



06.06.2016

Sj/3

§ 580

Iltakouluasia: Koulujen alueellinen eriytyminen

HEL 2016-006270 T 12 00 01

Päätös

Kaupunginhallitus päätti merkitä saadun katsauksen tiedoksi.

Käsittely

Kaupunginhallitus päätti käsitellä sivistystointa johtavan apulaiskaupunginjohtajan kolmannen (Sj/3) esityksen kaupunginhallituksen asioista kokouksen 24. asiana.

Asian käsittelyn aikana kuultavina olivat Outi Salo ja Mari Randell. Asiantuntijat eivät olleet läsnä päätöksenteon aikana.

Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja
Ritva Viljanen

Lisätiedot

Maria Nyfors, kaupunginsihteerä, puhelin: 310 36683
maria.nyfors(a)hel.fi
Mari Randell, asunto-ohjelmapäällikkö, puhelin: 310 25823
mari.randell(a)hel.fi

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Päätösehdotus

Päätös on ehdotuksen mukainen.

Esittelijän perustelut

Alueellinen eriarvoistuminen

Tulotaso, äidinkieliäkauma ja naisten koulutus

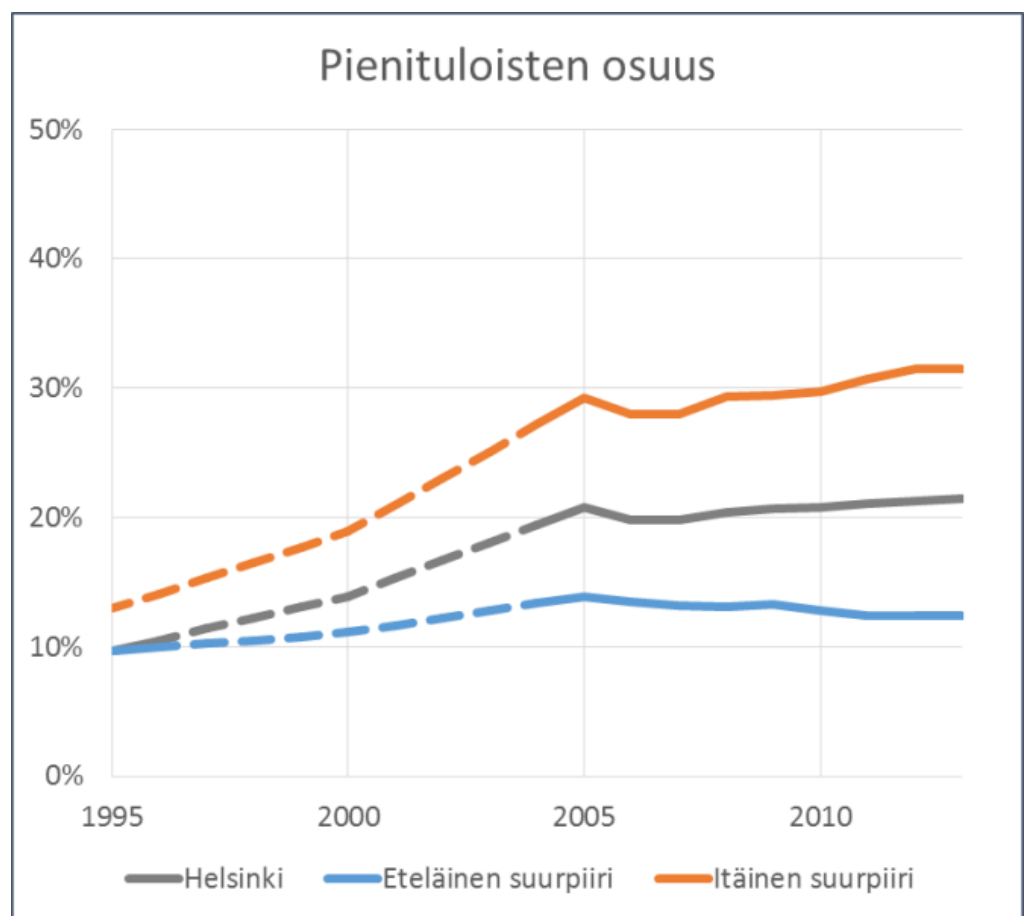
Helsingin alueet poikkeavat tulotasoltaan huomattavasti toisistaan. Alueiden väliset tuloerot ovat kasvaneet, ja tämä näkyy myös lapsiperheiden kohdalla.

Kun Helsingin asuntokunnat on järjestetty kulutusyksikköä kohti lasketujen käyttötulojen mukaiseen järjestykseen, alle 18-vuotiaiden lasten osuus alimmassa tuloviidenneksessä oli vuonna 1995 vain 10 prosenttia, mutta osuus on kasvanut vuoteen 2005 mennessä 20 prosenttiin.

