



Koulumarkkinoiden valjastajat

Kunta ja kouluvalinnan yhteiskunnallinen hinta

JANNE VARJO & MIRA KALALAHTI

Kunnat pystyvät joko vauhdittamaan tai hillitsemään koulumarkkinoiden kehittymistä alueellaan. Artikkelissa tarkastellaan, kuinka kunnalliset kouluviranomaiset – viranhaltijat ja luottamushenkilöt – määrittävät omaa koulutuspoliittista rooliaan puhuessaan kouluvalinnan vaikutuksista. Perusopetuksen järjestämisen universaaleja ja selektiivisiä periaatteita analysoidaan puheen modaliteettien – haluamisen, osaaamisen, kykenemisen ja täytymisen – avulla.

.....

Johdanto: universalismi ja selektivismi koulutuspolitiikassa

Suomalainen ja laajemminkin pohjoismainen malli korkeatasoisen ja tasa-arvoisen koulutuksen järjestämiseksi on perinteisesti perustunut julkisiin varoin rahoitetulle yhtenäiskoulujärjestelmälle, joka pohjautuu ajatukseen koulutusmahdollisuuksien tasa-arvoisuudesta sukupuoleen, yhteiskuntaluokkaan ja alueelliseen sijaintiin katsomatta. Tämän seurauksena peruskoulu on muotoutunut riittävän laadukkaaksi, muodoltaan universaaliksi, valikoimattomaksi ja verovaroin kustannetuksi yhtenäiskoulujärjestelmäksi, joka kykenee ehkäisemään yksityiskoulujen tarvetta. (Erikson & al. 1987; Kalalahti & al. 2015a; 2015b.) Julkinen valta huolehtii myös oppilaspaikkojen allokoinnista: jokaiselle oppilaalle osoitetaan koulu oman asuinpaikan läheltä.

Peruskoulu on muotoutunut myös keskeiseksi osaksi pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin poliittista ideaalia, jossa *universalismilla* viitataan yleisesti sekä hyvinvointivaltion toimintatapoihin että sen harjoittaman yhteiskuntapolitiikan – yhtenä keskeisenä osa-alueenaan koulutuspolitiikan – päämääriin. Universalistisen yhteiskuntapolitiikan keskeisimpinä piirteinä voidaan pitää esimerkiksi erilaisten palvelujärjestelmien kattavuutta, yhdenvertaisuuden tunnustamista, leimaavien erottelujen puuttumista sekä samojen palvelujär-

jestelmien suuntaamista koko väestön tarpeisiin. (Anttonen & Sipilä 2010.) Käsitteet oppivelvollisuuskouluun liittyvästä universalismista sisältävät peruskoulujärjestelmän yhtenäisyyttä korostavia piirteitä: esimerkiksi koulujen ja oppimistulosten yhdenmukaisuutta, valikoimatonta oppilaaksiottoa sekä koulutuksellisen tasa-arvon tavoittelua yhdenmukaisuuden avulla (Kalalahti & al. 2015a; 2015b).

1980-luvulta lähtien lukuisissa koulu-uudistuksissa on ollut tavoitteena purkaa keskitettyä hallintoa ja korvata se hajautetummilla koulutusjärjestelmillä, joissa korostuvat vanhempien oikeus valita sekä erilaisten koulujen ja useampien koulutuksen järjestäjien keskinäinen kilpailu (Green & al. 1999). Suomessa nämä kouluvalintapolitiikan peruseriaatteet hyväksyttiin 1990-luvun kuluessa osaksi koululainsäädäntöä. Muutokset heijastelevat osaltaan siirtymää hyvinvointivaltiomallin poliittisessa ideaalissa, jossa universalismin vastakohtana *selektivismi* tarkoittaa palvelujärjestelmien väestöryhmien mukaista eriytymistä (Anttonen & Sipilä 2010). Oppivelvollisuuskouluun liittyvällä selektivisillä viitataan yleisesti koulutusjärjestelmän lohkoutumiseen sekä sitä uusintaviin mekanismeihin (Kalalahti & al. 2015a; Seppänen & al. 2015). Määritelmä korostaa perheiden oikeutta valita lapselleen muu kuin kunnan osoittama lähikoulu, kunnallisten koulujen tarjoamien painotusten lisääntymistä, yksityisten oppilaitosten li-

sääntymistä sekä paikallista opetus suunnitelmalista vapautta (Kalalahti & al. 2015b).

Peruskoulujen eriytymiskehitys on nähtävissä haasteena pohjoismaiselle hyvinvointivaltiomallille. Olosuhteissa, joissa suurissa kaupungeissa 30–40 prosenttia oppilaista on valikoitunut painotettuun opetukseen, yhtenäiskoulumallin universalistiset ja ei-valikoivat ominaispiirteet eivät ole enää tyystin itsestään selviä (Seppänen & al. 2015). Periaatteellisesta merkityksestä huolimatta perusopetuksen universalistisuus ja selektivistisuus rakentuvat paikallisesti – sääntelyn väljentyminen myötä kouluvalintapolitiikan toteuttaminen onkin jäänyt kuntien vastuulle. Kunnat toimivat suurempiin kaupunkeihin jo muodostuneiden koulumarkkinoiden (ks. Seppänen & al. 2015) valjastajina – ne pystyvät käytössään olevilla keinoilla joko vauhdittamaan tai hillitsemään niiden kehittymistä.

Tässä artikkelissa tarkastelemme, kuinka kunnalliset kouluviranomaiset – viranhaltijat ja luottamushenkilöt – määrittävät koulutuspoliittista toimijuuttaan suhteessa hyvinvointivaltiomallin poliittisen ideaalin muutokseen puhuessaan kouluvalinnan vaikutuksista sekä niiden tunnistamisesta ja hallinnasta. Analysoimme perusopetuksen järjestämistä koskevia universaaleja ja selektiivisiä periaatteita puheen *modaliteettien* – haluamisen, osaamisen, kykenemisen ja täytymisen – avulla. Tutkimusaineistona käytämme yhdeksää kunnallisten sivistystoimen viranhaltijan ja luottamushenkilön haastattelua kolmesta eri kunnasta.

Kouluvalinnan kuviteltavissa olevat sosiaaliset tuotot ja kustannukset

Sekä vapaan kouluvalinnan puolesta että sitä vastaan on argumentoitu. Kouluvalinnan sosiaaliset tuotot ja kustannukset ovat kouluvalinnasta aiheutuvia, suhteellisen hyvin tunnistettuja ja artikuloituja vaikutuksia, jotka arvotetaan joko tavoiteltaviksi tai vältettäväksi. Ne koskettavat tyypillisesti koulutusjärjestelmää itsessään tai sen piirissä olevia toimijoita (esim. koulut ja perheet). Ulkoisvaikutukset ovat sitä vastoin koulutusjärjestelmän ulkopuolella tapahtuvia vaikutuksia, ja niillä katsotaan yleisesti olevan laajempaa yhteiskunnallista merkitystä. (McMahon 2004.)

Sosiaalisten tuottojen (Varjo & Kalalahti 2015; Varjo & al. 2016) näkökulmasta kouluvalinta voidaan tulkita selektiiviseksi politiikaksi, jossa va-

linnan ja kilpailun keinoin edistetään yksilöllisiä kykyjä sekä tuotetaan parempia oppimistuloksia. Valinta ja kilpailu voidaan käsittää koulutusjärjestelmän yleistä laatua parantavaksi mekanismiksi (ks. esim. Chubb & Moe 1990). Monista muista maista poiketen suomalaisessa koulutuspolitiikassa laadun ja tehokkuuden yhteyttä kouluvalintaan ei korosteta. Laatu ja tehokkuus kuvaavat paremminkin yleiselle hallinnon hajautuskehitykselle asetettuja tavoitteita. (Wallenius 2015.) Kouluvalinnan *positiivisten ulkoisvaikutusten* (Varjo & Kalalahti 2015; Varjo & al. 2016) kannalta meritokratian ideologia sekä halu saada parhaiten hyödynnettyä inhimillisen pääoman varanto ovat esimerkkejä tulevaisuuden työvoiman seulonnasta ja lajittelusta koulutusjärjestelmän avulla (Becker 1964).

