



Kohti laadukasta ja tasa-arvoista lähipalvelua ja lähikoulua

Oikeus oppia -ohjelman Koulutuksellisen
tasa-arvon ja positiivisen erityiskohtelun
edistämistoimia varhaiskasvatuksessa, esi- ja
perusopetuksessa valmistelevan työryhmän
loppuraportti 2022

Kohti laadukasta ja tasa-arvoista lähipalvelua ja lähikoulua

Oikeus oppia -ohjelman Koulutuksellisen tasa-arvon ja positiivisen erityiskohtelun edistämistoimia varhaiskasvatuksessa, esi- ja perusopetuksessa valmistelewan työryhmän loppuraportti 2022

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Opetus- ja kulttuuriministeriö

CC BY-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-263-792-5

ISSN pdf: 1799-0351

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Kohti laadukasta ja tasa-arvoista lähipalvelua ja lähikoulua

Oikeus oppia -ohjelman Koulutuksellisen tasa-arvon ja positiivisen erityiskohtelun edistämistoimia varhaiskasvatuksessa, esi- ja perusopetuksessa valmistelevan työryhmän loppuraportti 2022

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2022:30	Teema	Koulutus
Julkaisija	Opetus- ja kulttuuriministeriö	
Yhteisötekijä	Oikeus oppia -ohjelman Koulutuksellisen tasa-arvon ja positiivisen erityiskohtelun edistämistoimia varhaiskasvatuksessa, esi- ja perusopetuksessa valmisteleva työryhmä	
Kieli	suomi	Sivumäärä 40

Tiivistelmä

Hallitusohjelman tavoitteiden toimeenpanemiseksi Opetus- ja kulttuuriministeriö käynnisti vuonna 2019 varhaiskasvatuksen sekä perusopetuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelman, Oikeus oppia -ohjelman.

Opetus- ja kulttuuriministeriön asettama Koulutuksellisen tasa-arvon ja positiivisen erityiskohtelun edistämistoimia varhaiskasvatuksessa, esi- ja perusopetuksessa valmistellut työryhmä esittelee loppuraportissaan työryhmän työn lopputulemia sekä tekee ehdotuksia jatkotoimenpiteiksi.

Työryhmä esittää varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen tarveperusteisen rahoituksen jatkokehittämistä, määrärahan tason nostamista riittävälle tasolle sekä vaikuttavuutta koskevan tutkimusperusteisen seurannan toteuttamista.

Työryhmä tekee ehdotuksia lähikoulu- ja lähipäiväkotiperiaatteiden vahvistamiseksi sekä koronapandemian tasa-arvovaikutusten lieventämiseksi. Työryhmä esittää perusopetuksen laatu järjestelmää koskevan valmistelun käynnistämistä sekä uudenlaista toimenpidekokonaisuutta sukupuolten tasa-arvon vahvistamiseksi perusopetuksessa. Lisäksi työryhmä esittää uudenlaisia toimenpiteitä, kuten maahanmuuttotaustaisten perusopetuksen oppilaiden yksilöllisten tarpeiden mukaan räätälöityä, joustavaa tukea ja tätä koskevaa resursointia maahanmuuttotaustaisten lasten ja oppilaiden perustaitojen vahvistamiseksi.

Asiasanat koulutus, myönteinen erityiskohtelu, covid-19, lähikoulu, lähipalvelu, varhaiskasvatus, esiopetus, perusopetus, tasa-arvo, rahoitus

ISBN PDF	978-952-263-792-5	ISSN PDF	1799-0351
Asianumero	VN/4208/2020	Hankenumero	OKM029:00/2020

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-792-5>

Mot jämlik och högklassig närservice och närskola

Slutrapport från Arbetsgruppen inom programmet Utbildning för alla som bereder åtgärder för att främja jämlikhet och positiv särbehandling inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen 2022

Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2022:30	Tema	Utbildning
Utgivare	Undervisnings- och kulturministeriet	
Utarbetad av	Arbetsgruppen inom programmet Utbildning för alla som bereder åtgärder för att främja jämlikhet och positiv särbehandling inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen	
Språk	Sidantal	40
finska		

Referat

För att uppfylla målen i regeringsprogrammet inledde undervisnings- och kulturministeriet 2019 programmet Utbildning för alla som omfattar småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen.

Undervisnings- och kulturministeriets arbetsgrupp som berett åtgärder för att främja jämlikhet och positiv särbehandling inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen presenterar i slutrapporten arbetets resultat och lägger fram förslag till fortsatta åtgärder.

Arbetsgruppen föreslår vidareutveckling av den behovsbaserade finansieringen av småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen, höjning av anslagsnivån så att den är tillräcklig och forskningsbaserad uppföljning av genomslagskraften.

Arbetsgruppen kommer med förslag om att stärka principen om närskola och närdaghem och om att lindra covid-19-pandemins jämställdhetskonskvenser. Enligt gruppens förslag ska man inleda arbetet med att skapa ett kvalitetssystem för den grundläggande utbildningen samt att ta fram en uppsättning nya åtgärder för att stärka jämställdheten mellan könen inom den grundläggande utbildningen. Gruppen föreslår också nya åtgärder, såsom ett skräddarsytt, flexibelt stöd enligt de individuella behoven hos elever med invandrabakgrund inom den grundläggande utbildningen, samt resurser för detta för att kunna förbättra de grundläggande färdigheterna hos barn och elever med invandrabakgrund.

Nyckelord utbildning, positiv särbehandling, covid-19, närskola, närservice, småbarnspedagogik, förskoleundervisning, grundläggande utbildning, jämlikhet, finansiering

ISBN PDF 978-952-263-792-5

Ärendenummer VN/4208/2020

ISSN PDF 1799-0351

Projektnummer OKM029:00/2020

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-792-5>

Towards high-quality and equitable neighbourhood services and neighbourhood schools

Final Report of the Right to Learn working group on the preparation of measures to promote equality in education and positive discrimination in early childhood education and care, pre-primary, primary and lower secondary education

Publications of the Ministry of Education and Culture, Finland 2022:30	Subject	Education
Publisher	Ministry of Education and Culture	
Group author	Right to Learn working group on the preparation of measures to promote equality in education and positive discrimination in early childhood education and care, pre-primary education, and comprehensive school education	
Language	Pages	40

Abstract

To implement the objectives of the Government Programme, the Ministry of Education and Culture launched the Right to Learn programme in 2019, designed to generate high-quality and equitable early childhood education and care and primary and lower secondary education.

In its final report, the working group appointed by the Ministry of Education and Culture to prepare measures to promote educational equality and positive discrimination in early childhood education and care, and in pre-primary, primary and lower secondary education presents its outcomes and proposes further measures.

The working group proposes further developing needs-based funding for early childhood education and care and for pre-primary, primary and lower secondary education, raising the level of the appropriation to an adequate level, and implementing research-based monitoring of effectiveness.

The working group makes proposals to strengthen the principles of neighbourhood schools and neighbourhood early education centres, and to mitigate the impacts that the COVID-19 pandemic have had on equality. It proposes that preparations for a quality system for primary and lower secondary education be launched and a new package of measures be introduced to strengthen gender equality in primary and lower secondary education. In addition, it proposes measures of a new kind, such as flexible support tailored to the individual needs of pupils with an immigrant background, and related resources to strengthen the basic skills of children and pupils with an immigrant background.

Keywords education, positive discrimination, COVID-19, neighbourhood school, neighbourhood services, early childhood education and care, pre-primary education, primary and lower secondary education (comprehensive school education), equality, funding

ISBN PDF	978-952-263-792-5	ISSN PDF	1799-0351
Reference number	VN/4208/2020	Project number	OKM029:00/2020

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-792-5>

Sisältö

Johdanto	7
1 Työryhmän tehtävä ja toiminta	8
2 Tiivistelmä työryhmän ehdotuksista	12
3 Koulutuksellisen tasa-arvon, alueellisen ja sosiaalisen eriytymisen tilan selvitys	14
4 Työryhmän tarkennetut ehdotukset jatkovalmistelua varten	16
4.1 Tarveperusteisen (myönteisen erityiskohtelun) määrärahan tason vahvistaminen, vakiinnuttaminen ja seuranta.....	16
4.2 Ehdotukset koronapandemian aiheuttamien tasa-arvoaikutusten korjaamiseksi	19
4.3 Ehdotukset lähipalvelu- ja lähikouluperiaatteiden tukemiseksi.....	24
4.4 Ehdotukset perusopetuksen laadunhallinnan kehittämiseksi	29
4.5 Toimenpide-ehdotukset sukupuolten tasa-arvon osalta	34
4.6 Maahanmuuttaneiden perustaitojen kehittämistä koskevan toimenpideohjelman tavoitteet ja tunnistetut tarpeet toimenpideohjelman jatkokehittämisen osalta	35
5 Lopuksi	38
Liitteet	39
Lähteet	40

JOHDANTO

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaisesti hallituskaudella 2019–2023 kiinnitetään erityishuomio tunnistettuun eriarvoistumiskehitykseen koulujen sisällä ja koulujen välillä, isojen kaupunkien sisällä ja alueiden välillä, sukupuolten välissä osaamiseroissa sekä maahanmuuttajataustaisten lasten ja nuorten kohdalla. Hallitusohjelman tavoitteiden toimeenpanemiseksi opetus- ja kulttuuriministeriö käynnisti vuonna 2019 varhaiskasvatuksen sekä perusopetuksen laatu- ja tasa-arvo-ohjelman, Oikeus oppia -ohjelman.

Tässä raportissa esitellään tiiviisti koulutuksellisen tasa-arvon ja positiivisen erityiskohtelun vahvistamistoimia varhaiskasvatuksessa, esi- ja perusopetuksessa valmistelleen työn lopputulemia sekä ehdotuksia jatkotoimenpiteiksi. Raportissa tarkastellaan toimenpiteitä myönteisen erityiskohtelun, myöhemmin tarveperustaisen rahoituksen vakiinnuttamiseksi sekä tehdään ehdotuksia sen jatkokehittämiseksi. Lisäksi raportissa esitellään ehdotuksia maahanmuuttotaustaisten oppilaiden perustaitojen vahvistamiseksi, lähikoulu- ja lähipäiväkotiperiaatteen vahvistamiseksi, koronapandemian tasa-arvovaikutusten lieventämiseksi sekä esitetään perusopetuksen laadunvarmistuksen uudelleentarkastelua koulutuspoliittisen selonteon kirjausten mukaisesti. Lisäksi raportissa esitetään toimenpiteitä sukupuolten tasa-arvon vahvistamiseksi.

Työryhmä katsoo, että työryhmän ehdotukset tukevat olennaisella tavalla Marinin hallituksen vuonna 2021 antaman valtioneuvoston koulutuspoliittisen selonteon toimeenpanoa.

Työryhmä haluaa kiittää työpajoihin, työnrkkeihin sekä työryhmän työn muuhun taustoitamiseen osallistuneita asiantuntijoita. Erityinen kiitos työn tukemisesta kuuluu työryhmän työhön osallistuneille tutkijoille.

Työnrkkien ehdotukset kokonaisuudessaan julkaistaan tämän työryhmäraportin liitteinä.

1 Työryhmän tehtävä ja toiminta

Koulutuksellisen tasa-arvon ja positiivisen erityiskohtelun edistämistoimia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa valmistelevan työryhmän tehtävänä on ollut muun muassa valmistella hallitusohjelman tavoitteita koskien tunnistettua eriarvoistumiskehitystä koulujen sisällä ja koulujen välillä sekä isojen kaupunkien sisällä ja alueiden välillä, sukupuolten välisissä osaamiseroissa sekä maahanmuuttotaustaisten lasten ja nuorten kohdalla. Lisäksi työryhmän tuli laatia lainsäädäntöehdotus positiivisen erityiskohtelun ja tasa-arvon edistämistoimien vakiinnuttamiseksi vaikuttavaksi osaksi perusopetuksen valtionosuusrahoitusjärjestelmää sekä ehdotus positiivisen erityiskohtelun mallin vakiinnuttamiseksi varhaiskasvatuksen alalla. Työryhmä on ollut asetettuna ajalle 1.6.2020–31.12.2022. Työryhmä on kokoontunut 22 kertaa. Työryhmä on työskennellyt koko toimikautensa etäyhteydellä.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut ylijohtaja Eeva-Riitta Pirhonen opetus- ja kulttuuriministeriöstä. Työryhmän jäseninä ovat toimineet perusopetusjohtaja Outi Salo (Helsingin kaupunki), sivistysjohtaja, rehtori Joona Leinonen (Juuan kunta), opetustoimen ylitarkastaja Kari Torikka (Lapin AVI), erityisasiantuntija Päivi Lyhykäinen (OAJ ry), erityisasiantuntija Leena Matilainen (Opetushallitus), opetusneuvos Leo Pahkin (Opetushallitus), opetusneuvos, yksikön päällikkö Marjo Rissanen (Opetushallitus), koulutuspäällikkö Minna Lumme (Raaseporin kaupunki), sivistystoimenjohtaja Tina Nordman (Raaseporin kaupunki), neuvotteleva virkamies Annika Parsons (sosiaali- ja terveysministeriö), erityisasiantuntija Liisa Jokinen (sosiaali- ja terveysministeriö), sosiaalineuvos Elina Palola (sosiaali- ja terveysministeriö), erityisasiantuntija Minna Lindberg (Suomen Kuntaliitto ry), perusopetusjohtaja Kristiina Järvelä (Tampereen kaupunki), yliaktuaari Mika Witting (Tilastokeskus), neuvotteleva virkamies Matti Sillanmäki (valtionvarainministeriö), neuvotteleva virkamies Suvi Savolainen (valtiovarainministeriö), ympäristöneuvos Jaana Nevalainen (ympäristöministeriö), erityisasiantuntija Martina Nygård (THL), asiantuntija Rut Nordlund-Spiby (THL) ja Familia RY:n toiminnanjohtaja Elina Helmanen (ETNO) sekä tutkijajäseninä apulaisprofessori Matti Sarvimäki (Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu), apulaisprofessori Venla Bernelius (Helsingin yliopisto), professori Anne Kouvonen (Helsingin yliopisto), professori Maarit Alasuutari (Jyväskylän yliopisto), yliopistonlehtori Outi Ylitapio-Mäntylä (Oulun yliopisto), tutkimusjohtaja Tuomas Kosonen (Palkansaajien tutkimuslaitos), apulaisprofessori Maiju Paananen (Tampereen yliopisto), professori Piia Seppänen (Turun yliopisto). Lisäksi työryhmään on osallistunut asiantuntijana koulunjohtaja Nana Lampi (Varissuon koulu, Turku). Työryhmän sihteeristössä ovat toimineet neuvotteleva virkamies

Minna Polvinen, opetusneuvos Tarja Kahiluoto sekä erityisasiantuntija Minna Launonen opetus- ja kulttuuriministeriöstä sekä opetusneuvos Kati Costiander Opetushallituksesta. Sihteeristössä toimi myös hallitusneuvos Kirsi Lamberg vuosina 2019–2021.