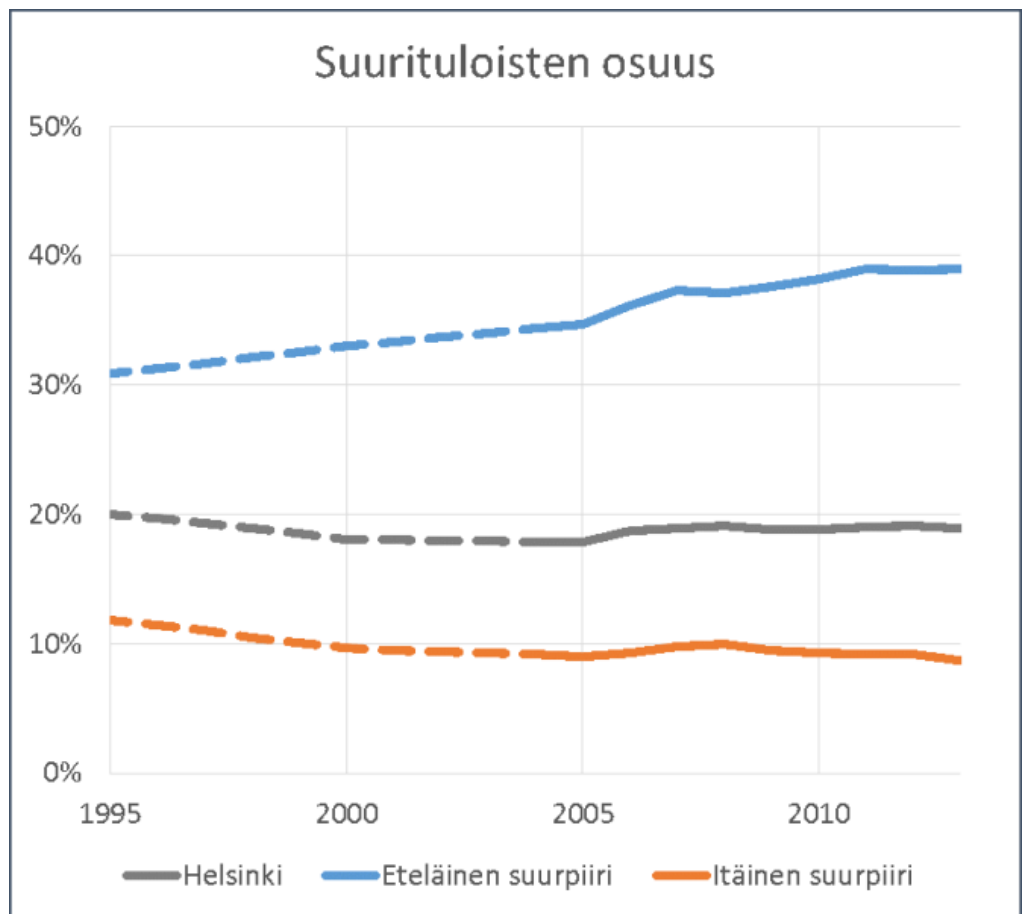


Suurituloisimpaan viidennekseen on helsinkiläislapsista kuulunut 20 prosenttia koko tarkastelujakson ajan. Helsingiläisten lapsiperheiden tulotaso on siis muuttunut siten, että pienituloisuus on yleistynyt.

Tämä muutos ei ole tapahtunut samalla tavalla kaikilla alueilla. Itäisessä suurpiirissä pienituloisissa perheissä asuu nyt yli 30 prosenttia lapsista, eli osuus on kaksinkertaistunut, mutta Eteläisessä suurpiirissä pienituloisten osuus on pysynyt lähes samalla tasolla koko ajan, 10–13 prosentissa. Vastaavasti suurituloisten osuus Eteläisessä suurpiirissä on kohonnut jo 40 prosenttiin, kun idässä on jääty alle 10 prosentin.