Kilpailua, valintaa ja selektiivisyyttä puoltavia näkemyksiä on haastettu vasta-argumenteilla, joissa kouluvalinta nähdään leimallisesti keskiluokan hankkeena ja korostetaan kilpailun kielteisiä seurauksia (Bunar 2010). Valinnalla katsotaan olevan *sosiaalisia kustannuksia* (Varjo & Kalalahti 2015; Varjo & al. 2016), kuten koulukohtaisten oppimistulosten eriytyminen ja koulumenestyvien oppilaiden hakeutuminen pois lähikouluistaan tai oppilaansa valikoiviin opetusryhmiin lähikoulujen sisällä. Kouluvalintamahdollisuuksien vapauttaminen lisää koulujen keskinäistä kilpailua, eriyttää koulujen toimintaedellytyksiä sekä kietoutuu asuinalueiden eriytymiseen (Bernelius 2013; Bernelius 2015). Ilmeisimpiä kouluvalinnan *negatiivisia ulkoisvaikutuksia* (Varjo & Kalalahti 2015; Varjo & al. 2016) ovat koulutuksen periytyvyyden voimistuminen sekä sosiaalinen ja alueellinen segregoituminen. Väestön eriytyessä koulutus- ja yhteiskuntaluokkien mukaisesti omille asuinalueilleen myös koulujen sosiaaliset erot korostuvat. Seurauksena koulutusjärjestelmällä on vaikeuksia ylläpitää mahdollisuuksien tasa-arvoa. (Bernelius 2013.)

Kunta perusopetuksen järjestäjänä

Kunnan päämäärät ja tavoitteet määrittellään kunnan asukkaiden vaaleilla valitsemista luottamushenkilöistä koostuvassa valtuustossa. Kunnat ovat hyvin autonomisia muodostamaan hallinnollisia rakenteita niille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Keskeisimpiä toimijoita ovat valtuuston valitsevat kunnan toimielimet, esimerkiksi ope-

tuslautakunta, sekä erilaiset virastot ja laitokset, esimerkiksi opetusvirasto. Lautakunnat valmistelevat alueensa toimintaa koskevan talousarvioesityksen ja järjestävät toimintansa lainsäädännössä osoitettujen velvoitteiden ja talousarviossa määriteltyjen tavoitteiden mukaan. (L 365/1995; Heuru & al. 2011.) Työnjako kunnan toimielimien ja muiden yksiköiden välillä toimii niin, että luottamushenkilöt vastaavat poliittisista ja ideologisista perusteluista (poliittinen johtaminen) ja virasto-organisaatio puolestaan toimeenpanosta ja valmistelusta (ammattillinen johtaminen) (Anttiroiko & al. 2005).

Pohjoismaissa on perinteisesti vaikuttanut vahva kunnallisen autonomian periaate. 1930-luvulta 1970-luvun lopulle kestäneen hallinnon vahvan keskittämiskauden jälkeen perinteinen pohjoismainen paikallishallinnon korostaminen palasi 1980-luvun kuluessa, ja tämä keskus- ja paikallishallinnon suhteen muutos on ollut samantyyppinen kaikissa Pohjoismaissa: yleisesti ottaen päättäntävaltaa on siirretty kunnille (Green & al. 1999). Merkittäviä eroja on kuitenkin siinä, millä tavoin kansallinen lainsäädäntö on valtuuttanut ja velvoittanut paikalliset viranomaiset järjestämään ja hallinnoimaan perusopetuksen järjestämisestä (Varjo & al. 2016).

Suomessa vuoden 1999 perusopetuslaki velvoittaa kunnat osoittamaan jokaiselle oppivelvollisuusikäiselle mahdollisimman lyhyen ja turvallisen matkan päässä sijaitsevan lähikoulun (L 628/1998). Koulut puolestaan ovat velvoitettuja ottamaan lähikouluperiaatteen mukaisesti kunnan heille osoittamat oppilait. Aikaisempaa vapaampi lainsäädäntö on valtuuttanut kunnat kehittämään erilaisia käytäntöjä lasten sijoittamiseksi lähikouluhinsa oikeudenmukaisella tavalla. (Varjo & al. 2015; Varjo & al. 2014; Kalalahti & Varjo 2012.)

Suuremmissa kaupungeissa koulut ovat alkaneet profiloitua (Seppänen & al. 2015) erikoistumalla tiettyihin opetussuunnitelman oppiaineisiin tai joihinkin yleisempiin aihepiireihin. Nämä painotetun opetuksen ryhmät toimivat erillisinä koulutuksellisinä reitteinä kunnallisten koulujen sisällä. Niillä on enemmän oppitunteja painotettavassa aineessa kuin kansallisissa perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa edellytetään. Lähikouluperiaate ei päde painotetun opetuksen luokkiin – niille hakeutuu oppilaita yleensä koko kunnan alueelta. Lisäksi on merkille pantavaa, että oppilait valitaan painotetun opetuksen luokille oppilaita taipumuksia mittaavilla kokeilla

eikä esimerkiksi yleisen koulumenestyksen perusteella (L 628/1998).

Vuoden 1999 perusopetuslaissa tarjottiin myös vanhemmille mahdollisuus valita muu kuin kunnan osoittama lähikoulu; mahdollisuus valita muu kuin lähikoulu on tosin pysynyt melko rajoitettuna yleisopetukseen osallistuvien oppilaiden osalta. Sen sijaan useissa kunnissa kouluja on rohkaistu kehittämään erilaisia profiileja ja tarjoamaan painotettua opetusta, johon vanhemmat voivat hakea riippumatta omasta lähikoulusta. Tiettyjä aineita painottavien luokkien määrä onkin ominaispiirre, joka erottaa suomalaiset kaupunkikunnat toisistaan. (Varjo & al. 2015; Kalalahti & Varjo 2012.) Onkin huomattava, että yksityisten koulujen rajoitetun määrän takia suomalainen versio kouluvalinnasta on muodostunut nimenomaan valikointumiseksi painotetun opetuksen ryhmään – valinnaksi yhtenäiskoulujärjestelmän sisällä, ei julkisen ja yksityisen välillä.

Tutkimustehtävä, aineisto ja analyysi

Tässä artikkelissa tutkimme, minkälaista toimijuutta kunnalliset kouluviranomaiset tuottavat puhuessaan kouluvalintojen vaikutuksista ja niiden tunnistamisesta sekä hallinnasta. Tarkastelemme, minkälaisia kouluvalinnan sosiaalisia tuottoja ja kustannuksia kunnat tunnistavat ja minkälaisia keinoja ne katsovat omaavansa hallinnoidessaan niitä. Kysymme tutkimusaineistoltamme, mitä kunta – viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden artikuloimana – haluaa tehdä, mitä se osaa, kykenee ja mitä sen täytyy tehdä järjestäessään perusopetusta. Tämän kautta tulkitsemme peruskoulun ideologista perustaa osana laajempaa hyvinvointimallin poliittisen ideaalin muutosta.