Työryhmä on työssään kuullut työryhmän jäsenten, tutkijajäsenten sekä asiantuntijoiden alustuksia sekä järjestänyt työryhmän tehtävänantoon liittyviä työpajoja sekä varhaiskasvatuksen että esi- ja perusopetuksen alalla.

Työryhmän työn taustoittamiseksi opetus- ja kulttuuriministeriö asetti apulaisprofessori Venla Berneliuksen Helsingin yliopistosta selvityshenkilöksi 15.6.2020–31.1.2021 väliseksi ajaksi. Berneliuksen tehtävänä oli tuottaa pitkän aikavälin kuvaa eriarvoistumiskehityksen vastaista työtä varten, pohtia kansallisen tasa-arvotyön alueellisia ja sosiaalisia lähtökohtia ja vertailla niitä kansainväliseen evidenssiin sekä tuottaa tietoa alueellisten ja koulujen välisten erojen kehittymisestä. Selvityshenkilö konsultoi selvityksensä tueksi laajasti kansallista tutkijakenttää. Selvityshenkilö Bernelius sekä tutkija Heidi Huilla luovuttivat selvityksen opetus- ja kulttuuriministeriölle 17.2.2021 ja työryhmä keskusteli työn jatko-prioriteeteista selvityksen nojalla.¹

Keväällä 2021 työryhmä järjesti neljä työpajatilaisuutta, joihin kutsuttiin myös muita kuin työryhmän jäseniä sekä tutkijoita. Opetus, pedagogiikka ja tasa-arvo -työpajassa pohdittiin ratkaisuja, joilla turvataan yhdenvertaiset oppimisedellytykset ja koulutusmahdollisuudet varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa. Maahanmuuttotaustaisten lasten ja nuorten oppimisedellytysten ja koulutussiirtymien turvaamista, sivistyskuntien muuttuvaa toimintaympäristöä varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen näkökulmasta sekä positiivisen erityiskohtelun ja tasa-arvorahan vakiinnuttamista käsiteltiin omilla työpajoissaan.

Selvitykseen, asiantuntijakuulemisiin sekä työryhmän sisäiseen valmisteluun nojaten työryhmä luovutti ehdotuksensa koulutuksellisen tasa-arvon määrärahan vakiinnuttamiseksi sekä lainvalmistelussa huomioitaviksi näkökulmiksi opetusministeri Li Anderssonille 30.9.2021.² Työryhmän ehdotusta käsiteltiin laajapohjaisessa Oikeus oppia -ohjelman kansallisessa foorumissa 23.9.2020, jossa ehdotus sai vahvan tuen.

Työryhmän ehdotuksen perusteella opetus- ja kulttuuriministeriö valmisteli hallituksen esityksen (HE 55/2022 vp) opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain

¹ Bernelius, Venla ja Huilla, Heidi: Koulutuksellinen tasa-arvo, alueellinen ja sosiaalinen eriytyminen ja myönteisen erityiskohtelun mahdollisuudet. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:7

² Oikeus Oppia. Koulutuksellisen tasa-arvon ja positiivisen erityiskohtelun edistämistoimia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa valmistelevan työryhmän väliraportti: Ehdotus koulutuksellisen tasa-arvon määrärahan vakiinnuttamiseksi sekä lainvalmistelussa huomioitaviksi näkökulmiksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:43.

muuttamisesta siten, että siihen lisätään säännös erityisavustuksesta varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin. Lainmuutoksen tavoitteena on tukea pitkäjänteisemmin ja ennakoitavammin niitä varhaiskasvatuksen toimipaikkoja ja kouluja, joiden sijaintialueella koulutustaso on heikko ja työttömyysaste sekä vieraskielisen väestön osuus korkea. Tavoitteena on myös vähentää hakuprosessiin liittyvää työmäärää sekä avustuksen hakijan että myöntäjän osalta, kun avustus jatkossa voitaisiin myöntää neljäksi vuodeksi kerrallaan.

Tasavallan presidentti vahvisti lain 1.7.2022. 1.1.2023 voimaan tuleva säännös vakiinnuttaa hallituskausittain tehdyt päätökset erityisavustuksesta varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta edistäviin toimenpiteisiin osaksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmää sekä vakiinnuttaa avustuksen myöntämiseen ja hakemiseen liittyviä menettelyitä ja periaatteita. Työryhmän pääasiallinen tehtävä tuli näin toteutetuksi suunnitellusti aikataulussa. On kuitenkin huomioitava, että valtionavustuksen määrärahan tason määräytyminen jää jatkossakin julkisen talouden suunnitelmassa ja talousarviossa ratkaistavaksi.

Muun tehtävänannon osalta työryhmä totesi tarpeen huomioida koronapandemian vaikutukset työskentelyssään sekä tarpeen varmistaa, että työryhmän työskentely osaltaan tukee valtioneuvoston koulutuspoliittisen selonteon koulutuksellista tasa-arvoa koskevia tavoitteita. Työryhmän työn jatkovalmistelun jäsentämiseksi työryhmä nimesi kokouksessaan 8.6.2021 kolme työryhmän alla toiminutta valmistelujaostoa, ”työnyrkkiä”, valmistelemaan työryhmälle tarkennettuja ehdotuksia. Työryhmä pyysi erillisiä työnyrkkejä valmistelemaan työryhmälle ehdotuksen varhaiskasvatuksen lähipalveluperiaatteen sekä lähikouluperiaatteen vahvistamisesta koulutuksellisen eriarvoistumisen ennaltaehkäisemiseksi, koulutuspoliittisen selonteon linjausten mukaisen ehdotuksen perusopetuksen laatutavoitteiden valmistelun toteutuksesta sekä ehdotuksen koronapandemian vaikutusten tasaamiseksi erityisesti koulutuksellisen tasa-arvon ja eriarvoistumiskehityksen näkökulmista.

Työnyrkkien työn tueksi opetus- ja kulttuuriministeriö tilasi Kansalliselta koulutuksen arviointikeskus Karvilta selvityksen perusopetuksen laatukriteerien nykytilasta (2021³) sekä rahoitti Turun yliopiston toteuttamaa selvitystä lähikouluperiaatteen toteutumisesta perusopetuksessa⁴. Selvityksessä on tarkasteltu paikallisia tuntiresurssi- ja opetus-suunnitelmallisia ratkaisuja, jotka ovat yhteydessä painotetun opetuksen ja valinnaisuuden järjestämiseen. Lisäksi on tuotettu kirjallisuuskatsaus keskeisimmistä kansallisista

3 Silverström, C., Hietala, R., Poroila, A.; Perusopetuksen laadunhallinnan nykytilan kartoitus. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi. Julkaisut 9:2022.

4 Pasu, T. & Seppänen, P. 2022. Lähikouluperiaatteen toteutuminen perusopetuksessa -tutkimushankkeen loppuraportti perusopetuksen laadun ja tasa-arvon kehittämissuunnitelmaan Oikeus oppia. Opetus- ja kulttuuriministeriö.

tutkimustuloksista ja suosituksista lähikouluperiaatteen toteutumisesta, sisältäen näkökulmia koulujen toimintakulttuureihin liittyvistä piirteistä sekä paikallisista käytänteistä lähikoulujen houkuttelevuuden ja saavutettavuuden parantamiseksi. Opetus- ja kulttuuriministeriö rahoitti myös Aalto-yliopiston selvitystä tarveperustaisen rahoituksen käytänteistä ja kehittämismahdollisuuksista. Selvityksessä esitettiin haasteellisemmassa toimintaympäristössä toimiville kouluille laskettavaa indeksiä, jonka perusteella kouluille voidaan kohdentaa tarveperusteista lisäresurssia. Tarveperusteisen resurssin avulla tasoitetaan oppilaiden sosioekonomisista taustoista johtuvia oppimiseroja. Tarveperusteisen kertotimen laskemiseen esitettiin myös konkreettisia vaihtoehtoja olemassa olevien rekisteriaineistojen pohjalta⁵. Työryhmit työskentelivät tiiviisti syksyn 2021 ja alkukevään 2022 aikana ja esittelivät ehdotuksensa työryhmälle. Työrykkien raportit ovat kokonaisuudessaan tämän raportin liitteinä.

Työryhmä on työssään ottanut huomioon myös Kansallisen koulutuksen arviointikeskus Karvin toteuttaman selvityksen sukupuolen välisten ja sisäisten oppimistulosten erojen syistä ja taustoista⁶, Karvin käynnissä olevan valmistavan opetuksen ja oppilaan oman äidinkielen opetuksen tila ja vaikuttavuus -arvioinnin⁷ sekä opetus- ja kulttuuriministeriön sekä Opetushallituksen vuonna 2021 käynnistämän maahanmuuttaneiden perusopetuksen oppilaiden perustaitojen vahvistamiseksi käynnistetyn toimenpidekokonaisuuden⁸. Työryhmä ei kuitenkaan ole voinut työskentelyssään hyödyntää Kansallisen koulutuksen arviointikeskus Karvin syyskuussa 2022 julkaisemia arviointeja valmistavan opetuksen sekä oman äidinkielen opetuksen tilasta aikataulullisista syistä.

Työryhmän esitykset on koottu tiivistetysti seuraavassa kappaleessa.

5 Nokso-Koivisto, Oskari; Izadi, Ramin; Bernelius, Venla ja Sarvimäki, Matti. Rekisteriaineistojen hyödyntäminen peruskoulujen tarveperusteisessa resursoinnissa. Aalto-yliopisto, VATT ja Helsinki GSEA 2022.

6 Tasa-arvo teoiksi ja todeksi. Sukupuolten sisäisten ja välisten oppimiserojen syitä ja taustoja perusopetuksessa. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus 2021.

7 Nk. VOMA-arviointi valmistui työryhmän jo päätettyä työskentelynsä [Valmistava opetus ja oppilaan oman äidinkielen opetus \(VOMA-arviointi\) - Karvi.fi](#)

8 Lisätiedot [Maahanmuuttotaustaisten oppilaiden perustaitojen ja opetuskielen vahvistaminen - OKM - Opetus- ja kulttuuriministeriö](#)

2 Tiivistelmä työryhmän ehdotuksista

Tarveperusteisen rahoituksen taso riittäväksi

- Työryhmä pitää tärkeänä, että tarveperusteisen rahoituksen määräraha vakiinnutetaan riittävälle tasolle ja että sen vaikuttavuutta seurataan.

Lähikoulu- ja lähipalveluperiaatteiden vahvistaminen tukee koulutuksellista tasa-arvoa

- Varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen opinpolun yhtenäisyyttä ja ennakoitavuutta tulisi vahvistaa paikallisesti. Erityinen huomio tulee kiinnittää maahanmuuttotaustaisten oppilaiden sekä erityistä tukea saavien oppilaiden opinpolkujen yhtenäisyyteen.
- Hakeutumiseen ja oppilasvalikointiin liittyvien periaatteiden tarkastelu paikallisesti on keskeistä lähikouluperiaatteen vahvistamiseksi. Tulisi kiinnittää huomiota koulujen erityispainotusten alueellisesti tasaiseen jakautumiseen kuntien sisällä sekä hakukäytäntöjen yhtenäisyyteen ja yhdenvertaisuuteen. Painotetusta opetuksesta tulisi tiedottaa siten, että se on kaikille perheille saavutettavaa.
- Varhaiskasvatus tulee nähdä lapsen oikeudeksi ja osallistumisen esteitä tulee edelleen purkaa myös paikallisella tasolla. Lähipalveluperiaatetta tulisi vahvistaa kuntien paikallisissa politiikoissa ja kytkeä se vahvemmin lapsen etuun. Varhaiskasvatus- ja lapsimyönteisessä kunnassa varhaiskasvatus on lapsen oikeus ja palvelun tarjoamisen keskiössä ovat palvelun käyttäjien tarpeet ja lapsen etu, jotka edellyttävät riittävän kattavaa palveluverkkoa, kulkumatkojen kohtuullisuutta, kustannusten kohtuullisuutta ja perheiden palvelutarpeisiin vastaamista. Lähtökohtana ovat lapsen varhaiskasvatus- ja koulupolun eheys sekä lapsiperhearjen sujuvuus, jotka edellyttävät riittävää palvelutarjontaa ja ennakointikykyä.