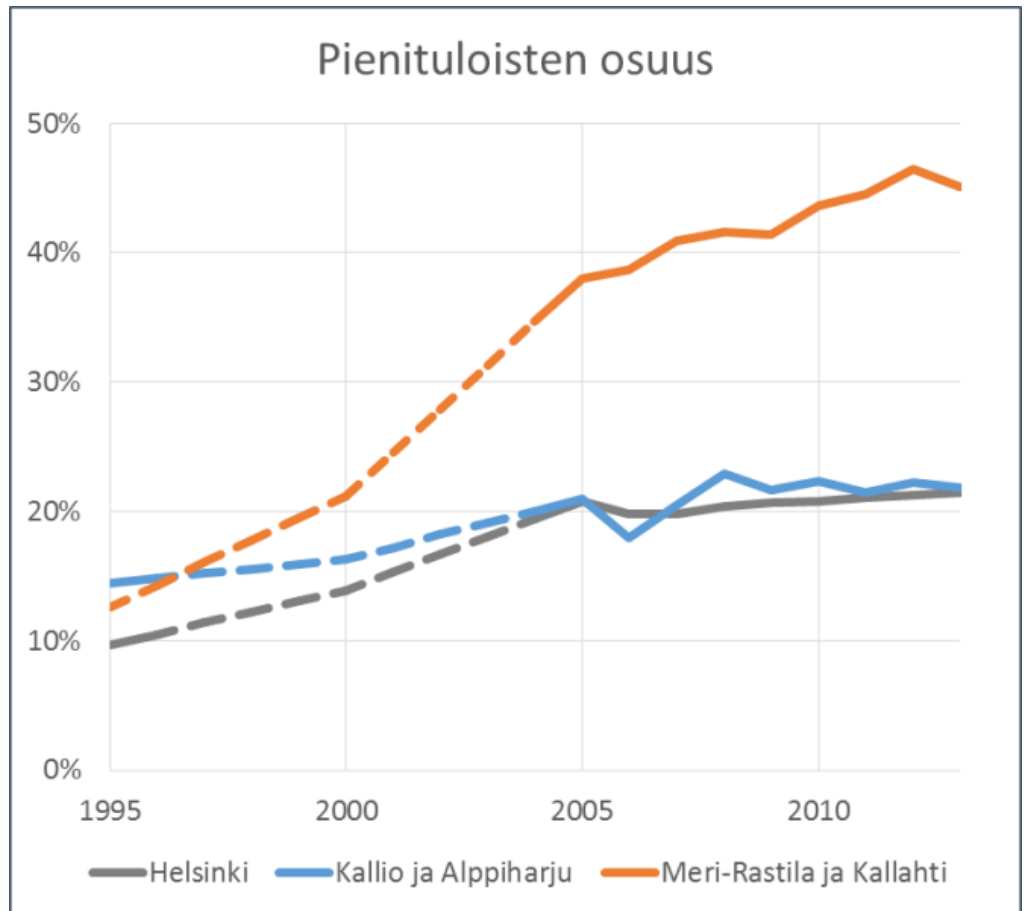


Kuvio 1: Pienituloisimpaan tuloviidennekseen kuuluvien alle 18-vuotiaiden lasten osuus vuosina 1995–2013, Eteläinen ja Itäinen suurpiiri

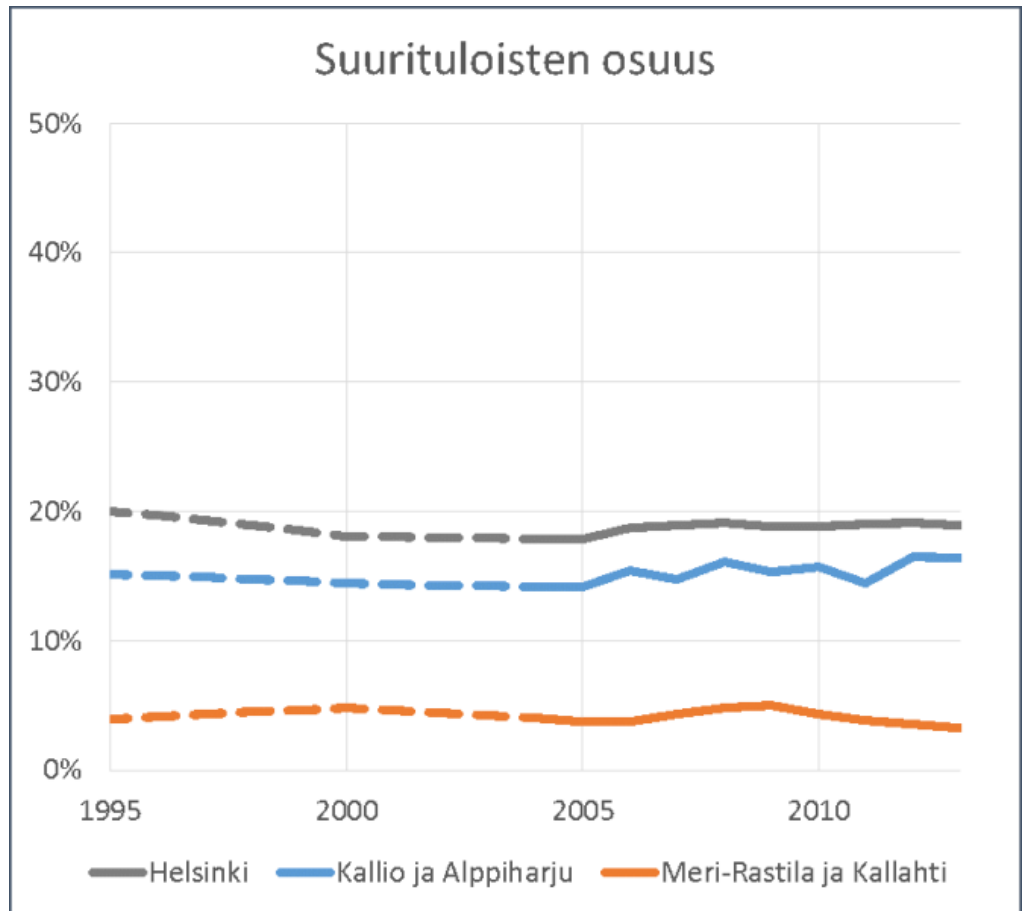


Kuvio 2: Suurituloisimpaan tuloviidennekseen kuuluvien alle 18-vuotiaiden lasten osuus vuosina 1995–2013, Eteläinen ja Itäinen suurpiiri

