

Varhaiskasvatuksen lähipalveluperiaatteen sekä perusopetuksen lähikouluperiaatteen vahvistaminen

Oikeus oppia –ohjelman työnyrkin ehdotus Koulutuksellisen tasa-arvon ja positiivisen erityiskohtelun edistämistoimia varhaiskasvatuksessa, esi- ja perusopetuksessa valmistelevalle työryhmälle.

VN/4208/2020

Sisältö

1	Johdanto	4
1.1	Varhaiskasvatuksen lähipalvelutyöryhki	4
1.1.1	Tehtävät ja jäsenet	4
1.1.2	Varhaiskasvatuksen lähipalvelutyöryhkin työskentely	6
1.2	Perusopetuksen lähikoulutyöryhki	7
1.2.1	Tehtävät ja jäsenet	7
1.2.2	Perusopetuksen lähikoulutyöryhkin työskentely	8
2	Varhaiskasvatuksen lähipalveluperiaate yhdenvertaisuuden edistäjänä	9
2.1	Johdanto	9
2.2	Lainsäädäntö ja rahoitus	10
2.2.1	Varhaiskasvatus	10
2.2.1.1	Varhaiskasvatuksen henkilöstön mitoitus ja kelpoisuudet	11
2.2.1.2	Varhaiskasvatuksen rahoitus	12
2.2.2	Esiopetus	13
2.2.2.1	Esiopetusta antavan opettajan kelpoisuus	14
2.2.2.2	Esiopetuksen rahoitus	14
2.3	Varhaiskasvatuspalvelujen yhdenvertaisuuteen liittyviä näkökulmia	15
2.3.1	Paikalliset varhaiskasvatuksen politiikat ja niiden asemoituminen	15
2.3.2	Viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilun arvioinnissa esiin tulleita palveluohjaukseen ja osallistumisasteen paikalliseen vaihteluun liittyviä havaintoja ja johtopäätöksiä	16
2.3.3	Yksityinen varhaiskasvatus yhdenvertaisuuden näkökulmasta	18
2.3.4	Varhaiskasvatukseen osallistumisen esteet - mitä niistä tiedetään?	20
2.3.5	Varhaiskasvatuksen lähipalveluperiaate Helsingissä	21
2.4	Varhaiskasvatuksen lähipalveluperiaatteeseen liittyviä näkökulmia	23
2.4.1	Alueellinen eriytyminen	23
2.4.2	Paikalliset varhaiskasvatuspolitiikat ja palveluohjaus	25
2.4.3	Taloudellistumiskehitys	27
2.4.4	Varhaiskasvatuksen markkinoistuminen	28

2.4.5	Varhaiskasvatuksen toimintamuodot.....	29
2.4.6	Varhaiskasvatukseen osallistuminen.....	29
2.5	Yhteenvetoa varhaiskasvatuksen lähipalveluperiaatteen vahvistamisesta	31
3	Perusopetuksen lähikouluperiaatteen vahvistaminen	34
3.1	Johdanto	34
3.2	Esi- ja perusopetuksen ohjaus lähikouluperiaatteen näkökulmasta	35
3.2.1	Lähikouluvelvoite.....	35
3.2.2	Mahdollisuus hakea muuhun kuin lähikouluun	36
3.2.3	Valinnaisuus perusopetuksessa	37
3.2.4	Painotetun opetuksen järjestäminen paikallisissa opetussuunnitelmissa	38
3.3	Näkökulmia esi- ja perusopetuksen eriytymiskehitykseen	40
3.3.1	Kuntien ja alueiden väliset erot.....	40
3.3.2	Kuntien ja kaupunkien sisäinen koulujen eriytyminen	41
3.3.3	Peruskoulujen painotetun opetuksen oppilasvalikointi ja sen yhteys eriytyneeseen oppilaspohjaan.....	43
3.3.4	Oppilaiden ryhmittely	46
3.4	Lähikouluperiaatetta edistävät tekijät	46
3.4.1	Alueellisen ja kuntien välisen eriytymiskehityksen vähentäminen	47
3.4.2	Varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen koulupolun yhtenäisyyden vahvistaminen.....	48
3.4.3	Maahanmuuttotaustaiset oppilaat.....	49
3.4.4	Oppimisen ja koulunkäynnin tuki lähikoulussa	50
3.4.5	Valinnaisten opintojen tehtävä perusopetuksessa	51
3.4.6	Koulu toimijana alueellaan.....	53
3.4.7	Koulun toimintakulttuurin kehittäminen	54
3.4.8	Yhteenvetoa lähikouluperiaatteen vahvistamisesta.....	55
4	Toimenpide-ehdotukset	58
4.1	Varhaiskasvatuksen lähipalvelun edistäminen ja toimenpide-ehdotukset.....	58
4.2	Perusopetuksen lähikouluperiaatteen vahvistaminen ja toimenpide- ehdotukset.....	60
	Lähteet ja taustakirjallisuus	61

1 Johdanto

Koulutuspoliittiseen selontekoon on kirjattu tavoitteeksi, että jokainen suomalainen lapsi ja nuori saa maailman parasta varhaiskasvatusta ja koulutusta lähipalveluna. Lähipalveluperiaatteen toteutuminen ehkäisee varhaiskasvatustalouden ja koulujen eriytymistä ja segregaatiokehitystä ja toisaalta vahvistaa sosiaalista inklusiota. Perusopetuksessa lähikouluperiaate on vahva, mutta alueiden, kaupunginosien ja koulujen eriytyminen ja toisaalta kouluvalinnan mahdollisuus haastaa sitä. Varhaiskasvatuksessa ei toistaiseksi ole varsinaista lakiin kirjattua oikeutta saada palvelua nimenomaisesti lähipäiväkodista tai perhepäivähoidosta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö nimesi työryhmän valmistelemaan koulutuksellisen tasa-arvon ja positiivisen erityiskohtelun edistämistoimia varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa. Työryhmän tehtävänä on muun muassa valmistella toimenpiteitä, joilla voidaan puuttua tunnustettuun eriarvoistumiskehitykseen koulujen sisällä ja koulujen välillä sekä kaupunkien sisällä ja alueiden välillä sekä laatia toimenpide-ehdotuksia keinoista vahvistaa koulutuksellista tasa-arvoa alueellisesti, huomioiden demografiakehitys, asuntopolitiikka, aluekehitys ja lähiöiden kehitystyö ja valmistella näihin liittyviä toimenpide-ehdotuksia.

1.1 Varhaiskasvatuksen lähipalvelutyöryhki

1.1.1 Tehtävät ja jäsenet

Oikeus oppia – koulutuksellisen tasa-arvon työryhmä nimesi työryhmän jäsenistä, tutkijoista sekä sidosryhmien edustajista koostuvan työryhkin selvittämään, kuinka varhaiskasvatuksen lähipalveluperiaatetta voitaisiin vahvistaa. Varhaiskasvatuksen lähipalvelutyöryhki toimi työryhmän ohjauksessa ja raportoi sille.

Varhaiskasvatuksen lähipalvelutyöryhkin tehtävänä oli:

- tarkastella varhaiskasvatuksen lähipalveluperiaatteen käsitteellisiä ja juridisia näkökulmia (ml. lainsäädäntö, alueiden/kaupunginosien eriytyminen, yksityisen varhaiskasvatustalouden asema, erilaiset varhaiskasvatusmuodot, kunnan palveluohjaus ja varhaiskasvatukseen hakeutumisen käytännöt sekä varhaiskasvatuksen saatavuus)

- kartoittaa lähipalveluperiaatteen toteutumista edistäviä ja toisaalta estäviä käytäntöjä.

Työnrkin tuli myös huomioida työssään Venla Berneliuksen ja Heidi Huillan selvitys Koulutuksellinen tasa-arvo, alueellinen ja sosiaalinen eriytyminen ja myönteisen erityiskohtelun mahdollisuudet (Valtioneuvoston julkaisuja 2021:7).

Työnrkin tuli selvityksessään

- kuvata varhaiskasvatuksen lähipalveluperiaatteeseen liittyviä mahdollisuuksia ja haasteita
- esittää linjauksia varhaiskasvatuksen lähipalveluperiaatteen vahvistamiseksi
- esittää mahdollisia päivitystarpeita varhaiskasvatuksen lainsäädäntöön.

Varhaiskasvatuksen työnrkin jäsenet:

- Mervi Eskelinen, opetusneuvos, opetus- ja kulttuuriministeriö
- Kati Costiander, opetusneuvos, Opetushallitus
- Arja-Sisko Holappa, opetusneuvos, Opetushallitus
- Ulla Soukainen, ylitarkastaja, Lounais-Suomen aluehallintovirasto
- Auli Setälä, erityisasiantuntija, Opetusalan ammattijärjestö OAJ
- Jarkko Lahtinen, Suomen Kuntaliitto
- Petteri Räisänen, johtava tietosuunnittelija, Helsingin kaupunki
- Salla Fjällström, väitöskirjatutkija, Tampereen yliopisto
- Hanna Hjelt, yliopistonopettaja, Tampereen yliopisto
- Maiju Paananen, Tenure track –tutkija, Tampereen yliopisto

1.1.2 Varhaiskasvatuksen lähipalvelutyöryhkin työskentely

Varhaiskasvatuksen lähipalvelutyöryhki kokoontui etäyhteyksin yhteensä neljä kertaa (29.11.2021, 19.1.2022, 7.2.2022 ja 10.3.2022). Lisäksi varhaiskasvatuksen lähipalvelu ja lähikoulutyöryhki kokoontuivat kaksi kertaa yhdessä (30.9.2021 ja 18.3.2022).

Raportti on kirjoitettu ministeriössä virkamiestyönä.

Lähipalvelutyöryhki tarkasteli varhaiskasvatuksen lähipalvelua erityisesti tapana vähentää varhaiskasvatukseen osallistumisen esteitä ja siten yhdenvertaisuutta edistävänä.

Varhaiskasvatuksen lähipalvelutyöryhki on kuullut seuraavat asiantuntijapuheenvuorot:

- Paikalliset varhaiskasvatuksen politiikat ja niiden asemoituminen, Kirsti Karila, professori emerita, Tampereen yliopisto
- Viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilun arvioinnissa esiintulleita palveluohjaukseen ja osallistumisasteen paikalliseen vaihteluun liittyviä havaintoja ja johtopäätöksiä, Anna Siippainen, arviointiasiantuntija, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus
- Yksityinen varhaiskasvatus yhdenvertaisuuden näkökulmasta, Ville Ruutiainen, väitöskirjatutkija, Jyväskylän yliopisto
- Varhaiskasvatukseen osallistumisen esteet - mitä niistä tiedetään?, Salla Fjällström, väitöskirjatutkija, Tampereen yliopisto
- Varhaiskasvatuksen lähipalveluperiaate Helsingissä, Petteri Räisänen, johtava tietosuunnittelija, Helsingin kaupunki.

1.2 Perusopetuksen lähikoulutyöryhki

1.2.1 Tehtävät ja jäsenet

Opetus- ja kulttuuriministeriön Oikeus oppia –ohjelmaan kuuluva koulutuksellisen tasa-arvon työryhmä nimesi työryhkin valmistelemaan ehdotuksen lähipalvelu- ja lähikouluperiaatteen toteutumisen vahvistamisesta varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa.

Työryhki huomioi työssään varhaiskasvatusta sekä perusopetuksen osalta koulujen eriytymistä koskevat tutkimustulokset ja suositukset, varhaiskasvatuksen ja opetuksen saatavuutta ja saavutettavuutta kaupunkien sisällä koskevat muutokset sekä varhaiskasvatuksen, koulun ja lähinaapuruston vuorovaikutuksen ja luottamuksen vahvistamiseen liittyviä kysymyksiä.

Perusopetuksen lähikoulutyöryhkin tehtävänä oli

- tarkastella lähikouluperiaatteen käsitteellisiä ja juridisia näkökulmia
- kartoittaa paikallisia parhaita käytänteitä lähikoulujen houkuttelevuuden ja saavutettavuuden parantamiseksi.

Kartoitukseen sisältyy näkökulmia koulujen toimintakulttuurista, painotetun opetuksen järjestämisestä kunnissa sekä painotetun opetuksen organisoimisesta ja toteuttamisesta koulujen sisällä. Tarkastelussa ovat mukana kouluvalintakäytänteet ja niistä tiedottaminen sekä valinnaisuuteen liittyvät paikalliset periaatteet.

Työryhkin oli myös tarkoitus tehdä aiheeseen liittyvä esitys. Esityksen tuli sisältää arvio ja toimenpide-ehdotukset

- lähikouluperiaatteen vahvistamiseksi toteutettavista toimenpiteistä sekä valtakunnallisella että paikallisella tasolla
- mahdollisista päivitystarpeista perusopetuksen lainsäädännön osalta.

Perusopetuksen lähikoulutyöryhkin jäsenet:

- Opetusneuvos Erja Vitikka, OKM

- Opetusneuvos Leo Pahkin, OPH
- Erityisasiantuntija Mari Sjöström, Kuntaliitto
- Erityisasiantuntija Päivi Lyhykäinen OAJ
- Erityissuunnittelija Tuulia Tikkanen, Helsingin kaupunki
- Aluepäällikkö Hanna Välitähti, Helsingin kaupunki
- Opetuspäällikkö Tuija Räsänen, Jyväskylän kaupunki
- Professori Piia Seppänen, Turun yliopisto
- Projektitutkija Terhi Pasu, Turun yliopisto

1.2.2 Perusopetuksen lähikoulutyöryhmän työskentely

Perusopetuksen lähikoulu-työryhmä kokoontui etäyhteyksin yhteensä neljä kertaa (29.11.2021, 20.1.2022, 7.2.2022 ja 3.3.2022). Lisäksi varhaiskasvatuksen lähi-palvelu ja lähikoulutyöryhmä kokoontuivat kaksi kertaa yhdessä (30.9.2021 ja 18.3.2022). Raportti on kirjoitettu ministeriössä virkamiestyönä.

Työryhmän työn taustaksi toteutettiin Lähikouluperiaatteen toteutuminen perusope-tuksessa –tutkimushanke (Pasu & Seppänen 2022) ajalla 1.1.2022-30.6.2022. Tutkimushankkeessa tarkasteltiin paikallisia tuntiresurssi- ja opetussuunnitelmalli-sia ratkaisuja, jotka ovat yhteydessä painotetun opetuksen ja valinnaisuuden jär-jestämiseen. Tutkimushankkeessa toteutettiin lisäksi kirjallisuuskatsaus keskei-simmistä kansallisista tutkimustuloksista (vuodet noin 2015-2021) ja suosituksista lähikouluperiaatteen toteutumisesta, sisältäen näkökulmia koulujen toimintakult-tuureihin liittyvistä piirteistä sekä paikallisista käytänteistä lähikoulujen houkuttele-vuuden ja saavutettavuuden parantamiseksi.

2 Varhaiskasvatuksen lähipalveluperiaate yhdenvertaisuuden edistäjänä

2.1 Johdanto

Varhaiskasvatus on lapsen oikeus ja opinpolun ensimmäinen osa. Korkealaatuinen varhaiskasvatus hyödyttää siihen osallistuvia lapsia. Varhaiskasvatuksen tulee olla saavutettavaa eli sen tulee sijaita palvelun käyttäjien ulottuvilla ja palvelun tulee olla kohtuuhintaista. Varhaiskasvatuksessa ei toistaiseksi ole varsinaista lakiin kirjattua oikeutta saada palvelua nimenomaisesti lähipäiväkodista tai perhepäivähoidosta, vaikka varhaiskasvatusta järjestävälle kunnalle onkin annettu ohjeeksi pyrkiä järjestämään varhaiskasvatuspaikka läheltä palvelun käyttäjiä.

Suomessa varhaiskasvatuksen osallistumisaste on matalampi kuin muissa Pohjoismaissa. Varhaiskasvatukseen osallistumista haastavatkin erilaiset tekijät, kuten varhaiskasvatuspalvelujen riittävyyden haasteet, pitkät tai hankalat kuljetusmatkat, kotioidon suosiminen kunnassa, palveluverkon yksityistäminen ja siihen liittyvät saatavuusongelmat tai korkeat asiakasmaksut tai kuljetuskustannukset. Pienituloisten ja matalammin koulutettujen perheiden lapset sekä pienissä kunnissa asuvat lapset ovat useammin kotioidossa. Myös vanhempien ulkomaalaistaustaisuus tai yksinhuoltajuus näyttää olevan yhteydessä lapsen kotioidon kanssa. Varhaiskasvatus kuitenkin hyödyttää erityisesti haavoittuvammassa asemassa olevia lapsia ja tasaavat lasten lähtökohtia.

Varhaiskasvatuspaikan osoittaminen läheltä kotia helpottaisi lapsiperheiden arkea ja mahdollistaisi lapsen osallistumisen varhaiskasvatukseen. Tällä puolestaan voisi olla positiivista vaikutusta sekä lasten koulutuksellisen tasa-arvon vahvistumiselle että kiinnittymiselle lähiyhteisöön ja myöhemmin lähikouluun. Heikompiosaisilla alueilla ja hauraammasta perhetaustasta tulevien lasten osallistuminen varhaiskasvatukseen näyttäytyy erityisen tärkeänä. Varhaiskasvatuksen lähipalveluperiaatteen kehittäminen yhtenäiseen suuntaan esi- ja perusopetuksen lähikouluperiaatteen kanssa esimerkiksi takaamalla perheille varhaiskasvatuspaikka oman lähikoulun oppilasalueella, vahvistaisi lapsen opinpolun eheyttä varhaiskasvatuksesta alkaen.

2.2 Lainsäädäntö ja rahoitus

2.2.1 Varhaiskasvatus

Varhaiskasvatuslaissa (540/2018, 5 §) säädetään kunnan velvollisuudesta järjestää varhaiskasvatusta siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Kunta voi järjestää varhaiskasvatuspalvelut joko itse tai yhdessä toisen kunnan tai kuntayhtymän kanssa. Kunta vastaa rahoituksesta myös tilanteessa, jossa järjestämisvastuu on siirretty toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle (410/2015, 8 §). Kunta voi myös hankkia palveluja yksityiseltä palveluntuottajalta ostopalveluna tai siten, että palvelun käyttäjälle annetaan palveluseteli (569/2009). Varhaiskasvatuslain 5.4 §:ssä säädetään myös, että kunnan on pyrittävä järjestämään varhaiskasvatusta lähellä palvelun käyttäjiä ottaen huomioon asutuksen sijainti ja liikenneyhteydet. Varhaiskasvatusta suunniteltaessa, järjestettäessä tai tuotettaessa ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu (4 §). Oikeus varhaiskasvatukseen päiväkodissa tai perhepäivähoidossa alkaa sen kalenterikuukauden alusta, jona lapsi täyttää yhdeksän kuukautta ja jatkuu oppivelvollisuuden alkuun saakka. Varhaiskasvatusta järjestetään huoltajan hakemuksesta. Varhaiskasvatuksen toimintamuotoja ovat päiväkodissa järjestettävä päiväkotitoiminta, perhepäivähoito sekä avoin varhaiskasvatus. Varhaiskasvatusta on mahdollisuuksien mukaan järjestettävä lapsen vanhemman tai muun huoltajan toivomassa muodossa.

Varhaiskasvatuksen lähipalveluperiaatetta voidaan tarkastella eri näkökulmista. Sellaisia ovat muun muassa lähitulevaisuuden väestökehitykseen liittyvät haasteet, kuituvien alueiden palvelutarjonta sekä lapsen varhaiskasvatukseen osallistumisen esteet.

Varhaiskasvatuksessa voidaan antaa palvelun käyttäjälle sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain (569/2009) mukainen palveluseteli. Kunta tai kuntayhtymä on velvollinen suorittamaan yksityiselle palveluntuottajalle korvausta vain osoittamiensa henkilöiden käyttämistä lasten varhaiskasvatuspalveluista ja palveluseteliä käytettäessä hyväksymälleen yksityiselle palveluntuottajalle enintään palvelusetelin arvoon saakka.

Kunnan on pyrittävä järjestämään varhaiskasvatusta lähellä palvelun käyttäjiä ottaen huomioon asutuksen sijainti sekä liikenneyhteydet. Päiväkodin toiminta kalenterivuoden aikana ja aukioloaika vuorokaudessa on järjestettävä paikallisen tarpeen mukaan.

Varhaiskasvatuksen henkilöstön kelpoisuudet, henkilöstörakenne ja –mitoitus on kirjattu varhaiskasvatuslakiin (luku 6). Varhaiskasvatuksessa opettajille ei ole määriteltä

kielitaitovaatimuksia toisin kuin esi- ja perusopetuksessa. Varhaiskasvatuksen opettajista on tällä hetkellä pulaa kaikkialla Suomessa. Varhaiskasvatuksen opettajakoulutukset aloituspaikkoja on lisätty viime vuosina, mutta silti esimerkiksi pääkaupunkiseudulla pula kelpoisista opettajista on huolestuttava. Kelpoisen henkilöstön puute vaarantaa varhaiskasvatuksen korkean laadun ja vaikuttavuuden. Yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallista on myös se, että isoilla kaupunkiseuduilla pula opettajista on suurempi alueilla, jossa työ on kuormittavampaa.

2.2.1.1 Varhaiskasvatuksen henkilöstön mitoitus ja kelpoisuudet

Kunnan, kuntayhtymän ja yksityisen palveluntuottajan on huolehdittava, että varhaiskasvatuksessa on riittävä määrä varhaiskasvatustilaisissa säädettyä eri kelpoisuusvaatimukset täyttävää henkilöstöä, jotta varhaiskasvatukselle säädetty tavoitteet voidaan saavuttaa ja jotta myös vammaisten ja muiden lasten tuen tarpeisiin vastataan. Kunnan käytettävissä on oltava varhaiskasvatuksessa esiintyvää tarvetta vastaavasti varhaiskasvatuksen erityisopettajan palveluja. Lisäksi varhaiskasvatuksessa voi olla lasten tarpeet ja varhaiskasvatuksen tavoitteet huomioiden myös muuta henkilöstöä. Päiväkodilla tulee olla toiminnasta vastaava johtaja.

Varhaiskasvatuksessa voi työskennellä varhaiskasvatuksen opettajia, varhaiskasvatuksen sosionomeja, varhaiskasvatuksen lastenhoitajia, varhaiskasvatuksen erityisopettajia, perhepäivähoitajia sekä päiväkodin johtajia. Näille ammattiryhmille on kirjattu varhaiskasvatustilaisiin kelpoisuusvaatimukset (varhaiskasvatustilaislaki 26-31 §).

Varhaiskasvatuksen opettajan tehtäviin kelpoisuusvaatimuksena on vähintään kasvatustieteen kandidaatin tutkinto, johon sisältyy varhaiskasvatuksen tehtäviin ammatillisia valmiuksia antavat opinnot, joista voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella, tai jota on täydennetty mainituilla opinnoilla.