Riittävä yksilöllinen ja joustava tuki olennaista maahanmuuttotaustaisten oppilaiden oppimiselle

- Maahanmuuttotaustaisten oppilaiden opetukseen tarvitaan uudenlaisia, yksilöllisten tarpeiden mukaan räätälöityjä ja joustavia ratkaisuja. Opetuksessa tulee voida tarjota yksilön tilanteen ja tarpeet huomioivaa, joustavaa tukea oppimiseen ja panostaa erityisesti riittävän suomen ja ruotsin kielitaidon saavuttamiseen perusopetuksen aikana.

Koronapandemian vaikutusten tasaaminen

- Perusopetuslakiin tulisi kirjata pysyvä säännös vakaviin häiriötilanteisiin varautumisesta. Myös varhaiskasvatuksen, esiopetuksen ja perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteissa tulisi kirjata vakaviin häiriötilanteisiin varautumisesta.
- Korona-ajan vaikutusten lieventämiseksi on sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä kohdennettava riittävästi resursseja lasten ja nuorten oppimis- ja hyvinvointivajeiden tasoittamiseen ja tuen tarpeiden tunnistamiseen.
- Moniammatillista yhteistyötä tulee edelleen kehittää ja yksilöllistä sekä yhteisöllistä oppilashuoltoa tulee vahvistaa korona-ajan aiheuttamien lasten ja nuorten hyvinvointivajeiden ja henkisen kuormittumisen vähentämiseksi.
- Kasvatus- ja opetusalan henkilöstön hyvinvointia ja jaksamista tulee edistää pitkittyneessä pandemiatilanteessa.
- Digitaaliset välineet ja oppimisympäristöt ja niiden käytön tuki tulee turvata yhdenvertaisesti kaikille. Kaikkien oppilaiden yksilölliseen ja monipuoliseen tukemiseen on oltava riittävät valmiudet ja resurssit.

Perusopetuksen laadunvarmistusta vahvistetaan

Väestökehitys, kuntien eriytymiskehitys ja eriytyvien kuntien peruspalveluiden toteuttamista koskeva kustannuskehitys edellyttävät valtakunnan tason pohdintaa laadukkaan perusopetuksen edellytyksistä. Ehdotetaan käynnistettäväksi laajapohjainen perusopetuksen laatukriteerien valmistelu tukemaan koulutuksellisen tasa-arvon ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen valtakunnallista ja paikallista seurantaa sekä tietopohjaa.

3 Koulutuksellisen tasa-arvon, alueellisen ja sosiaalisen eriytymisen tilan selvitys

Työryhmä kartoitti koulutuksellisen tasa-arvon, alueellisen ja sosiaalisen eriytymisen tilaa selvityksellä. Selvityshenkilö, apulaisprofessori Venla Berneliuksen sekä tutkija Heidi Huillan toteuttamassa selvityksessä Koulutuksellinen tasa-arvo, alueellinen ja sosiaalinen eriytyminen ja myönteisen erityiskohtelun mahdollisuudet (2021) tarkasteltiin suomalaisen peruskoulun ja varhaiskasvatuksen tasa-arvotilannetta erityisesti sosiaalisten ja alueellisten jakojen tuottamien haasteiden näkökulmasta⁹. Selvityksessä kartoitettiin myös varhaiskasvatusyksiköiden ja peruskoulujen tukimahdollisuuksia sekä tehtiin ehdotuksia jatkotoimiksi.

Selvityksen keskeinen tulos on, että yhteiskunnan lisääntynyt sosiaalinen ja alueellinen eriytyminen haastaa perusopetus- ja varhaiskasvatusjärjestelmän sekä paikallisella että kansallisella tasolla. Perusopetuksen osalta erityisen huolestuttavana signaalina on ollut osaamiserojen kasvu sekä oppilaiden että koulujen välillä. Alueellisen sosioekonomisen ja etnisen segregaaation vaikutuksesta koulutuksellinen huono-osaisuus alueellistuu tavalla, joka heikentää maantieteellisesti ja sosiaalisesti syrjään jäävien peruskoulujen edellytyksiä saavuttaa hyviä oppimistuloksia. Suuri osa erityisessä riskissä olevista kouluista sijaitsee isojen kaupunkien huono-osaistuneissa naapurustoissa. Varhaiskasvatuksessa näkyy sama eriytymisen dynamiikka, joka heijastuu lasten tasa-arvon lähtökohtiin näiden siirtyessä perusopetukseen.

Selvityksessä huomioidaan koulutuksen olennainen rooli alueellisen eriytymisen purkamisessa, samalla tunnistaen, että koulutuspolitiikalla voidaan luoda myös alueellista eriyttämistä vahvistavia rakenteita ja käytäntöjä. Tutkimus- ja seurantatieto auttaa tunnistamaan rakenteellisia riskejä heikkoihin oppimistuloksiin, koulupudokkuuteen tai jatkokoulutuksesta syrjään jäämiseen

Selvityksen keskeinen havainto on, että perheiden kannustaminen oman lähikoulun valintaan voi ehkäistä merkittävästi koulujen eriytymistä. Tavoitteen kannalta avainasemassa on lisätä luottamusta oman lähikoulun laatuun ja turvallisuuteen ja parantaa koulujen

9 Bernelius, Venla ja Huilla, Heidi: Koulutuksellinen tasa-arvo, alueellinen ja sosiaalinen eriytyminen ja myönteisen erityiskohtelun mahdollisuudet. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:7

mainetta. Koulujen vetovoimaa voidaan pyrkiä lisäämään erityisillä panostuksilla, kuten tuomalla haastavampien toimintaympäristöjen kouluihin kiinnostavia erityispainotuksia tai lisäämällä koulurakennuksen ja harrastustoiminnan houkuttelevuutta. Koulusegregaatiota voi olla mahdollista ehkäistä myös tarkastelemalla oppilasalueiden rajanvetoa. Koulujen oppilaaksiottoalueen tarkastelu on mahdollista kytkeä myös yleisempään kouluverkon tarkasteluun. Pyrkimykset vähentää koulusegregaatiota on tärkeää sovittaa ymmärrykseen koulun paikallisesta roolista, koulun potentiaaliin paikallisen osaamisen ja hyvinvoinnin tukena sekä oppilaiden ja perheiden kouluun kuulumisen tunteesta.

Varhaiskasvatukseen osallistumisen lisääminen voi vähentää oppilaiden lähtökohtaisia eroja kouluun tultaessa sekä parantamalla erityisesti heikommista taustoista ponnistavien lasten kouluvalmiuksia että kiinnittämällä perheitä paikallisiin kouluyhteisöihin. Lähipäiväkotiperiaatteen kehittämällä voi olla positiivisia vaikutuksia varhaiskasvatukseen osallistumiselle ja erityisesti aloitusiän laskemiselle. Erityisen tärkeänä osallistuminen näyttäytyy heikompiosaisilla alueilla ja hauraammista perhetaustasta ponnistavien lasten tapauksessa.

Selvityksen mukaan järjestelmällämme on hyvät edellytykset panostaa tasa-arvon tukeen erityisesti myönteisen erityiskohtelun resursoinnin sekä yli sektorirajojen toteutettavan yhteistyön malleilla.

Selvittäjät pohjasivat selvityksensä laajaan tutkimusaineistoon, tutkimusyhteistyöhön sekä selvitystä tukevaan laajaan lausuntoaineistoon. Työryhmä toteaa tyytyväisyydellä selvityksen tuottaneen erinomaisen pohjan sekä työryhmän omalle työlle että laajemmalle yhteiskunnalliselle keskustelulle segregaatiokehityksestä. Selvitystä on hyödynnetty myös lukuisissa kunnissa.

Selvityshenkilöiden työn pohjalta opetus- ja kulttuuriministeriö ja ympäristöministeriö ovat käynnistäneet osana Oikeus oppia -ohjelmaa valtio & kaupunki -kumppanuudella toteutettavan yhteistyöhankkeen koulusegregaation vähentämiseksi sivistystoimen ja kaupunkisuunnittelun välisen yhteistyön vahvistamisen avulla. Koulusegregaatiota koskevaa tiedolla johtamisen kehittämistä toteuttava yhteistyöhanke tukee osaltaan tarpeellisten rahoitusten vakiinnuttamista ja jatkokehittämistä.

4 Työryhmän tarkennetut ehdotukset jatkovalmistelua varten

4.1 Tarveperusteisen (myönteisen erityiskohtelun) määrärahan tason vahvistaminen, vakiinnuttaminen ja seuranta

Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalla on jaettu erityisavustuksia koulutuksellisen tasa-arvon edistämiseen useiden hallituskausien ajan. Valtionavustusta on jaettu vuodesta 2012 lähtien. Valtionavustuksia koskevat tavoitteet ja toteutustavat ovat vaihdelleet hallituskausittain. Varhaiskasvatus on tullut mukaan tasa-arvorahoituksen piiriin ensimmäistä kertaa vuonna 2018, jolloin avustusta myönnettiin esi- ja perusopetuksen kehittämisen ohella myös varhaiskasvatuksen kehittämiseen. Varhaiskasvatuksen tasa-arvoa edistäviin toimenpiteisiin ja laadun kehittämiseen on jaettu valtion erityisavustusta vuodesta 2019 lähtien. Tähän mennessä 15 kertaa myönnettyä rahoitusta on jaettu joko opetus- ja kulttuuriministeriön tai Opetushallituksen toimesta yhteensä noin 610 miljoonaa euroa. Näistä varhaiskasvatukseen on osoitettu noin 89 miljoonaa euroa ja esi- ja perusopetukseen noin 521 miljoonaa euroa.

Tällä hallituskaudella koulutuksellisen tasa-arvon kehittäminen on edennyt valtionavustuksen vakiinnuttamisena lainsäädäntöön sekä rahoituksen tason nostamisena. Työryhmän toimeksiannon aikana niin sanotusta tasa-arvorahoituksesta käytettiin nimitystä myönteisen erityiskohtelun/positiivisen diskriminaation rahoitus. Hallituksen esityksessä termiä tarkennettiin tarveperusteiseksi rahoitukseksi.

Varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen tasa-arvoa edistäviin toimenpiteisiin ja laadun kehittämiseen on myönnetty erityisavustuksia vuosina 2020–2022 yhteensä noin 241 miljoonan euron arvosta. Myönnettyjen avustusten määrä on vaihdellut vuonna 2021 myönnetystä 67,8 miljoonasta vuonna 2022 myönnettyyn 102 miljoonaan euroon, ollen keskimäärin n. 80 miljoonaa euroa vuodessa. Avustuksella vahvistetaan koulutuksen tasa-arvoa kohdentamalla tukea niille kouluille, jotka sijaitsevat sosioekonomisesti huono-osaisemmillä alueilla, vahvistetaan laadukkaiden oppimistulosten saavuttamista ja hyvinvointia ja pienennetään lapsi- ja opetusryhmäkokoja. Avustusta käytetään varhaiskasvatus- ja opetushenkilöstön palkkakustannuksiin. Tasa-arvoa ja laatua edistävällä valtionavustuksella on merkittävä vaikutus koulutuksellisen tasa-arvon ja oppimisen edellytysten vahvistamisessa. Varhaiskasvatuksen tultua vakiintuneesti valtionavustuksen

piiriin ovat monet kunnat käynnistäneet merkittävää paikallista kehittämistyötä koulutuksellisen eriarvoistumisen ja segregatiokehityksen ehkäisemiseksi jo varhaiskasvatuksesta lähtien. Esimerkkejä kuntien kehityshankkeista on esitelty esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön Oikeus oppia -ohjelmassa järjestämässä seminaareissa ja tilaisuuksissa vuosina 2019–2022.

Opetus- ja kulttuuriministeriö tukee varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestäjiä lain toimeenpanossa sekä valtionavustusprosessin toteutuksessa informaatio-ohjauksella. Koulutuksellista tasa-arvoa edistävän toimintapolitiikan vaikuttavuutta seurataan toisaalta avustusten vaikuttavuuden ja toisaalta hallinnollisen kehittämisen kannalta. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö antaa seurannan pohjalta eduskunnalle selvityksen koulutuksellisen tasa-arvon toteutumisesta hallituskausittain.