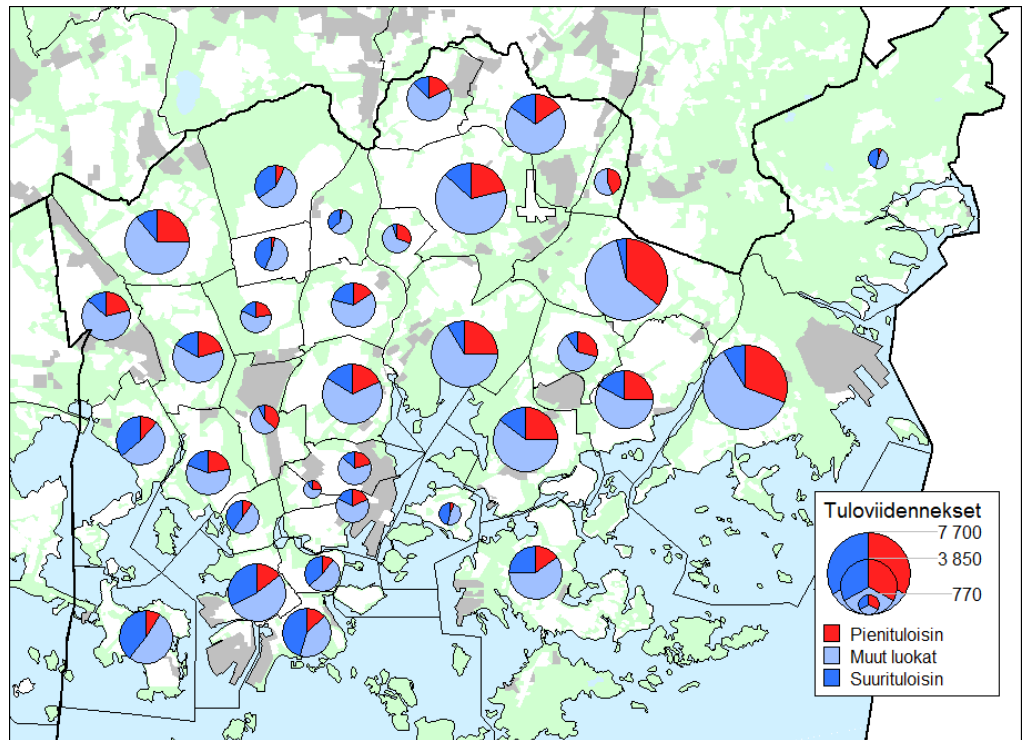
Koska Helsingissä on ainakin jossain määrin sekoittunut kaupunkirakenne, erot eivät ole suurpiiritasolla niin suuret kuin pienemmillä alueilla. Kuvioissa 3 ja 4 verrataan Kallion (Kallion kaupunginosa eli Kallion peruspiiri ilman Kalasatamaa ja Vilhonvuorta) ja Alppiharjun kehitystä Etelä-Vuosaaren Meri-Rastilaan ja Kallahteen. Kuvioista paljastuu kuinka kantakaupungin asuntoalueet ovat kehittyneet aivan eri tavoin kuin maahanmuuttajavaltainen lähiö Itä-Helsingissä.



Kuvio 3: Pienituloisimpaan tuloviidennekseen kuuluvien alle 18-vuotiaiden lasten osuus vuosina 1995–2013, Kallio–Alppiharju ja Meri-Rastila–Kallahti



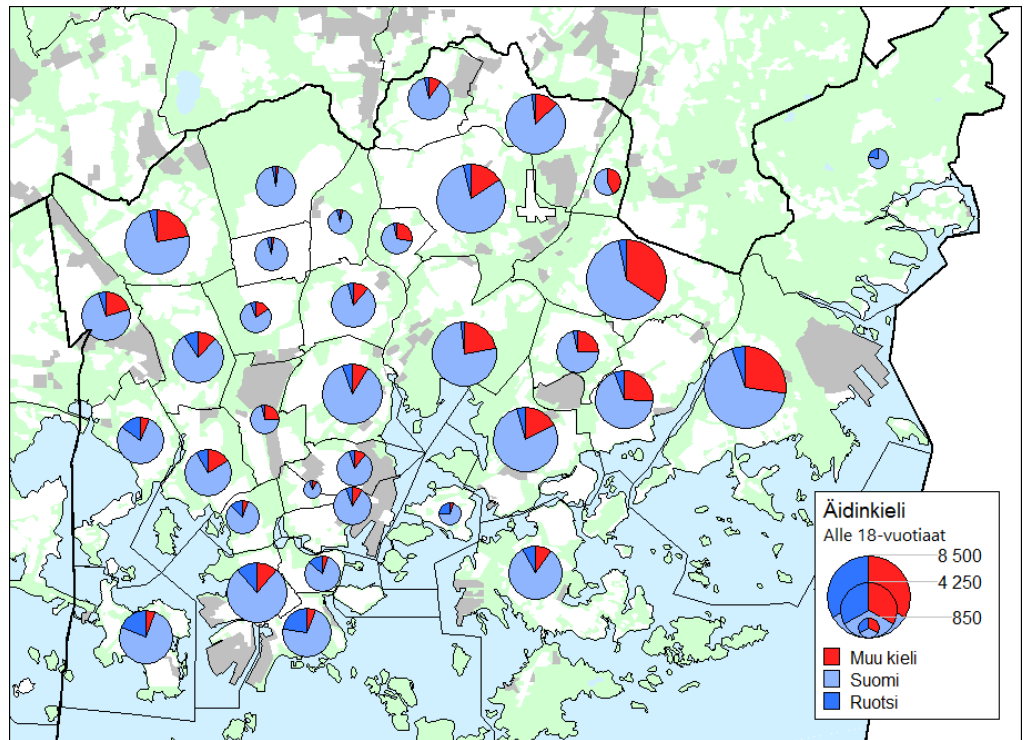
Kuvio 4: Suurituloisimpaan tuloviidennekseen kuuluvien alle 18-vuotiaiden lasten osuus vuosina 1995–2013, Kallio–Alppiharju ja Meri-Rastila–Kallahti



