tavoitteiden suuntaisesti. Tilastot osoittivat etenkin rahoitusjärjestelmän uudistuksen muuttaneen erityisopetuksen tarjontaa kunnissa. Erityisoppilaiden määrä väheni vuoden 2010 jälkeen, mikä oli yksi uudistusten tavoitteista. Myös erityisopetusryhmissä opetettavien oppilaiden osuus pieni. Uudistusten jälkeiset muutokset näkyvät kuitenkin selvimmin osa-aikaisessa erityisopetuksessa. Samalla kun rahoitusjärjestelmän uudistus on vähentänyt erityisoppilaiden määrää, se on myös vähentänyt osa-aikaisen erityisopetuksen tarjontaa kunnissa. Osa-aikaisen erityisopetuksen tarjonta kuitenkin lisääntyi jälleen perusopetuslain uudistuksen jälkeen. Uudessa oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestelmässä osa-aikaisella erityisopetuksella onkin merkittävä rooli. Perusope-

tuslain uudistusten jälkeen kunnissa on kiinnitetty aiempaa enemmän huomiota varhaiseen tukeen, mikä tulee esille rehtorikyselyaineistossa ja opetustoimen johtajien haastatteluisissa. Opetustoimen johtajien mukaan uudistusten seurauksena kunnissa on tullut tarve kohdentaa erityisopetuksen resursseja uudelleen siirtämällä niitä erityisryhmistä varhaiseen tukeen, kuten osa-aikaiseen erityisopetukseen.

Perusopetuslain uudistus on rehtorien ja opetustoimen johdon kokemusten mukaan muuttanut erityisopetuksen käytäntöjä enemmän kuin rahoitusjärjestelmän uudistus. Tosin muutokset eivät ole rehtoreiden arvioiden mukaan olleet pelkääntään myönteisiä. Rehtoreista voitiin muodostaa neljä alaryhmää sen perusteella, miten he arvioivat tukijärjestelyjen muuttuneen koulussa perusopetuslain uudistuksen jälkeen. Ensimmäinen ryhmä arvioi tukijärjestelyjen pysyneen suhteellisen muuttumattomina. Toinen ryhmä arvioi erityisesti pedagogisten tukijärjestelyjen parantuneen uudistuksen jälkeen. Kolmas ryhmä taas koki etenkin osa-aikaisen erityisopetuksen ja perheiden kanssa tehtävän yhteistyön heikentyneen. Neljäs ryhmä koki uudistuksen lähinnä heikentäneen tukijärjestelyjä koulussa.

Kuntien ja koulujen välillä on vaihtelua erityisopetuksen käytännöissä. Kunnat ja koulut eroavat myös siinä, miten erityisopetuksen käytännöt ovat muuttuneet niissä uudistusten jälkeen. Erityisesti koulun ja kunnan koko näyttävät selittävän vaihtelua erityisopetuksen käytännöissä ja käytäntöjen muutoksissa. Kunnat myös näyttävät sopeuttaneen uudistusten tuomat muutokset olemassa oleviin rakenteisiin ja erityisopetuksen käytäntöihin.

## **Huomiota kiinnitettävä myös opetustoimen henkilöstön osaamiseen**

Koulutusuudistusten toteuttaminen ja muutokset tapahtuvat hitaasti, ja käytäntöjen muutosten arviointi on usein mahdollista vasta vuosien tai vuosikymmenten päästä uudistuksesta. Väitöskirjani aineisto kuvaa tilannetta vain muutama vuosi uudistusten jälkeen. Sitä, millaisia pysyviä muutoksia 2010-luvun alun erityisopetuksen uudistukset toivat mukanaan, on aineistolla vaikea arvioida.

Viimeisimmät erityisopetuksen tilastot osoittavat, että erityistä tukea saavien oppilaiden osuus

on kääntynyt taas kasvuun ja on nyt sama kuin perusopetuslain tultua voimaan vuonna 2011. Viimeaikaisissa uutisotsikoissa taas nousee esille opettajien huoli oman työympäristönsä muuttumisesta erityisopetuksen uudistusten jälkeen.