Jatkokehitystyö on käynnistetty opetus- ja kulttuuriministeriössä. Hallinnollisessa jatkokehittämisessä hyödynnetään mm. Aalto yliopiston selvitystä rekisteriaineistojen hyödyntämisestä peruskoulujen tarveperusteisessa resursoinnissa. Aalto yliopiston selvityksen mukaan sosioekonominen tausta ennustaa oppimistuloksia yksilötason rekisteriaineistossa. Ennusteen avulla olisi mahdollista luoda jokaiselle koululle indeksi, joka ei perustu koulun oppimistuloksiin vaan oppilaiden taustaominaisuuksiin kuvaten näin koulun suhteellista koulutuksellista huono-osaisuutta. Tämän perusteella voidaan kohdentaa lisäresursseja tarpeeksi suhteessa muihin kouluihin. Tarvekerroin on mahdollista laskea kouluille olemassa olevien rekisteriaineistojen avulla. Kerroin olisi kuitenkin luonteeltaan kuvaileva ja auttaa tunnistamaan lisäresursseja vaativat koulut. Sen avulla ei kuitenkaan voida määrittää tarvittavan lisäresursoinnin määrää tai kuvaa lisäresursoinnin vaikuttavuutta. Rahoituksen tason ja vaikuttavuuden arviointiin tarvitaan lisätutkimusta.

Valtiovarainministeriössä on käynnissä valtionavustustoiminnan kehittämistyö, jossa tavoitteena on luoda koko valtionhallinnolle yhtenäinen digitalisoitu valtionavustusprosessi. Tavoitteena on tehdä valtionavustusten hakemisesta ja myöntämisestä aiempaa selkeämpää sekä yhdenmukaistaa valtionavustustoiminnan käytäntöjä. Opetus- ja kulttuuriministeriö huomioi toimeenpanossa valtiovarainministeriön valtionavustustoiminnan kehittämistyön etenemisen.

Valtionavustusten vaikuttavuuden seurantaan sekä hallinnollisen prosessin keventämiseen kannustavat myös valtiovarainministeriön käynnistämät prosessit. Valtiovarainministeriön asettama kuntien valtionavustuskäytänteitä kehittävä jaosto kartoitti vuonna 2021 valtionavustuskäytänteiden nyky- ja tavoitetilaa avustusten hakijoilta ja myöntäjiltä. Hakijoilla ja myöntäjillä oli yhteneväiset näkemykset. Avustustoiminnan suunnittelussa tunnistettiin paljon kehittämistarpeita. Selvityksen mukaan avustusten tulisi olla pidempiaikaisia ja paremmin ennakoitavissa olevia. Avustushakujen aikataulut eivät mahdollista pitkäjänteistä suunnittelutyötä ja ennakointia eikä hakujen aikataulutus täsmää

optimaalisella tavalla kuntien toiminnan ja talouden suunnittelun vuosikelloon. Avustus-toiminnan loppuessa toiminta usein hiipuu ja kehitetyt toimintamallit eivät jää pysyviksi. Vahvemmallalla yhteistyöllä ja isommilla hankkeilla saataisiin hallinnoinnin osuutta kustannuksista pienennettyä ja resursseista voitaisiin kohdentaa isompi osa vaikuttavampaan kehittämistoimintaan. Valtiovarainministeriön valtionavustushankkeen kuntajaoston loppuraportissa kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittämisestä on laadittu 11 kehittä-misehdotusta vaikuttavan, läpinäkyvän, yhtenäisen ja tehokkaan kuntatoimijoille suunnatun valtionavustustoiminnan kehittämiseksi.¹⁰ Raportin mukaan jatkossa huomiota tulee kiinnittää vaikuttavimman ohjausinstrumentin valintaan, valtionavustusten rooliin kunta-rahoituksessa, parempaan suunnitteluun työkalujen hyödyntämisessä sekä digitaalisten toimintamallien hyödyntämiseen. Olennaista on myös nykyistä verkostomaisempi toi-minta ja tiedon jakaminen kuntalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi.

Myös OECD on suositellut koulutuksellisen tasa-arvon edistämisen tukena tarveperus-taista rahoitusta, joka on Suomessa paremmin aiemmin tunnettu myönteisen erityiskohte-lun erillisrahoituksena tai positiivisen diskriminaation rahoituksena. OECD:n mukaan kes-keistä tasa-arvoa edistävässä rahoituksessa on pysyvyys, ennakoitavuus ja läpinäkyvyys.

Tarveperusteinen rahoitus tulee voimaan 1.1.2023. Rahoitusinstrumentin vakiinnutta-minen mahdollistaa sen kehittämisen entistä vaikuttavammaksi osaksi koulutukselli-sen tasa-arvon vahvistamisen politiikkoja ja toimintamuotoja. On tärkeää, että tarkoituk-seen varattu valtion talousarvion määräraha vakiinnutetaan riittävälle tasolle ja että mää-rarahatasossa huomioidaan myös varhaiskasvatuksen tarpeet. Vuosien 2020–2022 aikana määrärahaa on ollut jaettavissa vuosittain noin 80 miljoonaa euroa. Rahoituksen myön-töperusteita sekä vaikuttavuuden seurantaan koskeva kehitystyötä on syytä jatkaa aktiivi-sesti olemassa olevan sekä päivittyvän tutkimustiedon pohjalta. Työryhmä ehdottaa, että määrärahan tasoa tarkastellaan vaikuttavuutta koskevan seurantatiedon pohjalta myös tulevaisuudessa.

10 Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittäminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:48.

4.2 Ehdotukset koronapandemian aiheuttamien tasa-arvovaikutusten korjaamiseksi

Koronatyönrkin tehtävänä oli seurata ja analysoida koronapandemian aiheuttamia seurauksia varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen alalla erityisesti tasa-arvon ja eri-arvoistumiskehityksen näkökulmista sekä valmistella näihin liittyviä toimenpide-ehtotuksia. Korona-ajan vaikutuksia lapsiin ja nuoriin on tarkasteltu monissa eri selvityksissä ja tutkimuksissa. Työnrkki on nojannut työssään koronan vaikutuksia koskevien selvitysten ja tutkimusten tuloksiin sekä työryhmän jäsenten laajaan asiantuntemukseen.

Korona-aikana on varhaiskasvatuksessa ja esi- ja perusopetuksessa otettu merkittäviä digiloikkia. Oppimista ja hyvinvointia on pystytty tukemaan tilanteessa, jossa varhaiskasvatusta tai koulunkäyntiä ei ole voitu toteuttaa tavalliseen tapaan. Samalla pandemia on kuitenkin lisännyt lasten ja nuorten oppimis- ja hyvinvointivajetta ja poissaolot varhaiskasvatuksesta ja opetuksesta ovat lisääntyneet. Kasvatus- ja opetushenkilöstön sekä esihenkilöiden kuormitus on kasvanut.

Lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyvät ongelmat, kasvanut tuen tarve, vakavat oppimisen puutteet, ja koulupudokkuuden riskit voivat haitata opinnoissa edistymistä vielä pitkään epidemian jo päätyttyä. Hyvinvoinnin vahvistaminen korona-aikana ja sen jäljiltä edellyttää pitkäkestoisia ja vaikuttavia toimia. Tulevaisuuden kannalta on tärkeää varmistaa, että korona-ajan heijastusvaikutuksiin lasten ja nuorten kehitykseen, oppimiseen ja hyvinvointiin pystytään vastaamaan ja oppimis- ja hyvinvointivajeet jäävät mahdollisimman vähäisiksi eikä esimerkiksi koulupudokkuus lisääny. Myös kasvatus- ja opetushenkilöstön sekä esihenkilöiden hyvinvointiin tulee panostaa.

Työnrkin pohjatyöhön perustuen työryhmä ehdottaa seuraavia toimenpide-ehtotuksia, jotka kuvataan teemoittain:

Lainsäädäntö ja normit

1. Perusopetuslakiin tulisi kirjata pysyvä säännös vakaviin häiriötilanteisiin varautumisesta.
2. Varhaiskasvatuksen, esiopetuksen ja perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteisiin tulisi kirjata vakaviin häiriötilanteisiin varautumisesta kasvatukseen ja opetuksen suunnittelun, toteuttamisen ja johtamisen näkökulmista.

Syyslukukaudesta 2020 alkaen 31.7.2022 saakka oli voimassa väliaikainen perusopetuslain muutos, joka koronatilanteen pahetessa mahdollisti poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtymisen paikallisista lähtökohdista käsin. Koronakriisi ei kuitenkaan välttämättä tule

jäämään ainoaksi valtakunnallisella tai paikallisella tasolla esiin nousevaksi poikkeukselliseksi tilanteeksi. Perusopetuslain pysyvä säännös voisi mahdollistaa esimerkiksi poikkeavien järjestelyjen säätämisestä asetuksella määräajaksi tietyissä tarkkarajaisesti määriteltyissä häiriötilanteissa. Osana lainsäädännön valmistelua tulisi huomioida muu perusopetuksen häiriötilanteisiin vaikuttava lainsäädäntö. Opetussuunnitelmien perusteissa voitaisiin ohjata myös paikallisesti päätettävistä asioista vakavissa häiriötilanteissa.

Lasten ja nuorten osallistumis-, oppimis-, osaamis- ja hyvinvointivajeen vähentäminen

3. Koronakriisin jälkihoidossa sekä korona-ajan vaikutusten lieventämiseksi on sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä kohdennettava riittävästi resursseja lasten ja nuorten oppimis- ja hyvinvointivajeiden tasoittamiseen ja tuen tarpeiden tunnistamiseen. Valtionavustuksilla tuettavaa koronaepidemiasta johtuvien vaikutusten tasoittamista tulee jatkaa.
4. Moniammatillista yhteistyötä ja yksilöllistä sekä yhteisöllistä oppilashuoltoa tulee vahvistaa korona-ajan aiheuttamien lasten ja nuorten hyvinvointivajeiden ja henkisen kuormittumisen vähentämiseksi.

Pitkään kestäneellä ja yhä jatkuvalla koronapandemialla on lasten ja nuorten oppimiseen ja hyvinvointiin sekä välittömiä että pitkäaikaisia vaikutuksia. Venäjän hyökkäys Ukrainaan voi entisestään lisätä kuormitusta. Pandemia heijastuu todennäköisesti pitkään lasten ja nuorten keskeisiin kasvuympäristöihin (koti, varhaiskasvatus ja koulu). Hyvinvointiin liittyvät ongelmat ovat korona-aikana pitkittyneet, kasautuneet ja vaikeutuneet. Osa vaikutuksista saattaa tulla esille viiveellä. Vaikka kaikki kehitys-, oppimis- ja hyvinvointivajeet eivät ole koronatilanteesta johtuvia, korona-aika on tehnyt niitä näkyvämmäksi ja vaikuttanut kehityspolkuihin. Valtionhallinto on tukenut kasvatus- ja koulutusasteita oppimis- ja hyvinvointivajeiden paikkaamisessa valtionavustuksilla ja valtionosuuksien lisäyksillä. Lasten ja nuorten eriarvoistumiskehityksen torjuminen vaatii kuitenkin riittäviä ja riittävän pitkäaikaisia tukitoimia ja kasvatus- ja koulutussektoria tulee tukea paluussa normaaliin koronapandemian jälkeen.

Moniammatillisen yhteistyön ja oppilashuollon vahvistamisen tukemiseksi lapsille ja nuorille tulisi tarjota riittävästi mahdollisuuksia yhteydenottamiseen ja tuen pyytämiseen matalalla kynnyksellä. Lisäksi tulisi resursoida riittävästi voimavaroja matalan kynnyksen ennaltaehkäiseviin palveluihin. Myös perheitä tukevia perustason palveluja sekä lastensuojelun palveluja tulisi vahvistaa.

Tietopohjan vahvistaminen

5. Koronatilanteen ja sen aiheuttamien poikkeuksellisten järjestelyiden vaikutuksista tulee tehdä kattava selvitys sekä varhaiskasvatuksen, esiopetuksen että perusopetuksen osalta. Tutkimuksiin ja selvityksiin on turvattava riittävät resurssit ja on oltava valmiudet tehdä niiden perusteella tarvittavat toimenpiteet kaikilla hallinnon tasoilla.

Korona-aikana on tehty useita tutkimuksia ja selvityksiä, joiden avulla on pystytty ylläpitämään tilannekuvaa. Koronapandemian jälkihoidossa on keskeistä lasten ja nuorten oppimisen ja hyvinvoinnin jatkuva seuranta ja tutkittuun tietoon perustuva pidemmälle aikavälille ulottuvien toimenpiteiden suunnittelu. Pitkäaikaisvaikutuksia lapsiin ja nuoriin sekä henkilöstöön tulee kuitenkin seurata myös koronapandemian palautumisvaiheessa. On tärkeää saada tietoa myös haavoittuvassa asemassa olevista lapsista ja nuorista, esimerkiksi vammaisista sekä maahanmuuttotataustaisista ja kielivähemmistöihin kuuluvista myös sen osalta, miten koronatoimiin liittyvä tiedottaminen (sisällöt, menetelmät) on koottu ja miten sitä voitaisiin kehittää. Tiedonkeruu voidaan toteuttaa myös osana laajempaa varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen tietopohjan vahvistamista ja niveltää toimenpiteet yhteen muihin kasvatuksen ja opetuksen tasa-arvoa ja laatua tukeviin toimenpiteisiin. Voitaisiin käynnistää esimerkiksi kokonaisen ikäluokan sisältävä pitkäaikainen kohorttitutkimus, jossa tarkasteltaisiin vuosien 2020–2022 vaikutuksia tietynä vuonna syntyneiden myöhempään elämään. Lisäksi myös ajantasaisen tilannekuvan ja tietopohjan ylläpitäminen tulee varmistaa.