Kartta 1: Alle 18-vuotiaiden määrä tuloluokittain ja peruspiireittäin 2013

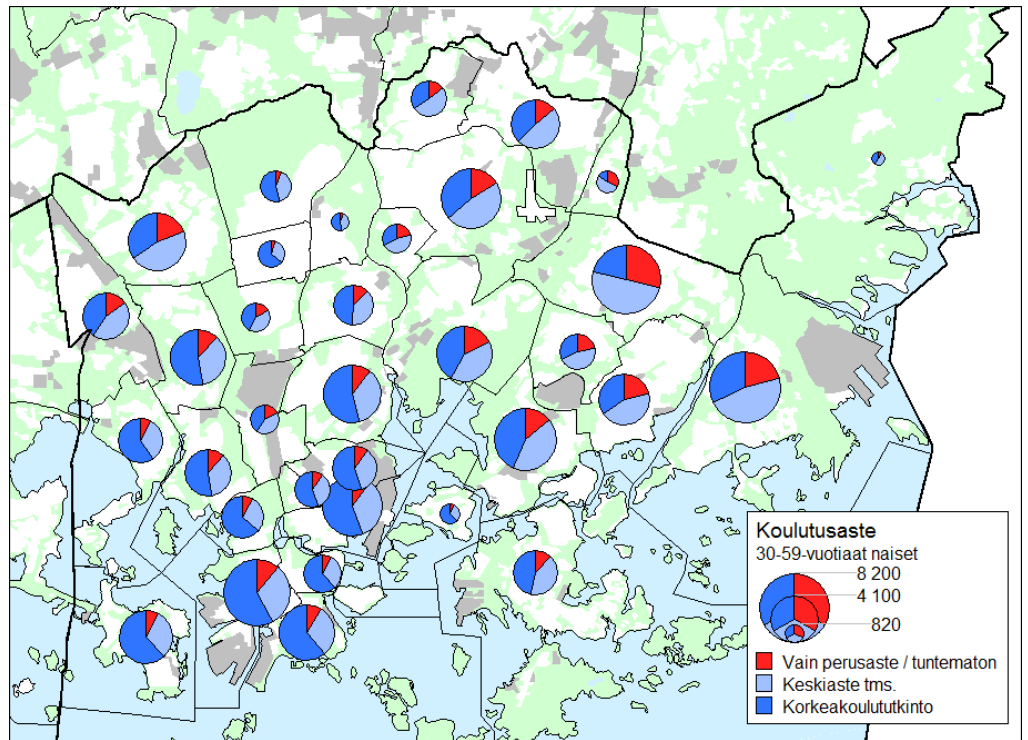
Kartasta 1 nähdään, kuinka pienituloisuus keskittyy erityisesti Itä-Helsinkiin ja hyvätuloisten osuus on suurin Etelä-Helsingissä ja Pohjois-Helsingin pientaloalueilla. Tyypillistä on, että hyvätuloisilla alueilla hyvätuloisten lasten osuudet ovat kasvaneet nopeasti ja vastaavasti pienituloisten alueella osuuden kasvu on ollut muuta Helsinkiä nopeampaa.

Kun verrataan kartan 1 lapsiperheiden tulotasoa ja kartan 2 lasten äidinkieli-jakaumaa Helsingin peruspiireissä, voidaan havaita kuinka pienituloisuus ja vieraskielisten osuus ovat yleisimpiä samoilla alueilla. Näin siitäkin huolimatta, että moniin, etenkin eurooppalaisiin kieliryhmiin, ei ole oletettu liittyvän vastaavaa pienituloisuutta kuin Afrikan ja Lähi-idän kieliryhmiin.



Kartta 2: Alle 18-vuotiaat äidinkielen mukaan peruspiireittäin
31.12.2015

Vanhempien ja erityisesti äitien koulutuksen on todettu vaikuttavan vahvasti lasten koulumenestykseen. Kartta 3 osoittaa, että 30–59-vuotiaiden naisten koulustasossa on varsin suuret alueelliset erot. Eteläisessä suurpiirissä 60 prosentilla naisista on korkeakoulututkinto, Itä-Helsingissä 30 prosentilla. Joillakin Itä-Helsingin alueilla jopa kolmasosalla naisista on vain perusasteen koulutus.



Kartta 3: 30–59-vuotiaiden naisten koulutusaste peruspiireittäin
31.12.2015

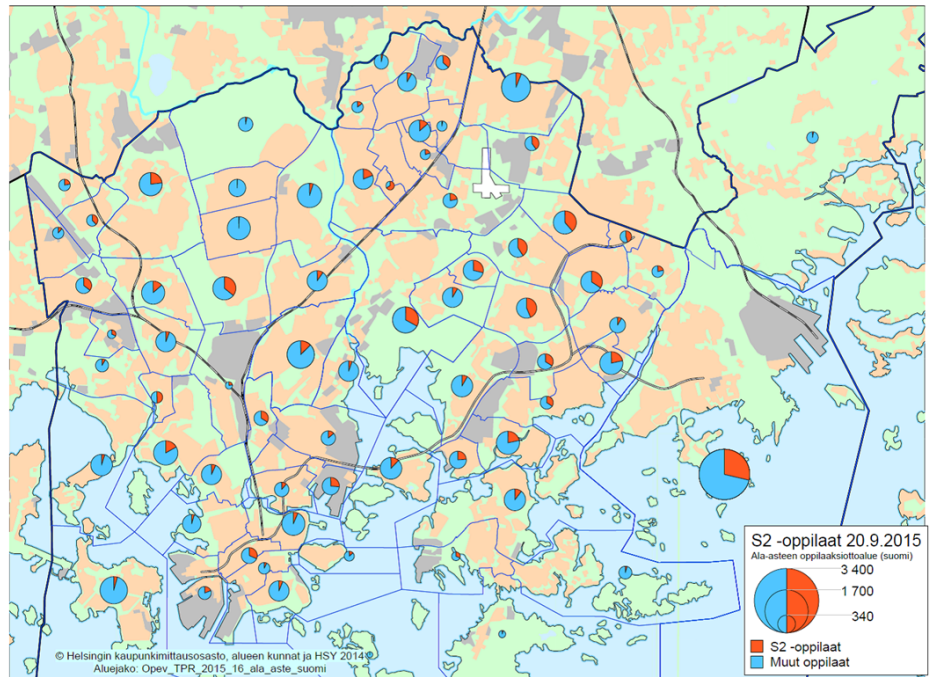
Tulkinnassa on tosin otettava huomioon se, että ulkomaalaistaustaisten ulkomailla suoritettut tutkintotiedot eivät ole useinkaan Suomen tutkinto-rekisterissä.