Tutkimuksen aineiston muodostavat yhdeksän kunnallisen sivistystoimen viranhaltijan ja luottamushenkilön teemahaastattelut kolmesta Suomen viiden suurimman kunnan joukkoon kuuluvasta kunnasta. Kunnat valittiin kokonsa pohjalta: ainoastaan suurissa kaupunkimaisissa kunnissa väestöpohja, koulujen lukumäärä ja liikenneyhteydet mahdollistavat edellytykset kouluvalinnalle. Haastateltavat valittiin heidän virka- tai luottamushenkilöasemansa perusteella. Ensimmäisen haastateltavaryhmän muodostavat perusopetuksen järjestämisestä vastaavat viranhaltijat (yhteensä 6 haastattelua). He ovat joko päällikkö- tai asiantuntijatasen virkamiehiä, joiden tehtävät koskevat

yleisesti perusopetuksen hallintaa, rahoittamista ja erityisesti perusopetukseen sijoittumista ja valikoitumista. Toisen ryhmän (3 haastateltavaa) muodostavat henkilöt, jotka heidän puolueensa on asettanut luottamusasemaan perusopetuksesta vastaavan lautakunnan jäseneksi. Haastateltavien ja heidän kuntiensa anonymiteetin varmistamiseksi haastattelut on numeroitu satunnaisessa järjestyksessä koodeilla H1–H9. Ratkaisulla korostamme yleisesti kunnan koulutuspoliittisten linjausten syntymistä ja toimeenpanoa virka- ja luottamushenkilöiden välisessä vuorovaikutuksessa.

Hyödynnämme analyysissa *pragmaattisen modaalisuuden* käsitettä, joka on peräisin semanttikasta ja semioottisesta sosiologiasta. Pragmaattinen modaalisuus määrittää toimijoiden välisiä suhteita tai se voidaan johtaa niistä. Siihen sisältyy neljä pääryhmää: *tahtominen*, *täytyminen*, *osaaminen* ja *kykeneminen* (Sulkunen & Törrönen 1997). Semioottisessa sosiologiassa pragmaattista modaalisuutta analysoidaan tyypillisesti A. J. Greimasin (1980; 1987) aktanttimallin avulla. Hyödynnämme tässä artikkelissa modaalisuuden lajeja luokituksena, joka auttaa jäsentämään ja ymmärtämään, millaisia kykyjä, kompetensseja, motivaatioita ja velvoitteita kunnille haastatteluissa rakennetaan. (Taulukko 1.)

Ensimmäinen modaalisuutta jäsentävä erottelu koskee sitä, viittaako modaalinen ominaisuus tekijään itseensä vai johonkin ulkopuoliseen toimijaan. Modaalisista rakenteista osaamisen ja haluamisen ilmaisut kuvaavat puhujan sisäistämiä vahvoja sisäsyntyisiä voimavaroja, *endotaktisia* modaalisuuden lajeja; kykeneminen ja täytyminen ovat taas puhujan ulkopuolisten tekijöiden aikaansaamia, *eksotaktisia* modaalisuuden lajeja. Toisen modaalisuutta jäsentävän erottelun mukaisesti täytyminen ja tahtominen ovat *virtuaalisia* modaalisuuden lajeja: niiden vaikutuksesta tavoiteltava objekti määritetty arvokkaaksi ja subjektille muodostuu velvollisuus tavoitella sitä. Kykeneminen ja osaaminen ovat puolestaan *aktuaalisia* mo-

Taulukko 1. Modaalisuuden semanttinen ryhmitys (Sulkunen & Törrönen 1997, mukailtu)

Modaalisuuden lajit	Virtuaaliset	Aktuaaliset
Eksotaktiset	<i>täytyminen</i>	<i>kykeneminen</i>
Endotaktiset	<i>tahtominen</i>	<i>osaaminen</i>

daalisuuden lajeja: ne tekevät subjektin toiminnan ymmärrettäväksi muiden toiminnan kautta. (Sulkunen & Törrönen 1997.)

Tahtominen liittyy tyypillisesti motivaatioon, päämääriin ja tavoitteisiin. Se yhdistyy esimerkiksi eettisiin päämääriin ja moraalisiin kannanottoihin. Tiivistetysti ilmaistuna haluava subjekti ilmaisee tahtomisellaan aina johonkin tavoitteeseen pyrkivää toimintaa. *Osaaminen* viittaa laajasti sisäistettyihin tietoihin ja taitoihin, jotka ovat suhteellisen pysyviä ja ajan myötä hankittuja. Sillä kuvataan esimerkiksi ammatillista toimintaa jossakin virallisessa kontekstissa. *Täytyminen* ilmaisee velvoitetta, pakottavaa välttämättömyyttä, ulkoisten esteiden ylittämistä. Sitä voidaan ajatella toimijan ulkopuolella syntyneenä moraalisenä pakkona, jolloin vaihtoehtoisia toimintatapoja ei ole olemassa. *Kykeneminen* puolestaan viittaa tilannekohtaisuuteen ja mahdollisuuteen toimia jollakin tapaa. Kyky toimia määritetty tilanteen mukaan ja ulkoisten reunaehtojen puitteissa. Sitä voi luonnehtia jonkun ulkopuolisen tekijän aikaansaamaksi toiminnan motiiviksi. (Sulkunen & Törrönen 1997; Jyrkämä 2007.)

Koodasimme aineiston haastattelujen lähiluvun avulla kunnallisen kouluhallinnon toimijuutta kuvaaviin modaalisiin rakenteisiin. Ne tunnistettiin ilmaisista, joita olivat esimerkiksi haluamisen ja tahtomisen eri muodot, toiminnan motiivit ja tavoitteet, täytymisen, joutumisen ja pakon ilmaisut, osaamisen, tietämisen ja taitamisen kuvaukset sekä kykenemisen, pystymisen, voimisen ja mahdollisuuksien esiintymiset. Kumpikin kirjoittajista koodasi aineiston itsenäisesti, ja lopuksi kävimme luokittelun yhdessä tarkentaen läpi.

Tulokset

Kunta tahtoo huolehtia peruskoulujärjestelmän tasalaatuisuudesta ja tarjota hallinnoidusti valinnanmahdollisuuksia

Haastatteluissa rakentuva tahtomisen modaliteetti on hyvin vahvasti artikuloitu. Se muodostuu itsensänselvyydeksi, jota kaikki haastateltavat rakentavat ja uusintavat puheessaan. Tahtomisen keskiössä on *järjestelmän tasaisesta laadusta huolehtiminen*. Universalismin periaatteen mukaisesti kunta tahtoo, että kaikki sen koulut ovat tasaisen laadukkaita, riittävän hyviä ja ehdottoman turvallisia. Tasalaatuisessa peruskoulujärjestelmässä kaikki koulut toimivat alueidensa lähikouluina, joista

kunta osoittaa jokaiselle oppivelvolliselle mahdollisimman lyhyen ja turvallisen matkan päässä sijaitsevan koulupaikan.

Mutta että [kunnan nimi poistettu] on haluttu lähteä liikkeelle, tai halutaan tälläkin hetkellä koko ajan kehittää meidän jokaista koulua, meidän jokaista lähikoulua, ja ajatella, että se laadukas perusopetus annetaan jokaisessa lähikoulussa. (H2)

Myös ei-tahtominen välittyy voimakkaasti. Kunta ei tahdo koulujensa eriytymistä – laajamittainen selektiivisyys ei lähtökohtaisesti sovi perusopetuksen järjestämistä koskevaksi tavoiteltavaksi asiantilaksi. Oppilaitosten eriytyminen esimerkiksi oppimistulosten ja oppimisen edellytysten mukaisesti on yleisesti tunnistettu uhkakuva.