Kelpoisuusvaatimuksena varhaiskasvatuksen sosionomin tehtäviin on vähintään sosiaali- ja terveysalan ammattikorkeakoulututkinto, johon sisältyvät varhaiskasvatukseen ja sosiaalipedagogiikkaan suuntautuneet vähintään 60 opintopisteen laajuiset opinnot, joista voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella, tai sosionomin tutkinto, jota on täydennetty mainituilla opinnoilla.

Kelpoisuusvaatimuksena varhaiskasvatuksen lastenhoitajan tehtävään on kasvatusta ja ohjausalan perustutkinto, sosiaali- ja terveysalan perustutkinto tai muu vastaava soveltuva tutkinto, joihin sisältyy tai joita on täydennetty riittävän laajoilla lasten hoidon, kasvatuksen ja opetuksen tutkinnon osilla.

Kelpoisuusvaatimuksena perhepäivähoitajan tehtäviin on tehtävään soveltuva ammatitutkinto tai muu alalle soveltuva koulutus.

Kelpoisuusvaatimuksena varhaiskasvatuksen erityisopettajan tehtäviin on joko kelpoisuus varhaiskasvatuksen opettajan tehtävään, jonka lisäksi on suoritettu erityisopetuksen tehtäviin ammatillisia valmiuksia antavat opinnot, joista säädetään valtioneuvoston asetuksella tai kasvatustieteen maisterin tutkinto pääaineena erityispedagogiikka (varhaiserityisopettajan koulutus).

Päiväkodin johtajien kelpoisuusvaatimukset ovat osittain muuttuneet varhaiskasvatuslain uudistamisen yhteydessä 2018 ja kokonaisuudessaan ne tulevat voimaan 1.1.2030. Lain voimaantullessa päiväkodin johtajina toimineet henkilöt saivat lain siirtymäsäännöksen suojaa siten, että he ovat kelpoisia tietyin edellytyksin toimimaan päiväkodin johtajana myös vuoden 2030 jälkeen. 1.1.2030 kelpoisuusvaatimuksena päiväkodin toiminnasta vastaavan johtajan tehtävään on kelpoisuus varhaiskasvatuksen opettajan tai sosionomin tehtävään ja vähintään kasvatustieteen maisterin tutkinto sekä riittävä johtamistaito.

2.2.1.2 Varhaiskasvatuksen rahoitus

Varhaiskasvatuksen kustannukset rahoitetaan valtionosuudella, kunnan rahoitusosuudella sekä asiakasmaksuina kerättävillä tuloilla. Varhaiskasvatuslain (60 §) mukaan kunnan järjestämään toimintaan sovelletaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia (1704/2009). Kunnan on osoitettava voimavaroja valtionosuuden perusteena olevaan lasten varhaiskasvatukseen. Valtionosuus perustuu ikäluokittaiseen asukasmäärään sekä muihin valtionosuuslaissa määriteltyihin kriteereihin. Valtionosuuden määräytymisessä otetaan huomioon muun muassa kunnan työttömien osuus, vieraskielisten osuus, kaksikielisyys, saaristoisuus sekä asukkaiden koulustausta. Kunnille myönnetään valtionosuuksiin lisäosia syrjäisyyden ja työpaikkaomavaraisuuden perusteella. Saamelaiden kotiseutualueen kunnille myönnetään saamenkielisuuden perusteella lisäosa, joka määräytyy valtionosuuslain 28 §:n mukaisesti. Valtiovarainministeriö myöntää kunnalle valtionosuuden sekä päättää verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta. Valtionosuus ei siis seuraa tarkasti tiettyä ihmisryhmää eikä sitä voida kohdentaa tiettyyn käyttötarkoitukseen, vaan kunta päättää valtionosuuden käyttämisestä. Valtionosuusrahoituksen piiriin kuuluvat ne lapset, joilla on kotikunta.

Valtionavustusta voidaan myöntää kunnille ja kuntayhtymille myös investointeihin siten kuin valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain 44 §:n 1 momentin mukaan muun muassa varhaiskasvatuslain ja perusopetuslain mukaisen toiminnan kehittämistä, kokeilua ja toiminnan käynnistämistä varten,

toimintaan liittyviä tarpeellisia erityistehtäviä varten tai koulutuspoliittisten tavoitteiden toteuttamiseksi voidaan myöntää valtionavustusta valtion talousarviossa tarkoitukseen osoitetun määrärahan rajoissa

2.2.2 Esiopetus

Esiopetuksen järjestämisestä säädetään perusopetuslaissa (628/1998, 4 §). Kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville lapsille oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Jos esiopetusta järjestetään päiväkodissa tai perhepäiväkodissa, esiopetukseen sovelletaan lisäksi mitä varhaiskasvatuslaissa tai sen nojalla asetuksella säädetään. Kunta voi järjestää tässä laissa tarkoitettut palvelut itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa tai hankkia ne perusopetuksen järjestäjältä (perusopetuksen järjestäjistä ks. perusopetuslaki 628/1998, 7 § ja 8 §). Kunta voi hankkia esiopetuspalvelut myös muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Kunta vastaa siitä, että sen hankkimat palvelut järjestetään lain mukaisesti.

Opetus tulee kunnassa järjestää siten, että esiopetuksen oppilaiden matkat ovat asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämispaikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä. Kunta osoittaa oppivelvolliselle ja muulle tässä laissa tarkoitettua opetusta saavalle lähikoulun tai muun soveltuvan paikan, jossa tämän perusopetuslain 4 §:n 1 ja 2 momentin mukaisesti annetaan opetusta sellaisella oppilaan omalla kielellä, jolla kunta on velvollinen opetusta järjestämään.) Esiopetusta järjestettäessä tulee lisäksi ottaa huomioon, että opetukseen osallistuvilla lapsilla on mahdollisuus käyttää varhaiskasvatuspalveluita. (Perusopetuslaki, 6 §.). Suurin osa esiopetusikäisistä osallistuu päivän aikana sekä esiopetukseen että sen lisäksi annettavaan varhaiskasvatukseen.

Perusopetuslaissa (32 §) säädetään myös maksuttomasta kuljetuksesta. Jos perusopetusta saavan oppilaan koulumatka on viittä kilometriä pitempi, oppilaalla on oikeus maksuttomaan kuljetukseen. Jos esiopetusta saavan oppilaan matka kotoa esiopetukseen tai varhaiskasvatuslaissa tarkoitettua varhaiskasvatuksesta esiopetukseen on viittä kilometriä pitempi, oppilaalla on vastaavasti oikeus maksuttomaan kuljetukseen kotoa suoraan esiopetukseen tai varhaiskasvatuksesta esiopetukseen ja esiopetuksesta kotiin tai varhaiskasvatukseen. Perusopetusta tai esiopetusta saavalla oppilaalla on oikeus maksuttomaan kuljetukseen myös silloin, kun edellä tarkoitettu matka oppilaan ikä ja muut olosuhteet huomioon ottaen muodostuu oppilaalle liian vaikeaksi, rasittavaksi tai vaaralliseksi. Maksuttoman kuljetuksen vaihtoehdona on oppilaan kuljettamista tai saattamista varten myönnettävä riittävä avustus. Silloin kun esiopetuksen oppilaalle järjestetään maksuton kuljetus, oppilaan päivittäinen koulumatka odotuksineen saa kestää enintään kaksi ja puoli tuntia. Jos oppilas otetaan muuhun kuin

lähikouluun tai opetuksen järjestämispaikkaan, oppilaaksi ottamisen edellytykseksi voidaan asettaa, että huoltaja vastaa oppilaan kuljettamisesta tai saattamisesta aiheutuvista kustannuksista. Kuljetusta odottavalle oppilaalle on järjestettävä mahdollisuus ohjattuun toimintaan.

2.2.2.1 Esiopetusta antavan opettajan kelpoisuus

Esiopetusta on kelpoinen antamaan henkilö, joka on kelpoinen antamaan luokanopetusta (865/2005). Opetusryhmälle, johon ei kuulu perusopetusta saavia oppilaita, esiopetusta on kelpoinen antamaan myös henkilö, joka on suorittanut soveltuvan kasvatustieteen kandidaatin tutkinnon ja tutkintoon sisältyvinä tai erillisinä joko yliopistojen tutkinnoista annetun valtioneuvoston asetuksen 19 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen opintojen tai kasvatustieteellisen alan tutkinnoista ja opettajankoulutuksesta annetun asetuksen 11 §:ssä tarkoitettujen 35 opintoviikon laajuiset ammatillisia valmiuksia antavat opinnit tai lastentarhanopettajan tutkinnon.

2.2.2.2 Esiopetuksen rahoitus

Esiopetuksen kustannukset rahoitetaan valtionosuudella ja kunnan rahoitusosuudella. Esi- ja perusopetuksen valtionosuusjärjestelmä muodostuu valtiovarainministeriön hallinnoimasta peruspalvelujen valtionosuudesta ja esi- ja perusopetuksen kotikuntakorvauksista sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoimasta opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudesta. Kuntien lisäksi rahoitusjärjestelmä kattaa myös yksityiset koulutuksen järjestäjät ja kuntayhtymät.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuusrahoitus perustuu kunnan ikäluokkien asukasmääriin ja ikäluokkien asukasta kohti määrättyihin perushintoihin sekä kunnan olosuhteisiin perustuviin lisäyksiin ja lisäosiin. Kotikuntakorvaus määräytyy kunnan esi- ja perusopetuksen laskennallisten kustannusten perusteella erikseen 6, 7—12 ja 13—15-vuotiaiden osalta. Valtiovarainministeriö päättää vuosittain kunkin kunnan kotikuntakorvauksen perusosasta. Kotikuntakorvaukset otetaan huomioon valtionosuuksien maksamisen yhteydessä keskitetysti.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009) säädetään esi- ja perusopetuksen sellaisten toimintojen rahoituksesta, joita ei rahoiteta valtiovarainministeriön hallinnoimalla ikäluokkapohjaisella valtionosuudella.

2.3 Varhaiskasvatuspalvelujen yhdenvertaisuuteen liittyviä näkökulmia

2.3.1 Paikalliset varhaiskasvatuksen politiikat ja niiden asemoituminen

Professori Kirsti Karilan puheenvuoro pohjautui Childcare-hankkeessa tehtyyn tutkimukseen vuosina 2015-2021. Tänä aikana varhaiskasvatuksessa on tapahtunut paljon muutoksia, jotka ovat heijastuneet myös paikallisiin politiikkoihin (mm. subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajausta vuonna 2016 ja rajauksen purku vuonna 2018).

Paikalliset varhaiskasvatuksen politiikat ovat luonnollisesti suhteessa valtakunnan politiikkaan. Samanlaisuutta lisäävät yhtenäinen lainsäädäntö, kansallisen tason varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen opetussuunnitelmat, kulttuuristen ajattelutapojen muutokset sekä kansallisen tason politiikkatoimet ja niihin liittyvä dynamiikka. Erilaisuutta puolestaan lisäävät kuntien itsehallinto ja paikallisen päätösvallan suhteellinen vahvuus, paikalliset väestötilanteet, elinvoima ja maantiede, paikallisesti suodattavat kulttuuriset ajattelutavat: erilaisia elämäntapoja eri puolilla suomea sekä paikallisen tason politiikkatoimet ja niihin liittyvä dynamiikka.

Vanhempien tekemät lastenhoidon ratkaisut ovat moninaiset ja niihin vaikuttavat sekä vanhempien omat arvostukset että paikalliset politiikat. Myös vallitsevat arvostukset ohjaavat lastenhoidon polkuja, sekä vanhempien tekemissä ratkaisuissa että paikallisissa politiikoissa. Arvostukset suodattavat maantieteellisen alueen sekä paikallisen kulttuurin ja elämäntavan läpi ja ovat paikallisten politiikkojen taustalla: suositaanko tiettyä varhaiskasvatuksen toimintamuotoa, maksetaanko kotihoidon kuntalisää, pidetäänkö varhaiskasvatusta ensisijaisesti lapsen vai huoltajien oikeutena. Childcare-tutkimushankkeessa havaittiin, että edellä mainitut arvostukset ylittivät kunnallisessa päätöksenteossa puoluerajoja. Lastenhoidon polkujen muotoutumisessa vanhempien toiminta on olennaista, joten vanhempien käytettävissä olevat resurssit ovat keskeisiä. Tällaisia resursseja ovat muun muassa vanhempien verkostot, vanhemman sosioekonominen asema sekä vanhemman työmarkkina-asema.

Lapsiperheiden ja lasten hyvinvointia kunnassa määrittävät muun muassa julkinen liikenne, asuinaluesuunnittelu, palveluverkosto, leikkiympäristöt, lastenkulttuuri sekä terveyspalvelut. Varhaiskasvatuksen lähipalveluperiaate on vain pieni osa tätä kokonaisuutta ja kunnan tasolla vain pieni osa strategista kehittämistä. Kuntien strategisessa suunnittelussa tulisi lähteä siitä, että vältetään siiloutumista ja kokonaisuutta

hallitaan asiakkaan näkökulmasta mielekkäästi. Vielä jää nähtäväksi, mitä hyvinvointialueet tähän kokonaisuuteen tuottavat. Monenlaiset perheeseen ja lapseen liittyvät tekijät, kodin arvostukset sekä olemassa olevien palvelujen tarjonta heijastuvat vanhempien varhaiskasvatus- ja lastenhoitoratkaisuihin. Vanhemmat pyrkivät vähentämään lasten elämään liittyviä vertikaalisia ratkaisuja esimerkiksi ennakoimalla koulu-polkuja ja tekemällä asuinpaikkaan liittyviä ratkaisuja ennen lapsen siirtymistä kouluun. Paikalliset lastenhoidon tuet ja varhaiskasvatuksen palvelut sekä vanhempien sosioekonomiset tekijät määrittävät sitä, kuinka paljon vanhemmilla on mahdollisuuksia vaikuttaa lapsen varhaiskasvatuspolkuun.

Paikalliset varhaiskasvatuksen politiikat muotoutuvat vaihtelevista tulkinnoista oman kunnan tyypillisistä asukkaista ja heidän jakamistaan arvoista ja elämäntavoista, varhaiskasvatuksen tehtävistä, kodin ja julkisten (ml. kunnalliset ja yksityiset päiväkodit) instituutioiden merkityksestä pikkulapsen kasvatuksessa, varhaiskasvatuksen eri muotojen tehtävistä ja sopivuudesta eri-ikäisille ja erilaisille lapsille sekä yksityisen tai julkisen varhaiskasvatuksen asemasta ja velvoitteista.

Koko kunnan strategia on merkityksellinen lapsen ja lapsiperheiden sekä varhaiskasvatuksen ja lastenhoitoratkaisujen kannalta. Lastenhoidon ja varhaiskasvatuksen paikallisen politiikan rakentuminen koko kunnan strategiassa on niin ikään merkittävää: siiloutuvatko erilaiset lapsiperheiden asemaan vaikuttavat tekijät vai suunnitellaanko niitä yhdessä? Entä huomioidaanko paikallisella tasolla esimerkiksi kansallisen lapsistrategian ajattelutapoja? Kunnan strategia voi olla myös vetovoimatekijä: lapsi- ja perhemyönteisessä kunnassa pyritään aktiivisesti sellaisiin strategisiin ratkaisuihin, jotka lisäävät lasten ja perheiden hyvinvointia, osallisuutta ja luottamusta.

2.3.2 Viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilun arvioinnissa esiin tulleita palveluohjaukseen ja osallistumisasteen paikalliseen vaihteluun liittyviä havaintoja ja johtopäätöksiä

Arviointiasiantuntijatuntija Anna Siippainen esitteli Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen toteuttamaa arviointia viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen hankkeesta. Suomessa kokeiltiin vuosina 2018-2021 maksutonta varhaiskasvatusta viisivuotiaille. Kokeiluun osallistuvat kunnat tarjosivat viisivuotiaille 20 tuntia maksutonta varhaiskasvatusta. Kunnat saivat itse ilmoittautua mukaan kokeiluun. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) arvioi kokeilua. Kokeilun tarkoituksena oli selvittää, lisäisikö maksuttomuus lasten osallistumista varhaiskasvatukseen.

Myös Karvin arvioinnin mukaan lasten osallistuminen varhaiskasvatukseen kytkeytyy erilaisiin tekijöihin. Kansallisella tasolla tällaisia tekijöitä ovat olleet subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen, lapsiryhmäkoon kasvattaminen, varhaiskasvatuksen asiakasmaksut sekä lasten kotihoidon tuki. Kunnallisella tasolla tekijöitä ovat olleet varhaiskasvatuksen järjestämisen tavat ja maksuttomuus, palveluohjaus, lasten kotihoidon tuen kuntalisä ja perheille sen saamiseksi asetetut ehdot. Perheen tasolla vaikuttavia tekijöitä ovat olleet sosiodemografiset tekijät, kuten huoltajan koulutusaste, työtilanne ja syntymämaa, perheen tulot ja perhemuoto ja –rakenne, sekä huoltajien arviot varhaiskasvatuspalveluista. Huoltajien arviot koostuvat huoltajan näkemykseen varhaiskasvatuksen laadusta ja sen vaikuttavuudesta, etäisyydestä palveluihin, palveluiden vastaaminen perheiden tarpeisiin sekä varhaiskasvatukseen osallistumisen kulut ja piilokulut.

Karvin arvioinnin mukaan kokeilulla on ollut vaikutusta varhaiskasvatukseen osallistumisasteen nousuun kaikissa kunnissa, eniten niissä kunnissa, jotka ovat olleet mukana kaikki kolme kautta. Maksuttomuus on siis hyvä keino edistää varhaiskasvatukseen osallistumista. Jos varhaiskasvatuksesta halutaan osittain maksutonta, tulee perheille kohdistuvien varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen määräytymisperusteet yhdenmukaistaa.

Kotihoidon tuen kuntalisän paikalliset käytännöt tulee asettaa tarkasteluun. Vaikka kotihoidon tuki koskee suoraan niitä alle kolmevuotiaita lapsia, jotka eivät ole kunnallisessa varhaiskasvatuksessa, ne koskettavat välillisesti myös perheen vanhempia lapsia paikallisten kuntalisän ehtojen muodossa. Kuntalisän tyypillisin ehto sitä maksavissa kunnissa on, että kaikki perheen varhaiskasvatukseen lapset tulee hoitaa kotona. Tämä ehto on ristiriitainen lapsen subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden kanssa ja madaltaa lasten osallistumisastetta varhaiskasvatukseen.

Maksuttomuuden lisäksi varhaiskasvatukseen osallistumista edistää se, että varhaiskasvatuspalvelut kohtaavat joustavasti perheiden lastenhoitoon liittyvät tarpeet. Varhaiskasvatuksen palveluiden tulisi olla sellaisia, että kaikilla perheillä, jotka haluavat lapsensa osallistuvan varhaiskasvatukseen, olisi tähän mahdollisuus. Esimerkiksi varhaiskasvatuksen toimintamuotojen tai varhaiskasvatuksen ajankohdan rajaaminen (esim. vain arkisin klo 9.00-13.00) kunnan toimesta pitää osan perheistä pois palvelun piiristä. On hyvä huomioida, että kolmasosa pienten lasten vanhemmista tekee epätyypillistä työtä tai työtä epätyypillisiin aikoihin.

Kokeilussa kunnat kehittivät myös palveluohjaustaan. Kokeilukunnat olivat vertailukuntia aktiivisempia ottamaan yhteyttä perheisiin ja niissä jaettiin varhaiskasvatuspalveluista enemmän tietoa kunnan lapsiperhepalveluissa sekä sosiaalisessa mediassa. Kokeilukunnissa palveluohjauksesta oltiin aktiivisemmin yhteydessä myös niihin perheisiin, joissa huoltaja oli syntynyt muussa maassa kuin Suomessa. Ne perheet,

joissa huoltaja työskenteli tai opiskeli, olivat vähemmän yhteydessä palveluohjaukseen. Etenkin korkeakoulutetut huoltajat ilmoittivat, että palveluohjaus ei ole tarpeen siksi, että huoltajat tiesivät jo palvelusta ja tiesivät myös, mitä halusivat. Kokeilukuntien perheistä 64 prosenttia ja verrokkikuntien perheistä 49 prosenttia koki palveluohjauksen ohjanneen myönteisesti lasta varhaiskasvatuspalveluihin. Johtopäätös on, että myönteisellä ja aktiivisella palveluohjauksella voidaan tavoittaa pikkulapsiperheitä sekä vaikuttaa siihen, että perheet kokevat olevansa tervetulleita varhaiskasvatukseen.

Arvioinnissa ilmeni myös, että varhaiskasvatuksen korkeasta laadusta huolehtiminen edistää varhaiskasvatukseen osallistumista, sillä huoltajien näkemys varhaiskasvatuksen laadusta ja sen merkityksestä lapsen kasvuun ja oppimiselle oli yhteydessä osallistumiseen.

2.3.3 Yksityinen varhaiskasvatus yhdenvertaisuuden näkökulmasta

Väitöstutkimuksessaan Ville Ruutiainen tarkastelee varhaiskasvatuspalveluiden yksityistymistä ja markkinoistumista. Varhaiskasvatuksen instituutioita ja toisaalta varhaiskasvatuksen palvelujen markkinoistumista määritellään lainsäädännöllä. Yksityisen palveluntuotannon mahdollisuus voitontavoitteluun, taloudellinen tukeminen sekä säättäminen palvelujen sisällöstä, tavoitteista ja laadusta vaikuttavat siihen, minkälainen valikoituminen yksityisissä varhaiskasvatuspalveluissa on mahdollista. Kuntatasolla tehtävät ratkaisut muun muassa valittavan tukimallin ja sen ehtojen, kaavoituksen, ulkoistuspäätösten, yksityisen varhaiskasvatuksen tukemisen ja kannusteisiin vaikuttamisen muodossa synnyttävät valikoitumista. Perheiden varhaiskasvatusratkaisut määrittyvät usein sen perusteella, minkälaiselle asuinalueelle perhe on päätenyt ja mihin on mahdollisuuksia, minkälaisia taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia resursseja perheellä on käytettävissään, minkälaiset arvot, uskomukset ja asenteet ohjaavat valintoja sekä tietysti se, minkälaisia tarpeita ja toiveita perheellä on varhaiskasvatuspalvelulle.