Perusopetus ja koulutuksellinen tasa-arvo

Asuinalueiden erilaistumiskehitys on uhka koulutuksellisen tasa-arvon toteutumiselle. Alueen rakenne heijastuu suoraan koulun oppilaaksiottoalueeseen, ja tavoitteena tulisi olla mahdollisimman heterogeeniset alueet.

Tarkasteltaessa lukuvuoden 2015–2016 oppilaaksiottoalueita huomataan alueiden erilaisuus sekä alueen aikuisväestön tulotasossa ja koulutustasossa että monikulttuurisuudessa.

Kartta 4 osoittaa, miten S2-oppilaiden (ts. oppilaan suomen kielen taito ei ole äidinkielen tasoinen kaikilla kielen osa-alueilla) määrä vaihtelee erittäin paljon kouluittain. Koulujen S2-oppilasmäärät vaihtelevat runsaasta nollassa prosentista 65,5 prosenttiin. S2-oppilaiden määrä korreloi alueen tulo- ja koulutustason kanssa.



Kartta 4: 1.–6. luokkien S2-oppilaat koulujen oppilaaksiottoalueiden pohjalta (20.9.2015)

Koulujen oppilaaksiottoalueen koko ja alueen asuntokanta vaikuttavat koulun väestöpohjaan. Mitä pienempi oppilaaksiottoalue tai mitä homogeenisempi asuntokanta alueella on, sitä todennäköisempää on, että koulun S2-oppilasmäärä on kauempana kaupungin keskiarvosta.

Kun koulun oppilaaksiottoaluetta on laajennettu joko koulujen yhdistymisen tai oppilaaksiottoalueen muutoksen kautta, on samalla yleensä pystytty muuttamaan koulun oppilasainesta heterogeenisemmäksi. 1.8.2016 tulee voimaan seitsemän valtuuston päättämää koulujen hallinnollista yhdistymistä. Näistä kolmessa oppilaksiottoalue laajenee ja samalla S2-oppilasmäärä tasoittuu ja prosenttiosuus pienenee.

Helsingissä on jo perusopetuksessa monipuolinen koulutustarjonta. Kaupungin koulujen lisäksi suomenkielistä perusopetusta antaa 14 sopimuskoulua ja 13 muuta yksityistä tai valtion koulua. Oma oppilaksiottoalue on 11 sopimuskoululla ja kahdella valtion koululla. Ruotsinkielisessä perusopetuksessa ei ole muita koulutuksen järjestäjiä kuin kaupunki.

Oppilaan oma lähikoulu määräytyy oppilaaksiottoalueiden ja -kriteereiden kautta. Lähikoulun valitsevien määrä on kasvanut viime vuosina suomenkielisessä perusopetuksessa. Keväällä 2015 oman lähikoulun valitsi 88 % 1. luokkalaisista ja 76 % 7. luokkalaisista. Ruotsinkielisessä

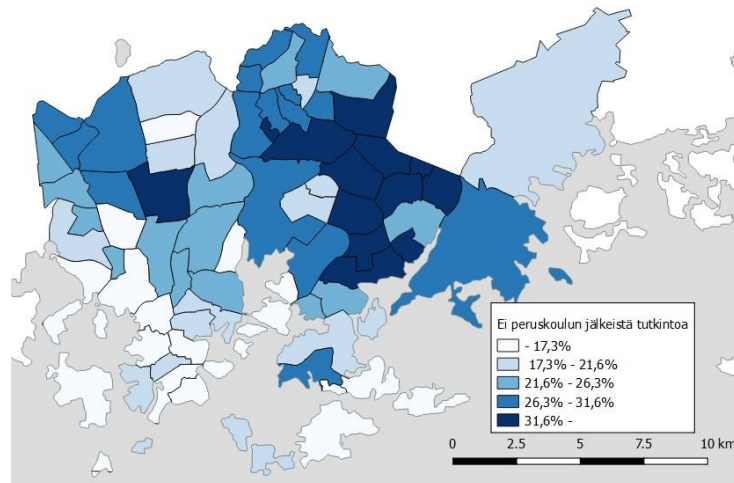


perusopetuksessa 96 % 1. luokkalaisista ja 90 % 7. luokkalaisista tuli oman koulun oppilaaksiottoalueelta. Näihin lukuihin on laskettu myös omalta oppilaaksiottoalueelta koulun painotettuun opetukseen päässeet oppilaat.