Erityisluokkien vähentäminen toi kouluihin kaaoksen (Yle 24.2.2019)

Suomalaiset haluavat kouluihin lisää pienryhmiä (Helsingin Sanomat 21.3.2019)

Suomi siirsi erityisoppilaat suuriin luokkiin, eivätkä kaikki opettajat pidä muutoksesta (Yle 18.2.2019)

Lakimuutos toi erityisoppilaat tavallisiin luokkiin, muttei taannut heille tarvittavaa tukea (Iltalehti 3.5.2019)

On selvää, että uudistus kohtaa aina toteutusvaiheessaan vanhat käytännöt, rakenteet ja asenteet, joihin uudistuksen tavoitteita yritetään sovittaa. Tämä tulee esille myös edellä esitetyissä uutisotsikoissa ja siinä, että uutisoinnissa painottuu edelleen kysymys opetuksen järjestämispaikasta. Uutisoinnissa myös suurimpana esteenä uudistusten onnistumiselle nostetaan usein esille vähäiset resurssit. Resurssilla on toki merkitystä uudistusten toteuttamisessa. Siksi tulevia koulutusuudistuksia suunniteltaessa olisi tärkeä miettiä, millaisiin uudistuksiin on varaa ja miten uudistus resursoidaan. Jos resurssit uudistusten toteuttamiseen eivät ole riittävät tai rahoitus ei tue uudistuksia, on todennäköistä, että uudistusten toteuttaminen epäonnistuu tai jää vain pintatason muutokseksi.

Toisaalta on huomioitava, että uudistus ei aina edellytä lisäresursseja. Se voi vaatia vain käytössä olevien resurssien uudelleen kohdentamista. Laajoissa koulutusuudistuksissa on kuitenkin tärkeää ottaa huomioon, että koulutuksen rahoitusjärjestelmä on samansuuntainen pedagogisten uudistusten kanssa ja tukee niiden tavoitteita (Mahitivanichcha & Parrish 2005b). On myös huomioitava, että vaikka taloudellisilla kannustimilla voidaan saada aikaan toivottuja muutoksia, kuten vähennettyä erityisopetusta saavien oppilaiden määrää, voi rahoitus kannustaa myös johonkin sellaiseen, mikä ei ole ollut tarkoituksena, kuten vähentämään tarjolla olevia palveluja ja heikentämään näin oppilaiden saamaa tukea.

Koulutusuudistuksissa ja niiden onnistumisessa tai epäonnistumisessa ei kuitenkaan ole kysymys vain resurssista. Opettajat ja rehtorit toimivat suorassa vuorovaikutuksessa oppilaiden ja vanhempien kanssa, ja heidän toiminnassaan myös

poliittiset uudistukset konkretisoituvat oppilaille ja vanhemmille. Siksi on tärkeää kiinnittää rakenteiden ja resurssien lisäksi huomiota myös siihen, miten koulun henkilökuntaa motivoidaan ja sitoutetaan uudistuksiin. Lisäksi on mietittävä, miten kehitetään koulun henkilökunnan osaamista, jotta heillä on paremmat valmiudet uudistusten

toteuttamiseen, ja millä muilla tavoilla kouluja ja niiden henkilökuntaa tuetaan uudistuksissa. Koulutusuudistus ei saisi jäädä vain rakenteelliseksi. Oleellisinta on, millä tavoin uudistukset vaikuttavat oppilaisiin sekä heidän saamaansa opetukseen ja tukeen.