Yksityinen palveluntuottajan osalta valikoitumista voivat tuottaa palvelun sijainti, hinnoittelu, maksulliset lisäpalvelut (esimerkiksi muskaritoiminta sitä haluaville), aukioloajat, valintakriteerit asiakkaille tai muu palvelun rajaaminen, painotukset, imago ja brändi sekä se, kenelle palvelu suunnataan. Aikaisemman tutkimuksen perusteella tiedetään, että erityisesti resursointia vaativaa tukea tarvitsevia lapsia on enemmän kunnallisissa varhaiskasvatuspalveluissa. Tuen tarpeen lisäksi valintaperusteita voivat olla esimerkiksi lapsen ikä tai lapsen tarve vuorohoitoon. Valintakriteereitä puolustetaan usein matalaan taloudelliseen tukeen tai sopimukseen kunnan kanssa. Toisaalta

yksityiset palveluntuottajat katsovat, että perheet, joissa on tukea tarvitseva lapsi, hakeutuvat itse nimenomaan kunnallisiin palveluihin. Perheiden valintoja saattavat selittää sekä yksityiseen että kunnalliseen palveluun hakeuduttaessa perheen uskomukset palvelun sisällöstä ja laadusta sekä perheen saama palveluohjaus.

Perheen sosioekonominen asema eli tulotaso, huoltajien koulutustaso ja syntymämaa saattavat myös selittää palveluihin valikoitumista. Kun yksityistä varhaiskasvatusta tuetaan yksityisen hoidon tuella, pieni- ja keskituloiset perheet ovat yliedustettuna julkisessa varhaiskasvatuksessa ja hyvätuloiset yksityisessä. Yksityisen hoidon tuki on varsin jäykkä eikä sen suuruudessa ole samanlaista progressiota kuin palvelusetelissä. Yksityisen hoidon tuki myös mahdollistaa joustavamman palvelun hinnoittelun, joka yleensä näkyy korkeampina asiakasmaksuina.

Huoltajien koulutustaso vaikuttaa yksityisiin varhaiskasvatuspalveluihin hakeutumisessa riippumatta siitä, tuetaanko palvelua yksityisen hoidon tuella vai palvelusetelillä. Matalasti koulutetut ovat yliedustettuna julkisessa varhaiskasvatuksessa, korkeasti koulutetut yksityisissä. Korkeammin koulutetuilla huoltajilla on erilaiset kulttuuriset resurssit valintoja tehdessään. Kansainvälisissä tutkimuksissa on havaittu, että perheet, joilla on enemmän kulttuurisia resursseja käytettävissään, pitävät varhaiskasvatuksen roolia merkittävämpänä lapsen kannalta. Muita selittäviä tekijöitä ovat mielikuvat (symbolinen arvo), asuinalueen mahdollinen segregatio sekä kaavoitus.

Valikoitumiseen saattaa kytkeytyä yhdenvertaisuutta rapauttavia piirteitä. Jos kunnallinen ja yksityinen palveluntuotanto eriytyvät asiakaskunnaltaan, sisällöltään ja laadultaan, varhaiskasvatus alkaa koulutuksellisen tasa-arvon edistämisen sijaan voimistaa epätasa-arvoa. Julkinen sääntely tuottaa yhdenmukaisuutta. Suomessa ei ainakaan toistaiseksi ole näyttöä siitä, että laatu olisi eriytynyt: julkinen ja yksityinen varhaiskasvatus ovat prosessitasolla yhtä laadukkaita. Kansainvälinen tutkimus indikoi, että voittoa tavoitteleva yksityinen varhaiskasvatus saattaa olla heikompileatuista kuin julkinen varhaiskasvatus. Huoltajat ovat monesti tyytyväisiä yksityisiin varhaiskasvatuspalveluihin, mutta siitä ei voi tehdä johtopäätöstä laadusta. Ruotsalaisen tutkimuksen mukaan korkeammin koulutetut huoltajat valitsevat enemmän yksityistä varhaiskasvatusta, johon ovat valmiita panostamaan myös omia resurssejaan. Tyytyväisyyttä selittääkin enemmän se, että huoltaja osallistuu itsekkin tavalla tai toisella yksityisen palveluntuottajan toimintaan.

Huoltajien taloudelliset, kulttuuriset ja sosiaaliset resurssit määrittävät lapsen elämämpiiriä. Valikoituminen eri palveluihin saattaa tuottaa segregoitumista, joka jatkuu varhaiskasvatuksen jälkeen esi- ja perusopetuksessa. Jos varhaiskasvatuspalvelujen asiakaskunnat eriytyvät, ongelmat jakautuvat julkisen ja yksityisen palveluntuotannon välillä. Tässä kehityksessä saattaa piillä se riski, että perheen sosioekonomiseen asemaan liittyvät ongelmat keskittyvät.

Tällä hetkellä on merkkejä siitä, että varhaiskasvatus jäsentyy yhteiskunnallisessa puheessa investointina yksittäisen lapsen kilpailukykyyn. Tämä lisää kiinnostusta varhaiskasvatukseen, jossa on esimerkiksi kielipainotus. Huoltajat, joilla on hyvät taloudelliset, kulttuuriset ja sosiaaliset resurssit, hakeutuvat yksityisiin varhaiskasvatuspalveluihin, joissa lapsen kilpailukykyä huolehditaan painotuksin ja maksullisin lisäpalveluin.

2.3.4 Varhaiskasvatukseen osallistumisen esteet - mitä niistä tiedetään?

Salla Fjällström on väitöstudiosuksessaan tarkastellut varhaiskasvatukseen osallistumisen paikallisia esteitä. Tutkimuksellisenä näkökulmana on varhaiskasvatukseen osallistumisen alueellinen ja sosioekonominen eriytyminen, joka saattaa lisätä lasten ja perheiden osallistumismahdollisuuksien eriarvoistumista. Nämä ilmenevät alueellisesti eroina varhaiskasvatuksen osallistumisasteessa, kotihoidon tuen käyttäjien sosioekonomisissa eroissa sekä kuntien varhaiskasvatuspolitiikkojen erilaistumisessa. Tutkimus on kohdistunut noin neljävuotiaisiin lapsiin ja siinä on huomioitu erityyppiset asuinalueet.

Kansainvälisissä tutkimuksissa on havaittu, että varhaiskasvatus on tärkeää ja hyödyllistä erityisesti keskimääräistä heikommassa sosioekonomisessa asemassa olevien perheiden lapsille. Tutkimusnäytön valossa ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista keskittyä yksittäisiin perheisiin, sillä silloin huomio kääntyy pois erilaisista rakenteellisista ratkaisuista, jotka tuottavat tiettyjä valintoja. Varhaiskasvatukseen osallistumattomuuden taustalla voi olla erilaisia paikallisia esteitä. Tutkimuksissa on havaittu myös perheen sosioekonomisen aseman yhteys varhaiskasvatukseen osallistumiseen.

Kansainvälisissä tutkimuksissa on havaittu myös, että osallistumisen esteet kytkeytyvät usein varhaiskasvatuspalvelujen saatavuuteen ja saavutettavuuteen, kustannuksiin sekä soveltavuuteen perheille. Kuljetusmatkat, -kustannukset ja kuljettamiseen käytettävä aika muodostavat kokonaisuuden, joka muodostaa osalle perheistä osallistumisen esteen. Varhaiskasvatukseen osallistumiseen voi myös syntyä piilokustannuksia: jos varhaiskasvatuspaikka on etäällä eikä käytettävissä ole julkista liikennettä, perheeseen tarvitaan auto tai kaksi autoa. Jos perhe saa kotihoidon tukea varhaiskasvatuksessa olevan lapsen alle kolmevuotiaasta sisaruksesta, perhe menettää kotihoidon tuen kuntalisän. Perheelle voi myös muodostua velvollisuus avata perheenjäsenen terveystietoja tai taloudellista tilannetta, joka siis muodostaa symbolisen kustannuksen varhaiskasvatukseen pääsemiseksi.

Kulttuuriset ajattelutavat varhaiskasvatuksen yhteiskunnallisista tehtävistä ja palvelujen käyttäjistä tuottavat oikeutuksia ja ehtoja osallistumiselle. Varhaiskasvatuksen käyttäjiä kategorisoidaan, esimerkiksi työssäkäyvät ja kotona olevat vanhemmat, 'huolta herättävät' ja 'huolta herättämättömät' perheet, tavalliset ja 'monimuotoiset' perheet, ja tämä tuottaa osalle palvelun käyttäjistä tarpeen erityisesti perustella lapsen varhaiskasvatukseen osallistumisen oikeutusta.

Asuinalue on yhteydessä varhaiskasvatukseen osallistumiseen. Päiväkoti- ja perhepäivähoitomuotoiseen varhaiskasvatukseen osallistuminen on tyypillisempää kaupunkialueilla ja maaseudun paikalliskeskuksissa kuin harvemmin asutulla maaseudulla tai maaseudun ja kaupunkiseudun välivyöhykkeellä. Päiväkotimuotoiseen varhaiskasvatukseen osallistuminen on tyypillisempää korkean sosioekonomisen statuksen postinumeroalueilla. Perheen sosioekonominen asema ei ole asuinpaikan ja perheeseen liittyvien tekijöiden kokonaistarkastelussa yhteydessä varhaiskasvatukseen osallistumiseen. Sen sijaan lastenhoidon rahallisten tukien saaminen sekä mielikuvat varhaiskasvatuksen laadusta ovat yhteydessä osallistumiseen. Lähipalveluperiaatteen näkökulmasta onkin keskeistä, että asuinpaikkaan liittyvät tekijät (eli saatavuus ja saavutettavuus) vaikuttavat olevan keskeisimpiä varhaiskasvatukseen osallistumisen ratkaisuissa kuin perheen sosioekonominen asema itsessään.

2.3.5 Varhaiskasvatuksen lähipalveluperiaate Helsingissä

Petteri Räisänen esitteli Helsingissä käytössä olevaa lähipäiväkotiperiaatetta, joka on keskeinen toimintaa ohjaava periaate. Helsingin vuosien 2022-2025 kaupunkistrategian tavoitteita ovat mm. varhaiskasvatukseen osallistumisasteen nostaminen sekä segregatiokehityksen ehkäiseminen. Varhaiskasvatukseen lähipalveluperiaate tukee molempia tavoitteita. Strategian toimeenpano on aloitettu, mutta konkreettista toimitasuunnitelmaa ei vielä ole. Helsingissä on aloitettu varhaiskasvatukseen, esi- ja perusopetuksen palveluverkon tarkastelu pari vuotta sitten. Tarkoituksena on yhtenäistää palvelunsaamisen periaatteita ja palvelualueita eli vahvistaa opintopolkuajattelua ja ottaa varhaiskasvatukseen mukaan. Helsingissä on perinteisesti ollut vahva lähikouluperiaate, joka on liittynyt kaupunkirakenteen tasapuolisen kehityksen tukemiseen. Kuitenkin Helsingissä kaupunkiosien eriytyminen on voimistunut. Tämä näkyy siten, että kaikkiin päiväkoteihin ei ole yhtä helppoa saada kelpoista varhaiskasvatukseen henkilöstöä. Myös varhaiskasvatukseen osallistumisaste vaihtelee alueittain: sosioekonomisesti heikommilla alueilla varhaiskasvatukseen osallistutaan vähemmän.

Varhaiskasvatukseen osallistumista lisää mitä lähempää kotia perhe saa varhaiskasvatuspaikan. Lähipalveluna saatu varhaiskasvatuspaikka vähentää lasten varhaiskasvatuksen poissaoloja ja vahvistaa lapsen kiinnittymistä ryhmään. Jos lapsi saa ensimmäisen varhaiskasvatuspaikan läheltä kotia, se vähentää myös varhaiskasvatuspaikkojen vaihtamista ja lapsen vuorovaikutussuhteiden katkeamista.

Helsingissä lähipäiväkotiperiaatteen toteutumista on edistetty lukuisin toimenpitein. Varhaiskasvatuspaikan myöntämisen perusteissa yhtenä periaatteena on, että lapselle myönnetään tarkoituksenmukainen paikka kotia lähellä olevaan varhaiskasvatuksen toimipaikkaan, huomioiden varhaiskasvatuksen toimipaikkojen paikkatilanne. Tämä tarkoittaa, että paikka tulee antaa aina lähinnä olevan päiväkodista, jossa on vapaita paikkoja. Matkan arvioinnissa käytetään Helsingin seudun liikenteen reittiop-paan mukaista lyhintä kävely tai julkisen liikenteen matkaa lapsen kotoa varhaiskasvatuksen toimipaikkaan. Lyhimmän matkan arvioinnissa huomioidaan perheen mahdollisten muiden lasten sijoittuminen muihin varhaiskasvatuksen toimipaikkoihin. Varhaiskasvatuspaikan saaminen läheltä kotia on perheille ja lapsille tärkeää arjen toimivuuden ja alueen yhteisöllisyyden näkökulmasta. Tällä hetkellä väestöennusteiden hyödyntämiseen liittyy ongelmia, mikä puolestaan heijastuu varhaiskasvatuspaikkatarpeen ennakkointiin. Tästä seuraa, että lähin varhaiskasvatuksen toimipaikka, jossa on vapaita paikkoja, voi olla varsin etäällä tai muutoin hankalan matkan päässä lapsen kotoa.

Asiakkaiden palveluohjaus, hakemusten käsittely ja paikkaehdotusten sekä päätösten teko on Helsingissä keskitetty palveluohjausyksikön palveluohjaajien tehtäviksi. Tämä keskittää työn tekemistä ja varhaiskasvatuspaikat katsotaan keskitetysti kaupungissa ja palvelua toteutetaan lähipalveluna. Varhaiskasvatusyksiköille jää enemmän aloitusvaiheessa aikaa perheiden ja lasten vastaanottamiseen varhaiskasvatukseen. Toisaalta palveluohjauksen keskittäminen mahdollistaa varhaiskasvatuspaikkatilanteen huomioinnin laajemmalla alueella, mutta toisaalta se vähentää päiväkodin johtajien mahdollisuuksia muodostaa lapsiryhmiä pedagogisin perustein.

Palveluverkkosuunnittelussa varhaiskasvatuksen, esiopetuksen ja perusopetuksen palveluja ja palvelutarvetta tarkastellaan yhdessä siten, että lapsen opinpolku varhaiskasvatuksesta perusopetukseen on sujuva ja että lähipäiväkoti- ja lähikouluperiaate toteutuvat mahdollisimman hyvin. Lisäksi suomenkielisen varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen muodostamalla yhteisillä alueilla tavoitellaan samanlaista palvelutarjontaa eri puolilla kaupunkia. Lähipäiväkotiperiaatteen toteutuminen ja yhdenmukainen palvelutarjonta ovat keinoja ehkäistä alueellista eriytymistä ja segregatiota. Palveluverkkosuunnittelussa palvelun järjestämisen ennakkoinnin ja riittävien palveluiden sekä niiden tarvitsemien tilojen näkökulmasta korostuu alueellisuus. Osa palveluista on tarkoituksenmukaista järjestää keskitettyinä alueellisina palveluina esimerkiksi kielikyöpy-, vuoroitopalvelu tai jokin muu erityispalvelu. Varhaiskasvatuksen

suunnitteluun vaikuttaa myös perheiden valinnat kuten yksityisen varhaiskasvatuksen tai kotihoidon tuen käyttö.

Helsingin kaupungin kasvatuksen ja koulutuksen toimiala rakentaa parhaillaan uutta asiointin tietojärjestelmää jonka avulla asiakas voi yhdestä paikasta, vuorovaikuttaisesti, hakeutua ja ilmoittautua kasvatuksen ja koulutuksen palveluihin, huolehtia omista tiedoistaan, valita ja seurata opintoja ja olla vuorovaikutuksessa käyttämiin palveluihin ja niihin liittyviin ajankohtaisiin asioihin. Asiointin tietojärjestelmää rakennetaan palvelu kerrallaan ja ensimmäinen osio koskee varhaiskasvatukseen hakemista sekä paikan saamista. Seurantatietoa hakemisen, paikan järjestämiseen ja paikan sijainnin toteutumisen suhteen tullaan uuden asiointin tietojärjestelmän kautta saamaan kehitystyön edetessä. Tiedon kautta haetaan lisää perusteita ja ymmärrystä siihen, miten lähipäiväkotiperiaate voidaan määrittää ja miten sen toteutumista tulee seurata.

2.4 Varhaiskasvatuksen lähipalveluperiaatteeseen liittyviä näkökulmia

2.4.1 Alueellinen eriytyminen

Suomessa tapahtuu tällä hetkellä alueellista eriytymistä sekä valtakunnallisella että paikallisella tasolla. Kunnat erilaistuvat ja toimintaympäristö muuttuu (mm. sote-uudistus). Suomessa on kuntia, joiden väestömäärä kasvaa ja joissa peruspalvelut pystytään turvaamaan, mutta toisaalta myös kuntia, joiden väestömäärä laskee ja syntyvyys on matalaa. Väestökijöiden lisäksi kuntien maantieteelliset ominaisuudet vaikuttavat: osassa kuntia maantieteelliset etäisyydet ovat pitkiä ja asutus on harvaa. Saaristokunnissa lisäksi liikkuminen palveluiden äärelle saattaa olla hankalaa. Maantieteellisen eriytymisen lisäksi Suomessa tapahtuu alueellista eriytymistä myös isompien kaupunkialueiden sisällä. Perheet pyrkivät vaikuttamaan lapsen koulupolkuun myös muuttamalla haluamalleen alueelle. Tämä on omiaan kiihdyttämään alueiden eriytymistä.

Kuntien eriytymiskehitys vaikuttaa myös kelpoisen henkilöstön saatavuuteen. Jos kelpoista henkilöstöä ei ole saatavilla, se vaikuttaa myös varhaiskasvatuksen laatuun ja vaikuttavuuteen. Kelpoista henkilöstöä on vaikeampi saada haastavammilla alueilla

oleviin varhaiskasvatuksen toimipaikkoihin. Tämän seurauksena alueilla, joilla hyödyn­ täisiin erityisen paljon varhaiskasvatuksesta, on heikommat mahdollisuudet tuottaa vaikuttavaa ja laadukasta varhaiskasvatusta.

Myös varhaiskasvatusmuodot näyttäisivät eriytyvän alueellisesti: osassa kuntia on ai­ noastaan perhepäivähoitomuotoista varhaiskasvatusta. Vaikka se on varmasti tie­ tyissä tapauksissa tarkoituksenmukaista, esimerkiksi kunnan vähäisen lapsimäärän tai välimatkojen vuoksi, perhepäivähoito ei välttämättä ole samalla laadullisella ja pe­ dagogisella tasolla kuin päiväkotimuotoinen varhaiskasvatus, jolloin myös sen vaikut­ tavuus voi jäädä matalammaksi. Childcare-hankkeessa saatiin näyttöä myös siitä, että huono-osaisemmillä alueilla on enemmän perhepäivähoitoa kuin päiväkodeissa toteu­ tettavaa varhaiskasvatusta. Tämä haastaa koulutuksellista yhdenvertaisuutta.

Selvityksessään Bernelius ja Huilla (2021) tarkastelivat suomalaisen peruskoulun ja varhaiskasvatuksen tasa-arvotilannetta huomioiden siinä sosiaalisen ja alueellisen eriytymisen aiheuttamia haasteita. Selvityksessä tarkasteltiin myös mahdollisuuksia tukea peruskouluja ja varhaiskasvatuksen toimipaikkoja. Selvityksen tuloksena oli, että sosiaalinen ja alueellinen eriytyminen haastaa perusopetus- ja varhaiskasvatus­ järjestelmän. Koulutuksellinen huono-osaisuus leimaa maantieteellisesti ja sosiaali­ sesti syrjään jääneiden alueiden kouluja ja nämä lasten yhdenvertaisuutta rapauttavat kehityskulut ovat nähtävissä jo varhaiskasvatuksesta alkaen. Myös osaamiserot ovat kasvaneet.

Lasten ja nuorten segregaatiota selvittävää tutkimusta ei ole tehty koko Suomen osalta, mutta suurimmissa kaupungeissa erilaisia päiväkoti- ja kouluikäisiä lapsia kos­ kevia tarkasteluja on tehty ja niiden perusteella voidaan sanoa, että alueellinen eriyty­ minen kaupunkien sisällä on lisääntynyt. Suurilla kaupunkiseuduilla vieraskielisen vä­ estön osuus on kasvanut ja keskittynyt. Vieraskielisyys ei sinänsä ennusta koulutuk­ sellista huono-osaisuutta. Kuitenkin jos vieraskielinen väestö keskittyy alueille, joiden sosioekonominen status on matala, alueen päiväkotien ja koulujen kannalta haasteita saattaa tuottaa sosioekonomiseen asemaan ja toisaalta kielelliseen segregaatioon liit­ tyvän tuen tarpeen kasaantuminen. Päiväkodit saattavat eriytyä jopa enemmän kuin koulut, mikä saattaa vaikuttaa esimerkiksi lasten kielellisten valmiuksien kehittämi­ seen ja myöhemmin koulussa pärjäämiseen. Alueellistuneessa koulutuksellisessa huono- ja hyväosaisuudessa on havaittavissa polkuriippuvuutta: huono- tai hyväosai­ suus muuttuu usein pysyväksi. Tästä syystä haastavien olosuhteiden korjaamiseksi tarkoitettujen toimien tulee olla pitkäjänteisiä.

Alueellinen eriytyminen on laajempi peruspalveluita koskeva kysymys, joka tulee ottaa huomioon varhaiskasvatuksen lähipalveluperiaatetta tarkastellessa. Varhaiskasvatuksen lähipalveluperiaatetta tulisi tarkastella osana asuinalueiden eriytymistä estävää tai purkavaa paikallista politiikkaa.

2.4.2 Paikalliset varhaiskasvatuspolitiikat ja palveluohjaus

Suomalaisessa lastenhoidon ja varhaiskasvatuksen järjestelmässä kunnalla on merkittävä vaikutus pienten lasten ja lapsiperheiden arjen toteutumiseen. Kansallisella tasolla toteutettu sääntely ja ohjaus jättävät kunnille paljon vapautta paikallisten palveluiden ja käytäntöjen muokkaamiseen. Paikallisuuden keskeisyys perustuu kunnallisen itsehallinnon vahvuuteen (perustuslaki 731/1999; Kuntalaki 410/2015; ks. myös Karila, Siippainen, Repo, Paananen & Fjällström 2020). Tämä on keskeinen lähtökohta myös varhaiskasvatusta järjestettäessä ja tuotettaessa.