[Kunnan nimi poistettu] ei tavoitella sitä tietysti, että jonkun koulun oppilaat on niin haastavia, että se arki ei ole enää turvallista tai se laadukas oppiminen ei ole kaikille niissä luokissa ja ryhmissä enää mahdollista. (H8)

Tahto huolehtia peruskoulujärjestelmän tasalaatuisuudesta on ennen kaikkea periaatteellinen ja moraalinen kysymys. Sen velvoittavuus korostuu erityisesti olosuhteissa, joissa kouluja ympäröivät asuinalueet ovat haastateltavimmekin mukaan jo alkaneet eriytyä. Kunnan ylläpitämä koulujen tasalaatuisuus muodostuu vastavoimaksi asuinalueiden eriytymiskehitykselle.

(...) että halutaan pitää kiinni tästä, että mikään alue, vaikka ehkä joku alue saataisi olla jo leimaantunut asuinalueena, mutta ainakaan sen koulu ei leimaantuisi, koska se sitten, se vaan ruokkisi lisää tämän alueen ghettoutumista. (H3)

Ollakseen tasalaatuisia koulujen oppilasohjat eivät saa eriytyä liikaa millään kriteereillä mitattuna – oppilasohjaltaan mahdollisimman heterogeeniset koulut on useissa yhteyksissä mainittu tavoite. Samalla nousee esille halu sekoittaa oppilaat myös koulujen sisällä maksimaalisen heterogeenisuuden saavuttamiseksi. Käytännössä tämä ilmenee pohdintoina, miten painotettu opetus tulisi järjestää ja oppilaat ryhmitellä koulujen sisällä.

Tai se painotus, miten se järjestetään, että onko se koko, kaikissa aineissa samana luokkana, joka on usein siten yleisesti ottaen keskimääräistä parempi muussakin. Vai onko sitten mahdollista, että ne olisivatkin ominaan vain näissä painotusaineissa, jolloin saataisiin muuten tätä ilmiötä tasoitettua. (H5)

Heterogeenisistä kouluista muodostuu järjestelmä, joka on kokonaisuutena tarkastellen

samanlainen ja -laatuinen joka puolella kunnan aluetta. Kunnan tahto onkin, että perheet pysyvät omalla alueellaan turhaksi tulkitun liikkumisen ja siitä aiheutuvien (inhimillisten, sosiaalisten, ekologisten tai taloudellisten) kustannusten minimoimiseksi.

Ettei olisi hirveen paljon terveempi, ja sitten kaupungin kokonaistaloudenpidon kannalta järkevämpää, että jos lapset valitsisi sen oman [lähi]koulunsa. (H9)

Tavoiteltu tasalaatuinen koulujärjestelmä ei saa kuitenkaan olla täysin yhdenmukainen. Kunta myös haluaa, että *tarjolla on erilaisia painotuksia ja kielivalintoja*, joiden avulla tuetaan oppilaiden erilaisia lahjakkuuksia. Oikeus saada kykyjään vastaavaa opetusta on tasa-arvokysymys, joka on tunnistettu haastateltavimmekin keskuudessa. Huomionarvoista on, että mahdollisuuksia painotettuun opetukseen ja kielivalintoihin halutaan tarjota kuitenkin hallinnoidusti, osana kunnan peruskoulujärjestelmää.

Mä itse ajattelisin, että se on ollut [kunnan nimi poistettu] enemmistön poliittinen tahto, että halutaan, että on paljon tällaisia painotuksia. Siinä on taustalla ihan hyviäkin ajatuksia, että halutaan, että voidaan tukea oppilaiden lahjakkuuksia ja näin. (H5)

Universalistiset ja selektiviset pyrkimykset eivät ole jakautuneet tasaisesti viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden kesken. Aineistomme osoittaa, että tahtoa painotetun opetuksen ja kielivalintojen lisäämiseen löytyy enemmän lautakunnasta kuin virastosta. On myös huomattava, että tahtomisen määrä vaihtelee eri kuntien välillä. Käytännössä tämä ilmenee erilaisina painotettua opetusta koskevinä linjauksina.

Mutta jos mä nyt ajattelisin ehkä tällaisista realismia niin [kunnan nimi poistettu] on tosi vaikea karsia painotuksia, poliittisesti. Me voidaan kyllä ehdottaa niitä, ja vaikka että kaikki painotukset lakkautetaan, ja kouluissa sitten suunnataan, että kaikki oppilaat saa omalle lahjakkuusalueelleen, aina me voidaan ehdottaa tällaisista, mutta [naurahtaa], en pidä sen läpimenoa poliittisesti realistisena. (H5)

Tilanteessa, jossa tahtominen kohdistuu sekä peruskoulujärjestelmän tasalaatuisuudesta huolehtimiseen että valinnanmahdollisuuksien tarjoamiseen, kompromissiratkaisu löytyy valinnaisuuden tasapuolisesta tarjonnasta. Kunta haluaa, että kaikilla sen alueilla on painotuksia ja kielivalintoja tarjolla tasapuolisuuden ja saavutettavuuden nimissä.

Kunnan täytyy täyttää lakisääteiset velvollisuutensa ja huolehtia vanhempien tyytyväisyydestä Täytymisen modaliteetti rakentuu haastateltaviemme puheessa kahta kautta: yhtäältä *velvollisuutena täyttää kunnalle osoitetut lakisääteiset tehtävät budjetin asettamisraaissa* ja toisaalta *vaatimuksena toimia kuntalaisten tahdon mukaisesti*.

Käytännössä perusopetuslain asettamat velvoitteet täyttyvät kunnan osoittaessa jokaiselle oppivelvolliselle mahdollisimman lyhyen ja turvallisen matkan päässä sijaitsevan lähikoulun sekä tarjotessa ainakin jonkin verran valinnanmahdollisuuksia.

Tietenkin tässä on sitten oppilaaksioton taustalla tämä lainsäädäntö, tuosta -94 ja kaikki tämä mikä on tullut sen jälkeen, jossa pitää huomioida se että, myös tämä oppilaitten oikeus toteutuu hyvin näissä kouluvalinnoissa. (H4)

On huomattava, että kyse ei ole pelkästään yksittäisten lakipykälien asettamisen oikeusnormien täyttämisestä. Vaikeammin määriteltävät ja yleisemmällä tasolla liikkuvat ”inhimilliset syyt” asettavat myös kunnalle vaatimuksia, jotka ymmärtää yhtä lailla velvoittaviksi koulupaikkaa osoitettaessa.

Tämmöiset terveydelliset perusteet tai sitten sisärupeerusteet, ne pystytään huomioimaan siinä, mikä on täysin inhimillisiä pitääkin huomioida. (H1)

Kunnan tulee huomioida jatkuvasti toimintansa taloudelliset reunaehdot. Kunnan budjetti määrittää viimekädessä kuinka paljon resursseja on käytettävissä perusopetuksen järjestämiseen.

Ja se talous on ollut siellä takana siinä muutoksessa, koska silloin kun koulu rakennetaan, tilat on kalliita. Ja sitten kun oppilaa... opettajat, joka on siis, meidän henkilöstömenothan meidän suurin meno on sitten vuokrien lisäksi, niin jos opettaja palkataan, niin sama kulu on, onko siellä 25 oppilasta luokassa kuin että siellä on 10 oppilasta. (H3)

Lainsäädäntö ja talous ovat kunnan toimintaa yleisellä taholla raamittavia ulkoisia reunaehtoja, joihin ei välttämättä sisälly suoraa ohjausvaikutusta, viestiä suunnasta jota kohti tulisi pyrkiä. Edellä mainittujen lisäksi kunnan on huomioitava toiminnassaan kuntalaisten tahto. Kuntalaisten ilmaisema tahto muodostaa sivistystoimelle selvärajaisen ja voimakkaan ulkoisen pakon. Kunnan täytyy vanhempien vaatimuksesta järjestää mahdollisuuksia valita lapselleen jokin painotus, kieli tai yleisesti muu kuin kunnan osoittama lähikoulu.