Kasvatus- ja opetushenkilöstön kuormitus ja hyvinvointi

6. Kasvatus- ja opetusalan henkilöstön hyvinvointia ja jaksamista tulee edistää pitkittyneessä pandemiatilanteessa eri keinoin. Korona-ajan vaikutuksista palautuminen edellyttää riittäviä resursseja.
7. Paikallisella tasolla tulee kiinnittää entistä enemmän huomiota päiväkodin johtajien ja perusopetuksen rehtorien jaksamiseen ja hyvinvointiin. Varhaiskasvatuksen ja opetuksen järjestäjien tulee huolehtia toimivista johtamisrakenteista ja johtamisen tuesta kaikilla organisaation tasoilla.

Korona-aika on vahvistanut luottamusta kasvatus- ja opetushenkilöstöön yhteiskunnassa. Samalla aika on ollut henkilöstölle kuormittavaa. Henkilöstö on kuitenkin kokenut selviytyneensä korona-ajasta hyvin ja suuri osa on voinut luottaa oman osaamisensa riittävyyteen. Henkilöstön hyvinvoinnista huolehtiminen on tärkeä osa korona-ajasta palautumista. Hyvinvoinnin ja johtajuuden tukemiseen organisaation kaikilla tasoilla on syytä kiinnittää huomiota. Lasten ja nuorten yksilöllisen tukemisen mahdollistuminen voi edellyttää

lisähenkilöstön palkkaamista. Erilaisten valtakunnallisten ja paikallisten kehittämistoimien osalta tulisi arvioida resurssien riittävyyttä ja kehittämistehtävien vaikutuksia henkilöstön työkuormitukseen.

Korona-ajasta oppiminen

8. Korona-ajan opeista opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan omassa toiminnassa tulee tehdä arviointi ja laatia raportti toimenpide-ehdotuksineen. Työssä arvioidaan onnistumiset ja kehittämiskohteet hallinnonalalla. Tietoa ja palautetta tulee kerätä muun muassa sidosryhmiltä sekä kasvatus- ja opetus-toimen johtajilta ja henkilöstöltä.
9. Kasvatuksen, oppimisen ja opetuksen hyvien käytäntöjen vakiinnuttamista tulee tukea informaatio-ohjauksella, neuvonnalla, verkostotyöllä ja koulutuksilla. Paikallista tasoa tulee tukea sen tunnistamisessa, mistä pandemia-ajan kasvatuksen, oppimisen ja opettamisen käytännöistä tulisi luopua ja mitkä käytännöt estävät eriytymiskehitystä.

Korona-aikana on vaikeassakin tilanteessa onnistuttu turvaamaan yhteydenpito lapsiin ja nuoriin ja pystytty tukemaan oppimista ja hyvinvointia tilanteessa, jossa varhaiskasvatusta tai koulua ei ole voitu toteuttaa tavalliseen tapaan. Kansainvälisestäkin vertaillen ajasta on selvitty hyvin. Sekä kansallisella että paikallisella tasolla kehitetty monia hyviä käytänteitä ja toimintatapoja. Samalla on mahdollisesti poikkeuksellisessa tilanteessa otettu käyttöön myös sellaisia toimintamalleja, jotka eivät edistä tavoitteiden mukaista kasvua, oppimista ja hyvinvointia. Kansallisen ohjauksen tulee olla johdonmukaista, konkreettista ja oikea-aikaista. Selkeä viestintä ja käytännönläheiset ohjeet ja suositukset edesauttavat niiden käyttöönottoa kouluissa. Ohjeiden sovellettavuus ja paikallisen tilanteen huomiointi ovat tärkeitä. Arviointiraportista saatua tietoa voidaan hyödyntää myös varautumisessa seuraaviin mahdollisiin pandemia- tai muihin kriisitilanteisiin. Ohjauksella voidaan varmentaa, että vakiinnutettavat käytännöt ovat säädösten mukaisia. Varhaiskasvatuksen ja opetuksen järjestäjien kesken voidaan jakaa hyviä käytäntöjä niistä yhdessä oppien. Opetushallitus tukee julkaisemiensa palautumissivujen päivityksen yhteydessä vuonna 2022 kenttää korona-ajan oppien reflektoinnissa.

Digitaalisuuden edistäminen

10. Digitaaliset välineet ja oppimisympäristöt ja niiden käytön tuki tulee turvata yhdenvertaisesti kaikille. Kaikkien oppilaiden yksilölliseen ja monipuoliseen tukemiseen on oltava riittävät valmiudet ja resurssit.
11. Digitaalisten oppimisympäristöjen hyödyntämistä sekä nykyisen perusopetuslain ja opetussuunnitelman perusteiden mukaista etäyhteyksiä hyödyntävää opetusta tulee kehittää.
12. Kasvatus- ja opetushenkilöstön digipedagogista osaamista tulee vahvistaa ja korona-aikana kehitettyjä toimintamalleja ja hyviä käytäntöjä edelleen kehittää ja jakaa eteenpäin. Myös perusopetuksen oppilaiden digitaitoja ja -valmiuksia tulee kehittää, jotta he pystyvät käyttämään taitoja myös erilaisissa oppimisympäristöissä.

Ennen poikkeuskevättä 2020 varhaiskasvatuksen ja opetuksen järjestäjien tilanteessa oli digitaalisten laitteiden ja niiden käytön sekä oppimisympäristöjen kehittämisen suhteen vaihtelua esimerkiksi laitteiden määrän sekä lasten ja henkilöstön digiosaamisen suhteen. Nämä ovat vaikuttaneet verkkovälitteisen opetuksen sujuvuuteen. Etäopetusjaksojen aikana opettajien digitaidot, verkkovälitteiset pedagogiset toimintamallit ja erilaisien verkko-ohjelmien hyödyntäminen ovat kuitenkin kehittyneet. Myös etäkokouksista on tullut arkea. Varhaiskasvatuksessa ja esiopetuksessa ei ole korona-aikana siirrytty etävarhaiskasvatukseen tai -opetukseen, mutta perheille on voitu toimittaa virikepaketteja lapsen kanssa tehtäväksi tai pidetty oppimistuokioita verkkovälitteisesti. Varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa vanhempien kanssa tehtävää yhteistyötä, kokouksia ja moniammatillista yhteistyötä on alettu toteuttaa etäyhteyksin. Lapset ja nuoret ovat olleet kuitenkin eriarvoisessa asemassa korona-ajan etäopetusjaksojen aikana, koska heidän valmiutensa sekä heidän huoltajiensa mahdollisuudet ja valmiudet tukea koulunkäyntiä ovat vaihdelleet merkittävästi. Huoltajille, lapsille ja nuorille suunnatun viestinnän tulee olla ymmärrettävää, mikä voi edellyttää monikielisyyttä myös verkkovälitteisessä viestinnässä sekä monikanavaisuutta.

4.3 Ehdotukset lähipalvelu- ja lähikouluperiaatteiden tukemiseksi

Koulutuksellisen tasa-arvon työryhmä nimesi työnrkin valmistelemaan ehdotuksia lähipalvelu- ja lähikouluperiaatteen toteutumisen vahvistamisesta varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa. Työnrkki huomioi työssään varhaiskasvatusta sekä perusopetuksen osalta koulujen eriytymistä koskevia tutkimustuloksia ja suosituksia, varhaiskasvatuksen ja opetuksen saatavuutta ja saavutettavuutta kaupunkien sisällä koskevia muutoksia sekä varhaiskasvatuksen, koulun ja lähinaapuruston vuorovaikutuksen ja luottamuksen vahvistamiseen liittyviä kysymyksiä.

Varhaiskasvatuksen lähipalvelua koskevat ehdotukset

Varhaiskasvatuksen osalta työnrkki loi tilannekuvaa varhaiskasvatuksen lähipalveluperiaatteesta. Työnrkki päätyi tarkastelemaan varhaiskasvatuksen lähipalveluperiaatetta siitä näkökulmasta, poistaisiko varhaiskasvatuksen järjestäminen lähipalveluna osallistumisen esteitä ja lisäisi näin varhaiskasvatuksen saavutettavuutta ja siihen osallistumista, mikä puolestaan edistäisi koulutuksellista yhdenvertaisuutta. Työnrkki päätyi siihen, että vaikka koulutuksellisen yhdenvertaisuuden edistäminen on hyvin monitahoinen kysymys, varhaiskasvatuksen lähipalveluperiaatteen vahvistaminen kuitenkin omalta osaltaan tukisi sitä poistaen osallistumisen esteitä.

Koulutuksellista yhdenvertaisuutta haastavat alueellinen eriytyminen, paikalliset varhaiskasvatuspolitiikat, taloudellistumiskehitys, varhaiskasvatuksen markkinoistuminen, varhaiskasvatuksen toimintamuotojen erot sekä varhaiskasvatuksen osallistumisasteen vaihtelu. Kunnassa saatavilla olevat varhaiskasvatuksen palvelut, vanhempien sosioekonomiset tekijät sekä paikalliset lastenhoidon tuet määrittävät huoltajien mahdollisuuksia vaikuttaa lapsen varhaiskasvatuspolkuun.

Varhaiskasvatuslaissa ei ole vahvaa laissa säädettyä oikeutta saada varhaiskasvatusta lähipalveluna toisin kuin esi- ja perusopetusta. Lain mukaan kunnan on kuitenkin pyrittävä järjestämään varhaiskasvatusta lähellä palvelun käyttäjiä ottaen huomioon asutuksen sijainti sekä liikenneyhteydet. Varhaiskasvatuspaikan sijainti on keskeisin yksittäinen varhaiskasvatuspaikan valintaa määrittävä tekijä. Varhaiskasvatusta tarkastellaan osin historiallisista syistä perustuslain näkökulmasta sosiaalipalveluna lapsen huoltajille ja sitä arvioidaan ensisijaisesti palvelun riittävyyden näkökulmasta. Tällöin siis järjestämisen näkökulmasta on riittävää, kun varhaiskasvatuspaikka osoitetaan hakuajan puitteissa jostain varhaiskasvatuksen toimipaikasta. Jos tämä paikka ei ole perheen arjen kannalta mielekäs, perhe voi joko päätyä muihin lastenhoitoratkaisuihin tai sitten ottaa paikan vastaan ja jäädä odottamaan vapautuvaa paikkaa kodin läheltä. Tämä puolestaan aiheuttaa rotaatiota, joka

kohdistuu erityisesti pienimpiin lapsiin, ja estää pysyvien vuorovaikutussuhteiden syntymistä, mikä puolestaan vaikeuttaa systemaattista oppimisen ja kasvun tuen rakentamista.

Varhaiskasvatuksen lähipalveluperiaatteen vahvistamiseksi, asiaa valmistelleen työryhkin työn perusteella, työryhmä esittää seuraavia toimenpide-ehdotuksia:

Lähipalveluperiaatetta vahvistetaan kuntien paikallisissa politiikoissa ja kytketään se vahvemmin lapsen etuun. Nykyisessä lainsäädäntökehyksessä varhaiskasvatuksen lähipalveluperiaatteen määrittely ja toteutus jäävät kuntien tehtäväksi. Näin ollen paikallisilla politiikoilla voidaan huomattavasti vahvistaa lähipalveluperiaatetta ilman lainsäädäntömuutoksia. Varhaiskasvatus- ja lapsimyönteisessä kunnassa varhaiskasvatus nähdään lapsen oikeutena ja palvelun tarjoamisen keskiössä ovat palvelun käyttäjien tarpeet ja lapsen etu, jotka edellyttävät riittävän kattavaa palveluverkkoa, kuljetusmatkojen kohtuullisuutta, kustannusten kohtuullisuutta ja perheiden palveluntarpeisiin vastaamista. Lähtökohtana ovat lapsen varhaiskasvatus- ja koulupolun eheys sekä lapsiperhearjen sujuvuus, jotka edellyttävät riittävää palvelutarjontaa ja ennakointikykyä. Palvelutarpeen ennakointia helpottaa positiivinen palveluohjaus, joka mahdollistaa vuoropuhelun perheiden kanssa jo ennen kuin lapselle haetaan varhaiskasvatuspaikkaa. Tällöin kunnat saavat myös tietoa siitä, ovatko kunnan tarjolla olevat varhaiskasvatuksen toimintamuodot palvelun käyttäjien toiveiden mukaisia. Palveluohjauksessa tulisi tehdä yhteistyötä neuvolan kanssa. Lapsen kotihoidon tuen kuntalisten ehtojen muuttaminen varhaiskasvatukseen osallistumisen mahdollistavaan suuntaan on myös välttämätöntä. Tämän lisäksi paikallisella tasolla on varmistettava riittävä resursointi varhaiskasvatukseen sekä huolehdittava varhaiskasvatuksen hyvästä laadusta. Varhaiskasvatuksen lähipalveluperiaatetta voidaan vahvistaa myös säätämällä siitä nykyistä velvoittavammin, mutta se ei olisi täysin ongelmatonta. Varhaiskasvatus on perheille vapaaehtoinen palvelu, jolloin palveluntarpeen ennakointi saattaisi olla kunnissa haastavaa. Lisäksi lähipalvelun takaaminen kaikille lapsille tarkoittaisi todennäköisesti huomattavien resurssien sitomista varhaiskasvatuksen toimipaikkoihin, jotta niihin olisi mahdollista sijoittaa lapsia joustavasti ympäri vuoden.