Varhaiskasvatuksen lähipalvelun ytimenä on paikallinen, eri varhaiskasvatusmuodoista koostuva palveluverkko, jonka muodostumiseen vaikuttavat paikalliset olosuhteet, kuten kunnan koko ja maantiede, väestö ja elinkeinorakenne (Karila ym., 2020). Saatavilla olevat varhaiskasvatuksen toimintamuodot, aluesuunnittelu ja julkisten liikenneyhteyksien toimivuus puolestaan vaikuttavat suoraan lapsiperheiden arkeen sujuvoittaen tai hankaloittaen sitä. Vanhempien mahdollisuudet tehdä varhaiskasvatusta koskevia ratkaisuja eroavat toisistaan eri paikkakunnilla ja lasten osallistumisessa varhaiskasvatuspalveluihin saattaakin olla kuntien välillä yli 20 prosenttiyksikön suuruisia eroja (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2018; Karila ym. 2020).

Varhaiskasvatuksen järjestämiseen kiertyvät monin tavoin kuntien paikalliset politiikat, jotka muotoutuvat erilaisten tekijöiden ristivaikutuksessa. Esimerkiksi kenelle varhaiskasvatus nähdään kunnassa tarpeelliseksi? Kaikille lapsille vai ainoastaan niille lapsille, joilla on kehityksen ja oppimisen tuen tarvetta tai joiden huoltajat työskentelevät tai opiskelevat? Miten tämä vaikuttaa palveluohjaukseen? Tiedotetaanko varhaiskasvatuspalveluista aktiivisesti perheille ja kutsutaan mukaan vai tuetaanko lasten kotihoitoa? Entä mitä varhaiskasvatusmuotoja kunnassa on tarjolla? Onko perheillä mahdollisuus valita haluamansa? Jos kunnassa on tarjolla vain esimerkiksi perhepäivähoitoa, onko lapsille mahdollisuus järjestää tarvittaessa riittävästi tukea? Paikalliset politiikat luovat kirjoa varhaiskasvatuksen järjestämiseen, jolloin lapset ja perheet päätyvät eri puolilla Suomea eri asemaan.

Palveluntarpeen ennakoiminen ei ole varhaiskasvatuksessa yksinkertaista, koska etenkin pienimpien lasten kohdalla perheet eivät välttämättä itsekään osaa arvioida varhaiskasvatustarvettaan ennen kuin lapsen halutaan aloittavan varhaiskasvatuksessa. Varhaiskasvatuksen tarve määrittyy valtaosassa tapauksia lapsen huoltajien työn tai opiskelun perusteella. Kunnat pyrkivät tavallisesti ennakoimaan varhaiskasvatuksen paikkatarvetta väestötilastoihin ja -ennusteisiin perustuen, mutta se on osoit-

tautunut varsin epävarmaksi tavaksi. Varhaiskasvatuksen osallistumisasteet vaihtelevat alueittain. Useimmiten kunnalla on kuitenkin 4 kuukautta aikaa reagoida perheen varhaiskasvatushakemukseen.

Kunnat tarjoavat palveluohjausta varhaiskasvatuspaikan hakuun. Varhaiskasvatuksessa palveluohjaus tarkoittaa perheille tarjottavaa neuvontaa ja ohjausta heidän käytettävissään olevista varhaiskasvatuspalveluista, ja se on tarkoitettu kaikille lapsiperheille. Kunnan palveluohjauksen käytäntöjen voidaan ajatella heijastelevan erityisesti paikallisten viranhaltijoiden ja varhaiskasvatuksen ammattilaisten kulttuurisia oletuksia varhaiskasvatukseen osallistumisesta. Palveluohjaajat pyrkivät vastaamaan perheiden varhaiskasvatuspaikan tarpeeseen ja samaan aikaan noudattamaan palvelun järjestäjän asettamia taloudellisia reunaehtoja. Taloudellisista reunaehdoista seuraa se, että kaikkien varhaiskasvatuksen toimipaikkojen pitää olla mahdollisimman tehokkaassa käytössä. Tällöin varhaiskasvatuksen toimipaikoissa ei ole mahdollista joustavaa paikkareserviä siltä varalta, että lähialueella asuvalle lapselle haettaisiin varhaiskasvatuspaikkaa. Koska kunnilla ei ole velvollisuutta järjestää varhaiskasvatuspaikkaa läheltä palvelun käyttäjän kotia, varhaiskasvatuspaikkaa voidaan tarjota lähes mistä tahansa kunnan varhaiskasvatuksen toimipaikasta, jossa tilaa satuu olemaan. Tästä voi seurata pitkiä kuljetusmatkoja ja odottamattomia kustannuksia. Tietoa saatetaan myös säännöstellä, mikä voi puolestaan ohjata perheitä kohti tietynlaisia lastenhoidon ratkaisuja (Kuukka, Siippainen & Alasuutari 2019). Maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilun yhteydessä havaittiin, että kuntien aktiivinen palveluohjaus on vaikuttanut myönteisesti varhaiskasvatuksen osallistumisasteeseen (Kuukka, Siippainen & Alasuutari 2019). Palveluohjaukselle on voitu paikallisesti asettaa ristikkäisiä tavoitteita, joten saadakseen tarvitsemansa varhaiskasvatuspaikan lapselleen huoltajien on hyväksyttävä heille osoitettu paikka riippumatta sen sijainnista.

Tavallisimmin perheet hakevat lapselleen paikkaa kodin lähellä olevista varhaiskasvatuksen toimipaikoista. Varhaiskasvatuspaikan sijainnilla on keskeinen merkitys segregatioriskissä oleville perheille. Jos varhaiskasvatuspaikka on kaukana kotoa tai hankalan kuljetusmatkan päässä, niin lasten poissaoloja on enemmän kuin kodin lähellä olevassa toimipaikassa olevilla lapsilla. Isommissa kaupungeissa, joissa varhaiskasvatuksen palveluverkko on tiheä ja joissa palvelun järjestäjä ei ole riittävällä tavalla ennakoinut palvelun tarvetta ja alueellista jakautumista, varhaiskasvatuspaikan saaminen kodin läheltä voi olla vaikeaa. Nykyinen käytäntö, jossa lapset voidaan sijoittaa varhaiskasvatuksen toimipaikkaan kunnan alueella melko vapaasti, aiheuttaa usein rotaatiota (ks. myös alaluku 2.4.3) ja mahdollisesti myös osallistumisen esteen. Jos lapselle osoitetaan varhaiskasvatuspaikka kaukaa tai hankalan kuljetusmatkan päästä kotoa, perheet eivät välttämättä ota paikkaa vastaan vaan pyrkivät järjestämään lastenhoidon muulla tavoin, esimerkiksi jatkamalla alle kolmevuotiaan lapsen kotihoitoa tai hakemalla lapselle paikkaa yksityisestä päiväkodista. Jälkimmäinen on mahdollista lähes kaikille vain silloin, kun yksityistä varhaiskasvatusta subventoidaan perheelle

myönnetyllä riittävän suurella palvelusetelillä tai KELAn yksityisen hoidon tuen lisäksi myönnettävällä kuntalisällä.

2.4.3 Taloudellistumiskehitys

Kuntien peruspalveluiden valtionosuus on kokonaissumma, joka sisältää muun muassa varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen ja kirjastot sekä toistaiseksi myös sote-rahoituksen. Rahoituksen kohdentumisesta päätetään kunnan päätöksentekoi-
missä. Rahoitusjärjestelmässä huomioidaan kunnan varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrä, mutta ei sitä, osallistuvatko lapset varhaiskasvatukseen vai eivät. Koska lapsen varhaiskasvatukseen osallistuminen on kunnalle kalliimpaa kuin lapsen kotihoito, varhaiskasvatukseen osallistumisasteen nousu nostaa kunnan kustannuksia suurentamatta kunnan valtionosuutta. Tämä negatiivinen kannuste saattaa johtaa kunnassa kotihoidon suosimiseen (ks. Repo, Kuukka & Eerola 2019). Keskeinen kannuste perheille kotihoidon valitsemiseksi on kunnan tarjoama kotihoidon tuen kuntalisä, jonka saamiseksi kunta voi määrittää erilaisia ehtoja. Jos kotihoidon suosimisen perusteena on kunnan talous, kotihoidon tuen kuntalisän ehdoksi saatetaan määritellä, että perheen kaikki alle kouluikäiset lapset tulee hoitaa kotona (ks. edellä alaluvut 2.3.2 ja 2.3.4).

Useissa kunnissa varhaiskasvatuksen tehokkuutta seurataan niin kutsutulla täyttö- ja käyttöasteella. Täyttöaste on laskennallinen suure, joka kertoo, paljonko lapsia voi enimmillään varhaiskasvatuksen toimipaikassa olla suhteessa henkilöstöön ja tiloihin. Käyttöaste puolestaan kertoo, kuinka paljon varhaiskasvatusta käytetään. Taloudellisuuden tavoittelu on johtanut siihen, että varhaiskasvatuksen toimipaikkojen täyttöaste pidetään mahdollisimman korkeana. Tällöin rakenteissa ei ole lainkaan joustoa varhaiskasvatuksessa aloittaville uusille lapsille. Tämä saattaa johtaa lasten rotaatioon: jos huoltajat tarvitsevat lapselle varhaiskasvatuspaikan ja se osoitetaan muualta kuin lähipäiväkodista, paikka otetaan vastaan, mutta lapsi jää jonottamaan paikkaa lähipäiväkodista ja siirtyy sinne, kun paikka vapautuu. Rotaatio kohdistuu usein pienimpiin, ensimmäiseen varhaiskasvatuspaikkaansa tulevia lapsia. Rotaatioissa menetetään lapselle muodostuneet vuorovaikutussuhteet henkilöstöön ja muihin lapsiin. Taloudellisuuden tavoittelu saattaa johtaa myös siihen, että lapsiryhmien muodostaminen ei tapahdu ensisijaisesti pedagogisin perustein vaan siten, että varhaiskasvatukseen toimipaikkaan voidaan sijoittaa mahdollisimman paljon lapsia.

Rotaatio voi olla myös väliaikaisempaa: henkilöstöä saatetaan siirtää lapsiryhmästä tai varhaiskasvatuksen toimipaikasta toiseen sijaiseksi tai lapsia siirtää henkilöstöpu-
lan vuoksi toiseen lapsiryhmään. Tämä luo rikkonaisuutta lapsen päivään ja pysyviin vuorovaikutussuhteisiin lapsen ja henkilöstön välillä. Henkilöstöä saattaa myös olla

määrällisesti niukasti tai sijaisten vaihtuvuus on suurta. Nämä rakennelaatuun liittyvät tekijät ovat myös niitä, joiden perusteella perheet arvioivat varhaiskasvatuksen laatua tai puutteita laadussa. Varhaiskasvatuksen huono laatu – tai oletettu huono laatu – saattaa muodostua osallistumisen esteeksi.

Varhaiskasvatuksen taloudellistumiskehitys on siis yhteydessä rahoitusjärjestelmään. Kiinnostavaa on kuitenkin se, että varhaiskasvatuksessa kuntien taloudellistumiskehitys näkyy sekä taloudellisesti vahvassa että heikossa tilanteessa olevissa kunnissa. Käytännössä taloudellistumiskehitys näkyy resurssien niukkuutena tai jopa riittämättömyytenä.

2.4.4 Varhaiskasvatuksen markkinoistuminen

Varhaiskasvatuksen markkinoistuminen tarkoittaa pääasiassa varhaiskasvatuspalvelujen yksityistämistä. Yksityistämisellä voidaan tavoitella kunnan varhaiskasvatuksen palveluvalikon laajentamista ja monipuolistamista sekä perheiden valinnanvapauden lisäämistä. Toisaalta yksityistämisellä voidaan myös siirtää palveluntuottamisesta syntyviä kustannuksia yksityiselle palveluntuottajille. Yksityistäminen saattaa myös lisätä joustavuutta, sillä usein yksityinen varhaiskasvatuksen toimipaikka pystyy käynnistämään toiminnan kunnallista palveluntuottajaa nopeammin.

Yksityisessä varhaiskasvatuksessa sopimus tehdään palveluntuottajan ja asiakkaan välille. Huoltajilla on vaihtelevat edellytykset toimia sopimusosapuolena peruspalvelua hankkiessaan. Myös asiakasmaksusta sovitaan palveluntuottajan ja asiakkaan välillä. Yksityisellä palveluntuottajalla on mahdollisuus valita asiakkaansa, koska sillä ei ole velvollisuutta järjestää palvelua, toisin kuin kunnalla. Asiakasvalinta voi kohdistua lapsen (ikä, sukupuoli, tuen tarve) tai huoltajiin, esimerkiksi korkeiden asiakasmaksujen muodossa. Yksityisellä palveluntuottajalla on yleensä mahdollisuus myös päättää varhaiskasvatuspalvelusta tehty sopimus yksipuolisesti, esimerkiksi tilanteessa, jossa lapsella on havaittu huomattavaa tuen tarvetta.

Kunta voi tukea yksityistä palveluntuotantoa joko palvelusetelillä tai yksityisen hoidon tuen kuntalisällä. Palvelusetelimallissa kunta laatii palvelusetelin sääntökirjan, johon palveluntuottaja sitoutuu ryhtyessään kunnan palvelusetelituottajaksi. Huoltajien ei tarvitse hyväksyä lapselleen paikkaa yksityisestä varhaiskasvatuksen toimipaikasta, vaikka kunta tukisi toimintaa palvelusetelillä. Yleensä huoltajat kuitenkin valitsevat lapselleen paikan mahdollisimman läheltä kotia, jolloin todellista valinnanmahdollisuutta ei synny, etenkin jos perheellä ei ole mahdollisuutta kuljettaa lasta.

2.4.5 Varhaiskasvatuksen toimintamuodot

Varhaiskasvatusta voidaan järjestää päiväkotitoimintana, perhepäivähoitona tai avoimena varhaiskasvatuksena. Subjektiivinen oikeus saada varhaiskasvatuspaikka koskee nimenomaan päiväkodissa tai perhepäiväkodissa järjestettävää kokopäiväistä varhaiskasvatusta. Syrjäseuduilla perhepäivähoito saattaa olla ainoa varhaiskasvatusmuoto. Vaikka se on perusteltua palvelun turvaamiseksi, se ei välttämättä ole pedagogisesti ja laadullisesti samalla tasolla päiväkodissa toteutettavan toiminnan kanssa.

Varhaiskasvatustilaisissa säädetyt henkilöstön kelpoisuusehdot koskevat pääasiassa vain päiväkodissa järjestettävää varhaiskasvatusta. Varhaiskasvatuksen opetussuunnitelma, varhaiskasvatussuunnitelman perusteet, koskee sekä päiväkotitoimintaa että perhepäivähoitoa ja osin myös avointa varhaiskasvatusta. Vaikka varhaiskasvatustilaisissa (5.1 §) säädetään, että varhaiskasvatusta on järjestettävä sellaisissa toimintamuodoissa kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää, tätä tarvetta ei ole tarkemmin määritelty. Tulevaisuudessa tulee tarkasteltavaksi, voidaanko kaikissa varhaiskasvatuksen toimintamuodoissa saavuttaa ohjausjärjestelmän ja korkean laadun asettamat kriteerit.

2.4.6 Varhaiskasvatukseen osallistuminen

Varhaiskasvatukseen osallistumiseen vaikuttavat useat tekijät: palvelun saatavuus, edullisuus sekä palvelun käytön hyväksyttävyyden ja paikallinen kulttuurinen kehys. Vaikka Suomessa kaikilla alle kouluikäisillä lapsilla on oikeus varhaiskasvatukseen, osallistumiseen vaikuttavat erilaiset tekijät. Esimerkiksi etäisyydet, aukioloajat ja liikenneyhteydet sekä niistä koituvat kustannukset muodostavat merkittävän palvelun saavutettavuuteen ja siten sen yhdenvertaiseen tarjontaan liittyvän kokonaisuuden. Jotta lapsi voi osallistua varhaiskasvatukseen, palvelua pitää olla saatavilla sellaisella etäisyydellä, johon lasta voidaan kuljettaa niillä voimavaroilla, jotka perheellä on. Jos palvelu sijaitsee niin kaukana tai hankalan matkan päässä, että perheeseen pitäisi hankkia auto sinne päästäkseen, palvelu ei ole kaikille saavutettavaa. Lapselle voidaan myös hakea sellaista varhaiskasvatusmuotoa, jota ei ole tarjolla lainkaan tai ainakaan saavutettavasti. Perheen sosioekonomiset tekijätkin vaikuttavat: sosioekonomisesti heikommilla alueilla varhaiskasvatukseen osallistuminen on vähäisempää ja palvelumuotona perhepäivähoito korostuu. Korkeammin koulutettujen äitien lapset osallistuvat todennäköisemmin varhaiskasvatukseen kuin matalasti koulutettujen äitien lapset.

Keskeisiä, perheiden päätöksentekoon vaikuttavia tekijöitä ovat palveluiden tarjonta ja tiedonsaanti. Tärkein yksittäinen palvelun tarjontaan liittyvä ulottuvuus on välimatka

kodin ja varhaiskasvatuksen toimipaikan välillä. Myös varhaiskasvatuksen toimipaikkojen maine ja huoltajien tekemä tulkinta näissä järjestetyn varhaiskasvatuksen laadusta vaikuttavat. Lisäksi perheiden ratkaisuihin vaikuttaa muun muassa huoltajien luottamus paikalliseen päätöksentekoon sekä kokemus varhaiskasvatuspaikan osoittamisen oikeudenmukaisuudesta.

Varhaiskasvatuksesta perittävät maksut ovat verrattain matalia. Kunnallisessa varhaiskasvatuksessa maksu porrastuu perheen tulojen ja koon vaikutuksesta. Aivan pienituloisimmat perheet eivät välttämättä maksa varhaiskasvatuksesta lainkaan. Jos perheen lapsista useampi on varhaiskasvatuksessa, vain yhdestä maksetaan perheen tulotason perusteella määritettyä maksimimaksua ja muista sisaruksista maksetaan pienennettyä maksua. Varhaiskasvatusmaksun määrä tarkistetaan säännöllisesti. Yksityisessä varhaiskasvatuksessa sen sijaan tällaista hintakattoa ei ole. Jos kunta rahoittaa yksityistä toimintaa palvelusetelillä tai ostaa palvelua yksityiseltä toimijalta, kunta voi samalla määrätä palvelun asiakasmaksun maksimimäärän. Yksityisen hoidon tuella tuetussa toiminnassa palveluntuottaja sopii hinnasta asiakkaan kanssa suoraan. Perhe voi aina valita kunnallisen varhaiskasvatuksen yksityisen sijaan, mutta kunnissa, joissa palveluverkkoa on yksityistetty huomattavasti, lähin kunnallinen varhaiskasvatuksen toimipaikka voi olla etäällä lapsen kotoa. Tällöin perheen arjen kannalta ainoa mielekäs ratkaisu on yksityisen palvelun valitseminen, joka puolestaan voi olla perheelle kunnallista varhaiskasvatusta kalliimpaa. Toinen vaihtoehto on, että perhe valitsee muun lastenhoidon ratkaisun, ettenkin jos lapsi on alle kolmevuotias ja kunnassa on käytössä lapsen kotihoidon tuen kuntalisä.

Kunnassa saatetaan liittää kotihoidon tuen kuntalisän saamiseen ehtoja. Yksi tällainen ehto voi olla se, että kaikki perheen kouluikäiset lapset on hoidettava kotona. Kotihoidon tuki on yleensä perheen toimeentulon kannalta yksin liian pieni summa, jolloin kuntalisä on välttämätön lapsen kotihoidon onnistumiseksi. Tällöin ratkaisua lapsen varhaiskasvatukseen osallistumisesta ei tehdä lapsen kehityksen ja oppimisen vaan perheen toimeentulon näkökulmasta. Kotihoidon tuen kuntalisien ehdoilla voidaan siis luoda osallistumisen esteitä varhaiskasvatukseen.

Palvelun käytön hyväksyttävyyden ja kulttuurinen kehys muodostuvat siitä, mikä on paikallinen käsitys varhaiskasvatuksen tarkoituksesta, miten lapsen kotihoitoon suhtaudutaan, kuka voi vaikuttaa varhaiskasvatuspalvelujen kehittämiseen sekä kenen katsotaan olevan palvelun kohderyhmä. Onko palvelu tarkoitettu kaikille alle kouluikäisille lapsille? Vai onko se suunnattu lähinnä lapsille, joilla on kehityksen ja oppimisen tuen tarvetta? Tai kenties vain niille lapsille, joiden huoltajat käyvät työssä tai opiskelevat? Nämä kaikki vaikuttavat palveluohjaukseen ja siihen, kutsutaanko perheitä palvelun piiriin universaalisti vai pyritäänkö palvelua rajaamaan joillakin kriteereillä.

2.5 Yhteenvetoa varhaiskasvatuksen lähipalveluperiaatteen vahvistamisesta

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

Varhaiskasvatuksen lainsäädännöllinen asema poikkeaa olennaisesti esi- ja perusopetuksesta. Perustuslain näkökulmasta varhaiskasvatusta tarkastellaan pääasiassa sosiaalipalveluna perheille, jolloin sen keskeisimpänä kriteerinä on palvelun riittävyys, toisin kuin esi- ja perusopetusta, joiden nähdään toteuttavan yksilön sivistyksellisiä oikeuksia. Varhaiskasvatuslain mukaan kaikilla alle kouluikäisillä lapsilla on oikeus saada varhaiskasvatusta ja kunnilla on velvollisuus järjestää varhaiskasvatusta lapsille, joiden kotikunta kyseinen kunta on sekä myös tietyin edellytyksin muillekin kunnassa oleskeleville lapsille. Varhaiskasvatuslaissa ei kuitenkaan 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. Jos kunnan pyrkimys palvelun järjestämisestä lähellä käyttäjää ei toteudu (esimerkiksi ennakoinnin vaikeuksien tai puutteellisen palveluverkon vuoksi), kuljetuskustannukset ja arjen vaikeudet lankeavat perheille. Tämä saattaa muodostaa osallistumisen esteen lapsen varhaiskasvatukseen osallistumiselle.

Kunnilla on paljon päätäntävaltaa varhaiskasvatuksen järjestämisessä. Varhaiskasvatuksen järjestämistä rajaavat ensisijaisesti varhaiskasvatuspaikan osoittamisen määräjät, perheen ilmoittama varhaiskasvatuksen tarve, lapsen kielellisten oikeuksien toteutuminen sekä lapsen tarvitseman tuen järjestäminen ja henkilöstömitoitus, toissijaisesti lapsen kodin ja varhaiskasvatuksen toimipaikan välisen matkan pituus ja perheen toiveet. Tämä korostaa paikallisten poliitikkojen merkitystä sekä lapsi- ja perhevaikutusten huolellisen arvioinnin tärkeyttä. Paikalliset poliitiikat ovat myös lasten ja perheiden yhdenvertaisuuden kannalta hyvin merkittäviä, mutta paikalliset lastenhoidon tuet ja saatavilla olevat varhaiskasvatuksen palvelut yhdessä vanhempien kulttuuristen ja taloudellisten resurssien kanssa määrittävät, kuinka paljon vanhemmat voivat niihin vaikuttaa.