Jos sanoisi, että [kunnan nimi poistettu] korkeasti koulutetulle huoltajalle mikään muu kohta Suomen laissa ei ole niin vaikea kuin perusopetuslain kuudes pykälä, missä sanotaan, että kunta osoittaa oppivelvolliselle lähikoulun, että huoltaja ei saakaan sitä vapaasti valita, vaan että kunta osoittaa sen. (H5)

Vanhempien esittämä vaatimus tulkitaan niin voimakkaaksi, että se on muuttunut välttämättömyydeksi. Mikäli vaatimusta ei toteuteta, uhkana on, että vanhemmat lähtevät hakemaan lapselleen paikkaa muualta, yksityisistä tai jopa lähikuntien kouluista. Kunnan täytyy huomioida lukuisia rakenteellisia tekijöitä, esimerkiksi naapurikuntien koulutustarjontaa ja vetovoima sekä asutuksen sijoittumien ja liikenneyhteydet.

Jos huoltajat hyväksyvät ja ovat tyytyväisiä tähän pääsääntöisesti, niin tämä pysyy näin. Mutta jos he eivät, niin sitten mä luulen, että sitten kansanvalta alkaa puhumaan. Ensiksi tapahtuu häviämistä, ja sitte... (H1)

Kunta osaa kerätä monipuolisesti tietoa ja jakaa sitä hallitusti

Kunnan osaamisen modaliteetti rakentuu peruskoulujärjestelmää koskevan tiedon keräämisen ja tietoperustaisen johtamisen ympärille. Kunta osaa hankkia ja jakaa tietoa koulujensa tilasta – ja samalla esimerkiksi kouluvalinnan vaikutuksista – hallinnoidusti. Kunnan osaaminen ilmenee kykyinä rakentaa erityinen järjestelmä tämän tehtävän suorittamista varten. Järjestelmä muodostuu *säännöllisistä, vakiintuneista ja monipuolisista toimintatavoista tiedonhankinnassa sekä hierarkkisesta tiedon jakamisesta ja käsittelystä*. Vaikka käytännön toimintatavat vaihtelevat kunnittain, keskeistä on tavoitteiden yhteneväisyys sekä laaja-alaisen, kumuloituneen osaamisen hyödyntäminen.

Kouluterveyskyselyiden ja erilaisten oppimistulosten arviointien tulokset ovat esimerkkejä ulkopuolisten asiantuntijoiden tuottamasta arviointitiedosta, jota kunta osaa tilata omiin käyttötarkoituksiinsa. Kunta osaa myös itse kerätä tietoa esimerkiksi palvelukykykyselyiden avulla ja tuottaa seuranta-aineistoja, jotka koskevat esimerkiksi oppilasvirtoja.

Mutta kolmen vuoden välein tulee tämmöinen, on tämmöinen arviointisykli, joka on siis kolme vuotta, ja jokaisen koulun pitää kolmen vuoden välein, siihen sisältyy muun muassa tietyt vakiokyselyt mitä koulujen pitää toteuttaa. Siellä on oppilas-, henkilöstö- ja huoltajakysely, on nämä vakiokyselyt mitä siihen kuuluu. (H5)

Määrällisen tiedon hankkimisen lisäksi kunta osaa hyödyntää myös epämuodollisempia, henkilöiden väliseen kanssakäymiseen perustuvia toimintatapoja: jatkuvaa yhteydenpitoa ja ajatustenvaihtoa viraston sekä rehtoreiden välillä.

Myös tiedon käsittely on saanut vakiintuneita muotoja. Tiedon jakaminen ja käsittely muodostavat hierarkkisen ketjun: viraston johtoryhmä, aluerehtorit, koulujen johtoryhmät. Tässä järjestelmässä ketjun alkupäässä oleva toimija päättää kenelle tietoa tarjotaan ja kuka on velvoitettu käsittelemään tietoa.

Kunnan sivistystoimen osaaminen ei rajoitu pelkästään oman toimialansa arviointiin. Kunta osaa arvioida asuinalueiden sosioekonomisten erojen vaikutusta koulujen toimintaan esimerkiksi seuraamalla eri sosiaaliryhmien ja maahanmuuttajataustaisten asukkaiden määriä.

Me on puhuttu siitä, että mitkä nämä mittarit on, ja se on semmoinen meillä, että onko ne nyt oikeat. Mutta tällä hetkellä asioita, jotka vaikuttaa, on tietysti maahanmuuttajien määrä. Ja sitten yksi semmoinen aika hyvä mittari, joka tulee aika, joka yhdistää, että me saadaan tämä jotenkin hallittua, ettei siitä tule liian monimutkainen, on alueen vuokra-asumisen osuus. (H5)

On huomattava, että hierarkkinen tiedonkäsittelyketju koskee nimenomaan ammatillista johtamista. Tähän suhteutettuna poliittisen johtamisen rooli ja merkitys jäävät hämäräksi. Vanhempien ja kuntalaisten osallisuutta tässä arviointitiedon käsittelyssä voi luonnehtia epämääräiseksi ja satunnaiseksi; lautakunnan toimintamahdollisuuksia puolestaan proaktiivisiksi ja viranhaltijoiden toiminnasta riippuvaisiksi.

Kyllähän me ollaan aika paljon riippuvaisia siitä, mitä virkamiehet meidän eteemme tuo, se on tietenkin ihan selvä asia ja meidän pitää tietenkin virkamiehiin ja henkilöstöön luottaakin, koska ei meillä ole oikeastaan muuta vaihtoehtoa. Nehän kuitenkin toimii virkavastuulla, niin periaatteessa senkin takia pitää luottaa (...) (H3)

Kaikki haastateltavamme jakavat käsityksen, että koulukohtaisten arviointitietojen julkaiseminen olisi haitallista, kouluja leimaavaa ja peruskoulujärjestelmän eriytymistä kiihdyttävää. Arviointitulokset nähdään perusopetuksen ammatillisen johtamisen ja sisäisen kehittämisen välineinä. Näin ollen ne kuuluvat vain viraston sisäiseen käyttöön, eivät edes toiminnasta poliittisen vastuun kantaville luottamushenkilöille.

Ja sitten meillä raportoidaan tämän arvioinnin tulokset, me ei siellä raportoinnissa, me ei kyllä, me ei raportoida niitä tuloksia koulukohtaisesti [edes lautakunnalle] ihan sen takia, koska tässä on vähän se, näiden oppimistulosten arviointien suhteen, että me halutaan tehdä tätä työtä, että tämä olisi meidän sisäisen kehittämisen väline. (H5)

Tilanteessa jossa esimerkiksi koulukohtaiset oppimistulokset eivät ole julkisia, tiedon vastakohtaksi asettuu mielikuva. Mielikuvat rakentuvat satunnaisesti, yksittäisten – yleensä valitettavien – episodien pohjalta tai vaihtoehtoisesti vaikeasti todennettavista ilmiöistä, kuten esimerkiksi koetusta levottomuudesta. Kouluihin liitetyt mielikuvat sekä niiden pohjalta syntyneet maineet ovat pysyviä ja niihin on vaikea vaikuttaa.