## KIRJALLISUUS

- Anderson, Stephen E. (2010) Moving change: Evolutionary perspectives on educational change. In Andy Hargreaves & Ann Lieberman & Michael Fullan & David Hopkins (eds.) Springer International Handbooks of Education: Vol. 23. Second international handbook of educational change. Dordrecht; London: Springer Science & Business Media, 65–84.
- Dhuey, Elizabeth & Lipscomb, Stephen (2011) Funding special education by capitation: Evidence from state finance reforms. *Education Finance and Policy* 6 (2), 168–201.
- Dhuey, Elizabeth & Lipscomb, Stephen (2013) Funding special education by total district enrollment: Advantages, disadvantages, and policy considerations. *Education Finance and Policy* 8 (3), 316–331.
- Fullan, Michael (2016) *The NEW meaning of educational change* (5th ed.). New York, NY: Teachers College Press.
- Graham, Linda J. & Jahnukainen, Markku (2011) Wherefore art thou, inclusion? Analysing the development of inclusive education in New South Wales, Alberta and Finland. *Journal of Education Policy* 26 (2), 263–288.
- Göransson, Kerstin & Nilholm, Claes (2014) Conceptual diversities and empirical shortcomings – a critical analysis of research on inclusive education. *European Journal of Special Needs Education* 29 (3), 265–280.
- Haug, Peder (2017) Understanding inclusive education: ideals and reality. *Scandinavian Journal of Disability Research* 19 (3), 206–217.
- HE 109/2009 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta.
- HE 174/2009 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta ja laiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.
- Honig, Meredith I. (2006) Complexity and policy implementation. Challenges and opportunities for the field. In Meredith I. Honig (ed.) *New directions in education policy implementation. Confronting complexity*. Albany, NY: State University of New York, 1–23.
- Kivirauma, Joel & Ruoho, Kari (2007) Excellence through special education? Lessons from the Finnish school reform. *International Review of Education* 53 (3), 283–302.
- Kwak, Sally (2010) The impact of intergovernmental incentives on student disability rates. *Public Finance Review* 38 (1), 41–73.
- Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 1704/2009.
- Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 1705/2009.
- Mahitivanichcha, Kanya & Parrish, Thomas (2005a) Do non-census funding systems encourage special education identification?: Reconsidering Greene and Forster. *Journal of Special Education Leadership* 18 (1), 38–46.
- Mahitivanichcha, Kanya & Parrish, Thomas (2005b) The implications of fiscal incentives on identification rates and placement in special education: Formulas for influencing best practice. *Journal of Education Finance* 31 (1), 1–22.
- Malen, Betty (2006) Revisiting policy implementation as a political phenomenon. The case of reconstitution policies. In Meredith I. Honig (ed.) *New directions in education policy implementation. Confronting complexity*. Albany, NY: State University of New York, 83–104.
- Maynard-Moody, Steven & Musheno, Michael C. (2003) *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- McLaughlin, Milbrey W. (1987) Learning from experience. Lessons from policy implementation. *Educational Evaluation and Policy Analysis* 9 (2), 171–178.
- Nilholm, Claes & Göransson, Kerstin (2017) What is meant by inclusion? An analysis of European and North American journal articles with high impact. *European Journal of Special Needs Education* 32 (3), 437–451.
- Opetushallitus (2011) *Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutokset ja täydennykset 2010. Määräykset ja ohjeet 2011*: Helsinki: Opetushallitus.
- Richardson, John & Powell, Justin (2011) *Comparing special education: Origins to contemporary paradoxes*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Spillane, James P. & Reiser, Brian J. & Gomez, Louis M. (2006) Policy implementation and cognition. The role of human, social, and distributed cognition in framing policy implementation. In Meredith I. Honig (ed.) *New directions in education policy implementation. Confronting complexity*. Albany, NY: State University of New York, 47–64.

- Suomen virallinen tilasto (2018) Erityisopetus [verkkojulkaisu]. Helsinki: Tilastokeskus. [http://www.stat.fi/til/erop/2018/erop\\_2018\\_2019-06-19\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/erop/2018/erop_2018_2019-06-19_tie_001_fi.html) (luettu 25.5.2019)
- Thomas, Gary (2013) A review of thinking and research about inclusive education policy, with suggestions for a new kind of inclusive thinking. *British Educational Research Journal* 39 (3), 473–490.
- UNESCO (1994) The Salamanca Statement and Framework for action on special needs education: adopted by the World Conference on Special Needs Education; Access and Quality. Salamanca: UNESCO. [http://www.unesco.org/education/pdf/SALAMA\\_E.PDF](http://www.unesco.org/education/pdf/SALAMA_E.PDF) (luettu 25.5.2019)
- Vislie, Lise (2003) From integration to inclusion: focusing global trends and changes in the western European societies. *European journal of special needs education* 18 (1), 17–35.
- Weatherley, Richard & Lipsky, Michael (1977) Street-level bureaucrats and institutional innovation: Implementing special-education reform. *Harvard Educational Review* 47 (2), 171–197.