Paikallisella tasolla edistetään yhteistä ja eheää opinpolkua varhaiskasvatuksesta esi- ja perusopetukseen. Lapsen edun mukaista olisi, että varhaiskasvatuspolku rakentuisi mahdollisimman eheäksi turvaten lapsen pysyvät vuorovaikutussuhteet. Huomiota tulisi kiinnittää erityisesti tukea tarvitsevien ja maahanmuuttajataustaisten lasten tarpeisiin eheän opinpolun turvaamiseksi. Lapsen varhaiskasvatuspolkua ennakoitaisiin varhaiskasvatuksen järjestäjän taholta jo ennen kuin varhaiskasvatuspaikkaa tarvitaan huomioiden alueen koulupolku. Kunnan varhaiskasvatuspalveluja suunniteltaessa ja toteutettaessa lapsi- ja perhevaikutuksia tulee aina arvioida. Lapsen edun ensisijaisuuden tulee olla varhaiskasvatuksen järjestämistä suunniteltaessa ja toteutettaessa keskeinen periaate.

Tutkimustietoa tulee lisätä. Olisi tärkeää tutkia tarkemmin eriarvoistumiskehitystä varhaiskasvatuksessa. Tämän lisäksi pitäisi selvittää, miten varhaiskasvatuksen lähipalveluperiaate toteutuu tällä hetkellä ja miten sitä olisi mahdollista edistää. Varhaiskasvatuksen lähipalveluperiaatteen voisi ottaa mukaan myös varhaiskasvatuksen laadunarviointiin.

Tulevaisuudessa varhaiskasvatus tulisi saada selkeämmin osaksi muuta koulutusjärjestelmää. Tämä edellyttänee muutosta nykyiseen perustuslain tulkintaan, jossa varhaiskasvatusta arvioidaan edelleen ensisijaisesti riittävyyden näkökulmasta, vaikka sitä tulisi tarkastella myös lapsen oikeutena koulutukseen. Varhaiskasvatuksen aseman vahvistuminen koulutuspolun osana todennäköisesti vaikuttaisi myös varhaiskasvatukseen osallistumisen näkemiseen vahvemmin lapsen oikeutena ja lähtökohdaksi tulisi kaikkien lasten osallistumisen mahdollistaminen ja osallistumisen esteiden purkaminen muun muassa varhaiskasvatuksen maksuttomuutta lisäämällä. Tällä olisi kuitenkin kustannusvaikutuksia valtiontalouteen.

Myös valtion rahoituksen riittävyyttä tulee arvioida.

Perusopetuksen lähikouluperiaatteen vahvistamista koskevat ehdotukset

Lähikouluperiaatteen vahvistamisen osalta työnrkin ehdotukset keskittyvät ennen kaikkea lainsäädännöllisiin ja pedagogisiin ratkaisuihin, joita koulusegregaation hidastaminen edellyttäisi. Lähikouluperiaatteen vahvistamiseksi olisi kehittämistoimenpiteitä kohdistettava etenkin lasten ja nuorten opinpolkujen ennakoitavuuden ja yhtenäisyyden vahvistamiseen; oppilaaksi ottoon, hakeutumiseen sekä oppilasvalikointiin liittyvien periaatteiden tarkasteluun sekä opetuksen ohjausjärjestelmän toimivuuden tarkasteluun lähikouluperiaatteen kannalta.

Esi- ja perusopetuksen yhtenäinen ja ennakoitava opinpolku tarkoittaa lapsen ja nuoren mahdollisuutta hyvään oppimiseen ja kasvuun sekä turvallisia siirtymiä. Lähikouluperiaatteen vahvistamiseksi on tärkeää lisätä lasten sekä huoltajien kokemusta koulupolun ennustettavuudesta ja jatkuvuudesta lähialueellaan. Tämä edellyttää vahvaa pedagogista kehittämistä ja yhteistyötä eri koulutusasteiden välillä siten, että sujuva polku varhaiskasvatuksesta perusopetukseen ja aina toiselle asteelle toimii. Ennakoitavuus edellyttää myös kodin ja koulun yhteistyön vahvistamista sekä aktiivista viestintää opetuksen järjestäjän ja koulujen taholta huoltajille.

Lähipalveluperiaatteen mukaisesti rakentunut opinpolku turvaa osaltaan lapsen ja nuoren kehitykselle, oppimiselle ja hyvinvoinnille myös riittävän oikea-aikaisen tuen ja matalan kynnyksen palvelut yhdenvertaisesti kaikkialla Suomessa. Tuen palveluiden tulisi olla etenkin kuntien sisällä suunniteltu siten, että ne ovat riittävän saavutettavia kaikille oppilaille.

Eheämpää opinpolkua rakennettaessa tulisi kohdistaa erityistä huomiota siihen, millaisena maahanmuuttajataustaisten oppilaiden mahdollisuudet edetä opinnoissaan näyttäytyy.

Eriytymiskehityksen hidastamiseen tarvitaan eri toimialojen tiivistä yhteistyötä sekä kansallisesti että paikallisesti. Kasvun ja oppimisen palvelujen, yksityisen palvelutuotannon, kaupunkisuunnittelun, kaavoituksen ja kuntien tilahallinnon tulisi toimia ennakoiden ja yhtenäistä päätöksentekoa tavoitellen.

Kunnilla on merkittävä asema toimia opetuksen järjestäjinä ja siten ne joutuvat koulujen ylläpitäjinä myös tarkastelemaan peruskouluverkon kattavuutta. Valtion ylläpitämät tai muut luvanvaraiset perusopetuksen järjestäjät täydentävät kokonaisuutta eivätkä ole samoin tavoin velvoitettuja huolehtimaan perusopetuksen saavutettavuudesta lähikouluperiaatteen mukaisesti. Niissä kunnissa, joissa oppilaiden hakeutuminen johonkin muuhun kuin lähikouluun on laajamittaista, tulisi kiinnittää huomioita oppilaaksi ottamisen periaatteisiin, hakukäytäntöihin sekä opetusryhmien muodostamiseen.

Painotettu opetus toimii useissa kunnissa ja kouluissa oppilaaksi oton periaatteena, joka mahdollistaa hakeutumisen muuhun kuin lähikouluun ja sen myötä oppilaiden valikoinnin ja ryhmittelyn painotuksen mukaan. Painotetun opetuksen järjestäminen on yleistynyt selvästi viime vuosina etenkin suuremmissa kaupungeissa. Periaatteet painotetun opetuksen toteuttamiseen, hakeutumiseen ja oppilasvalintaan vaihtelevat merkittävästi kuntien ja koulujen välillä. Painotetun opetuksen järjestäminen ja toteuttaminen tuntimuotoisena pysyvien erikoisluokkien muodostamisen sijaan on havaittu ratkaisuksi, joka ehkäisee oppilasryhmien sosiaalista eriytymistä koulujen sisällä.

Painotettu opetus voi toimia myös vetovoimatekijänä lähikouluvalinnassa. Painotettu opetus voi toimia motivoivana sekä positiivista henkeä vahvistavana tekijänä. Ongelmallista on, jos kokemus ei saavuta kaikkia oppilaita, tai painotettu opetus alkaa muodostua oppilasryhmiä erottelevaksi mekanismiksi. Koulussa järjestettävä kaikille avoin sisäinen painotus, joka heijastaa koulussa tärkeinä pidettyjä tavoitteita, voi vahvistaa koulun vetovoimaisuutta lähialueellaan. Painotettua opetusta voitaisiin toteuttaa valinnaisaineiden kautta siten, että jokaisella oppilaalla on mahdollisuus osallistua painotettuun opetukseen.

Lainsäädännössä ja muissa kansallisissa normeissa ei aseteta tarkkoja määritelmiä painotetun opetuksen oppilasvalinnalle eikä opetuksen järjestämiselle. Kansallisen normiohjauksen tarkastelu lähikouluvelvoitteen, oppilaaksi oton sekä opetusryhmien muodostamisen osalta olisi tarpeen, etenkin eri opetuksen järjestäjiä koskien. Lisäksi olisi tarpeen selkiyttää valtioneuvoston tuntijakoasetusta sekä opetussuunnitelman perusteita etenkin valinnaisuuden osalta, sillä niiden osalta paikalliset ratkaisut vaihtelevat merkittävästi. Normiohjauksen tarkastelu ei tarkoita sääntelyn tiukentamista, vaan johdonmukaisuuden ja selkeyden lisäämistä lähikouluperiaatteen kannalta keskeisimpiin osa-alueisiin.

Työnyrkin työn pohjalta työryhmä esittää seuraavia kehittämisehdotuksia lähikouluperiaatteen vahvistamiseksi:

Varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen opinpolun ennakoitavuutta ja yhtenäisyyttä tulisi vahvistaa paikallisesti. Tähän liittyy ennen kaikkea alueen tarjolla olevat opinpolkujen tekeminen huoltajille ja lapsille ennakoitavammaksi ja konkreettisemmaksi. Eri-tyistä huomiota tulisi kiinnittää siirtymiin varhaiskasvatuksesta esiopetukseen ja perusopetukseen. Opinpolkujen ennakoitavuus edellyttää Tiedottamista ja viestintää kotien suuntaan etenkin siirtymävaiheissa, sekä pedagogisen kehittämisen ja yhteistyön vahvistamista eri koulutusasteiden välillä. Opinpolkujen eheys edellyttää paikallisesti koulujen aktiivista toimintaa lähikouluvalinnan edistämiseksi alueellaan sekä Koulujen toimintakulttuurin kehittämistä yhteisöllisyyttä ja myönteisiä kokemuksia vahvistaen.

Huomiota tulee kiinnittää erityistä tukea saavien oppilaiden opinpolun eheyteen sekä oppimisen tuen palveluiden tasaisuuteen kunnan sisällä siten, että palvelut ovat riittävän saavutettavia. Eriytyinen huomio tulee kiinnittää myös maahanmuuttotaustaisten oppilaiden opinpolkujen yhtenäisyyteen.

Hakeutumiseen ja oppilasvalikointiin liittyvien periaatteiden tarkastelu paikallisesti on keskeistä lähikouluperiaatteen vahvistamiseksi. Tulisi kiinnittää huomiota koulujen erityispainotusten alueellisesti tasaiseen jakautumiseen kuntien sisällä, sekä hakukäytäntöjen yhtenäisyyteen ja yhdenvertaisuuteen. Painotetusta opetuksesta tulisi tiedottaa siten, että se on kaikille perheille saavutettavaa.

Olisi tärkeää harkita paikallisesti painotetun opetuksen järjestämistä tuntimuotoisena pysyvien erikoisluokkien muodostamisen vaihtoehtona tai sijaan. Lisäksi olisi tärkeää rakentaa mahdollisuuksia valinnaisuuden hyödyntämiseen ei-soveltuvuuskokein toteutettavan koko koulun painotuksena.

Kansallisesti olisi tarpeen tarkastella opetuksen ohjausjärjestelmää lähikouluperiaatteen näkökulmasta. Tähän liittyy lainsäädännön tarkastelu lähikouluvelvoitteen, oppilaaksi oton ja hakeutumisen sekä opetusryhmien muodostamisen osalta, valmistavan opetuksen sekä oman äidinkielen opetuksen osalta. Painotettuun opetukseen liittyvien kansallisten linjausten tarkastelu olisi niin ikään tarpeen. Tähän liittyvät etenkin taide- ja taitoaineiden valinnaiset tunnit sekä valinnaiset aineet valtakunnallisessa tuntijakoasetuksessa, sekä näitä koskevat määräykset perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa. Tarkastelu on luontevaa toteuttaa koulutuspoliittisen selonteon mukaisen varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen lainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelun yhteydessä. Ehdotetussa kokonaisuudistuksessa tavoitteena on selonteon mukaisesti huomioida nykyistä tehokkaammin kuntien eriytyvät olosuhteet muun muassa väestökehityksen vaikutusten, palveluiden laadun, yhdenvertaisuuden ja saavutettavuuden sekä tuen tarpeiden osalta.

4.4 Ehdotukset perusopetuksen laadunhallinnan kehittämiseksi

Valtioneuvoston vuonna 2021 antamassa valtioneuvoston koulutuspoliittisessa selonteossa asetetaan tavoitteeksi sivistyksellisten oikeuksien ja lapsen oikeuksien toteutuminen sekä se, että varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen yhdenvertaisuus, saatavuus ja laatu turvataan koko maassa. Yhtenä toimenpiteenä tavoitteen saavuttamiseksi varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen järjestämiselle asetetaan selkeät, velvoittavat laatutavoitteet ja niiden toteutumista kuvaavat indikaattorit. Laatutavoitteet määrittäisivät palveluiden tavoitetason yhdenvertaisesti kaikkialla Suomessa. Selonteon mukaisesti kehitetään avoimeen dataan perustuvaa tietopohjaa ja -järjestelmiä väestömuutoksesta, palvelutarpeista ja palveluiden tasosta suhteessa valtakunnalliseen laatutasoon niin, että kunnilla ja valtiolla on käytössään yhteinen, luotettava ja ajantasainen päätöksenteossa hyödynnettävä tieto. Laatukriteerien valmistelussa huomioidaan kuntien erilaistuvat tilanteet sekä osallistetaan laajalti tutkijoita, opetuksen järjestäjiä ja sidosryhmiä.