Sitten jopa tällaisia että, jos koulussa on joskus pitkänkin aikaa sitten tapahtunut joku episodi, jossakin koulussa, joka jotenkin leviää yleiseen tietosuuteen, ja vaikka vastaavia olisi ollut siinä hyvässä koulussa, niin se koulun maine saattaa mennä, jos sitä jotenkin sopivasti on vahvistettu, vaikka sillä ei olisi mitään todellisuuspohjaa. Se saattaa olla parin vuosikymmenen takaa jopa. (H5)

Osaamisen modaliteetissa koulujen maineiden hallinta asettuu kunnan ei-osaamiseksi. Kunta ei osaa suvereenisti rakentaa – tai korjata – imagoja. Kunnan osaamisalueen ääriajoilla – tai jopa sen ulkopuolella – toimiminen huolettaa haastateltavamme. Tilanne, jossa kunta ei enää pysty kaikilta osin hallitsemaan peruskoulujärjestelmästänsä saatavilla olevaa tietoa, on epävakaa.

Mutta että saataisiin niitä positiivisia asioita ja miten esimerkiksi sitten alueella hyödynnetään eri viestimiä ja sosiaalista mediaa ja muuta sen imagon rakentamisessa. (H7)

Kunta kykenee vaikuttamaan kouluverkkonsa rakenteeseen ja opetussuunnitelmiin

Kunta vastaa kouluverkkonsa rakenteesta. Ainoastaan yksityiset koulutuksen järjestäjät, ovat poikkeus tästä periaatteesta. Halutessaan kunta pystyy myös tarkistamaan kouluverkkoon – käytännössä tämä usein merkitsee koulujen lakkauttamista. Kouluverkkoselvitykset ja niiden pohjalta toteutettavat koulujen lakkauttamiset ovat äärimmäisin kunnan käytettävissä oleva keino. Näissä tilanteissa kunta kykenee toimimaan esimerkiksi taloudellisiin reunaehtoihin vedoten vanhempien ja yksittäisten poliitikkojen vastustuksesta huolimatta.

Sen minkä huomaa, jos jotakin koulua [kunnan nimi poistettu] ollaan lakkauttamassa, vaikka ihan järkevistäkin syistä tai yhdistämässä toiseen, niin siinä vaiheessa nämä kaupunginosien omat poliitikot yleensä aktivoituu. (H8)

Kunnan päättäessä koulun sijainnista ja koosta sen toiminta linkittyy perusopetuksen järjestämistä laajempaan kunnallispoliittiseen kokonaisuuteen, kaavoitukseen. Yhtäältä kyse on kunnan halusta muokata koulujen oppilaspohjista mahdollisimman heterogeenisiä laajojen oppilasalueiden avulla, toisaalta kunnan tarpeesta järjestää perusopetusta mahdollisimman taloudellisesti, tehokkaasti ja tasa-arvoisesti. Segregaation hallintaan liittyy myös ei-kykenemistä. Kunnan mahdollisuudet hallita esimerkiksi asuinalueiden eriytymistä koulutuspolitiikan keinoin nähdään rajoitetuiksi.

Että jos kaupungissa on sekakaavoitus ja riittävän onnistuneella tavalla, niin silloin, jos kunnalla on isot oppilaaksiottoalueet, niin kuntakin pystyy vähän omilla oppilaaksiottoalinjauksilla, maantieteellisellä linjauksella tasoittamaan sitä, jotta sitten pysyisi heterogeeniset koulut, jottei tule tätä homogeenisuutta ja sen tuomaa ongelmatiikkaa. (H1)

Koulujen sijainnin ja oppilasmäärien lisäksi kunta päättää painotetun opetuksen ryhmistä ja kielitarjonnan eri alueilla ja kouluissa. Koulutusjärjestyksen sääntely saa oikeutuksensa alueellisen tasapainisuuden vaatimuksesta.

Mutta kyllä tämä kieli... että kieliverkkoa mun mielestä kyllä säädellään opetusvirastosta ja -lautakunnasta käsin. Ja se on mun mielestäni sillä tavalla just järkevää, että lautakunnan tehtävänä olisi katsoa sitä alueellista kattavuutta. Koska muutenhan herkästi käy sillä tavalla, että just nimenomaan akateemiset vaativat vanhemmat vaatii laajoja kieliverkkoja omiin kouluihinsa (...). (H9)

Päättäessään oppilaaksioton kriteereistä kunta käytännössä päättää, miten lähikoulu osoitetaan, millä perusteilla oppilaat valitaan painotetun opetuksen ryhmiin ja mitkä ovat toissijaisen haun kriteerit – eli millä perusteella oppilaat voivat hakea yleisopetukseen muuhun kuin kunnan osoittamaan lähikouluun. Kunta päättää koulujen aloituspaikoista eli käytännössä siitä, miten paljon mahdollisuuksia jää toissijaiselle valinnalle sen jälkeen, kun kaikille alueen oppilaille on osoitettu lähikoulupaikka. Haastattelumme osoittavat, että kiintiöt toissijaiselle valinnalle pidetään tietoisesti tiukkoina perheiden liikkumisen minimoimiseksi.

Sitten me viedään lautakuntaan hyväksyttäväksi nämä enimmäismäärinä, kuinka paljon sinne voi ottaa, ja sitten toissijaisia hakijoita ei saa ottaa tämän määrän yli. Jolloin sitä sen oppilaaksiotto... lähikoulupäätöksen jälkeistä tämmöistä virtausta tapahtuisi mahdollisimman vähän. (H5)

Tilanteessa, jossa kaupunginosat ovat alkaneet eriytyä toisista erilaisilla sosioekonomisilla mitareilla mitattuna, kunta kykenee erikseen tukemaan haasteellisiksi katsomissaan olosuhteissa toimivia kouluja. Kunnan osoittama lisätuki voi olla suoraa taloudellista tukea koulun saaman perushoitoksen lisäksi.

(...) sen avulla me ollaan sitten voitu tehdä jotain korjaavia toimenpiteitä. Että on voitu jakaa tunteja tai palata koulunkäyntiavustajia, ja niin poispäin. (H9)

Kohdennettu lisäpanostus voi tapahtua myös suuntaamalla valinnaisuutta eli perustamalla painotetun opetuksen ryhmiä vetovoiman puutteesta kärsiviin kouluihin. Tavoitteena on tällöin minimoida perheiden liikkumista kehittämällä heikommassa asemassa olevien lähikoulujen vetovoimaisuutta.

(...) haastavilla alueilla, että jos sinne rakennetaan joku vetovoimainen painotus niin, ainakin sillä voidaan turvata se, että sen asujaimiston, semmoiset perheet jotka on kiinnostuneita lastensa harrastuksista ja laajemminkin kasvatukselta, niin he ei hylkää sitä lähikouluu eikä lähde tavoittelemaan painotusta jostain naapurikaupunginosasta vaan he helpommin jää lähikouluun. (H8)

Johtopäätökset

Koulutuksellinen moninaistuminen ja perheiden kouluvalintojen lisääntyminen ovat kiistattomia irtiottoja peruskoulujärjestelmän alkuperäisestä universalistisesta ideologiasta. Olisi kuitenkin liioiteltua sanoa, että tarkastelemisemme suurissa kunnissa harjoitettu kouluvalintapolitiikka olisi muuttanut peruskoulun lähtökohdiltaan ja toimintatavoiltaan läpeensä selektiiviseksi. Kyse on paremminkin siitä, että universalistisuuden ideologiaan on kytkeytynyt käytäntöjä, jotka ovat selektiivisiä. Hallinnoidessaan näitä käytäntöjä kunnat määrittelevät samalla universalismin ja selektivismin välistä suhdetta peruskoulupolitiikassa.