Nykyisessä lainsäädäntökehyksessä varhaiskasvatuksen lähipalveluperiaatteen määrittely ja toteutus jäävät kuntien tehtäväksi. Tärkeää olisi, että tässä työssä varhaiskasvatukseen osallistumisen esteitä pyrittäisiin aktiivisesti poistamaan. Esimerkiksi

kuljetusmatkojen kohtuullisuus, palveluverkon kattavuus ja palveluntarpeeseen vastaaminen riittävällä tavalla (esim. aukioloajat, vuorohoidon saatavuus) ovat keinoja turvata lapsiperheiden arjen sujuvuutta ja madaltaa varhaiskasvatukseen osallistumisen kynnyksiä. Palveluohjauksen ajallista painopistettä olisi syytä aikaistaa, jotta palvelut saadaan vastaamaan perheiden ja lasten tarpeisiin. Tällainen positiivisen palveluohjauksen malli tuottaisi ennakoitietoa varhaisemmassa vaiheessa kuin nykyisin. Varhaiskasvatuksen ja neuvolan yhteistyön tiivistäminen palveluohjauksessa olisi tärkeää. Näiden lisäksi kunnallisessa päätöksenteossa, jota palveluohjauksin aina heijastelee, varhaiskasvatus nähtäisiin ensisijaisesti lapsen oikeutena, jolloin järjestämisen lähtökohdaksi olisi kaikkien lasten osallistuminen varhaiskasvatukseen. Vaikka tämä lainsäädännön tasolla toteutuukin, paikallisella tasolla on vielä erilaisia kulttuurisia käsityksiä, jotka tuottavat erilaisia käytäntöjä.

Varhaiskasvatuksen tulisi olla aidosti saavutettavaa ja esteetöntä, jotta lapsella olisi tosiasiallinen mahdollisuus osallistua siihen. Varhaiskasvatuspaikan sijainti on keskeisin yksittäinen varhaiskasvatuspaikan valintaa määrittävä tekijä. Jos lapselle myönnetty varhaiskasvatuspaikka ei ole perheen arjen kannalta mielekäs, perhe voi joko päätyä muihin lastenhoitoratkaisuihin tai sitten ottaa paikan vastaan ja jäädä odottamaan vapautuvaa paikkaa kodin läheltä. Viimeksi mainittu aiheuttaa rotaatiota, joka estää pysyvien vuorovaikutussuhteiden syntymistä ja vaikeuttaa systemaattista oppimisen ja kehityksen tuen rakentamista. Rotaatio kohdistuu usein kaikkein nuorimpiin lapsiin, joilla on vähäisimmät resurssit suojautua vuorovaikutussuhteiden katkeamiselta. Sijainnin lisäksi esimerkiksi varhaiskasvatukseen osallistumisen kulut ja piilokulut saattavat muodostua esteeksi varhaiskasvatukseen osallistumiselle. Saavutettavuuteen kiertyvät siten myös maksuttomuus ja lapsen varhaiskasvatukseen kuljettamisen tukeminen esi- ja perusopetuksen tapaan.

Lapsen edun mukaista olisi, että hänen varhaiskasvatuspolkunsa rakentuu mahdollisimman eheäksi alusta alkaen. Lapsella on oikeus mahdollisimman pysyviin vuorovaikutussuhteisiin, ja niiden edellytys on, että lähtökohtaisesti varhaiskasvatuspaikka on pysyvä. Tämä edellyttäneen, että varhaiskasvatusta järjestetään lähipalveluna. Pysyvyyttä edistäisi myös se, että lapsen varhaiskasvatuspolkua ja opinpolkua suunniteltaisiin kokonaisuutena jo ennen kuin lapsi aloittaa varhaiskasvatuksessa. Tämä vahvistaisi lapsen ja perheen liittymistä lähiyhteisönsä ja aikanaan lähikouluun.

Kunnan varhaiskasvatuspalveluja suunniteltaessa ja toteutettaessa lapsi- ja perheväikutuksia tulee aina arvioida. Lapsen edun ensisijaisuuden tulee olla varhaiskasvatuksen järjestämistä suunniteltaessa ja toteutettaessa keskeinen periaate.

Varhaiskasvatuksen lähipalvelunyrkin tehtävänä oli tarkastella lähipalveluperiaatetta myös esiopetuksessa. Esiopetuksessa lähipalveluperiaate on kuitenkin varhaiskasva-

tukseen verrattuna vahva: velvollisuus järjestää maksutonta esiopetusta on kirjattu lakiin. Varhaiskasvatuksen lähipalvelun ja perusopetuksen lähikouluperiaatteen kokonaisuudessa esiopetuksessa lähipalveluperiaate toteutuu parhaiten: lähes kaikki lapset osallistuvat vuotta ennen oppivelvollisuuden alkua esiopetukseen, jota järjestetään lapsen opinpolun kannalta mielekkäästi lähellä kotia. Perheen sosioekonomisesta asemasta riippumatta esiopetusaika on maksutonta ja kuljetus esiopetukseen ja sieltä kotiin on tietyin edellytyksin maksutonta. Esiopetuksessa myös painotettu opetus, koulu- tai oppilasvalikointi on harvinaista.

3 Perusopetuksen lähikouluperiaatteen vahvistaminen

3.1 Johdanto

Suomessa vakinaisesti asuvien lasten perusopetuksen maksuttomuus on sivistyksellisinä oikeuksina turvattu perustuslaissa. Perusopetuksen järjestämisestä ja oppilaan oikeuksista on säädetty perusopetuslaissa. Oppivelvollisuudesta, jonka suorittaminen alkaa perusopetuksessa, säädetään oppivelvollisuuslaissa.

Perusopetuslaki takaa kaikille oikeuden kasvaa, oppia ja kehittyä turvallisessa ympäristössä taustasta ja varallisuudesta riippumatta. Suomalaisten perusopetusikäisten oppilaiden väliset osaamiserot ovat kuitenkin kasvaneet ja oppilaan taustan vaikutus oppimistuloksiin on voimistunut. Oppilaiden väliset osaamiserot heijastuvat oppilaan sosioekonomisesta taustasta. Tämä tarkoittaa sitä, että peruskoulu ei onnistu enää entisellä tavallaan tasaamaan oppilaiden lähtökohtaisia osaamiseroja. Koulutuksellinen tasa-arvo on heikentynyt erityisesti suurten kaupunkien sisällä, joissa oppilasvalikointi kouluihin ja luokkiin on laajamittaisempaa kuin muualla Suomessa. Kasvukustusten ulkopuolella koulutuksellisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden kysymykset koskettavat koulutuksen yhdenvertaista saavutettavuutta.

Suomalainen ja pohjoismainen malli korkeatasoisen ja tasa-arvoisen koulutuksen järjestämiseksi on perinteisesti perustunut julkisin varoin rahoitetulle koulutusjärjestelmälle, joka pohjautuu ajatukseen koulutusmahdollisuuksien tasa-arvoisuudesta sukupuoleen, yhteiskuntaluokkaan ja alueelliseen sijaintiin katsomatta. Julkinen valta huolehtii myös perusopetuksen oppilaspaikkojen allokoinnista: koulutuksen järjestäjänä kunta osoittaa koulupaikan lapsen asuinpaikan läheltä. 1980-luvulta lähtien koulutusta koskevissa uudistuksissa on ollut tavoitteena purkaa keskitettyä hallintoa ja korvata se hajautetummilla koulutusjärjestelmillä. Suomessa nämä kouluvalintapolitiikan perusperiaatteet hyväksyttiin 1990-luvun kuluessa osaksi koululainsäädäntöä.

Oppilaaksi ottoa säädellessään kunnat toteuttavat kahta erillistä tavoitetta. Yhtäältä ne pyrkivät turvaamaan mahdollisuuksien tasa-arvon toteutumisen takaamalla kaikille oppilaille tasapuolisesti pääsyn perusopetukseen ennalta asetettujen kriteerien mukaisesti (koulujen oppilasalueet, lähikoulun osoittamisen periaatteet). Toisaalta kunnat turvaavat yksilöllisten valintamahdollisuuksien toteutumisen tarjoamalla toisistaan

erottuvia vaihtoehtoja painotetun opetuksen ja erikoisluokkien muodossa. (Kalalahti & Varjo 2012.)

3.2 Esi- ja perusopetuksen ohjaus lähikouluperiaatteen näkökulmasta

3.2.1 Lähikouluvelvoite

Perusopetuslaki asettaa kunnille opetuksen järjestäjänä lähikouluvelvoitteen ensisijaisena oppilaaksi oton periaatteena. Perusopetuslain 4 §:n mukaisesti kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville 26 §:n 1 momentissa tarkoitetuille oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta.

Perusopetuslain 6 §:n mukaisesti opetus tulee kunnassa järjestää siten, että oppilaiden matkat ovat asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämispaiikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä. Esiopetusta järjestettäessä tulee lisäksi ottaa huomioon, että opetukseen osallistuvilla lapsilla on mahdollisuus käyttää varhaiskasvatuspalveluita.

Kunta osoittaa oppivelvolliselle ja muulle tässä laissa tarkoitettua opetusta saavalle 1 momentin mukaisen lähikoulun tai muun soveltuvan paikan, jossa lain 4 §:n 1 ja 2 momentin mukaisesti annetaan opetusta sellaisella oppilaan omalla kielellä, jolla kunta on velvollinen opetusta järjestämään. Esiopetusta saavalle oppilaalle voidaan opetuksen järjestämispaiikaksi osoittaa myös vastaavat edellytykset täyttävä 1 §:n 2 momentissa tarkoitettu varhaiskasvatuspaikka tai muu soveltuva esiopetuksen järjestämispaiikka. Kunta voi perustellusta opetuksen järjestämiseen liittyvästä syystä opetuskieletä muuttamatta vaihtaa opetuksen järjestämispaiikkaa.

Kunta, jossa on sekä suomen- että ruotsinkielisiä asukkaista, on velvollinen järjestämään opetuksen erikseen kumpaakin kieliryhmää varten. Saamelaisten kotiseutualueella asuvien saamen kieltä osaavien opetus tulee antaa pääosin saamen kielellä. Kuulovammaisille tulee tarvittaessa antaa opetusta myös viittomakielellä.

Perusopetuslain mukaan kunta voi järjestää perusopetuslaissa tarkoitettut palvelut itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa. Kunta voi hankkia opetuspalvelut valtion koululta tai sellaiselta rekisteröidyltä yhteisöltä tai säätiöltä, jolle valtioneuvosto on myöntänyt luvan järjestää perusopetusta. Tämä edellyttää siis sopimista. Kunnan osoittama

koulu oppilaalle voi olla oppilaan asuinkunnan koulu tai asuinkunnan sopimuksen perusteella toisen kunnan, kuntayhtymän, valtion tai opetuksen järjestämisluvan omaavan yksityisen toimijan koulu. Yliopistojen harjoittelukoulujen yhteistyörakenteesta on säädetty perusopetuslain 54 §:ssä.

Esi- ja perusopetuksen organisointiin kunnassa sekä palveluiden saavutettavuuteen vaikuttaa ennen kaikkea perusopetuslain asettamat oppilaan päivittäistä koulumatkan kestoa koskevat enimmäisajat. Esiopetuksen järjestämisen osalta on huomioitava, että esiopetukseen osallistuvalla tulee olla mahdollisuus käyttää varhaiskasvatustilaa mukaisia varhaiskasvatustilapalveluita.

3.2.2 Mahdollisuus hakea muuhun kuin lähikouluun

Perusopetuslain 28 §:n mukaan perusopetuksessa oppilaalla on oikeus käydä 6 §:n 2 momentissa tarkoitettua koulua. Oppivelvollinen voi pyrkiä oppilaaksi myös muuhun kuin 1 momentissa tarkoitettuun kouluun. Tässä momentissa tarkoitettuja oppilaita otettaessa hakijoihin on sovellettava yhdenvertaisia valintaperusteita. Jos opetuksessa noudatetaan opetussuunnitelmaa, jossa painotetaan yhtä tai useampaa oppiainetta, voidaan oppilaita otettaessa käyttää myös oppilaan taipumuksia edellä tarkoitettuun opetukseen osoittavaa koetta. Valintaperusteista ja -kokeesta tulee ilmoittaa etukäteen. Kunta voi kuitenkin päättää, että sen järjestämään opetukseen otetaan ensisijaisesti kunnassa asuvia lapsia.

Kunnalle tämä on toisenlainen oppilaaksi ottoprosessi (ns. toissijainen oppilaaksi otto). Huoltajat päättävät, käyttävätkö mahdollisuutta hakeutua muuhun kuin lähikouluun, eikä varmuutta ole, otetaanko oppilaaksi, sillä ensisijainen oikeus on niillä oppilailta, joiden lähikouluna ko. koulu toimii asuinkunnan toimesta ja oppilaaksi ottoalueen mukaan. Esiopetuksen osalta asiasta säädetään asetuksessa. Huoltaja voi käyttää tätä oikeutta myös muissa tilanteissa kuin hakiessa painotettuun opetukseen.

Opetuksen järjestäjä päättää kriteereistä ja käytänteistä, joilla oppilaat valitaan painotettuun opetukseen. Koulutuksellisen tasa-arvoisuuden kannalta on tärkeää, että valintaperusteet ovat yhdenmukaisia ja että painotettuun opetukseen hakeutumisesta annetaan riittävä informaatio kaikille oppilaille ja huoltajille.

Opetuksen järjestäjä päättää niin ikään opetusryhmien muodostamisesta kouluissaan. Perusopetuslain 2 §:n mukaisesti opetusryhmät muodostetaan vuosiluokittain. Jos opetuksen tarkoituksenmukainen järjestäminen sitä edellyttää, eri vuosiluokkien sekä esiopetuksen oppilaita voidaan kuitenkin opettaa samassa opetusryhmässä tai antaa opetusta yhdessä muun koulun tai oppilaitoksen oppilaiden kanssa.

3.2.3 Valinnaisuus perusopetuksessa

Perusopetuksessa toteutetaan valinnaisuutta taide- ja taitoaineiden valinnaisten tuntien, valinnaisten aineiden sekä valinnaisten kielten oppimäärien myötä. Perusopetuksen nykyisten valinnaisten opintojen yhteisenä tehtävänä on syventää oppimista, laajentaa opintoja ja vahvistaa jatko-opintovalmiuksia. Valinnaiset opinnot jakautuvat taide- ja taitoaineisiin ja valinnaisiin aineisiin. Valinnaisten opintojen tehtävä opetussuunnitelmassa on tarjota oppilaille mahdollisuus kehittää osaamistaan kiinnostuksensa suunnassa sekä tukea opiskelumotivaatiota ja kartuttaa valintojen tekemisen taitoja. Valinnaisia tunteja tai valinnaisiin aineisiin osoitettuja vuosiviikkotunteja voidaan nykyisin käyttää painotetun opetuksen järjestämiseen.

Valtioneuvoston asetuksessa (VNA 422/2012) vuosiluokille 7-9 annetaan jokaiselle yhteiselle taide- ja taitoaineelle (musiikki, kuvataide, käsityö, liikunta, kotitalous) opetuksen vähimmäistuntimäärä. Lisäksi näiden oppiaineiden opetukseen vuosiluokilla 7–9 osoitetaan yhteensä viisi vuosiviikkotuntia, joista tuntijaossa käytetään nimeä ”taide- ja taitoaineiden valinnaiset tunnit”. Opetuksen järjestäjä päättää opetussuunnitelmassaan näiden taide- ja taitoaineiden valinnaisten tuntien käytöstä ja laatii paikallisen tuntijaon vuosiluokittain. Käyttötavasta riippumatta taide- ja taitoaineiden valinnaiset tunnit ovat aina näiden oppiaineiden yhteiseen oppimäärään kuuluvia tunteja. Ne ovat eri asia kuin valinnaiset aineet. Taide- ja taitoaineiden valinnaisia tunteja voidaan käyttää painotetun opetuksen järjestämiseen.

Taide- ja taitoaineiden valinnaisiin osoitetut vuosiviikkotunnit voidaan paikallisessa opetussuunnitelmassa jakaa musiikin, kuvataiteen, käsityön, liikunnan ja kotitalouden kesken opetuksen järjestäjän päättämällä tavalla. Vaihtoehtoisesti vuosiviikkotunnit tai osa niistä voidaan osoittaa oppilaiden valittaviksi taide- ja taitoaineiden opinnoiksi, jotka syventävät oppilaan osaamista. Valinnaisia tunteja voidaan käyttää painotetun opetuksen järjestämiseen, mikäli paikallisessa opetussuunnitelmassa painotetaan joi-takin taide- ja taitoaineita tai niistä muodostettua oppiainekokonaisuutta. (Opetushallitus 2014)

Valtioneuvoston asetuksessa määritellyssä tuntijaossa on vuosiluokilla 1-9 varattu yhdeksän vuosiviikkotuntia opetusaikaa valinnaisille aineille (VNA 422/2012 muutoksi-neen). Valinnaisten aineiden tulee edistää perusopetukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Valinnaisena aineena voidaan tarjota perusopetuksen tavoitteita syventäviä valinnaisia aineita sekä soveltavia valinnaisia aineita. Syventävät valinnaiset aineet syventävät ja laajentavat yhteisten oppiaineiden tavoitteita ja sisältöjä. Soveltavat valinnaiset aineet voivat sisältää aineksia useasta eri oppiaineesta tai laaja-alaisesta osaamisesta.

Vapaaehtoisen A-kielen (A2-kieli) laajuus on vähintään 12 vuosiviikkotuntia. Opetuksen järjestämiseen voidaan käyttää valinnaisiin aineisiin varattuja vuosiviikkotunteja sekä perusopetuksen vähimmäistuntimäärän ylittäviä vuosiviikkotunteja. (Opetushallitus 2014)

Mikäli opetuksen järjestäjän hyväksymässä tuntijaossa ylitetään perusopetusasetuksen määrittelemä vähimmäisvuosiviikkotuntimäärä (222 vvt), voivat tunnit ylityksen osalta sisältää myös valinnaisia aineita. Valinnaisiin aineisiin osoitettuja vuosiviikkotunteja voidaan tarvittaessa käyttää painotetun opetuksen järjestämiseen. (Opetushallitus 2014)

Opetuksen järjestäjä päättää, mitä valinnaisia aineita tarjotaan, ja mikä on kunkin valinnaisen aineen nimi ja laajuus sekä vuosiluokat, joilla kutakin valinnaista ainetta tarjotaan. Lisäksi opetuksen järjestäjä päättää, mitkä ovat kunkin valinnaisen aineen tavoitteet ja sisällöt vuosiluokittain sekä oppimisympäristöihin, työtapoihin, tukeen ja ohjaukseen liittyvät mahdolliset erityispiirteet. Opetuksen järjestäjän tulee ottaa valinnaisten aineiden tarjonnasta sekä arvioinnista päättäessään huomioon opiskelijaksi ottamisen perusteet toiselle asteelle. (Opetushallitus 2014) Valinnaisten opintojen toteutustavat ja tavoitteet vaihtelevat kuntien välillä ja kouluittain.

3.2.4 Painotetun opetuksen järjestäminen paikallisissa opetussuunnitelmissa

Opetuksen järjestäjä päättää paikallisessa opetussuunnitelmassa opetuksen järjestämiseen liittyvät ratkaisut (Opetushallitus 2014). Tuntijakokäytännöt painotetun opetuksen järjestämisessä ovat siten muodostuneet paikallisiksi ja hyvin moninaisiksi. Painotetun opetuksen järjestämisen toimintatavat eroavat siinä, toteutetaanko painotetun oppiaineen opetusta kunta- vai koulutasolla määritellyn tuntijaon mukaisesti, käytetäänkö painotetun opetuksen järjestämiseen taide- ja taitoaineiden valinnaiset tai muut valinnaiset vuosiviikkotunnit osittain vai kokonaan ja jääkö näitä tunteja oppilaan valittavaksi sekä siinä, kasvaako painotettuun opetukseen osallistuvan kokonaisviikkotuntimäärä yleisopetuksessa olevan oppilaan kokonaisviikkotuntimäärään nähden. Suomen suurimpien kaupunkien peruskouluissa käytetään painotetun opetuksen järjestämiseen pääosin taide- ja taitoaineiden valinnaisten sekä muiden valinnaisten aineiden opetukseen osoitettuja vuosiviikkotunteja. Näiden lisäksi painotettuun opetukseen käytetään oppilaan kokonaisviikkotuntimäärän ylittäviä tunteja tai mahdollisia kaupunkikohtaisia lisätunteja.

Näistä erilaisista toimintatavoista johtuen, jonkin oppiaineen painotettuun opetukseen osallistuvan oppilaan kouluviikko opetustuntien määrän näkökulmasta voi muodostua

hyvin erilaiseksi oppilaiden välillä riippuen siitä, missä kaupungissa tai koulussa oppilas opiskelee ja minkä painotusaineen opetukseen hän osallistuu. Painotetun opetuksen tuntimäärien kaupunki- ja koulukohtainen vertailu (Lähikouluperiaatteen toteuttaminen perusopetuksessa -tutkimushanke 1/2022-06/2022) osoitti, että esimerkiksi kuvataiteen painotettuun opetukseen valikoiduille yläkouluikäisille oppilaille tarjotaan toisaalla 11 vuosiviikkotuntia ja toisaalla 6 vuosiviikkotuntia kuvataiteen opetusta yläkoulun aikana (yleisopetuksen oppilaalla kuvataiteen opetusta yläkoulun aikana on 2vvt). Lisäksi painotetulle opetukselle asetetut tavoitteet vaihtelevat, ja ne on esillä paikallisissa opetussuunnitelmissa hyvin eri tavoin. Painotusaineen opetuksen järjestämisen käytännöllä on yhteys myös muuhun valinnaisuuteen, kuten oppilaan mahdollisuuksiin valita vapaaehtoinen A2- ja/tai B2- kieli, ja myös näissä käytännöissä kaupunkien ja koulujen välillä on eroja.