Työryhmän tehtävää on vuonna 2021 täydennetty siten, että työryhmä valmistelee ehdotuksen perusopetuksen laatutavoitteiden valmistelun käynnistämisestä ja toteutuksesta koulutuspoliittisen selonteon asettamien tavoitteiden mukaisesti. Tätä työtä varten työryhmä nimesi erillisen ”laatutyöryhmin”, jonka tehtävänä oli kartoitus kuntien perusopetusta koskevien laatujärjestelmien nykytilasta, perusopetuksen laatukriteerien 2012 merkityksestä kuntien kannalta sekä opetuksen järjestäjien näkemyksistä laatua koskevan ohjauksen ja yhteistyön tilasta ja tavoitteista. Laatutyöryhmi selvitti myös olemassa olevia peruspalveluiden toteutumisen arviointia koskevia kriteerejä sekä kartoitti laatutyön kehittämisen kannalta olennaisia tutkimusta ja laatutavoitteita väestökehityksen näkökulmasta. Valmistelussa huomioitiin myös varhaiskasvatuksen laatutyö. Olennaisia oli pohtia laatukriteerien potentiaaleja ja haasteita eri tyyppisten kuntien ja kaupunkien sekä väestökehityksen näkökulmasta sekä työstää yhteistä tavoitetilaa perusopetuksen tulevalle laatutyölle.

Opetus- ja kulttuuriministeriö tilasi Kansalliselta koulutuksen arviointikeskus Karvilta selvityksen perusopetuksen laadunhallinnan nykytilasta Oikeus oppia -työryhmän asettaman laatutyöryhmin työskentelyn tueksi. Selvityksen ovat toteuttaneet arviointiasiantuntija Chris Silverström, arviointiasiantuntija Risto Hietala sekä asiantuntija Aino Poroila. Selvityksessään Karvi on kartoittanut perusopetuksen järjestäjien laadunhallinnan nykytilaa, perusopetuksen laatukriteereiden merkitystä ja niihin liittyviä toiveita sekä ylipäätään järjestäjien toiveita laadunhallintaan ja itsearviointiin liittyen. Karvin toteuttama selvitys on jatkoa Karvin vuonna 2016 toteuttamaan perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjien

laadunhallinta- ja itsearviointikäytänteiden arviointiin.¹¹ Työnrkki on voinut työssään nojata Karvin erinomaiseen selvitystyöhön.¹²

Työnrkki on tehnyt ehdotuksen laatukriteereitä koskevan jatkovalmistelun käynnistämiseksi. Perusopetuksen laadunhallintaa valmistellut työnrkki on valmistelussaan ymmärtänyt laadun erillisellä prosessilla määriteltäväksi yhdistelmäksi perusopetuksen normipohjasta nousevia olennaisia, laatua määrittäviä kysymyksiä, joiden kehittämisen ja edistämisen katsotaan vaativan valtakunnallista tukea ja seurantaa. Lisäksi laadulla paikallisella tasolla tarkoitetaan ensisijaisesti perusopetuslain mukaista itsearviointiprosessia, ts. perusopetukseen liittyvien prosessien toimintatapoja koskevaa itsearviointia. Työnrkin valmistelussa laatujärjestelmää ei ole käsitetty velvoittavan luonteisena.

Työnrkin valmistelun pohjalta työryhmä ehdottaa jatkovalmistelun pohjaksi kaksitasoista laatujärjestelmää:

1. Perusopetuksen järjestämisen laatukriteerit. Valtakunnallisissa perusopetuksen järjestäjille suunnatuissa perusopetuksen järjestämisen laatukriteereissä asetettaisiin palvelun laatua koskevia kriteereitä kehittämisen tueksi. Näiden toteutumista seurattaisiin ja arvioitaisiin valtakunnallisesti.
2. Koulun toiminnan itsearvioinnin suuntaviivat. Koulun toiminnan itsearviointia, kehittämistä ja johtamista tukemaan määriteltäisiin laadukkaan ja yhdenvertaisen toiminnan suuntaviivoja. Itsearviointia tuettaisiin kehittävän arvioinnin menetelmin.

Perusopetuksen laatukriteerit toimisivat siis kaksitasoisesti siten, että valtakunnallinen seuranta keskittyisi perusopetuksen järjestämisen laatukriteereihin (1) ja koulun toiminnan itsearvioinnin suuntaviivat (2) toteutuvat paikallisella tasolla itsearvioinnin menetelmin, kehittävän arvioinnin periaatteita hyödyntäen.

11 Harjunen, E., Hietala, R., Lepola, L., Räisänen, A., Korpi, A. : Arvioinnilla luottamusta. Perusopetuksen ja lukio-koulutuksen järjestäjien laadunhallinta- ja itsearviointikäytänteet. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi. Julkaisut 4:2017.

12 Silverström, C., Hietala, R., Poroila, A.; Perusopetuksen laadunhallinnan nykytilan kartoitus. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi. Julkaisut 9:2022.

Työryhmä katsoo, että laatukriteerien valmistelussa on syytä huomioida seuraavat periaatteet:

- Perusopetuksen laatua edistetään strategisena toimintana sekä valtakunnallisella että paikallisella tasolla, valtakunnallisessa seurannassa tarkastellaan perusopetuksen järjestämisen laatukriteerien tasoa. Laatutyötä kehitetään perusopetusta koskevan lainsäädännön puitteissa lainsäädännön toimeenpanoa tukevana toimintana.
- Valtakunnalliset perusopetuksen järjestämisen laatukriteerit kannustavat opetuksen järjestäjiä arvioimaan omaa tilannettaan sivistyksellisten oikeuksien ja lapsen oikeuksien toteutumisessa.
- Riittävän, hyvän ja erinomaisen laadun toteutumista seurataan ja arvioidaan säännöllisesti valtakunnallisesti.
- Laatujärjestelmän avulla tuotetaan eri tasoista tietoa eri toimijoille, tarvittaessa myös temaattista tietoa. Pyritään siihen, että tuotettu tieto on mahdollisimman reaaliaikaista ja täten käyttökelpoista myös paikallisessa suunnittelutyössä.
- Valtakunnalliset perusopetuksen järjestäjien laatukriteerit eivät lähtökohtaisesti koskisi oppimistuloksia.
- Koulun itsearviointia, johtamista ja kehittämistä tukevat laadukkaan ja yhdenvertaisen toiminnan suuntaviivat sisältävät opetukseen ja opetussuunnitelmiin liittyviä tavoitteita. Pedagogiseen toimintaan liittyvää laatuyhteistyötä kehitetään jatkossakin ensisijaisesti paikallisen tason toteutuksena itsearvioinnin periaatteella. Laatukriteerityön suhdetta opetussuunnitelmatyöhön tulee valmistelutyön kuluessa tarkentaa, huomioiden kansainvälinen vertailu, tutkimusnäkökulmat ja koherenssi muiden koulutusasteiden laatujärjestelmiin.
- Valtakunnallisessa seurannassa varmistetaan, että laadun arvioinnin taustatiedoissa huomioidaan riittävässä määrin laadukkaan toiminnan tuottamisen edellytykset, erityisesti kuntien eriytyvät taloudelliset edellytykset ja varmistetaan seurannan yhteys peruspalveluiden arviointiin.
- Varmistetaan laatukriteerien joustava paikallinen sovellettavuus, toiminnan systemaattisuus, ennakoivuus ja jatkuvuus toimeenpanossa ja seurannassa

niin valtakunnallisissa rakenteissa kuin paikallisessa toteutuksessa, jotta järjestelmästä ei syntyisi hallintoa kuormittavaa.

- Varataan mahdollisuus alueelliseen ja paikalliseen laatu-yhteistyöhön (ml. yhdyspintatyö hyvinvointialueiden kanssa) ja johtamisen kehittämiseen.
- Karvin tehtäviin kuuluu opetuksen järjestäjien sekä muun valtionhallinnon tukeminen laadunhallintaan liittyen. Valtakunnallisten perusopetuksen laatu-kriteerien seuranta tukee Karvin roolia kehittävän arvioinnin toteuttajana. Karvi toteuttaa perusopetuksen laatu-kriteerien seurantatietoa sekä kuntien tilaa koskevaa valtakunnallista tietoa arviointisuunnitelmakausittain. Karvi tukee ministeriötä myös terminologisessa määrittelytyössä sekä valmistelun että seurannan aikana.
- Laatu koskevaa yhteistyötä tuetaan soveltuvin osin myös Opetushallituksen toimin esimerkiksi Opetushallituksen kehittämisverkostojen kautta.

Lisäksi jatkotyössä:

- Varmistetaan yhteys valtakunnalliseen tieto/viitearkkitehtuurityöhön. Tiedonhallinnan sekä tiedon luovuttamisen perusteet on määriteltävä erittäin tarkasti valmistelun yhteydessä.
- Huomioidaan Valssin (varhaiskasvatuksen laatu-järjestelmä) sekä lukio-koulutuksen laatu-strategioiden kehittämistyöstä saadut kokemukset soveltuvin osin ja pohditaan erityisesti arviointitiedon julkisuutta koskevat kysymykset tarkasti jo valmistelutyön alkuvaiheessa.
- Huomioidaan mahdolliset opetus-suunnitelman perusteiden uudistamistyön aikataulut.

Työryhmä ehdottaa perusopetuksen laatukriteerien valmisteluprosessin käynnistämistä seuraavan taulukon mukaisesti.

Ehdotus perusopetuksen laatukriteerien valmistelemisen aikatauluksi

Vaihe 1 Määrittelyvaihe 2022–2025

OKM kilpailuttama kirjallisuuskatsaus perusopetuksen laatuun liittyvästä tutkimuksesta, katsaus kansainvälisiin laatuun koskeviin arviointi- ja tiedonkeruumalleihin (2022–2023)

Alustava terminologinen määrittelytyö virkatyönä OKM Karvi

OKM asettama työryhmä 1 (2023 syyskuu): laatutavoitteet, laadun määritelmä (laatutavoite, laatutekijä, laatuindikaattori ja laatukriteeri), arviointiperusteet ja indikaattorit.

Laatua koskevan tiedonkeruun ja arviointiprosessin vaihtoehtoiset toteutusmallit ja arviot näiden vaatimista taloudellisista ja henkilöstöresursseista.

Toimijoiden tehtävien ja työnjaon määrittely.

Ensi vaiheessa toteutetaan opetuksen järjestämisen laatutavoitteita koskeva valmistelu.

Toisessa vaiheessa toteutetaan koulun toiminnan itsearviointiin suuntaviivoja koskeva valmistelu.

OKM tarkennettu esitys poliittiselle päättäjälle toimintalinjasta. (2025 kevät)

Päätös toteutuksesta.

Vaihe 2 Valmisteluvaihe 2025–2026

OKM asettama asiantuntijaryhmä 2

Tiedonkeruun toteutuksen tekninen kuvaus

Laatukriteerien täsmäntävä määrittely

Tiedonkeruun työkalujen valmistelu ja pilotoinnit

Arviointityökalujen kehittäminen

Arviointityökalujen ja seurannan mallien käyttöönotto

Tuki- ja yhteistyötoiminnot opetuksen järjestäjille

Vaihe 3 Järjestelmä käyttöön 2027/28

Vaihe 4 Perusopetuksen laatukriteerien toimivuuden ja vaikuttavuuden arviointi 2032–

Jatkuva kehittäminen, kansainvälinen yhteistyö, tutkijayhteistyö

4.5 Toimenpide-ehdotukset sukupuolten tasa-arvon osalta

Karvin toteuttamassa selvityksessä Tasa-arvo teoiksi ja todeksi. Sukupuolten sisäisten ja välisten oppimiserojen syitä ja taustoja perusopetuksessa (2021) on osoitettu, miten rakenteet ja käytännöt yhteiskunnassa, koulutuksessa ja koulun arjessa tuottavat erilaisia toimintamahdollisuuksia. Raportissa todetaan näiden toimintamahdollisuuksien rakentavan ja ylläpitävän erilaisia olettamuksia, kohtelua, hierarkioita eri sukupuolille sekä erilaisista taustoista tuleville lapsille ja nuorille. Konkreettisten muutosten aikaansaaminen tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen edellyttäisi raportin mukaan keskittymistä kasvatuksen ja koulutuksen käytäntöihin ja olemassa olevien ja uusien eriarvoisuutta koskevien kysymysten tunnistamiseen. Tasa-arvon edistäminen vaatii tiedostumisesta ja tätä kautta tapahtuvia yhteisöjen toimintakulttuurin muutoksia. Sukupuolieroja tuottavia rakenteita ja toimintatapoja on tehtävä näkyviksi sekä kaikilla koulutusasteilla, että rakenteissa ja hallinnossa. Muutos lähtee vasta oman ajattelun ja toiminnan tiedostamisesta.

Työryhmän jatkokeskusteluissa pohdittiin keinoja toimintakulttuurin muutoksen aikaansaamiseksi. Todettiin, että informaatio-ohjaus tai normiohjaus ei tukisi riittävästi toiminnan muutoksessa. Todettiin, että kulttuurin muutos edellyttäisi esimerkiksi riittävästi resursseja koulun arkeen vietävää koulun tasa-arvotietoisuuden toimintakulttuurin kehittämishjelmaa, jossa tunnistetaan ja huomioidaan sukupuolitietyoisuus/normikriittisyys opetuksessa ja oppimisessa. Kehittämishjelmassa yhdistettäisiin mukana olevien koulujen osalta kehittämistoimintaa tukeva täydennyskoulutus, tutkimus ja arviointi. Toiminnalla edistettäisiin tasa-arvoa, osallisuutta ja yhdenvertaisuutta arjessa tapahtuvan toiminnan ja tätä koskevan arvioinnin kautta.