Analyysimme osoittaa, miten kunnalliset kouluviranomaiset artikuloivat kouluvalinnan sosiaaliset tuotot yhtäältä mahdollisuutena turvata vanhempien periaatteellinen oikeus valita lap-

sensa koulu ja toisaalta valinnan sisältäminä pedagogisina mahdollisuuksina rikastaa jonkin aineen opetusta ja huomioida paremmin oppilaiden yksilölliset kyvyt. Huomionarvoista on, että sosiaaliset tuotot rajoittuvat vain rajattuihin koulusaa- vutuksiin ja yksilöllisiin mahdollisuuksiin liittyviin aspekteihin, ei koko koulujärjestelmän laadun ja tehokkuuden kehittämiseen. Ne ovat haastateltavillemme ajateltavissa olevissa hyötyjä, jotka ovat saavutettavissa vain hyvin hallinnoidussa yhtenäiskoulujärjestelmässä – ei esimerkiksi taloudellista voittoa tavoittelevien yksityiskoulujen tai koulukohtaisten arviointitietojen julkaisemisen avulla. Kaikki haastateltavamme jakavat käsityksen, että kouluvalinta vähintäänkin potentiaalisesti ruokkii sosiaalista ja alueellista segregaatiota; näin ollen valinnanmahdollisuuksiin on suhtauduttava varovasti ja niiden tarjoamisen on oltava julkisten viranomaisten ohjauksessa. Onkin ilmeistä, että puntaroidessaan valinnan ja eriytymisen keskinäistä suhdetta haastateltavamme antavat enemmän painoarvoa sosiaalisille kustannuksille.

Peruskoulujärjestelmän tasaisesta laadusta huolehtiminen on kunnan keskeisin perusopetukseen järjestämiseen liittyvä tahtomisen kohde. Huomionarvoista kuitenkin on, että tämän lisäksi kunta haluaa tarjota – ainakin jossain määrin – erilaisia painotuksia ja kielivalintoja. Toiminnan motiivina on halu tukea oppilaiden yksilöllisiä taipumuksia ja kunnioittaa perheiden erilaisia mielenkiinnon kohteita. Samanaikaisesti kunnan täytyy tulkintansa mukaan myös (kunnallisten toimijoiden selvästi ulkopuoliseksi määrittelemien) vanhempien vaatimuksesta järjestää mahdollisuuksia valita lapselleen jokin painotus, kieli tai muu kuin kunnan osoittama lähikoulu. Vanhempien esittämä vaatimus tulkitaan kunnassa niin voimakkaaksi, että se on muuttunut välttämättömyydeksi: mikäli ulkoisiksi koettuihin vaatimuksiin ei vastata, uhkana on, että vanhemmat hakevat lapselleen paikkaa yksityisestä tai muun kunnan koulusta.

Edellä kuvatun sisäisen halun ja ulkoisen pakon asteet vaihtelevat. Valinnanmahdollisuuksien järjestämisen sisäisen halun vaihtelu voidaan selittää tilanteella, jossa kouluvalinnan sosiaaliset tuotot ja kustannukset on arvioitu eri tavoin eri kunnissa. Kumpi on tärkeämpää: järjestelmän tuottamat yhdenmukaiset koulutusmahdollisuudet vai yksilöiden oikeus valita kykyjään ja taipumuksiaan vastaavaa opetusta? Myös toimintastrategiat saattavat vaihdella: jotkut kunnat haluavat keskittyä

minimoimaan kouluvalinnan sosiaalisia kustannuksia (tyypillisesti torjumaan eriytymistä), toisten tavoitellessa myös sosiaalisia tuottoja (tyypillisesti tukemaan yksilöllisiä kykyjä).

Kunnalla on osaamista ja kykyä toimia universalismin ja selektivismin ristivedossa. Kunnan osaaminen muotoutuu määrätietoisesti ajan kuluessa rakennettujen tietoperustaisen johtamisen käytäntöjen ympärille: kunta osaa systemaattisesti hankkia tietoa koulujensa toiminnasta niiden tasaisen laadun varmistamiseksi. Se on myös kehittänyt toimintatapoja, joiden avulla jakaa hierarkkisesti tietoa valikoiduille ja rajatulle ammatillisen johtamisjärjestelmän toimijoille. Seurauksena kunnissa on kehitetty lukuisia käytäntöjä kouluvalinnan sosiaalisten kustannusten ennaltaehkäisyyn ja kompensointiin. Huomionarvoista on, että jatkuva tiedonkeruu ja kouluvalinnan sosiaalisten kustannusten hallinta ovat johdettavissa universalistisesta ideologiasta, toimenpiteitä peruskoulun yhtenäisyyden ja tasalaatuisuuden varmistamiseksi. Kuntien harjoittama erityinen ”tasoituspolitiikka” voidaan nähdä kunnan kykyä kohdentaa perusopetuksen resursseja tasa-arvoisesti ja oikeudenmukaisesti esimerkiksi opetusryhmiä muodostettaessa. Eräässä haastattelussa kuvatun (Varjo & Kalalahti 2015) mukaisesti koulun hakiessa vaikkapa musiikkiluokan kaltaista ”taattua vetonaulaa”, kunta voi asettaa sille ”vaativampia” tai ”resursseja kuluttavampia” velvoitteita, kuten esimerkiksi erityisopetusryhmiä tai maahanmuuttajaoppilaiden valmistavaa opetusta.

Universalistisuuteen pyrkivä tasoituspolitiikka ilmenee kunnan kykyä hallita laajasti oppilaaksioton käytäntöjä varmistaakseen koulujen ja tietyissä tapauksissa myös opetusryhmien oppilas pohjien heterogeenisuuden. Kunnat hallinnoivat perusopetukseen sijoittumista ja valikoitumista maantieteellisten oppilasalueiden välityksellä ja asettavat rajoja toissijaiselle valinnalle. Tasoittaminen voi myös tarkoittaa lisäresurssien kohdentamista kouluille, jotka sijaitsevat sosioekonomiselta rakenteeltaan heikommilla asuinalueilla. Niin ikään tiedon ja sen julkisuuden kontrollointi on eräs kunnan käytössä oleva tapa hallita kouluvalinnan sosiaalisia kustannuksia, koulujen välisten julkisten ranking-listojen koetaan tuovan peruskouluun epätoivottavaa selektivismia. Tämä näkemys on erityisen merkittävä Suomessa, missä kansallisia koko ikäluokan kattavia kokeita ei käytetä perusopetuksessa, eivätkä viranomaiset tai joukkotiedotusvälineet julkaise peruskoulujen oppimistuloslistauksia.

Kuntien peruskoulun universalistisuutta ylläpitävät ja samanaikaisesti sitä hallitun selektiiviseksi muuttavat käytännöt muistuttavat huomattavan paljon suomalaisvanhempien asenteita kouluvalintaa kohtaan. Mira Kalalahden ja kumppaneiden (2015b) tutkimuksessa keskiluokkaiset perheet kannattivat varovasti monimuotoisia kouluvalintamahdollisuuksia, jossa eriytyminen salli-

taan tasa-arvoisen yhteiskunnan edellyttämissä rajoissa. Selektiiviset käytännöt, kuten julkiset ranking-listat tai yksityiset peruskoulut, eivät saaneet suurimmalta osalta kannatusta. Sen sijaan enemmistö ilmaisi kannattavansa peruskoulun universalistisia piirteitä: pääosin yhdenmukaisia, ainoastaan maltillisesti toisistaan erottuvia, kunnallisesti hallinnoituja oppilaitoksia.