Opetuksen järjestäjä päättää myös koulukuljetusten korvaamisen periaatteista alueellaan. Perusopetuslain mukaan (628/1998, 32 §) mukaan ”Jos oppilas otetaan muuhun kuin 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuun kouluun tai opetuksen järjestämispaikkaan, oppilaaksi ottamisen edellytykseksi voidaan asettaa, että huoltaja vastaa oppilaan kuljetamisesta tai saattamisesta aiheutuvista kustannuksista”. Oppilaita valikoivan painotetun opetuksen kohdalla kaupungit jakautuivat lv. 2020-2021 koulumatkakorvauksen myöntämisessä kolmeen erilaiseen toimintaperiaatteeseen:

- i. painotettuun opetukseen osallistuvan oppilaan koulumatkoja ei korvata koulumatkan pituudesta riippumatta (toimintatapa käytössä neljässä kaupungissa),
- ii. koulumatkakorvaus myönnetään, mikäli painotettu opetus toteutuu oppilaan lähikoulussa ja koulumatkan pituus oikeuttaa koulumatkakorvaukseen (toimintatapa käytössä kolmessa kaupungissa),
- iii. koulumatkakorvaus myönnetään, mikäli matkan pituus sekä lähikouluun että muuhun kouluun oikeuttaa koulumatkakorvauksen (toimintatapa käytössä viidessä kaupungissa). (Oppilasvalikointi kaupunkikouluissa –tutkimushankkeen loppuraportti valmistuu maaliskuussa 2022).

Joissakin kaupungeissa perheet joutuvat itse huolehtimaan koulukuljetuksista tai niistä aiheutuneista kustannuksista, silloin kuin oppilas osallistuu painotettuun opetukseen muualla kuin oppilaalle osoitetussa lähikoulussa. Perusopetus on oppilaille maksuton, mutta itse kustannettavien koulumatkojen myötä osa opetuksesta muodostuu oppilaille maksulliseksi.

Peruskoulun opetusta ohjaavat kunnissa lainsäädännön, koulutuspoliittisten tavoitteiden ja valtakunnallisten opetussuunnitelman perusteiden lisäksi kuntien omat strategiatavoitteet ja poliittinen päätöksenteko, jotka voivat asettaa esimerkiksi vieraskielisen ja painotetun opetuksen järjestämiseen kaupunkikohtaisia linjauksia ja tavoitteita. Myös merkittävien valtakunnallisten toimijoiden sekä alueen muiden koulutuksen järjestäjien strategiset linjaukset saattavat vaikuttaa koulujen painotetun opetuksen toteuttamiseen. Tämä kokonaisuus tulee huomioida määriteltäessä paikallisesti koulujen painotetun opetuksen tavoitteita ja toteutusta.

3.3 Näkökulmia esi- ja perusopetuksen eriytymiskehitykseen

Suomalaisessa kasvatus- ja koulutuspalveluita koskevassa keskustelussa perusopetuksen lähikouluperiaatetta voidaan lähestyä yhtäältä autioituvan maaseudun ja päiväkotijärjestelmän koulumatkojen matkojen pidentymisen kautta, ja toisaalta kasvavien kaupunkien tuottaman koulujen välisen segregaatian kautta. Oppimisen ja koulunkäynnin tuen ja sen myötä inklusion toteutuminen on kolmas näkökulma lähikouluperiaatteen suhteen.

3.3.1 Kuntien ja alueiden väliset erot

Syntyvyys on laskenut merkittävästi ja lähivuosina muutos näkyy peruskoululaisten määrässä. Koulunsa aloittavien määrä laskee lähivuosina noin neljänneksen nykyisestä. Korona-aikaiset syntyvyysluvut ovat onneksi pysäyttäneet ainakin hetkellisesti tämän kehityksen. Kevan tulevaisuusraportti näyttää huomattavan opettajapulaa vuoteen 2030 saakka. Sen mukaan vakan opettajatarve kasvaa jo tämän hetken heikosta tilanteesta. Lisäksi erityis- ja luokanopettajista tulee olemaan myös pula. (ks. Bernelius & Huilla 2021)

Noin 95 % Manner-Suomen peruskouluista on kuntaperusteisia. Noin 19 % peruskoulun oppilaista on tällä hetkellä kuljetusoppilaita eikä heidän osuus ole vielä lähtenyt kasvuun kokonaistarkasteltuna. Kuntakohtaisia eroja kuitenkin on.

Kunnilla on merkittävä asema toimia opetuksen järjestäjinä ja siten ne joutuvat koulujen ylläpitäjinä myös tarkastelemaan peruskouluverkoston kattavuutta. Valtion ylläpitämät tai muut luvanvaraiset perusopetuksen järjestäjät täydentävät kokonaisuutta eivätkä ole samoin tavoin velvoitettuja huolehtimaan perusopetuksen saavutettavuudesta lähikouluperiaatteen mukaisesti.

Kuntaperusteisen perusopetuspalvelun järjestämisen lähtökohdat erilaistuvat. Erityisesti kuntakohtaiset, mutta myös maakuntakohtaiset tiedot oppilasmääristä antavat käsityksen moniulotteisesta perusopetuksen järjestämisen lähtökohtien jatkuvasta muutoksesta, saavutettavuuteen vaikuttavasta haasteellisesta tilanteesta. Suomessa on lapsimääriltään supistuvia, vakaita ja kasvavia kuntia. Nämä kunnat ovat myös maantieteellisesti, väestöllisesti ja kielellisesti omanlaisiaan. Erilaistuvat kunnat ja monipuolistuva väestö haastavat tarkastelemaan, ovatko lain turvaamat perusopetuksen tasa-arvon, yhdenvertaisuuden, saatavuuden ja laadukkuuden lähtökohdat ajassa eläviä ja koulutusjatkumoa turvaavia.

3.3.2 Kuntien ja kaupunkien sisäinen koulujen eriytyminen

Suomalaisessa koulutusjärjestelmässä paikallisesta näkökulmasta kehityskulut voivat näyttää hyvin erilaisilta eri naapurustoissa ja maan eri osissa. Tasa-arvon kannalta on erityinen haaste, mikäli jotkut alueet ja koulut alkavat näyttäytyä koulutuksellisen huono-osaisuuden paikkoina, joissa lasten tulevaisuushorisontit kapenevat. Tämän vuoksi myös koulutuksellista tasa-arvoa ja toisaalta tasa-arvon parantamiseen tarkoitettuja toimenpiteitä on tärkeää tarkastella paitsi oppilaiden ja oppilasryhmien, myös ennen muuta yksittäisten päiväkotien ja koulujen tasolla, koulutuksellisiin yhteisöihin ja niiden dynamiikkaan keskittyen. Alueellisen eriytymisen yhteydessä usein käytetyllä alueellisen segregaatian käsitteellä tarkoitetaan sosioekonomisten ja etnisten erojen kasvua alueiden välillä tavalla, joka on yhteydessä hyvinvoinnin erojen korostumiseen alueiden välillä. Tarkemmin tähän viitataan tyypillisesti käsitteellä sosiospatiaalinen segregatio. (Bernelius & Huilla 2021.)

Useissa kansallisissa tutkimuksissa (mm. Bernelius 2013a; Kosunen ym. 2016a; Bernelius & Vaattovaara 2016; Bernelius & Viikama 2019) on havaittu alueellisen eriytymisen ja koulusegregaatian välinen vahva yhteys, joka on lähtökohtana koulujen eriytyneen oppilaspuolelman muodostumiselle ja oppilaiden osaamiserojen kasvulle. Alueella asuvan aikuisväestön koulutus- ja tulotason tiedetään korreloivan voimakkaasti sekä koulujen että yksilöiden oppimistuloksiin (Bernelius 2013b; ks. myös Quakrim-Soivio ym. 2018).

Koulujen toimintaympäristön (oppilasalueiden) sosioekonomisen rakenteen, eli alueella asuvan aikuisväestön tulo- ja koulutustasojen erot ovat 1990-luvulta syventyneet merkittävästi siten, että lähtökohtaisesti hyvätuloisimpien ja korkeammin koulutettujen kaupunkinaapurustojen asema on kohentunut eniten ja huono-osaisimpien alueiden kehitys on puolestaan ollut suhteellisesti heikkenevää. Lisäksi koulujen toimintaedellytysten on todettu olevan suhteellisen pysyvä ilmiö eli lähtökohtaisesti hyvä- ja huono-

osaisimpien alueiden kehitysurat ovat vakiintuneet. Koulujen toimintaympäristöjen eriytymisen on siis syvenevä ja suhteellisen vakiintunut ilmiö. (Bernelius 2015.)

Kaupunkinaapurustojen segregatio on yhteydessä perheiden tekemiin muuttopäätöksiin ja ne näkyvät selkeimmin kaikkein hyvä- ja huono-osaisimpien naapurustojen kohdalla. Hyväosaisimmat naapurustot pystyvät houkuttelemaan alueelleen paljon lapsiperheitä, kun taas huono-osaisimmat naapurustot menettävät niitä. Kaupunkinaapurustojen lisääntynyt sosiospatiaalinen segregatio vaikuttaa koulujen oppilasalueiden piirteisiin ja on yhteydessä perheiden muuttopäätöksiin ja sen myötä koulujen eriytymiskehityksen syvenemiseen. (Bernelius & Vilkkama 2019.)

Berneliuksen ja Vaattovaaran (2016) kyselytutkimus perheiden muuttopäätösten taustalla olevista syistä osoitti, että tyypillisesti vanhemmat eivät olleet huolissaan lähikoulun laadusta, mikäli asuivat alueella tai ympäristössä, jossa sosiaaliset ja fyysiset piirteet vastasivat vanhempien näkemyksiä hyvästä ympäristöstä lapsen kasvattamiseen. Vanhempien kokemaa tyytymättömyyttä lapsensa lähikouluun todettiin olevan yleisempää sellaisilla alueilla, jossa on paljon muuta kuin kantasuomalaisesta väestöstä (Bernelius & Vaattovaara, 2016). Myös Tikkasen tutkimuksessa (2019) alueen sosioekonominen rakenne oli yhteydessä vanhempien kokemuksiin siitä, kuinka tyytyväisiä he ovat lapsensa kouluun. ”Huonomaineiseksi” rakentuvan koulun alueelta tehdään tutkimustulosten mukaan paljon painotetun opetuksen valintoja ja varhaisia kielivalintoja (Kosunen ym. 2016a).

Alueen sosioekonominen rakenne on yhteydessä koulusta rakentuvaan maineeseen (Tikkanen 2019) ja koulujen haasteena on kamppaileminen alueen muiden koulujen kanssa paikallisissa mainehierarkioissa (Huilla & Juvonen, 2020). Koulun maine saattaa muodostua huono-osaiseksi ulkopuolelta katsottuna, vaikka koulun sisällä arki on henkilöstön puheissa koettu toimivana ja henkilöstön yhteistyön käytänteet hyvinä (Bernelius ym. 2018; ks. myös Huilla 2022). Tämä osoittaa, että koulun sijainti ja koululle muodostunut symbolinen maine voivat tuottaa kouluille stigmatisoidun aseman riippumatta siitä, miten koulu oikeasti käytännössä toimii tai millaisia oppimistuloksia koulua käyvät oppilaat saavat (Huilla 2022). Joidenkin koulujen kohdalla maine muodostaakin suuremman koulun hyvyyttä tai huonoutta tuottavan vaikutuksen kuin opetuksen laatu (Bernelius ym. 2021; ks. myös Junnilainen 2019) ja kouluille muodostuneet maine-erot voivat vaikuttaa vanhempien kouluvalintakäyttäytymiseen joko koulun valitsemisena tai sen välttämisenä (Kosunen & Seppänen 2015). Koulun sijainti myös liikenneyhteyksien näkökulmasta rakentaa kouluille muodostuvia maineita siten, että vanhempien keskuudessa torjutut koulut ja maineeltaan positiiviset koulut sijoittuvat liikenneyhteyksiltään erilaisiin asemiin (Bernelius 2013a).

Asuinalueiden rakentuminen maineeltaan huono-osaiseksi, toisin sanoen ”ongelma-
lähiöiksi”, voi johtaa alueella asuvien ihmisten luokitteluun ihmisryhmäksi, jossa

sosiaalinen elämä näyttäytyy pääasiassa ongelmallisena ja alueen sosiaalisen elämän oletetaan syntyvän alueella asuvien ihmisten seurauksena. Näin tullaan asettaneeksi ihmiset eriarvoiseen asemaan asuinpaikan perusteella riippumatta siitä, minkälaista alueiden sisäinen sosiaalinen elämä on. (Junnilainen 2019.) Se, miten alueista ja alueen kouluista puhutaan, voikin siis aiheuttaa todellisia seurauksia kouluille ja haastavat muun muassa koulun henkilöstön rekrytointia sekä lisäävät perheiden kouluvalintoja (Huilla 2022). Lisäksi etnografisissa tutkimuksissa on havaittu, että oppilaat omaksuvat alueen maineen osaksi itseään ja siten oppilaat saattavat menettää uskoa tai luottamusta omiin tai koulun mahdollisuuksiin hyvän tulevaisuuden luomisessa (Bernelius ym. 2021) ja huono-osaisuus saattaa sisäistyä oppilaan identiteettiin (Huilla 2022).

Kouluvalinnoissa aktiivisimmat oppilaat ovat kouluarvosanoilla mitaten hyvin menestyviä ja nämä oppilaat opiskelevat useammin painotetun opetuksen ryhmissä kuin heikommin koulussa menestyvät lapset (Silvennoinen 2015; Kalalahti ym. 2015a). Perheiden kouluvalintojen ja koulujen oppilasvalikoinnin kautta tapahtuva oppilaiden virta koulujen välillä kasvattaa eroja oppimistuloksiltaan heikompien ja parempien koulujen välillä (Bernelius 2013a). Oppilaiden osaamisella mitattuna parhaiten menestyvät koulut näyttävät hyötyvän eniten perheiden kouluvalinnoista ja heikosti menestyvät koulut ovat kouluvalintaprosessissa ”häviäjiä”, mikä viittaa motivoituneiden ja hyvin koulussa menestyvien oppilaiden hakeutumista pois heikommin menestyvistä kouluista (Bernelius & Vaattovaara 2016).

Koulujen eriytymisen ehkäisemisessä avainasemassa on lisätä luottamusta oman lähikoulun laatuun ja turvallisuuteen ja parantaa koulujen mainetta. Kouluvalintojen kannalta erityisen oleellista on tunnistaa ero joidenkin koulujen suosimisen eli vetovoiman ja toisten koulujen torjumisen eli työntövoiman välillä. Koulutuksellisen huono-osaisuuden riskien näkökulmasta ongelmallista on erityisesti se, jos joitakin kouluja vältellään kouluvalinnoissa tai muuttopäätöksissä, ja koulun oppilas pohja huono-osaistuu. (Bernelius & Huilla 2021.)

3.3.3 Peruskoulujen painotetun opetuksen oppilasvalikointi ja sen yhteys eriytyneeseen oppilas pohjaan

Lähikouluperiaatteen toteutuminen linkittyy siihen, missä määrin koulut ottavat tietyn alueen oppilaat valikoimatta ja missä määrin kaupungin muut koulut valikoivat oppilaita ja perheet hakevat lapselleen koulupaikkaa muusta kuin lapselle osoitetusta lähikoulusta. Näissä molemmissa on kytkös siihen, missä määrin, miten ja miksi lapset valikoidaan ja valikoituvat oppilasvalikoinnin kautta eri opetusryhmiin. Olennaista on,

kytketäänkö oppilaiden valikointia painotetun opetuksen järjestämiseen, millaisin kriteerein ja menetelmin oppilaita valikoidaan painotettuun opetukseen, sekä millaisin periaattein opetusryhmät muodostetaan.

Lainsäädännössä ja muissa kansallisissa normeissa ei aseteta tarkkoja määritelmiä painotetun opetuksen oppilasvalinnalle eikä opetuksen järjestämiselle, minkä myötä ne kuuluvat opetuksen järjestäjän päätösvaltaan. Kuntia ei veloiteta järjestämään painotettua opetusta luokkamuotoisena eli muilta suljetussa opetusryhmässä, mutta usein näin kuitenkin on toimittu (Simola ym. 2015, 104-105; Kosunen ym. 2016, 232). Oppilaiden valikoituminen kouluihin tai koulujen tiettyihin luokkiin ja oppilaiden ryhmitely pysyviin opetusryhmiin perheiden tekemien valintojen mukaisesti ja oppilaiden valikoinnin pääsykriteerein, muodostavat kaupunkikouluissa perheiden sosiaalisen taustan perusteella eriytyneen oppilaspuhjan (Kosunen ym. 2016; Bernelius 2013a), millä on yhteytensä koulujen sekä erityisesti koululuokkien (Kosunen ym. 2016) välisiin eroihin oppilaiden osaamisessa (Berisha & Seppänen 2017; Kupiainen & Hotulainen 2019) ja valikoidussa ryhmässä opiskelevien oppilaiden kokemuksiin itsestä oppijana (Koivuhovi ym. 2020). Suurinta luokkien välisen eron oppilaiden osaamisessa on todettu olevan kouluissa, joissa oli yleisopetuksen ja painotetun opetuksen luokkia sekä pienryhmäluokkia. Luokanmuodostus onkin tekijä, joka saattaa ratkaisevalla tavalla vaikuttaa yksittäisen oppilaan osaamisen kehitykseen ja koulutuksellisiin mahdollisuuksiin. (Kupiainen & Hotulainen 2019.)

Tutkimusnäyttö osoittaa, että koulujen toteuttama oppilasvalikointi painotetun opetuksen ryhmiin johtaa usein koulujen sisäisen ja koulujen välisen eriytymisen kasvuun, koska kouluvalinnoissa aktiivisimpia ovat tyypillisesti korkeammin koulutetut perheet, ja valinnat suuntautuvat yleisimmin kouluihin, joiden oppilasalue tai oppilaspuhja on lähtöaluetta hyväosaisempi. Koulut ovatkin lapsiperheiden muuta väestöä jyrkemmän alueellisen segregaatian ja kouluvalintojen yhteisvaikutuksesta vahvemmin segregoituneita kuin asuinalueet. (Bernelius & Huilla 2021.) Sosioekonomisen taustan suhteen erottelevat valikoitumismekanismit kouluvalinnassa ovat painotetun opetuksen valinta sekä A-kielivalinnat tai ns. ”tuplastrategia” eli harvinaisen kielen valinta yhdessä painotetun opetuksen valinnan kanssa (Kosunen ym. 2016).

Kouluvalinta ja sen myötä omasta lähikoulusta tai lähikoulun yleisopetuksen luokista ”poisvalikoituminen” on yleinen ilmiö erityisesti Suomen suurimmissa kaupungeissa, joissa painotettua opetusta ja oppilasvalikointia järjestetään runsaasti. Oppilaita valikoivan painotetun opetuksen järjestämisen laajuus vaihtelee merkittävästi Suomen suurimpien kaupunkien välillä. Lukuvuonna 2020-21 oppilaita valikoivaa painotettua opetusta järjesti keskimäärin kolmannes (34 %) kaikista peruskouluista (sis. kaupungin ylläpitämät koulut, yksityiset yhteistyösopimuskoulut, kansainväliset koulut, jotka ovat kunnallisia tai sopimuskouluja, sekä normaalikoulut). Yläluokilla (7.-9.) joka toi-

nen koulu (53 %) ja alaluokilla (1.-6.) lähes joka neljäs (23 %) koulu järjesti oppilasvalikointiin kytkeytynyttä painotettua opetusta Suomen 12 suurimmassa kaupungissa. (Oppilasvalikointi kaupunkikouluissa –tutkimushankkeen loppuraportti, 2022.) Oppilasmäärin tarkasteltuna 2010-luvun alussa lähes puolet helsinkiläisistä yläkoululaisista kävi jotakin muuta kuin kotiosoitteensa mukaan määräytyvää lähikoulua (Bernelius 2013a), Turussa seitsemäsluokkalaisista oppilaista opiskeli muussa kuin lähikoulun yleisopetuksen luokassa 40 prosenttia, Espoossa 23 prosenttia, Tampereella 21 prosenttia ja Vantaalla 11 prosenttia (Simola ym. 2015). Kansallisen rehtorikyselyn perusteella noin joka viides yhdeksäsluokkalainen suomalaisnuori opiskeli vuonna 2017 jossain muussa kuin rehtorinsa ”tavalliseksi” luokittelemassa luokassa (Kupiainen & Hotulainen 2019).

Kaupunkien painotetun opetuksen oppilasvalikointi rakentuu monenlaisista pääsy- ja valintakriteereistä, joista osa mittaa oppilaiden taipumusten lisäksi myös muita, kuin perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden alueita, kuten oppilaan ominaisuuksia, osaamista, aiempaa koulumenestystä tai maksullisissa harrastuksissa kerrytettyä kokemusta ja taitoa. Erilaisia oppilasvalikointin tapoja toteutettaessa kunnissa painotetun opetuksen oppilasvalikointi voi toimia eri yhteiskuntaluokkien lapsia eri vertaisryhmiin erottelevana mekanismina, mikä tuottaa sosiaalisesti eriytyviä koulupolkuja jo perusopetusvaiheessa. (Pasu ym. käsikirjoitus.) Lisäksi painotettua opetusta markkinoidaan kaupunkien ja koulujen perheille suuntaamissa teksteissä valintana, jonka myötä perhe voi saavuttaa lapselle muita paremmat lähtökohdat jatko-opintoihin hakeutumisessa, paikan valikoidussa opetusryhmässä, ja joka joiltain osin (sisällöt, mutta myös retket) eroaa samoissa kouluissa järjestettävästä perusopetuksen yleisopetuksesta (Oppilasvalikointi kaupunkikouluissa –tutkimushankkeen loppuraportti, 2022).

Painotetun opetuksen järjestäminen jatkumona läpi peruskoulun on kaupungeissa yleinen käytäntö. Lukuvuonna 2020–2021 Suomen 12 suurimmista kaupungeista lähes kaikki (11/12) järjesti oppilaita valikoivaa painotettua opetusta läpi peruskoulun eli osallistuminen alakoulussa painotettuun opetukseen varmisti hänelle pääsyn painotukseen yläkoulussa ilman erillistä valintakoetta. Useimmiten jatkumo järjestettiin kieli-painotuksissa sekä yhtenäiskoulujen järjestämässä painotuksissa, joissa painotus toteutui sekä ala- että yläluokilla (Oppilasvalikointi kaupunkikouluissa –tutkimushankkeen loppuraportti, 2022.) Yläkouluvaiheessa painotettuun opetukseen hakevalta edellytetään kaupunkien ja koulujen oppilasvalikointikuvausten perusteella joko alakoulussa painotettuun opetukseen osallistumista tai vapaa-ajan harrastamisen mahdollisuutta sekä tuloksellista harjoittelua harrastuksessa, jotka ilmenevät muun muassa mainintoina ”riittävästä opinnoista”, harrastuneisuuspisteiden saamisena tai lajitaitojen mittaamisena. Vasta yläkouluvaiheessa painotetun opetuksen luokalle hakevan oppilaan on käytännössä hyvin vaikea kilpailla oppilaspaikasta painotetun opetukseen luokalla, erityisesti liikunnassa ja musiikissa. Vaikka painotettuun opetukseen

hakeminen on muodollisesti mahdollista kaikille riippumatta asuinpaikasta, koulumestyyksestä, perheen sosiaalisesta asemasta tai muista taustatekijöistä, tasavertainen mahdollisuus oppilaspaikan saamiseen on käytännössä hyvin näennäistä ja monestakin eri tekijästä johtuen näyttää suosivan hyväosaisista taustoista tulevia lapsia. (Pasu ym., käsikirjoitus; ks. myös Kosunen 2016.)