Työryhmän keskustelussa esille nousivat myös kohtalaisen tai vaikean ahdistuksen lisääntyminen ja hyvinvoinnin kokemuksiin liittyvät sukupuolierot perusopetuksessa sekä koulu-terveyskyselyssä esille nousevat viestit yksinäisyyden lisääntymisestä. Vuonna 2021 THL:n toteuttamassa koulu-terveyskyselyssä kohtalaisesta tai vaikeasta ahdistuneisuudesta kertoi 30 prosenttia tytöistä. Muutos on merkittävä, sillä vuosina 2013–2019 ahdistuneisuutta oli kokenut 13–20 prosenttia tytöistä. Pojista noin kahdeksan prosenttia kertoi ahdistuneisuudesta vuonna 2021. Oppilaiden hyvinvointia ja kouluun kiinnittymistä tukevia toimenpiteitä on kehitetty mm. osana Oikeus oppia -ohjelman sitouttavan kouluyhteisötyön hanketta. Työryhmä ehdottaa, että koulun toimintakulttuurin kehittämisessä olisi jatkossa kiinnitettävä erityistä huomiota mielenterveysongelmien sekä yksinäisyyden ennaltaehkäisyyn ja selvitettävä tarkemmin hyvinvointierojen sukupuolittuneisuuden syitä.

4.6 Maahanmuuttaneiden perustaitojen kehittämistä koskevan toimenpideohjelman tavoitteet ja tunnistetut tarpeet toimenpideohjelman jatkokehittämisen osalta

Bernelius ja Huilla taustoittavat selvityksessään tutkimustietoon ja lausuntoihin perustuen myös maahanmuuttaneiden oppilaiden tilannetta suomalaisessa koulutusjärjestelmässä. Maahanmuuttaneiden ja maahanmuuttotaustaisten suomalaisoppilaiden oppimistulokset ovat selvästi heikompia kuin valtaväestöön kuuluvien oppilaiden. Maahantuloikä on osaltaan yhteydessä oppimistuloksiin, ja esimerkiksi toisen asteen tutkintojen suorittamistodennäköisyys on sitä suurempi, mitä nuorempana lapsi tai nuori on muuttanut Suomeen. Selvittäjien mukaan onkin erityisen huolestuttava signaali, ettei koulutusjärjestelmä kykene tasaamaan vieraskielisyyteen liittyviä lähtökohtaisia haasteita täysin edes Suomessa syntyneiden maahanmuuttotaustaisten kohdalla. Maahanmuuttotaustaisten oppilaiden oppimistuloksia tarkasteltaessa on huomioitava etnisyyden rinnalla myös muut osaamisen taustatekijät, erityisesti sosioekonominen asema ja sukupuoli. Selvityksen pohjana toimineissa lausunnoissa useat lausunnonantajat kiinnittivät huomiota siihen, ettei nykyinen lainsäädäntö varmista riittävällä tavalla yhtenäisiä käytänteitä maahanmuuttotaustaisten perusopetuksen oppilaiden opetukseen, kun esimerkiksi valmistavan opetuksen järjestäminen on kunnalle vapaaehtoista. Toisaalta lausunnoissa kiinnitettiin huomiota yksilöllisen arvioinnin puuttumiseen opetuksen järjestämiseen liittyvistä käytänteistä. Esimerkiksi S2-opetukseen valikoituminen ja sieltä suomen kielen opetukseen siirtyminen vaikuttaa usein liittyvän oppilaan maahanmuuttotaustaan eikä suomen kielen taitoon.¹³

Raportissa aiemmin kuvattu tarveperusteisen rahoituksen (myönteisen erityiskohtelun) vakiinnuttaminen kohdistuu käytännössä merkittävästi myös niiden koulujen tueksi, joissa on merkittävästi maahanmuuttotaustaisia oppilaita.

Hallitusohjelman kirjausten perusteella on käynnistetty maahanmuuttotaustaisten perusopetuksen oppilaiden oppimis- ja koulunkäyntivalmiuksia tukeva toimenpideohjelma. Vuosille 2022–2026 ajoittuva ohjelma on suunnattu erityisesti vuosiluokkien 7–9 oppilaille. Uuden kohdennetun toimenpideohjelman tavoitteena on löytää konkreettisia ratkaisuja vastikään Suomeen muuttaneiden oppilaiden oppimisen tukemiseksi sekä vieraskielisten oppilaiden perustaitojen ja kielitaidon vahvistamiseksi, jotta yksikään nuori ei jäisi ilman jatko-opintovalmiuksia ja jatko-opintojen ja työllistymisen kannalta riittäviä kielillisiä valmiuksia. Toimenpideohjelmalla vahvistetaan perusopetuksen järjestäjien valmiuksia tukea erityisesti niitä ensimmäisen polven maahanmuuttotaustaisia nuoria, jotka

13 Ks. Välijärven, Sarvimäen, Peltolan, Souton sekä OAJ:n lausunnot julkaisussa Bernelius & Huilla 2021.

aloittavat Suomessa koulunsa peruskoulun loppupuolella ja joilla aiempi koulutausta on jäänyt hyvin vähäiseksi. Koulutusjärjestelmätasolla haasteena on varmistaa tämän ikäryhmän osalta riittävä suomen ja ruotsin kielen haltuunotto hyvin nopealla aikataululla perusopetuksen vuosiluokkien 7–9 aikana. Toimenpiteissä tarkastellaan sekä pedagogisia että opetuksen järjestämiseen ja oppimisen tukeen liittyviä käytänteitä ja lisäksi pohditaan tarpeellisia lainsäädännöllisiä ja rakenteellisia muutoksia.

Toimenpideohjelma toteutetaan yhteistyössä Opetushallituksen ja Kansallisen koulutuksen arviointikeskus Karvin kanssa. Opetushallitus on jakanut toimenpideohjelmaa tukemaan opetuksen järjestäjille valtionavustuksina 12 miljoonaa euroa. Kuntien hankkeita tukemaan toteutetaan kehittävä arviointi Karvin toimesta.

Työryhmä pitää tärkeänä, että vuonna 2022 käynnistettyä toimenpideohjelmaa jatketaan ja kehitetään edelleen ja valmistelussa huomioidaan myös tässä työryhmässä valmistelussa olleet kokonaisuudet lähikoulu- ja lähipalveluperiaatteen sekä tarveperustaisen rahoituksen seurannan osalta. Tässä yhteydessä on syytä täsmentää myös toimenpideohjelman kohderyhmää.

Työryhmä ei ole voinut työskentelyssään hyödyntää Kansallisen koulutuksen arviointikeskus Karvin syyskuussa 2022 julkaisemia arviointeja valmistavan opetuksen sekä oman äidinkielen opetuksen tilasta aikataulullisista syistä.

Toimenpideohjelman jatkokehittämisessä erityistä huomiota tulee kiinnittää seuraaviin:

- Maahanmuuttotasaisten lasten ja oppilaiden koulutuspolku tulisi toteutua suunnitelmallisena jatkumona ja yhtenäisenä kokonaisuutena jo varhaiskasvatuksesta lähtien.
- Maahanmuuttotasaisten oppilaiden opetukseen tarvitaan yksilöllisten tarpeiden mukaan räätälöityjä, joustavia ratkaisuja. Oppilaalle tulisi laatia yksilön tilanteen ja tarpeet huomioiva joustava koulutus- ja tukisuunnitelma. Yksilöllisten suunnitelmien tulisi perustua oppilaan luku- ja kirjoitustaidon arviointiin. Erityisen tärkeää olisi kehittää myöhään maahan tulleiden nuorten luku- ja kirjoitustaidon arviointia sekä tuettuja siirtymiä valmistavasta opetuksesta perusopetukseen sekä s2/r2 -opetuksesta koulun opetuskielen mukaiseen äidinkieli- ja kirjallisuus -opetukseen. Kunnat ja opetuksen järjestäjät tarvitsevat pysyvää lisäresursointia yksilöllisten tukitoimien järjestämiseen. Pysyvän tukiresurssin toteuttaminen valtionosuusjärjestelmässä kaikille S2/R2-opetuksessa oleville perusopetuksen vuosiluokkien 1–9 oppilaille (laskelmassa

oletettu ryhmäkoko 5 oppilasta) sekä tukea edeltävän kielitaidon arviointi lisäisi perusopetuksen kustannuksia arviolta 27,2 miljoonaa euroa vuodessa.

- Maahanmuuttotaustaisten oppilaiden opetuksessa tulee jatkossakin varmistaa inklusiivinen opetus toimintakulttuurin lähtökohtana. Koulutuksen ja toimintakulttuurin tulisi olla kaikkia oppijoita osallistavaa ja johtamisen ja opettamisen yhteisvastuullista. Kodin ja koulun yhteistyö tarvitsee erityistä huomiota ja tukea esimerkiksi digitaalisia yhteistyöjärjestelyitä toteutettaessa.
- Valmistavan opetuksen sekä S2- ja R2-opetuksen käytänteitä ja lainsäädäntöä tulee tarkastella Karvin toteuttaman arvioinnin pohjalta.
- Opetuksen järjestäjille, kouluille ja opetushenkilökunnalle suunnattua valtakunnallista tukea maahanmuuttajien perusopetuksen järjestämiseen ja toimivaan pedagogiikkaan liittyen tulee merkittävästi vahvistaa.

5 Lopuksi

Koulutuksellisen tasa-arvon edistäminen vaatii pitkäjänteistä ja strategista sitoutumista. Työryhmä toteaa tyytyväisyydellä tähänastisen etenemisen mutta toteaa samalla, että jatkotyö vaatii lisäpanostuksia ja sitoutumista koulutuspoliittisen selonteon toimeenpanoon. Hallituskauden päättyessä työryhmä toivoo, että työryhmän esitys tukee koulutuspoliittisen kehittämisen jatkuvuutta.

Työryhmän ehdotus on suunnattu erityisesti seuraavan hallitusohjelman valmistelun tueksi.

Liitteet

Oikeus oppia -ohjelman työnyrkki; Koronapandemian vaikutukset varhaiskasvatuksessa ja esi- ja perusopetuksessa: havainnot ja toimenpide-ehdotukset

Oikeus oppia -ohjelman työnyrkki; Varhaiskasvatuksen lähipalveluperiaatteen sekä perusopetuksen lähikouluperiaatteen vahvistaminen

Oikeus oppia -ohjelman työnyrkki; Perusopetuksen laadunvarmistuksen kehittämistä koskeva ehdotus

LÄHTEET

Bernelius, Venla ja Huilla, Heidi, 2021: Koulutuksellinen tasa-arvo, alueellinen ja sosiaalinen eriytyminen ja myönteisen erityiskohtelun mahdollisuudet. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:7

Harjunen, Elina., Hietala, Risto., Lepola, Laura., Räisänen, Anu ja Korpi, Aila. : Arvioinnilla luottamusta. Perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjien laadunhallinta- ja itsearviointikäytänteet. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi. Julkaisut 4:2017.

Opetus- ja kulttuuriministeriö 2021: Oikeus Oppia. Koulutuksellisen tasa-arvon ja positiivisen erityiskohtelun edistämistoimia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa valmisteleavan työryhmän väliraportti: Ehdotus koulutuksellisen tasa-arvon määrärahan vakiinnuttamiseksi sekä lainvalmistelussa huomioitaviksi näkökulmiksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:43

Nokso-Koivisto, Oskari; Izadi, Ramin; Bernelius, Venla ja Sarvimäki, Matti, 2022. Rekisteriaineistojen hyödyntäminen peruskoulujen tarveperusteisessa resursoinnissa. Aalto-yliopisto, VATT ja Helsinki GSEA 2022.

Pasu, Terhi ja Seppänen, Pii. 2022. Lähikouluperiaatteen toteutuminen perusopetuksessa -tutkimushankkeen loppuraportti perusopetuksen laadun ja tasa-arvon kehittämisohjelmaan Oikeus oppia. Opetus- ja kulttuuriministeriö.

Saarinen, Jaana; Siekkinen, Kirsi; Laimi, Tanja; Ahonen, Arto; Bernelius, Venla; Brunila, Kristiina; Gustavsson, Malin; Kauppinen, Merja ja Norrena, Juho, 2021. Tasa-arvo teoiksi ja todeksi. Sukupuolten sisäisten ja välisten oppimiseröjen syitä ja taustoja perusopetuksessa. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus, Julkaisut 19: 2021

Silverström, Chris; Hietala, Risto ja Poroila, Aino, 2022; Perusopetuksen laadunhallinnan nykytilan kartoitus. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi. Julkaisut 9:2022.

Valtiovarainministeriö 2022. Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittäminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:48

OPETUS- JA
KULTTUURIMINISTERIÖ

Meritullinkatu 10
PL 29, 00023 Valtioneuvosto
p. 0295 16001
okm.fi

ISSN 1799-0351 PDF
ISBN 978-952-263-792-5 PDF