Saapunut 16.12.2015
Hyväksytty 22.4.2016

KIRJALLISUUS

- Anttiroiko, Ari-Veikko & Haveri, Arto & Karhu, Veli & Rynnänen, Aimo & Siitonen, Pentti: Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampere University Press, 2005.
- Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma: Universalismi Britannian ja Pohjoismaiden sosiaalipolitiikassa. Janus. Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti 18 (2010): 2, 104–120.
- Becker, Gary S.: Human Capital. New York: Columbia University Press, 1964.
- Bernelius, Venla: Koulut ja kaupunkikehitys: Helsingin peruskoulujen kytkökset naapurustojen sosiaaliseen ja etniseen eriytymiseen. Terra 125 (2013): 1, 3–18.
- Bernelius, Venla: Pääkaupunkiseudun koulujen naapurustot – missä erot kasvavat. Yhteiskuntapolitiikka 80 (2015): 6, 635–642.
- Bunar, Nihad: Choosing for quality or inequality: Current perspectives on the implementation of school choice policy in Sweden. Journal of Education Policy 25 (2010): 1, 1–18.
- Chubb, John E. & Moe, Terry M.: Politics, market and America's schools. Washington, DC: Brookings Institution, 1990.
- Erikson, Robert & Hansen, Erik Jörgen & Ringen, Stein, & Uusitalo, Hannu: The Scandinavian model: Welfare states and welfare research. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, Inc., 1987.
- Green, Andy & Wolf, Alison & Leney, Tom: Convergence and divergence in European education and training systems. London: Institute of Education. University of London, 1999.
- Greimas, Algirdas Julien: Strukturaalista semantiikkaa. Helsinki: Gaudeamus, 1980.
- Greimas, Algirdas Julien: On meaning: selected Writings in Semiotic Theory. London: Pinter, 1987.
- Heuru, Kauko & Mennola, Erkki & Rynnänen, Aimo: Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Tampere: Tampere University Press, 2011.
- Jyrkämä, Jyrki: Toimijuus ja toimijatilanteet – aineksia ikääntymisen arjen tutkimukseen. S. 195–217. Teoksessa Marjaana Seppänen & Antti Karisto & Teppo Kröger (toim.): Vanhuus ja sosiaalityö. Sosiaalityö avuttomuuden ja toimijuuden välillä. Jyväskylä: PS-kustannus, 2007.
- Kalalahti, Mira & Varjo, Janne: Tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus perusopetukseen sijoittumisessa ja valikoitumisessa. Kasvatus & Aika 6 (2012): 1, 39–55.
- Kalalahti, Mira & Silvennoinen, Heikki & Varjo, Janne & Rinne, Risto: Education for all? Urban parental attitudes towards universalism and selectivism in the Finnish comprehensive school system. S. 205–224. Teoksessa Seppänen, Piia & Carrasco, Alejandro & Kalalahti, Mira & Rinne, Risto & Simola, Hannu (toim.): Contrasting Dynamics in Education Politics of Extremes: school choice in Chile and Finland. Rotterdam: SensePublishers, 2015a.
- Kalalahti, Mira & Silvennoinen, Heikki & Varjo, Janne: Luokitunut kouluvalinta ja mahdollisuuksien tasa-arvo. S. 371–399. Teoksessa Seppänen, Piia & Kalalahti, Mira & Rinne, Risto & Simola, Hannu (toim.): Lohkoutuva peruskoulu – Perheiden kouluvalinnat, yhteiskuntaluokat ja koulutuspolitiikka. Kasvatusalan tutkimuksia 68. Jyväskylä: Suomen kasvatustieteellinen seura, 2015b.
- L 365/1995: Kuntalaki.
- L 628/1998: Perusopetuslaki.
- McMahon, Walther W.: The social and external benefits of education. S. 211–259. Teoksessa Johnes, Geraint & Johnes, Jill (toim.): International handbook of the economics of education. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd., 2004.
- Seppänen, Piia & Kalalahti, Mira & Rinne, Risto & Simola, Hannu (toim.): Lohkoutuva peruskoulu – Perheiden kouluvalinnat, yhteiskuntaluokat ja koulutuspolitiikka. Kasvatusalan tutkimuksia 68. Jyväskylä: Suomen kasvatustieteellinen seura.
- Sulkunen, Pekka & Törrönen, Jukka: Arvot ja modailisuus sosiaalisen todellisuuden rakentamisessa. S. 72–95. Teoksessa Sulkunen, Pekka & Törrönen, Jukka (toim.): Semioottisen sosiologian näkökulmia. Sosiaalisen todellisuuden rakentuminen ja ymmärrettävyys. Tampere: Gaudeamus, 1997.
- Varjo, Janne & Kalalahti, Mira & Silvennoinen, Heikki: Families, school choice and democratic iterations on the right to education and freedom of education in Finnish municipalities. Journal of School Choice 8 (2014): 1, 20–48.
- Varjo, Janne & Kalalahti Mira: The Conceivable Benefits of Being Comprehensive – Finnish Local Education Authorities on Recognising and Control-

- ling the Social Costs of School Choice. *European Educational Research Journal* 14 (2015): 3–4, 312–330.
- Varjo, Janne & Kalalahti, Mira & Lundahl, Lisbeth: Recognizing and Controlling the Social Cost of school Choice. Teoksessa Noblitt, George W. & Pink, William T. (toim.): *Education, Equity, Economy: Crafting a New Intersection*. Heidelberg: Springer, 2016.
- Varjo, Janne & Kalalahti, Mira & Seppänen, Piia: Kaupunkien eriytyneet institutionaaliset kouluvalintatilat. 59–86. Teoksessa Seppänen, Piia & Kalalahti, Mira & Rinne, Risto & Simola, Hannu (toim.):

- Lohkoutuva peruskoulu – Perheiden kouluvalinnat, yhteiskuntaluokat ja koulutuspolitiikka. *Kasvatusalan tutkimuksia* 68. Jyväskylä: Suomen kasvatustieteellinen seura, 2015.
- Wallenius, Tommi: Justifying opposite publication policies of school performance results in Finland and Sweden. S. 209–231. Teoksessa Jokila, Suvi & Kallio, Johanna & Rinne, Risto (toim.): *Comparing times and spaces: Historical, theoretical and methodological approaches to comparative education*. *Research in Educational Sciences* 69. Jyväskylä: Finnish Educational Research Association, 2015.

ENGLISH SUMMARY

Janne Varjo & Mira Kalalahti: Harnessing the local education markets – municipalities and the social costs of school choice (Koulumarkkinoiden valjastajat. Kunta ja kouluvalinnan yhteiskunnallinen hinta)

Since the 1980s, numerous education reforms in Europe and beyond have sought to dismantle centralised bureaucracies and replace them with devolved systems of schooling that emphasise parental choice and competition between diversified types of schools. Despite the general trend, Finland continues to emphasise the municipal assignment of school places, albeit, in its current form, with the opportunity of locally controlled choice and competition.

Based on nine in-depth thematic interviews with experts in the provision and management of local level compulsory education, we investigate what kind modalities local education authorities produce when they talk about the effects of school choice. We analyse what kinds of social benefits and costs for school choice local education authorities recognise, and what sort of techniques they consider themselves to possess when

the aim is to produce social benefits and prevent social costs.

Our analysis reveals the ways in which local education authorities want to ensure the uniform quality (low inter-school variation in learning results and mixed social composition of pupils, for instance) of the municipal school system. At the same time, the municipality also wants to offer – at least some – options for parental choice. The municipality has to fulfil its legal duties as a provider of comprehensive education, and, in tandem, to make sure that parents (as inhabitants) remain satisfied with the local education system and options available. In order to monitor the uniform quality it has developed a wide array of means to collect, analyse and distribute information. Due to its local autonomy, the municipality is able to govern the placement of schools, the assignment and selection of pupils and the curricula of schools.

Keywords: provision of basic education, social costs and benefits of school choice, modalities.