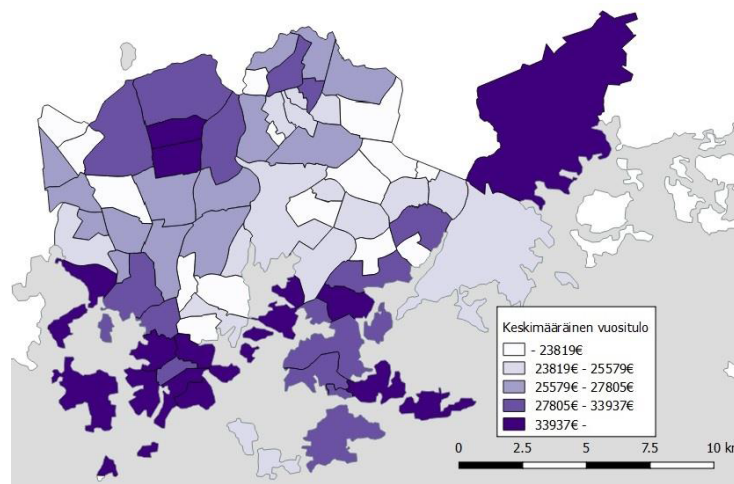
Lähikoulun valitsevien määrän kasvuun vaikuttavat monet tekijät. Koulut ovat tehneet pitkään hyvää alueellista yhteistyötä, kehittäneet nivelvaiheyhteistyötä päiväkotialku- ja esiopetuksessa, 6. ja 7. luokkien välillä sekä peruskoulun jälkeen siirryttäessä toiselle asteelle. Kaupungin koulujen enimmäisoppilasmäärä 1. ja 7. luokille on osaltaan ohjannut alueen oppilaita lähikouluun ja toisaalta rajoittanut koulun oman oppilaaksiottoalueen ulkopuolelta tulevien oppilaiden määrää. Myös soveltuvuuskoeverkon ja kieliohjelmien alueellinen monipuolisuus ja oikea kohdentaminen lisää koulutuksellista tasa-arvoa.

Opetusvirasto tukee kouluja positiivisen diskriminaation määrärahan avulla. PD-määrärahaa on jaettu vuodesta 1999 ja määrärahan jakamismallia on vuosien varrella kehitetty. Nykyinen malli on otettu käyttöön vuonna 2009. Määrärahojen jakoon vaikuttavat seuraavat oppilaaksiottoaluekohtaiset tekijät: huoltajien koulutustaso, perheiden tulotaso sekä oppilaiden maahanmuuttajataustaisuus. PD-mallin tavoitteena on tunnistaa ne koulut, jotka tarvitsevat oppilaspuolelta sosiaalista taustaa kuvaavien muuttujien perusteella lisäresursseja. PD-tukea saavien koulujen oppilaaksiottoalueilla asuu keskimäärin alemman koulutus- ja tulotason perheitä. Tavoitteena on lisätä koulutuksellista tasa-arvoa ja sosiaalista tasapainoa eri alueiden kesken.

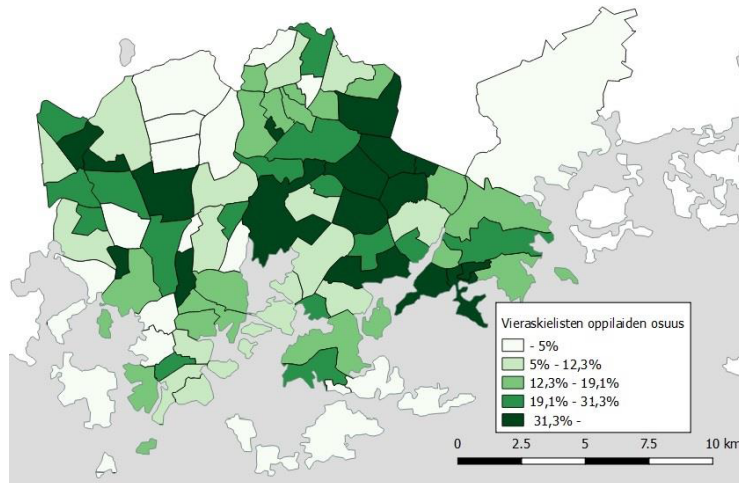
PD-indeksi on tarkistettu vuonna 2012 ja keväällä 2016. Viimeisessä tarkistuksessa näkyi rakentamisen ja koulujen yhdistymisen vaikutus joidenkin koulujen oppilaaksiottoalueiden indikaattoreihin. Alueellisten sosioekonomisten muutosten seurauksena koulujen järjestys tuen saajina on muuttunut ja myös negatiivisen indikaattorin saajien prosentuaalinen määrä on vähentynyt vuodesta 2012 (45 %) vuoteen 2016 (38 %).



Kartta 5: Ilman peruskoulun jälkeistä tutkintoa olevien osuus ala-asteiden oppilaaksiottoalueilla



Kartta 6: Keskimääräinen vuositulo ala-asteiden oppilaaksiottoalueilla



Kartta 7: Vieraskielisten oppilaiden osuus ala-asteilla

Miten ehkäistä segregaatiota?