3.3.4 Oppilaiden ryhmittely

Oppilaiden valikointi ja ryhmittely painotetun opetuksen luokille on käytäntö, joka organisoii sosiaalisia vuorovaikutussuhteita koulussa ja koulun arjessa. Painotetun opetuksen ja yleisopetuksen luokkien välille on havaittu muodostuvan ”me” ja ”ne” -henkeä, jossa oppilaiden välille on muodostunut sekä spatiaalista että verbaalista distinktiota ja rajantekoa. (Peltola 2020.) Myös vanhempien haastattelupuheissa joidenkin koulujen painotetun opetuksen valikoidut opetusryhmät muodostuivat maineeltaan ”paremmiksi” ja sosiaaliselta ympäristöltään keskiluokkaista habitusta tukeviksi, kun taas osa yleisopetuksen valikoimattomista ryhmistä muodostuivat maineeltaan ”huonoiksi” tai ”vältettäväiksi” (Kosunen & Seppänen 2015). Koulujen oppilaspuhjan sosiaalinen rakenne näyttäisikin tutkimustulosten mukaan olevan merkityksellisempiä tekijä perheiden kouluvalintapäätöksissä kuin puhtaasti koulutukselliset syyt (Kosunen & Carraso 2016; Kosunen 2016).

Painotetun opetuksen ryhmät näyttävät muodostuvan suomalaissyntyisen valtaväestön ja tyttöenemmistön luokiksi (Hannus 2018, 85, 97; Berisha & Seppänen 2017) ja siten sukupuolittuneisuus ja huoli painotetun opetuksen luokkien ja kouluvalinnan uhasta koulutukselliselle tasa-arvolle (Kupiainen & Hotulainen 2019; Seppänen ym. 2015) on aiheellinen.

3.4 Lähikouluperiaatetta edistävät tekijät

Työnyrkki keskittyi työskentelyssään pohtimaan etenkin lähikouluperiaatetta vahvistavia tekijöitä ja käytänteitä. Työskentelyn myötä keskiöön nostettiin seuraavia periaatteita.

3.4.1 Alueellisen ja kuntien välisen eriytymiskehityksen vähentäminen

Kuntien perusrahoitusmallien uudelleen tarkastelulla sekä valtionavustuksena toteutettavien koulutuksellisen tasa-arvon rahoitusten voidaan vaikuttaa eriytymiskehityksen vähenemiseen. Lakiesitys viime mainitusta on lausuntokierroksella.

Onnistuessaan myönteisen erityiskohtelun resursoinnilla voi olla vaikutusta myös koulusegregaatioon, eli oppilaiden eriytymiseen koulujen välillä, mikäli koulujen riittävä resursointi parantaa vanhempien luottamusta lähikouluun ja hälventää huolia esimerkiksi oppimisympäristön rauhattomuudesta. Pelkät lisäresurssit eivät kuitenkaan riitä ratkomaan yhteiskunnallisten erojen syvenemisen ja koulujen eriytymisen taustalla olevaa syrjään jäävien alueiden haastetta. Koulusegregaation ehkäisy ja asuinalueiden hyvinvoinnin ja koulutuksellisten mahdollisuuksien kannattelu vaatii myös muita panostuksia, kuten yli sektorirajat ylittävän yhteistyön lisäämistä ja koulunäkökulman ottamista huomioon osana kaupunkisuunnittelua. (Bernelius & Huilla, 2021.) Lisäksi koulujen tilasuunnittelu on tärkeä, jotta koulujen tilat ovat monipuolisesti käytettävissä. Palveluita sekä toimintaa tulisi toteuttaa yhteistyössä koulun kanssa (ns. ”laajennettu koulu”) (Hillgren & Reinilä 2016).

Eriytymiskehityksen hidastamiseen/vähentämiseen tarvitaan eri toimialojen tiivistä yhteistyötä. Kasvun ja oppimisen palvelujen, yksityisen palvelutuotannon, kaupunkisuunnittelun, kaavoituksen ja kuntien tilahallinnon tulee pystyä toimimaan ennakoiden ja yhtenäistä päätöksentekoa tavoitellen.

Niissä kunnissa, joissa perheiden tekemä kouluvalinta eli oppilaan hakeutuminen johonkin muuhun kuin hänelle osoitettuun lähikouluun on mahdollista, tulee kiinnittää huomioita oppilaaksi ottamisen periaatteisiin ja hakukäytäntöön. Kouluvalintojen kytkeytyminen kunnan alueiden sosioekonomiseen statukseen osoittaa, että sosioekonomiset ja perheiden koulutuksellisiin resursseihin liittyvät erot ovat selkeässä yhteydessä alueellisessa segregaatiossa.

Esimerkki eriytymiskehityksen hidastumisesta on asuinalue, joka on ollut voimakkaan kaupunkikehittämisen kohteena. Kaupunkisuunnittelussa tehtyjen muutosten myötä peruspiirin asukkaiden koulutus- ja tulotason on noussut 2000-luvulla sekä suhteessa koko kaupungin tilanteeseen, että sitä pienempiin vertailualueisiin muualla alueella. Tämä näkyy käytännössä suomenkielisten lasten määrän kasvuna alueella. Vuodesta 2015 vuoteen 2020 vieraskielisten osuus oppilaista on vähentynyt alueella 9 prosenttiyksikköä, kun kaikissa suomenkielisissä kouluissa on samaan aikaan ollut kasvua 3,5 prosenttiyksikköä.

Eriytymiskehityksen hidastamisessa tai vähentämisessä palveluintegraation merkitys on keskeinen. Perinteisesti vahvaa palveluintegraatiota on tavoiteltu julkisissa hyvinvointipalveluissa. Lähikouluperiaatteen ja ennaltaehkäisevän eriytymiskehityksen näkökulmasta palveluintegraatiota olisi syytä tarkastella lapsen ja perheen kokonaisvaltaisen lähipalvelun kautta, jolloin mukaan tulevat kaikki kaupunkikehittämisen ja –suunnittelut toimialat.

Yhteistyö perusopetuksen järjestämisessä kunnan eri alueiden välillä ja myös eri kuntien kesken sekä säädösten että myös rahoituksen näkökulmasta tulisi mahdollistaa. Oppilaaksi ottaminen joustavammin kunnan eri alueiden ja erityisesti eri kuntien välillä yksinkertaistaisi lähikouluperiaatteenkin toteuttamista. Tällä hetkellä perusrahoituksen myöntäminen opetuksen järjestäjille on kategorista eikä kannusta toteuttamaan opinpolun suunnittelua, palveluverkon kehittämistä ja lähikouluperiaatteen noudattamista sekä yksittäisen koulun että oppilaan ja perheen näkökulmasta parhaalla mahdollisella tavalla. Lisäksi lähikoulun määrittelyssä tulisi voida soveltaa muitakin kuin koulumatkaan liittyviä kriteereitä; pituus, kesto ja vaativuus.

3.4.2 Varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen koulupolun yhtenäisyyden vahvistaminen

Yhtenäisen opinpolun ja myös lähipalveluperiaatteen toteuttamiseksi tarvitaan eri toimijoiden välistä koordinoitua yhteissuunnittelua ja palvelujen integraatiota. Kuntien kasvatuksesta ja koulutuksesta vastaavien sekä muiden toimialojen (maankäyttö, tonttituotanto, liikenne) sekä kunnan tilojen omistuksesta ja ylläpidosta vastaavien tulisi kiinteässä yhteistyössä tarkastella alueellista väestökehitystä sekä asuinalueiden ja muiden palvelujen kehittymistä. Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palveluverkkoprosessien yhdistäminen olisi loogista ja resurssiviisasta palvelujen kehittämistä.

Esimerkki paikallisesta toteutuksesta. Kunnan varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen yhteinen palveluverkkoprosessi päivittyy vuosittain huomioiden alueellinen väestökehitys, maankäyttö ja liikennesuunnittelu, kunnan tilojen investointiohjelma sekä kaupunkistrategia. Yhteisellä prosessilla on mahdollista päästä ennakoivaan suunnitteluun ja kasvatuksen ja koulutuksen palvelujen kehittymiseen. Lapsivaikutusten arviointi -menettelyn toteuttaminen osana palveluverkkojen sekä toimintojen kehittämistä on hyvin keskeistä. Pyrkimyksenä ja tavoitteena on se, että kaupungin kaikki koulut ovat yhtä houkuttelevia ja laadukkaita. Palveluverkon tiiviys, koulujen sijainti, opetussuunnitelmapainotukset ja oppimisympäristöolosuhteet suunnitellaan sellaisiksi, että tämä toteutuisi. Myös varhaiskasvatuspalvelujen ja perusopetuksen sähköisten asia-

kaspalvelullisten järjestelmien tulisi palvella perheitä ja oppijoita niin, että kaikki oppijaan liittyvä oleellinen tieto siirtyy kunnan järjestelmissä integroituneesti ja esteettömästi – tietojen tulee seurata oppijaa eikä päinvastoin koko opinpolun ajan.

Lasten ja nuorten osallisuudesta palveluverkkojen sekä heihin kohdentuvien palvelujen kehittämisessä on huolehdittava aktiivisesti. Lapsiparlamenttien, nuorisovaltuustojen ja kohdennettujen kyselyjen ja selvitysten keinoin lasten ja nuorten osallisuus toteutuu jäsentyneesti. Haasteena on kuitenkin kaikkien osallisten aito mukaan saaminen yhteisten asioiden suunnitteluun. Osallistumisen esteenä voivat olla esim. kielelliset ja kulttuurisidonnaiset asiat.

Lähipalvelun (varhaiskasvatus) ja lähikouluperiaatteen määrittely ja sen toteuttamisen periaatteet kunnissa tekisi alueen tarjolla olevat opinpolut huoltajille ja lapsille ennakoitavammaksi ja konkreettisemmaksi. Käytännössä tämä näkyisi lapselle ja huoltajalle siten, että oppijan ”polku” päiväkodista ja esiopetuksesta peruskoulun loppuun asti olisi hahmotettavissa sen hetkisen palveluverkkojen mukaisena. Ennakointi mahdollistaisi paremmin myös oikea-aikaisen tuen ja oppijan näkökulmasta turvallisen tutustumisen omaan opinpolkuun erilaisine siirtymineen omassa arkiympäristössään.

Yhtenäinen opinpolku tuottaa oppijan kannalta ennakoituja ja onnistuneita siirtymiä, jotka edistävät parhaiten kasvatukselle ja koulutukselle asetettuja tavoitteita. Tuttu ja turvallinen ympäristö tukevat kasvua sekä oppimista sosiaalisen turvallisuuden, yhteisöön kuulumisen mahdollisuuden sekä osallisuuden kokemuksen myötä. Opinpolun siirtymät näyttäytyvät lapsen näkökulmasta toimintakulttuurien muutoksena. Esimerkiksi päiväkodin ja koulun toimintakulttuurit voivat olla etäällä toisistaan, jolloin lapsen näkökulmasta muuttuu niin fyysinen ja sosiaalinen ympäristö kuin toimintatavat. Yhtenäinen opinpolku edellyttää, että lähipalveluiden rakenteissa sekä toiminnassa avataan yhteistyötä ja työskentely- ja toimintatapoja myös lapselle. Tämä vahvistaa lapselle kokemusta toiminnan ennustettavuudesta, turvallisuudesta ja jatkuvuudesta. Onnistunut yhtenäinen opinpolku vahvistaa ja tukee lapsen myönteisiä valmiuksia sekä resilienssiä muutoksissa.

3.4.3 Maahanmuuttotaustaiset oppilaat

Erityinen huomio yhtenäisen opinpolun suunnittelussa ja toteuttamisessa kohdentuu maahanmuuttajataustaisten oppilaiden oppimisedellytysten turvaamiseen, ja etenkin oman äidinkielen opetukseen sekä valmistavaan opetukseen. Koska sekä valmistava opetus että S2-opetus tähtäävät sen varmistamiseen, että oppilaalla on oppimiseen tarvittava akateeminen kielitaito, on näiden laadukkaalla toteutuksella merkitystä oppimisen erojen kaventamisessa (Bernelius & Huilla 2021). Yhtenäisempää opinpolkua

pohdittaessa tulisi kohdistaa erityistä huomiota siihen, millaisena maahanmuuttajataustaisten oppilaiden mahdollisuudet edetä opinnoissaan näyttäytyy, ja vastaako se niihin tarpeisiin, joita erilaisilla ja eri lähtökohdista olevilla maahanmuuttajataustaisilla oppilailla on perheineen.

Oman äidinkielen opetus on tutkimuksessa havaittu keskeiseksi akateemisen kielitaidon kehittymiselle ja käsitteiden hallinnalle suomen kielellä. Opinpolun yhtenäisyyden näkökulmasta nimenomaan oman äidinkielen opetus tulisi rakentaa johdonmukaisesti osaksi opintoja ja se tulisi nähdä eriytymiskehityksen hidastajana. Olisi tärkeää, että oman äidinkielen opetusta järjestettäisiin jo varhaiskasvatuksesta alkaen. Niin ikään olisi tärkeää, että S2-opetus alkaisi jo varhaiskasvatuksessa, jossa luodaan pohja koko koulutuspolulle. S2-opetusta olisi syytä tarkastella myös kokonaisuutena koko koulupolun näkökulmasta.

Valmistavalla opetuksella on keskeinen tehtävä koulupolun yhtenäisyyden ja inklusion vahvistamisessa sekä eriytymiskehityksen hidastamisessa. Nykyisen lainsäädännön mukaan kunta saa päättää, antaako se valmistavaa opetusta, ja miten valmistava opetus toteutetaan. Pääsääntöisesti kunnat tarjoavat valmistavaa opetusta, mutta toteuttamisen käytänteet ovat moninaiset. Seurauksena on se, että valmistava tavanomaiseen opetusryhmään siirtyessään, vuoden opintojen jälkeen oppijan suomen (tai ruotsin) kielen osaaminen on hyvin monesti todella auttavaa.

Lisäksi tarvittaisiin maahanmuuttajataustaisille opettajille koulutuspolku, jolla he saavat riittävän suomen tai ruotsin kielen osaamisen sekä täydennyskoulutuksen toimiakseen Suomessa opettajina. Esimerkiksi S2- opetuksen opettajankoulutus on hyvin kirjavaa riippuen yliopistosta. Opintopistemäärät, joita voi opiskella vaihtelevat paljon. S2- opetukseen pitäisi olla oma tutkinto-ohjelmansa, jolla taattaisi riittävä osaaminen. Tällä hetkellä ei ole myöskään kelpoisuusasetusta valmistavaan opetukseen.

3.4.4 Oppimisen ja koulunkäynnin tuki lähikoulussa

Oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjestämisessä painotetaan lähikouluperiaatetta. Tuki annetaan oppilaalle ensisijaisesti omassa luokassa ja koulussa erilaisin joustavin järjestelyin, ellei oppilaan etu tuen antamiseksi välttämättä edellytä oppilaan siirtämistä erityisluokalle muuhun kouluun esim. tuettuun erityisluokkaan, pidennetyn oppivelvollisuuden erityisluokkaan tai erityiskouluun. Lähipalveluperiaatteen mukaisesti rakentunut eheä opinpolku turvaa osaltaan lapsen ja nuoren kehitykselle, oppimiselle ja hyvinvoinnille riittävän oikea-aikaisen tuen ja matalan kynnyksen palvelut yhdenvertaisesti kaikkialla Suomessa. Paikallisesti on tärkeää pyrkiä suunnittelemaan tuen palvelut kuntien sisällä siten, että ne ovat riittävän saavutettavia kaikille oppilaille.

Kun tukea tarvitseva oppija on siirtymässä esiopetuksesta perusopetukseen, tarvitaan yhteisvalmistelua eli esiopetuksen, koulun, huoltajien ja tarvittaessa moniammatillisen tahon kanssa tehtävää yhteistyötä. Esi- ja perusopetuksen siirtymäyhteistyö on kirjattuna opetussuunnitelmiin. Yhteisvalmistelussa käydään läpi, mitä tukea oppija on esiopetuksessa saanut, arvioidaan annetun tuen vaikuttavuutta, suunnitellaan, miten lasta parhaiten koulussa tuetaan. Tämän prosessin tavoite on vahvistaa oppilaan kokemusta osallisuudesta omaan yksilölliseen opinpolkuun. Oppilaan kokemus turvallisuus syntyy siitä, että aikuiset välittävät lapsesta ja kuuntelevat häntä ja lapsi tuntee koulutyön olevan luonteva osa arkeaan. Tässä kodin ja koulun yhteistyö korostuu.

Perusopetuslain mukaan oppilaalla on oikeus saada opetussuunnitelman mukaisen opetuksen ohella riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea koko perusopetuksen ajan. Oppilailla voi olla suuriakin eroja kyvyssä opiskella ja omaksua asioita, heillä on erilaisia kiinnostuksen kohteita ja voimavaroja. Haasteena oppilaiden vahvuuksien tukemisessa on, ettei oppilas itse usein tiedosta voimavarojaan eikä opetuksessa osata tunnistaa niitä ja näin hyödyntää oppilaan kiinnostuksen kohteita hänen opinpolullaan. Tuen kehittämisen painopistettä olisi tärkeää suunnata tuen tarpeiden tunnistamiseen sekä varhaiseen tukeen, joiden myötä voidaan ennaltaehkäistä vaativamman tuen tarvetta.

3.4.5 Valinnaisten opintojen tehtävä perusopetuksessa

Valinnaisten opintojen nykyistä tehtävää ja toteutusta on syytä arvioida uudestaan myös painotetun opetuksen toteuttamisen näkökulmasta. Käytännön havaintojen perusteella voidaan arvioida, että valinnaisten opintojen toteutustavat ja tavoitteet vaihtelevat merkittävästi kouluittain. Myös yhteys perusopetuksen opetussuunnitelman tavoitteisiin voi olla vaikea hahmottaa. Perusopetuksen tavoitteissa keskeinen kokonaisuus on Laaja-alainen osaaminen, joka linkittyy myös oppiainekohtaisiin tavoitteisiin. Oppiaineissa määritellään tavoitteet ja sisältöalueet. Valinnaisten tuntien käyttö painotettuun opetukseen esimerkiksi osana taide- ja taitoaineiden painotettua opetusta antaa oppilaalle mahdollisuuden syventää opetuksen tavoitteita, mikä on oppijan motivaation ja osaamisen kehittymisen kannalta myönteistä. Ongelmallista tässä on tällöin, että valinnaisen opetuksen hyödyt eivät ole avoimesti saatavilla kaikille oppilaille, vaan vain luokkamuotoiseen painotettuun opetukseen valikoiduille oppilaille.

Olisi tarpeen tarkastella, miten yhtenäisesti nykyisen opetussuunnitelman kokonaisuutta toteutetaan kouluissa (mm. laaja-alainen osaaminen, ilmiökokonaisuudet, oppiaineet, valinnaisaineet), ja miten koulut kokevat näiden osioiden keskinäisen yhtenäisyyden. Riskinä on opetuksen laadun näkökulmasta, että opetussuunnitelman osiot

korostuvat yksittäisinä, ja koulu keskittyy irrallisiin osioihin, mistä voi seurata oppilaille pirstaleisuuden kokemuksia. Esimerkiksi jos valinnaisaineiden sisällöt vaihtelevat vuosittein eikä oppilaan tai huoltajan ole helppoa hahmottaa niiden yhteyttä opetuksen muihin tavoitteisiin. Oppilaan ja huoltajan näkökulmasta voisi olla hyödyllistä, jos valinnaisaineet ovat osa merkityksellisen osa oppilaan opinpolkua ja ehkä jopa suuntaa antavasti tiedossa kouluvalintaa tehtäessä.

Valinnaisten opintojen tarkentaminen opetussuunnitelmassa vahvemmin osana opetuksen laaja-alaisten ja oppiaineiden tavoitteita voisi antaa systemaattisemmin kaikille oppilaille mahdollisuuden syventää opetuksen tavoitteita ilman erillistä hakeutumista pääsykokeen kautta painotettuun opetukseen. Jonkin oppiaineen painottaminen koulun opetussuunnitelmassa voidaan koulussa kokea kuvastavan tärkeinä pidettyjä opetuksen tavoitteita tai arvoja, ja se voi toimia motivoivana sekä positiivista henkeä vahvistavana tekijänä koulussa. Ongelmallista on, jos kokemus ei saavuta kaikkia oppilaita. Oppilasvalikointiin kytkeytyvän painotetun opetuksen oppilaaksi otto toteutetaan tyypillisesti aina valintakokeesta oppilaan saamien pistemäärien perusteella. Myös koulun omille oppilaille tarkoitettuun koulun sisäiseen painotukseen joissain tapauksissa koulut käyttävät oppilaiden ”karsintaa” eli joitain oppilasvalintakriteereitä, mikäli opetukseen hakevia oppilaita on enemmän kuin mitä opetukseen voidaan ottaa. Olennaista erityisesti koulun sisäisen painotuksen järjestämisessä onkin pohtia sitä, miten valinnaisainein toteutettu koulun sisäinen painotus voidaan kouluissa organisoida siten, että opetukseen osallistuminen on tosiasiaa mahdollista kaikille sitä haluaville ilman oppilaiden karsintaa.

Olisi tarkasteltava opetussuunnitelman nykyistä valinnaisten opintojen kokonaisuutta ja arvioitava, onko mahdollista rakentaa valinnaisia opintoja tukemaan paremmin esimerkiksi koulussa järjestettävää kaikille avointa koulun sisäistä painotusta, joka heijastaa koulussa tärkeinä pidettyjä asioita. Esimerkiksi musiikin ja liikunnan painotettua opetusta voitaisiin toteuttaa valinnaisaineiden kautta, siten, että jokaisella oppilaalla on mahdollisuus osallistua opetukseen. Tällöin opetukseen pääsyn edellytyksenä ei olisi laulu- tai soittotaito, vaan kiinnostus musiikkiin, liikunnallisuus tai kiinnostus liikuntaan. Painotetun opetuksen tarjonta ei itsessään tarkoita luokkien välistä eriytymistä vaan olennaista koulujen ja tiettyjen painotusluokkien välisessä eriytymisessä on erityisesti käytännöt opetuksen järjestämisessä (Bernelius & Huilla 2021, 85).

Painotettua opetusta voidaan perustella mahdollisuudella tukea oppilaiden kiinnostusten kohteita. Opetuksen eriyttämisellä usein viitataan käytännössä niiden oppilaiden tukemiseen, joilla on haasteita oppimisessa. Olisi tärkeää kiinnittää huomiota myös siihen, miten kaikkien oppilaiden kiinnostuksen kohteet ja voimavarat ovat osa perusopetuksen inklusioperiaatteita ja toteutusta koulun arjessa. Sekä myös, millaisia joustavia opetusjärjestelyitä on käytettävissä peruskoulussa esimerkiksi tavoitteellisesti urheilevien oppilaiden osalta.

3.4.6 Koulu toimijana alueellaan

Pyrkimykset vähentää koulusegregaatiota on tärkeää sovittaa ymmärrykseen koulun paikallisesta roolista, koulun potentiaalista paikallisen osaamisen ja hyvinvoinnin tuesta sekä oppilaiden ja perheiden kouluun kuulumisen tunteesta. Esimerkiksi liian usein tehtävät muutokset koulun oppilasalueen rajoihin voivat heikentää kouluun kuulumisen tunnetta ja tuottaa epävarmuutta koulupoluista. (Bernelius & Huilla, 2021)

Olisi tärkeää pyrkiä tunnistamaan niitä tekijöitä, joihin koulu toiminnallaan voi vaikuttaa lähikouluperiaatteen edistämässä omalla alueellaan. Yksinään omalla toiminnallaan koulu ei voi muuttaa lähikouluvalintaan liittyviä tekijöitä. Se edellyttää aina yhteistyötä alueen muiden kumppaneiden kanssa. Erityisen tärkeää lähikouluperiaatteen sekä segregaaation näkökulmasta on myös muut aluetta koskevat uudistukset kuten kaavoitus ja rakentaminen, muut palvelut. Alueen kasvu, palveluiden paraneminen ja uuden rakentaminen luovat uusia mahdollisuuksia kehittää myös koulun toimintaa ja toimintatapoja. Yhdessä nämä muodostavat synteetin, joilla voidaan nähdä olevan vaikutusta lähikouluperiaatteen edistämiseen. Maineeseen ja mielikuviin liittyvien tekijöiden huomioiminen alueella on tärkeää, koska alueen huono maine ja siihen yhdistyvät negatiiviset mielikuvat sekä määrittävät alueen asukkaita, että heikentävät alueen vetovoimaa. Hyvin toimiva koulu on sidoksissa siihen kansalliseen ja paikalliseen kontekstiin, jossa koulu toimii. Koulun kehittämistoimissa onkin huomioitava koulun toimintaympäristö, mikä rajaa kehittämistoimia (Huilla & Juvonen 2020, Huilla 2022, 29).

Esimerkki yläkoulusta: Lähikouluvalintoja pystyttiin edistämään kehittämällä systemaattisesti ja pitkäjänteisesti yhteistyörakennetta alueen alakoulujen kanssa. Koulun 7. luokalle tulee oppilaita oman koulun lisäksi lähikouluina kolmesta ala-asteen koulusta. Lähikoulun houkuttelevuuden lisäämiseksi käynnistettiin systemaattinen yhteistyö alueen koulujen ja päiväkotien kanssa. Toimintamuotoina käynnistettiin koulutalokkaille yhteiset infotilaisuudet ja yhteiset vanhempainillat, joissa alueen kaikki koulut ja koulupolut tulivat tutuiksi alueen asukkaille. Lisäksi koulussa tehtiin aktiivista työtä sen eteen, että koulua avattiin enemmän alueen muille toimijoille, jolloin koulu rooli ”kylän” keskuksena vahvistui. Koulun viestintää ja tiedotusta parannettiin. Verkostotyö alueen monenlaisten toimijoiden kanssa oli tärkeää. Järjestöt, seurakunnat, yhdistykset tulivat koulun kumppaneiksi aktiivisemmin. Koulu sai myös enemmän positiivista julkisuutta mm. paikallisessa mediassa. Pitkäjänteisen alueellisen yhteistyön myötä luottamus huoltajiin parani. Koulussa panostettiin opetuksen ja kasvatuksen perustyöhön sekä ennaltaehkäisevään toimintaan hyvinvoinnin edistämiseksi. Koulun toimintakulttuurissa rakennettiin tietoisesti myönteistä ”henkeä” ja myönteistä viestintää koulua ja sen toimintaa koskien. Myös koulun vanhempainyhdistys ja johtokunta aktivoitiin koulun toimintakulttuurin kehittämiseen ja koulun toiminnasta tiedottamiseen. Tietoisien suunnanvalinnan myötä koulusta ryhdyttiin puhumaan hyviä asioita enemmän niin koulun henkilöstön kuin oppilaiden osalta. Yhteiseksi kokemukseksi tuli, että omasta

koulusta haluttiin tehdä yhä parempi paikka tehdä työtä ja käydä koulua. Koulusta tuli vetovoimaisempi työpaikka myös henkilöstölle.

3.4.7 Koulun toimintakulttuurin kehittäminen

Perusopetuksen toimintakulttuurilla on keskeinen merkitys opetus- ja kasvatustyölle asetettujen tavoitteiden tukemisessa. Toimintakulttuurin kehittämistä ohjaavien periaatteiden mukaisesti opetuksen järjestäjän tehtävänä on luoda ja kehittää oppimista, osallisuutta, hyvinvointia sekä kestäväää elämäntapaa edistävää toimintakulttuuria. (Opetushallitus 2014.) Toimintakulttuuri ilmenee selkeimmin kouluyhteisön käytän-teissä ja toimintakulttuuri vaikuttaa aina oppilaan kohtaamaan koulutyön laatuun (Opetushallitus 2014; Perusopetuksen laatukriteerit, opetus- ja kulttuuriministeriö 2012:29).

Koulun toimintakulttuurin eri osatekijöistä mm. perheiden osallisuuden ja kodin ja kou-lun välisen yhteistyön sekä koulun arjen (vuorovaikutus, sosiaaliset suhteet koulussa, suhtautuminen kiusaamiseen, ilmapiiri) voidaan nähdä olevan merkityksellisiä tekijöitä lähikoulun houkuttelevuuden ja koulusta muodostettavien maineiden näkökulmasta.

Perusopetuslain mukaan opetus tulee toteuttaa yhteistyössä kotien kanssa (1998/628, 3 §) ja kodin ja koulun välisen yhteistyön kehittäminen on opetuksen jär-jestäjän vastuulla (Opetushallitus 2014). Perusopetuksen opetussuunnitelman perus-teissa todetaan huoltajien osallisuuden ja koulutyössä mukana olemisen merkitys kes-keisenä osana koulun toimintakulttuuria (Opetushallitus 2014, 34). Lisäksi yhteistyö kodin ja koulun välillä koetaan vahvistavan koulujen alueellista roolia ja asemaa kou-lumarkkinoilla (Quakrim-Soivio ym. 2015, 49). Tikkasen (2019) kyselytutkimuksessa vanhempien tyytyväisyydestä lapsensa kouluun havaittiin, että vanhemmat olivat kaik-kein tyytyväisimpiä oppimiseen ja toiseksi koulun kulttuuriin, ja vähiten tyytyväisiä ko-din ja koulun yhteistyöhön. Lisäksi aikaisemmista tutkimustuloksista (mm. Kalalahti ym. 2015b; ks. myös Tikkanen 2019) tiedetään, että vanhempien osallisuus kodin ja koulun välisessä vuorovaikutuksessa vaihtelee kuitenkin siten, että korkeammin kou-lutetut huoltajat osallistuvat yhteistyöhön aktiivisemmin.

Perusopetuksen normiohjauksessa (perusopetuslaki ja -asetus, valtioneuvoston ta-voitteita ja tuntijakoa koskeva asetus, oppilas- ja opiskelijahuoltolaki sekä perusope-tuksen opetussuunnitelmien perusteet) kodin ja koulun yhteistyön taustalla on oletta-mus näiden yhteisestä ymmärryksestä, jonka rakentuminen saattaa kuitenkin jäädä epäselväksi. Vanhempien osallisuus rajautuu usein omaa lasta koskevaksi yksilöta-son yhteistyöksi tai mahdollisuudeksi liittyä kouluyhteisöön. Ohjausasiakirjoissa yksi-

lötason yhteistyöstä, erityisesti oppimisen tukeen liittyvissä vaiheissa, on kirjattu yksityiskohtaisia määräyksiä, mutta ryhmä- tai yhteisötason vuorovaikutuksen rakentamisen konkretia tai käytäntöjen mallintaminen jää ohjausasiakirjoissa vähäisemmäksi. Huoltajien osallisuutta ja kodin ja koulun yhteistyön toteuttamista kuvaillaan perusopetuksen ohjausasiakirjoissa tavoitteiden ja saavutettavien hyötyjen kautta ilman, että käytäntöjä avataan tarkemmin. Näin yhteisöllisyyden haasteet jäävät paikallisten toimijoiden ratkaistavaksi. (Orell 2020.)

Koulujen kehittämisen keskiössä tulisi olla toimivan toimintakulttuurin luominen mm. vuorovaikutuksen, ilmapiirin, arkikäytäntöjen, oppimisympäristöjen, yhteisön osaamisen ja kehittämisen sekä pedagogisen johtajuuden aspekteissa (Nyyssölä & Kumpulainen 2020, 45). Muun muassa myönteiset käytännöt konflikteihin puuttumisessa sekä luottamuksellinen suhde opettajiin ja koulun henkilökuntaan ovat osoittautuneet perheille tärkeiksi koulun toimintakulttuurin osatekijänä (Bernelius, Huilla, Lobato 2021). Koulujen arkea pitkäjaksoisesti havainnoimalla ja haastatteleamalla opettajia, eri toimijoita ja oppilaita koulussa (etnografia) on havaittu, että tärkeä osa koulun kehittämisessä onkin huomion kiinnittäminen koulun kollektiiviseen toimintakulttuuriin siinä, miten koulu kohtaa eri taustoista tulevia oppilaita (Huilla, 2022).

3.4.8 Yhteenvetoa lähikouluperiaatteen vahvistamisesta

Perusopetuksen lähikouluperiaatteen vahvistamista koskevat ehdotukset lähikouluperiaatteen vahvistamisen osalta työnyrkin 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 avoimen sisäisen 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.

4 Toimenpide-ehdotukset

4.1 Varhaiskasvatuksen lähipalvelun edistäminen ja toimenpide-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.

Toimenpide-ehdotuksia varhaiskasvatuksen lähipalveluperiaatteen vahvistamiseksi:

1. Lähipalveluperiaatetta vahvistetaan kuntien paikallisissa politiikoissa ja kytetään 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 kuntalisien ehtojen muuttaminen varhaiskasvatukseen osallistumisen mahdollistavaan suuntaan on myös välttämätöntä. Tämän lisäksi paikallisella tasolla on varmistettava riittävä resursointi varhaiskasvatukseen sekä huolehdittava varhaiskasvatuksen hyvästä laadusta.

2. Varhaiskasvatuksen lähipalveluperiaatetta voidaan vahvistaa säätämällä siitä nykyistä velvoittavammin.

Varhaiskasvatuksen lähipalveluperiaatteesta velvoittavammin säätäminen 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.

3. 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 järjestämisestä suunniteltaessa ja toteutettaessa keskeinen periaate.

4. Tutkimus- ja arviointitietoa 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.

5. Tulevaisuudessa varhaiskasvatus tulisi saada selkeämmin osaksi muuta koulutusjärjestelmää.

Tämä edellyttäneen muutosta nykyiseen perustuslain tulkintaan, jossa varhaiskasvatusta arvioidaan edelleen ensisijaisesti riittävyyden näkökulmasta, vaikka sitä tulisi tarkastella myös lapsen oikeutena koulutukseen. Varhaiskasvatuksen aseman vahvistaminen 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.

6. Valtion rahoituksen riittävyyttä tulee arvioida.

4.2 Perusopetuksen lähikouluperiaatteen vahvistaminen ja toimenpide-ehdotukset

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. Erityistä 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. **Eriyinen huomio tulee kiinnittää myös maahanmuuttoaustaisten 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 myös harkita painotetun opetuksen järjestämistä tuntimuotoisena pysyvien erikoisluokkien muodostamisen 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, oppilaaksioton 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.

Lähteet ja taustakirjallisuus

Aula, P., Vehkalahti, K. & Äikäs, T. 2007. Kaupunkimaine. Tutkimus kaupunkien maineen rakenteesta ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Acta, No. 193. Helsinki: Kuntaliitto.

Berisha, A-K. & Seppänen, P. 2017. Pupil selection segments urban comprehensive schooling in Finland: composition of school classes in pupils' school performance, gender, and ethnicity. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 61:2, 240–254. <https://doi.org/10.1080/00313831.2015.1120235>

Bernelius, V., & Huilla, H. 2021. Koulutuksellinen tasa-arvo, alueellinen ja sosiaalinen eriytyminen ja myönteisen erityiskohtelun mahdollisuudet. *Publications of the Finnish Government* 2021:7, 41–48. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162857/VN_2021_7.pdf?sequence=4&disAllowed=y. Viitattu 11.3.2022.

Bernelius, V. 2013a. Eriytyvät kaupunkikoulut: Helsingin peruskoulujen oppilasohjan erot, perheiden kouluvalinnat ja oppimistuloksiin liittyvät aluevaikutukset osana kaupungin eriytymiskehitystä. *Tutkimuksia* 1/2013. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.

Bernelius, V. 2013b. Koululaiset kaupungissa: Kouluvalintoja ohjaavat naapurustojen piirteet ja valintojen vaikutus koulujen eriytymiseen Helsingissä. *Yhdyskuntasuunnittelu*, 51(1), 8-27.

Bernelius, V. 2015. Pääkaupunkiseudun koulujen naapurustot – missä erot kasvavat? *Yhteiskuntapolitiikka*, 80:6.

Bernelius, V., Huilla, H. & Lobato, R. 2021. 'Notorious Schools' in 'Notorious Places'? Exploring the Connectedness of Urban and Educational Segregation. *Social Inclusion*, Volume 9, Issue 2, 154–165. DOI: 10.17645/si.v9i2.3838

Bernelius, V. & Vaattovaara, M. 2016. Choice and segregation in the 'most egalitarian' schools: Cumulative decline in urban schools and neighbourhoods of Helsinki, Finland. *Urban Studies*, Vol. 53(15), 3155–3171.

Bernelius, V., & Vilkkama, K. 2019. Pupils on the move: School catchment area segregation and residential mobility of urban families. *Urban Studies*, 56, 3095–3116.

Fjällström, S., Karila, K. & Paananen, M. (2020) A matter of universalism? Rationalities of access in Finnish early childhood education and care. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*.

Hillgren, E. & Reinilä, R. 2016. Koulu aluekehittämisen välineenä. Teoksessa: Asuin-alueiden kehittämisohjelman tutkimusjulkaisu. Tutkitusti parempi lähiö – asuinalueiden kehittämisohjelman tutkimusjulkaisu. Ympäristöministeriö. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/159846/Tutkitusti_parempi_lahio_Asuinalueiden_kehittamisohjelman_tutkimusjulkaisu.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Viitattu 11.3.2022.

Huilla, H. & Juvonen, S. 2020. "Kerroin kyllä kerran, mutta ei paljon muuttanu mitään" – Kiusaamisesta kertomisen vaikeus koulun arjessa. *Kasvatus*, 51 (4), 455–466.

Huilla, H. 2022. Kaupunkikoulut ja huono-osaisuus. Kasvatustieteellinen tiedekunta. Väitöskirja. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Junnilainen, L. 2019. Lähiökylä. Tutkimus yhteisöllisyydestä ja eriarvoisuudesta. Tampere: Vastapaino.

Kalalahti, M., Silvennoinen, H. & Varjo, J. 2015a. Kouluvalinnat kykyjen mukaan? – Erot painotettuun opetukseen valikoitumisessa. *Kasvatus*, 46 (1), 19–35.

Kalalahti, M., Silvennoinen, J. & Varjo, J. 2015b. Vuorovaikutusta ja valintoja. Vanhempien osallisuus lasten kouluosaavutusten ja kouluvalintojen taustalla. *Nuorisotutkimus*, 33:3–4.

Karila, K., Siippainen, A., Repo, K., Paananen, M., & Fjällström, S. 2020. Paikallisuus, vanhemmat ja varhaiskasvatusmahdollisuudet - Tarinoita kunnan ja pienten lasten vanhempien kohtaamisista. *Focus Localis* 1/2020, 24–38.

Kosunen, S. 2016. Families and the Social Space of School Choice in Urban Finland. Helsinki: University of Helsinki.

Kosunen, S., Seppänen, P. & Bernelius, V. 2016a. Naapurustojen segregaatio ja kaupunkilaisperheiden eriytyvät kouluvalintastrategiat. *Kasvatus* 47 (3), 230 – 244.

Kosunen, S., Bernelius, V., Seppänen, P., & Porkka, M. 2020. School Choice to Lower Secondary Schools and Mechanisms of Segregation in Urban Finland. *Urban Education*, 55(10), 1461-1488. <https://doi.org/10.1177/0042085916666933>

Kosunen, S. & Seppänen, P. 2015. "Helky laulu, kaisu maine". Koulujen maineiden rakentuminen ja opetusryhmien mainehierarkiat kaupungeissa. Teoksessa P. Seppänen, M. Kalalahti, R. Rinne, & H. Simola (toim.), *Lohkoutuva peruskoulu – Perheiden kouluvalinnat, yhteiskuntaluokat ja koulutuspolitiikka*. Kasvatusalan tutkimuksia 68. Jyväskylä: Suomen kasvatustieteellinen seura, 231–260.

Kupiainen, S. & Hotulainen, R. 2019. Erilaisia luokkia, erilaisia oppilaita, Teoksessa: Hautamäki, J., Rämä, I. & Vainikainen, M-P. (toim.). Perusopetus, tasa-arvo ja oppimaan oppiminen: Valtakunnallinen arviointi-tutkimus peruskoulun päättövaiheesta. Helsinki: Helsingin yliopisto, 139–165. Kasvatustieteellisiä tutkimuksia/Helsinki Studies in Education; nro 52.

Kuukka, A., Siippainen, A. & Alasuutari, M. (2019) "No periaatteessa minun tiedossa se aika lailla on": Palveluohjauksen työntekijän tiedollinen asema varhaiskasvatuksen palveluohjauskeskusteluissa. Prologi - puheviestinnän vuosikirja 15 (1), 22-35.

L 410/2015. Kuntalaki. Haettu sivulta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410>. Viitattu 9.3.2022.

L 628/1998. Perusopetuslaki. Haettu sivulta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980628>. Viitattu 9.3.2022.

L 731/1999. Perustuslaki. Haettu sivulta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>. Viitattu 9.3.2022.

L 540/2018. Varhaiskasvatuslaki. Haettu sivulta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2018/20180540>. Viitattu 9.3.2022.

Lobato, I. R., Bernelius, V. & Kosunen, S. 2018. Looking for the ordinary? Parental choice and elite school avoidance in Finland and Germany. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 4:3, 156-167.

Opetushallitus 2014. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014. <https://www.oph.fi/fi/koulutus-ja-tutkinnot/perusopetuksen-opetussuunnitelman-perusteet>. Viitattu 14.3.2022.

Orell, M. 2020. Kodin ja koulun yhteistyö. Oletus yhteisestä ymmärryksestä? Väitöskirja, Turun yliopisto. Kasvatustieteiden tiedekunta. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-29-8250-9>. 14.3.2022.

Paananen, M., Alasuutari, M., Karila, K. & Siippainen, A. 2019. Epistemic governance in local policy debates: The case of entitlement to early childhood education and care in Finland. *European Journal of Cultural and Political Sociology*.

Paananen, M., Kuukka, A. & Alasuutari, M. 2019. Assembled policies: The Finnish case of restricted entitlement to early childhood education and care. *Journal of Early Childhood Education Research*, 8(2), 252-272.

Peltola, M. 2020. "Everyday Consequences of Selectiveness. Borderwork in the Informal Sphere of a Lower Secondary School in the Metropolitan Area of Helsinki." *British Journal of Sociology of Education* 42:1, 97–112.

Quakrim-Soivio, N., Rinkinen, A., Karjalainen, T. (toim.) 2015. *Tulevaisuuden peruskoulu. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2015:8*. Helsinki.

Repo, K., Kuukka, A., & Eerola, P. (2019) Lasten kotihoito ja sen taloudellinen tukeminen: kunnallisten luottamushenkilöiden näkökulma. *Janus Sosiaalipolitiikan Ja Sosiaaliryöyön Tutkimuksen Aikakauslehti*, 27 (1), 55-71.

Ruutiainen, V., Alasuutari, M. & Karila, K. 2021. Selectivity of clientele in Finnish private early childhood education and care. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*.

Seppänen, P., Kalalahti, M., Rinne, R. & Simola, H. (toim.) 2015. *Lohkoutuva peruskoulu: Perheiden kouluvalinnat, yhteiskunta, luokat ja koulutuspolitiikka*. Kasvatusalan tutkimuksia 68. Jyväskylä: Suomen kasvatustieteellinen seura.

Silvennoinen, H., Kalalahti, M. & Varjo, J. 2015. Why Fix something that is not Broken? The Implementation of School Choice Policy and Parental Attitudes towards Equality and Uniformity of Comprehensive School System in Finland. *Athens Journal of Education*, Volume 2, Issue 1, 37-52. <https://doi.org/10.30958/aje.2-1-3>

Simola, H., Seppänen, P., Kosunen, S. & Vartiainen, H. 2015. Oppilasvalikoinnin paluu? Teoksessa Seppänen, P., Kalalahti, M., Rinne, R. & Simola, H. (toim.), *Lohkoutuva peruskoulu: Perheiden kouluvalinnat, yhteiskunta, luokat ja koulutuspolitiikka*. Kasvatusalan tutkimuksia 68. Jyväskylä: Suomen kasvatustieteellinen seura, 87–121.

Terveysten ja hyvinvoinnin laitos 2018. *Varhaiskasvatus 2017*. THL Tilastoraportti 32/2018. <http://www.julkari.fi/handle/10024/136962>.

Tikkanen, J. 2019. Parental school satisfaction in the context of segregation of basic education in urban Finland. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 5:3, 165-179.

Vandenbroeck, M. & Lazzari, A. 2014. Accessibility of Early Childhood Education and Care: a State of Affairs. *European Early Childhood Education Research Journal* 22(3), 327–33.

Varjo, J. & Kalalahti, M. 2016. Koulumarkkinoiden valjastajat. Kunta ja kouluvalinnan yhteiskunnallinen hinta. *Yhteiskuntapolitiikka*, 81:6.

Varjo, J. & Kalalahti, M. 2019. The art of governing local education markets – municipalities and school choice in Finland. *Education Inquiry*, 10:2, 151-165, <https://doi.org/10.1080/20004508.2018.1514907>.