Kuntien väliset vertailut osoittavat, että eriyttävät kehityskulut näyttävät korostuvan Helsingissä. Kaupungin koulutus- ja tulotaso on ollut pääkaupunkiseudun eriytynein ja erot ovat kasvaneet suhteellisesti eniten nimenomaan Helsingissä. Koulujen lähialueiden välinen järjestys koulutus- ja tulotasolla mitattuna on pysynyt vuosien mittaan suhteellisen samanlaisena. Kun muutosta edellä mainituissa kriteereissä on tapahtunut, alue on yleensä ollut nopeasti kasvava ja väestörakenne on muuttunut rakentamisen myötä. (Venla Bernelius, Yhteiskuntapolitiikka 80/2015:6)

Pelkästään koulun käytettävissä olevin keinoin ei voida estää alueellista segregaatiota, koska peruskoulut tarjoavat lähikoulupalveluja oppilaaksiottoalueensa oppilaille. Koulun tehtävänä on laadukkaan perusopetuksen tuottaminen siten, että alueen asukkaiden tarpeet huomioidaan. Oppilaaksiotokriteerein, enimmäisoppilasmäärillä ja painotetun opetuksen tarjonnan linjauksilla voidaan rajoittaa kouluun hakeutumista oman alueen ulkopuolelta. Aluerakenteen muutoksen kautta saadaan pysyvämpiä muutoksia alueen koulutus- ja tulotasossa.

Asuntopolitiikan mahdollisuudet vaikuttaa alueelliseen eriytymiskehitykseen

Helsingin kaupungin asuntopolitiikan keskeisenä tavoitteena on ollut tasepaineisten asuinalueiden rakentaminen. Tähän tavoitteeseen päästään vaikuttamalla alueen asuntokannan hallinta- ja rahoitusmuotoja-



kaumaan. Nykyisenä Asumisen ja siihen liittyvän maankäytön toteutusohjelman tavoitteena on rakentaa 20 % valtion tukemaa tuotantoa, 40 % välimuodon tuotantoa (hitas-, asumisoikeus- sekä opiskelija- ja nuorisotasunnot) ja 40 % sääntelemätöntä omistus- ja vuokra-asuntotuotantoa. Tavoite on kaupunkitasoinen.

Uusilla aluerakentamisalueilla tavoitteena on toteuttaa AM-ohjelman mukaista hallinta- ja rahoitusmuotojakaumaa. Lisäksi kiinnitetään huomiota, että uusille asuinalueille ei muodostu liian yksipuolisia kortteleita, vaan hallinta- ja rahoitusmuotojen sekoittamista tehdään myös korttelitasolla. Täydennysrakentamisalueella, jossa uusi rakentaminen tulee osaksi olevaa, tehdään aina rahoitus- ja hallintamuototarkastelu. Yksittäisten uusien asuinrakennusten osalta tarkastelu tehdään oppilaak-siottoaluerajauksella ja laajempien täydennysrakentamiskokonaisuuksien osalta osa-alueitasolla. Myös täydennysrakentamisalueella pyritään korttelikohtaiseen sekoittamiseen ja esimerkiksi täydennettäessä vuokratalon tontteja hallinta- ja rahoitusmuotojakaumaa pyritään monipuolistamaan muilla hallintamuodoilla.

Erityisesti esikaupunkialueilla, joiden asuinrakennuskanta on suurilta osin valmistunut ajankohtana jolloin kaupungilla ei ole ollut olemassa nykyisenlaisia hallinta- ja rahoitusmuototavoitteita asuntorakentamisessa, on muodostunut alueita, joilla esimerkiksi valtion tukeman vuokra-tuotannon osuus on korkea. Tuolloin on myös rakentunut suuria kortte-leita, joissa on vain yhtä hallintamuotoa. Valtion tukemissa vuokra-asunnoissa asuu pienituloisempaa väestöä sekä joillakin alueilla paljon vieraskielisiä. Näiden alueiden hallinta- ja rahoitusmuotojakauman ta-sapainottaminen vaatisi laajoihin aluetarkasteluihin pohjautuvaa ase-makaavoitusta, mittavaa täydennysrakentamista ja sen lisäksi suurkort-teleiden asuinrakennusten hallintamuotojen vaihtamista toisiksi tai pur-kavaa saneerausta.

Asuntojen hallinta- ja rahoitusmuotojakauma on laajentunut aikojen ku-luessa. Asumisoikeustuotanto tarjoaa monilla esikaupunkialueilla mah-dollisuuden edetä asumisuralla valtion tukemasta vuokra-asuntotuotan-nosta omistus- ja vuokra-asumisen välimuotoon. Aluerakentamisalueil-la hitas-tuotanto tuottaa kohtuuhintaisia omistusasuntoja ja täten mah-dollistaa eri tulotasoisten asukkaiden muuttamisen uusille alueille. Hal-linta- ja rahoitusmuotojen monipuolisuus tasapainottaa alueen asukkai-den tulojakaumaa omalta osaltaan.

Va. kehittämisjohtaja Outi Salo opetusvirastosta ja asunto-ohjelmapääl-likkö Mari Randell kaupunginkansliasta esittelevät asiaa kaupunginhal-lituksen iltakoulussa.

Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja



06.06.2016

Sj/3

Ritva Viljanen

Lisätiedot

Maria Nyfors, kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36683
maria.nyfors(a)hel.fi

Mari Randell, asunto-ohjelmapäällikkö, puhelin: 310 25823
mari.randell(a)hel.fi

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano