



KANSALLINEN
KOULUTUKSEN
ARVIOINTIKESKUS

MAASEUTU- JA SAARISTO- ALUEILLA ASUVIEN LASTEN SIVISTYKSELLISTEN JA SOSIAALISTEN OIKEUKSIEN TOTEUTUMINEN KOULUVERKON MUUTOKSISSA JA PERUSKOULUJEN LAKKAUTUSTEN VAIKUTUKSET ALUEIDEN ELINVOIMAAN

Mari Rökköläinen | Tanja Laimi Mari Rökköläinen | Tanja Laimi
Carola Åkerlund | Esa Iivonen | Tomi Kiilakoski | Sari Rannanpää
Jari Salminen Carola Åkerlund | Esa Iivonen | Tomi Kiilakoski
Sari Rannanpää | Jari Salminen

JULKAISUT 4:2023

MAASEUTU- JA SAARISTOALUEILLA ASUVIEN LASTEN SIVISTYKSELLISTEN JA SOSIAALISTEN OIKEUKSIEN TOTEUTUMINEN KOULUVERKON MUUTOKSISSA JA PERUSKOULUJEN LAKKAUTUSTEN VAIKUTUKSET ALUEIDEN ELINVOIMAAN

Mari Rökköläinen
Tanja Laimi
Carola Åkerlund
Esa Iivonen
Tomi Kiilakoski
Sari Rannanpää
Jari Salminen



Kansallinen koulutuksen arviointikeskus
Julkaisut 29:2022

JULKAISIJA Kansallinen koulutuksen arviointikeskus

KANSI JA ULKOASU Juha Juvonen (org.) & Ahoy, Jussi Aho (edit)
TAITTO PunaMusta

ISBN 978-952-206-745-6 pdf
ISSN 2342-4184 (verkkojulkaisu)

© Kansallinen koulutuksen arviointikeskus

Julkaisija

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (KARVI)

Julkaisun nimi

Maaseutu- ja saaristoalueilla asuvien lasten sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutuminen kouluverkon muutoksissa ja peruskoulujen lakkautusten vaikutukset alueiden elinvoimaan

Tekijät

Mari Räcköläinen, Tanja Laimi, Carola Åkerlund, Esa Iivonen, Tomi Kiilakoski, Jari Salminen & Sari Rannanpää

Arviointiraportissa tarkastellaan Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (Karvin) toteuttaman kansallisen arvioinnin tuloksia koskien maaseutu- ja saaristoalueilla asuvien lasten sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumista peruskoulujen lakkautuksissa ja lakkautusten vaikutuksia alueiden elinvoimaan. Arvioinnin on tilannut Karvilta maaseutupolitiikan neuvosto (MANE) ja saaristoasiain neuvottelukunta (SANK) maa- ja metsätalousministeriöstä ja lapsiasiavaltuutetun toimisto.

Arviointi kohdistui erityisesti lasten ja nuorten sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen, lapsivaikutusten arviointiin ja lasten ja nuorten omakohtaisiin kokemuksiin ja näkemyksiin peruskouluverkon muutoksissa. Arvioinnissa selvitettiin millainen yhteys kouluverkon harvenemisella ja perusopetuksen keskittymisellä on lasten ja nuorten hyvinvointiin, opetuksen laatuun ja yhdenvertaisuuteen muun muassa koulumatkojen pidentyessä. Lisäksi tarkasteltiin kouluverkon muutosten elinvoimavaikutuksia kunnissa ja tapauskohtaisesti alueilla.

Arviointia varten toteutettiin itsearviointikysely, johon osallistui opetus- ja sivistystoimen henkilöstöä ja johtoa 104 eri kunnasta. Arviointivierailut tehtiin kuuteen maaseutu- ja saaristokuntaan eri aluehallintovirastoista. Kunnissa haastateltiin yhteensä 56 oppilasta yhdeksästä eri koulusta ja kunnan henkilöstöä sivistystoimesta, kuntapolitiikasta ja kouluista. Tämän lisäksi arvioinnissa järjestettiin kuulemistilaisuuksia eri tahoille ja itsearviointikyselyn vastaajille. Arvioinnin taustaksi tehtiin synteesi ajankohtaisista tutkimuksista ja selvityksistä sekä kattava tilastollinen analyysi kuntien ja alueiden elinvoiman ja väestön kehityksestä ja kouluverkostosta. Arvioinnissa kiinnitettiin erityistä huomiota kaksikielisten kuntien koulutuspalveluihin.

Arvioinnin tulosten mukaan kunnat onnistuvat järjestämään koulutuspalvelut kattavasti toimintaympäristön haasteista huolimatta ja maaseutu- ja saaristoalueiden kuntien kouluverkot nähdään yleisesti toimivina. Niiden kehittämistä suunniteltiin tai kehittämistoimia oli kuitenkin meneil-

lään useassa kunnassa. Kouluverkon muutosten ja koululakkautusten keskeisenä perusteluna oli oppilasmäärä, joka voitiin määritellä eri tavoin riittäväksi tai riittämättömäksi tapauskohtaisesti sekä oppilaan etu, jonka määrittely myös vaihteli tilanteesta riippuen.

Lapsen edun ensisijaisuus nousi vahvasti esille arvioinnin aikana, ja sitä pidettiin kunnissa tärkeänä kunnan kouluverkkoa kehitettäessä. Kouluverkon muutokset ovat lasten kannalta merkittäviä päätöksiä, jolloin niihin tulisi aina liittää lapsivaikutusten arviointia ja lasten kuuleminen. Kunnissa kouluverkon kehittämistoimien tai muutosten vaikutuksia arvioidaan kuitenkin melko vähän. Lapsivaikutusten arviointi ei ole vakiintunut osaksi kuntien toimintaa. Merkittävä este on, ettei kuntien opetustoimen henkilöstöllä ole riittävästi aikaa perehtyä lapsivaikutusten arviointeihin eikä kunnissa ole voimavaroja toteuttaa niitä. Myös lapsivaikutusten arviointiin liittyvää osaamista tulisi lisätä.

Lapsen ja nuoren mahdollisuudessa vaikuttaa päätöksentekoon on kehitettävää. Arviointi vahvistaa käsitystä, että lasten ja nuorten kuuleminen ja osallistaminen on pitkäkestoinen prosessi, joka edellyttää erilaisia menetelmiä, näitä tukevaa ympäristöä, lasten näkemysten ja kokemusten viemistä päätöksentekoon sekä toimeenpanon seuranta. Erityisesti nuorisovaltuustojen roolia olisi tärkeää vahvistaa kouluverkkomuutoksissa.

Koulukuljetuksilla on olennainen merkitys lasten ja nuorten sosiaalisten oikeuksien toteutumisessa, mutta kuljetusten järjestäminen aiheuttaa haasteita kunnille saaristo- ja maaseutualueilla. Merkittävin koulukuljetusten vaikutus kohdistuu lasten ja nuorten vapaa-ajan viettoon ja harrastamisen mahdollisuuksiin sekä itsenäisen liikkumisen mahdollisuuksiin. Koulukyytejä käyttävien oppilaiden on miltei mahdoton osallistua tarjottuihin harrastusmahdollisuuksiin koulun jälkeen. Koulukuljetusten tehokkaaseen kilpailutukseen kunnissa on vaikeaa yhdistää lapsen etua. Kuljetusyrityksistä voi olla pulaa ja kuljetusten kustannukset ovat kasvaneet. Koululaisten kuljetuspalveluiden järjestämiselle tulisi luoda selkeät kriteerit ja laatuvaatimukset.

Arvioinnin tueksi toteutettu tilastollinen analyysi osoittaa useita viitteitä kouluverkkomuutosten negatiivisista elinvoimavaikutuksista, kuten lisääntyvästä lähtömuutosta, heikommasta työllisyydestä ja työpaikkakehityksestä sekä koulutusmenojen odotettua heikommasta kehityksestä. Suuria kouluverkkomuutoksia tehneissä kunnissa elinvoiman lähtötila on ollut alun perin haastava, johon on vastattu kouluverkon supistamisella tai keskittämällä. Koululakkautukset kohdistuvat eniten alueille, joiden kehitys oli jo ennen lakkautusta heikentynyt. Koululakkautuksista ei synny koulutusmenojen säästöjä. Kouluverkkomuutokset eivät vaikuta ratkaisevan elinvoiman tilaan, vaan pahimmillaan heikentävät tulevia elinvoiman kehitysnäkymiä.

Kunnissa tulisi kehittää toimintatapoja, joilla voitaisiin koota joustavasti aloitteita lasten ja nuorten hyvinvoinnin kehittämiseksi. Kunnissa olisi hyvä olla pitkäkestoinen strateginen suunnitelma lapsen edun huomioimiseksi sekä lasten ja nuorten oikeuksien varmistamiseksi opetuksen järjestämiseen ja kouluverkon kehittämiseen liittyvissä muutostilanteissa. Harvaan asuttujen alueiden kouluverkon toimivuuden varmistamiseksi tulisi kehittää lähiopetusta täydentäviä joustavia etäopetuksen malleja.

Kouluverkon muutosten vaikutuksia tulisi tutkia ja arvioida kunnan sisäisen kehityksen ja alueiden eriytymisen näkökulmasta pitkällä aikavälillä. Elinvoimavaikutusten arvioimiseksi tulisi luoda myös määrällisiä ja laadullisia mittareita, joilla voidaan seurata ns. pehmeän elinvoiman kehittymistä ja vaikutuksia alueiden hyvinvointiin ja yhteisöllisyyteen.

Avainsanat: Perusopetus, kouluverkko, yhdenvertaisuus, sivistykselliset oikeudet, sosiaaliset oikeudet, maaseutu, saaristo, osallisuus, lapsivaikutusten arviointi, elinvoimavaikutukset

Sammanfattning

Utgiven av

Nationella centret för utbildningsutvärdering (NCU)

Publikationens namn

Genomförande av de kulturella och sociala rättigheterna för barn som bor i landsbygds- och skärgårdsområden vid förändringar i skolnätet och hur nedläggning av grundskolor påverkar regionens livskraft

Författare

Mari Räcköläinen, Tanja Laimi, Carola Åkerlund, Esa livonen, Tomi Kiilakoski, Jari Salminen & Sari Rannanpää

Genomförande av utvärderingen

Nationella centret för utbildningsutvärdering (NCU) utvärderar effekterna av förändringar i skolnätet i landsbygds- och skärgårdsområdena. Perspektivet är de konsekvenser som gallringen av skolnätet har för genomförandet av barnens kulturella och sociala rättigheter samt hur nedläggningen av grundskolor påverkar den nationella och regionala livskraften. Det är landsbygdspolitiska rådet (MANE/ jord- och skogsbruksministeriet), skärgårdsdelegationen (SANK/ jord- och skogsbruksministeriet) och barnombudsmannens byrå (justitieministeriet) som har beställt utvärderingen av NCU. Som en del av NCU:s utvärdering har konsultbyrån för regionutveckling MDI Public Oy utarbetat en statistisk analys av hur förändringar i skolnätet påverkar livskraften nationellt, regionalt och lokalt. I den statistiska granskningen fokuserar man på befolkningsutvecklingen, den ekonomiska utvecklingen, den kommunala ekonomin, utbildningen och välfärden. Rapporten om den statistiska granskningen har publicerats separat. Utvärderingen genomfördes under tiden 1.10. 2021–30.11. 2022.

NCU:s utvärdering utreder vilken koppling koncentrationen av den grundläggande utbildningen till skolcentrum och enhetsskolor har för barnens välbefinnande, undervisningens kvalitet och jämlikhet bland annat då skolresorna blir längre. I utvärderingen granskar man särskilt landsbygds- och skärgårdsområden där skolnätet är betydligt glesare. Utvärderingen skapar en uppfattning om kommunernas nuvarande situation gällande ordnandet av grundläggande utbildning samt producerar information om verksamhetsmiljön där beslut om skolnätet fattas i landsbygds- och skärgårdsområdena. Centrala frågor i utvärderingen är barnens kulturella och sociala rättigheter samt beaktandet av barnets bästa.

I utvärderingen utreder man genomförandet av barnkonsekvensanalysen och barnens delaktighet i utvecklingen av skolnätet. Man skapade också en heltäckande allmän bild av regionutvecklingen, befolkningsförändringen och livskraften med hjälp av en statistisk analys. Den allmänna bilden fördjupas genom en granskning av fallkommunen. Utvärderingen ger information om hur förändringar i skolnätet påverkar livskraften samt om den mångsidiga kopplingen mellan gallringen av skolnätet och livskraften.

Utvärderingen genomfördes i enlighet med metoderna för utvecklande utvärdering genom att inkludera utvärderingsparterna i informationsproduktionen och tolkningen för att skapa en gemensam förståelse. Som bakgrund till utvärderingen utarbetades en syntes av aktuella undersökningar och utredningar samt en omfattande statistisk granskning av regionernas utveckling och skolnätet. Den centrala utvärderingsinformationen producerades av kommunernas självutvärdering, som gör det möjligt att utnyttja informationen i utvecklingen av den egna verksamheten. Informationen från statistik-, intervju- och enkätmaterialen fördjupades genom utvärderingsbesök i fallkommunerna, genom intervjuer med barn samt genom att genomföra flera samrådsmöten med intressentgrupperna.

235 kommuner klassificerades som kommuner i landsbygds- och skärgårdsområden. I självutvärderingsenkäten deltog personal och ledning från 104 olika kommuner inom undervisnings- och bildningsväsendet. Utvärderingsbesök utfördes i sex landsbygds- och skärgårdskommuner. I kommunerna intervjuades sammanlagt 56 elever från nio olika skolor samt kommunens personal från bildningsväsendet och skolorna samt representanter från kommunpolitiken.

Utvärderingens resultat

Enligt utvärderingens resultat lyckas kommunerna ordna tillräckligt omfattande utbildningstjänster trots utmaningarna i verksamhetsmiljön. Skolnäten i kommunerna i landsbygds- och skärgårdsområdena ses allmänt som fungerande trots att utvecklingen av dem planeras eller utvecklingsåtgärder pågår i flera kommuner. Cirka 30 procent av kommunerna har lagt ned skolor under de senaste fem åren. En central motivering till förändringarna i skolnätet och nedläggningarna är elevantalet, som från fall till fall definieras som tillräckligt eller otillräckligt, samt elevens bästa, vars definition också varierar beroende på situation. Den aktiva verksamheten i byagemenskapen och dess motiveringar är en betydande faktor som påverkar beslutet att bevara skolan.

I utvärderingen fästes särskild uppmärksamhet vid situationen i tvåspråkiga kommuner. Finland har 33 tvåspråkiga kommuner, varav 14 är landsbygds- och skärgårdskommuner. Utmaningen i tvåspråkiga kommuner är att tillhandahålla omfattande utbildningstjänster på två språk, även om tvåspråkigheten har beaktats i alla kommuners strategier. Av kommunerna bedömde 77 procent att de lyckats säkerställa barnets rätt till sitt eget språk. Språkgrupperna blandas sällan ihop när man ordnar tjänster. Vid behov samarbetar kommuner för att ordna tjänsterna om elevantalet är för litet eller om eleven kan gå i en skola närmare hemmet. I nästan hälften av de tvåspråkiga kommunerna hade skolor lagts ned eller administrativt sammanslagits under de senaste fem åren.

Skolskjutsarna har en väsentlig betydelse för genomförandet av barns och ungas rättigheter, men ordnandet av skolskjutsar medför utmaningar för kommunerna i skärgårds- och landsbygdsområdena. I genomsnitt 40 procent av eleverna i kommunerna behövde skolskjuts. Den längsta skolvägen i en riktning är 25–40 kilometer i över hälften av kommunerna. 23 procent av kommunerna bedömer att antalet personer som behöver skolskjuts har ökat. Samtidigt har kostnaderna för skolskjutsarna ökat. Skolskjutsarna har störst inverkan på barns och ungas fritidsaktiviteter och hobbyer samt möjligheterna till självständig motion. Det är nästan omöjligt för elever som använder skolskjuts att delta i de hobbymöjligheter som erbjuds efter skolan. Det är svårt att kombinera barnets bästa med en effektiv konkurrensutsättning av skolskjutsarna i kommunerna.

Kommunerna anser att det är viktigt att barnets bästa prioriteras när kommunernas skolnät utvecklas. I kommunerna bedöms dock effekterna av utvecklingsåtgärderna eller förändringarna i skolnätet som liten och barnkonsekvensanalysen har inte etablerats som en del av kommunernas verksamhet. Nästan 45 procent av kommunerna hade inte alls upprättat en barnkonsekvensanalys vid planeringen och utvecklingen av kommunens tjänster. Man behöver utveckla barns och ungas möjligheter att påverka beslutsfattandet. Det är särskilt viktigt att stärka ungdomsfullmäktiges roll i förändringarna i skolnätet.

Under 2010–2020 har nästan en fjärdedel av grundskolorna (23,8 %), dvs. 657 skolor lagt ned sin verksamhet. Utvecklingen har fortsatt i samma riktning, antalet skolor 2021 var 45 färre än året innan. Även om skolnätet minskade i nästan alla kommuner har skolor lagts ned särskilt på kärnlandsbygden och i små kommuner. Den statistiska analysen visar flera tecken på hur förändringar i skolnätet ger en negativ effekt på livskraften, såsom den ökade förändringen i utgångsläget, den svagare sysselsättnings- och arbetsplatsutvecklingen samt den svagare utvecklingen av utbildningsutgifterna än väntat. I kommuner som genomfört stora förändringar i skolnätet har utgångsläget för livskraften varit utmanande, vilken man har svarat på genom att minska eller centralisera skolnätet. Skolnedläggningar gäller främst områden vars utveckling hade försämrats redan före nedläggningen. Skolnedläggningar medför inga besparingar i utbildningsutgifterna. Förändringar i skolnätet verkar inte vara avgörande för livskraftens tillstånd, utan i värsta fall försämrar de utvecklingsutsikterna för den framtida livskraften.

Utvärderingens rekommendationer

Utvärderingen stärker uppfattningen om att hörande av barn och unga är en långvarig process som förutsätter olika metoder, en miljö som stöder tillämpningen av dem, att barnens åsikter och erfarenhet införs i beslutsfattandet samt att verkställandet följs upp. Man bör också öka kompetensen angående barnkonsekvensanalysen. Kommunerna bör ha en långsiktig strategisk plan för att beakta barnets bästa samt säkerställa barns och ungas rättigheter i samband med förändringar i ordnandet av undervisningen och utvecklingen av skolnätet. För att säkerställa att skolnätet i glesbefolkade områden fungerar bör man utveckla flexibla modeller för distansundervisning som kompletterar närundervisningen. Tydliga kriterier och kvalitetskrav bör skapas för ordnandet av skolskjutsar.

Kommunerna bör regelbundet följa upp och bedöma konsekvenserna av sina beslut. Särskild uppmärksamhet bör fästas vid att det finns stora regionala skillnader i utvecklingen av livskraftens tillstånd. Det går också att observera skillnader i utvecklingen av livskraften inom kommunerna. Betydande förändringar i skolnätet och skolnedläggningar bör föregås av en förhandsbedömning av beslutets konsekvenser, som omfattar en granskning på byanivå. Man bör utveckla statistiska redskap samt kvantitativa och kvalitativa mätare med vilka man också kan följa upp utvecklingen av den s.k. mjuka livskraften och effekterna på livskraften. Det behövs också noggrannare forskning och utvärdering där effekterna av skolnedläggningarna granskas på längre sikt med tanke på kommunens interna utveckling.

Utvärderare

NCU fungerar som en oberoende utvärderare av utvärderingen. NCU utsåg en utvärderingsgrupp vars medlemmar är utvärderingsexpert Tanja Laimi, utvärderingsråd Mari Räkköläinen (projektchef) och utvärderingsexpert Carola Åkerlund från NCU samt ledande sakkunnig Esa Iivonen från Mannerheims Barnskyddsförbund, ansvarig forskare Tomi Kiilakoski från Ungdomsforskningsnätverket, ledande sakkunnig Sari Rannanpää från konsultbyrå för regionutveckling MDI och universitetslektor Jari Salminen från Helsingfors universitet. MDI:s expert Rasmus Aro är ansvarsperson för den statistiska granskningen som är en del av utvärderingen.

Jord- och skogsbruksministeriet utsåg en styrgrupp för utvärderingen, vars ordförande är specialsakkunnig Sami Tantarimäki, medlemmar generalsekreterare Elina Auri (SANK), generalsekreterare Antonia Husberg (MANE) och barnombudsman Elina Pekkarinen (barnombudsmannens byrå), direktör Hannele Seppälä (NCU) och utvärderingsråd Mari Räkköläinen (NCU). Styrgruppens sekreterare är utvärderingsexpert Tanja Laimi (NCU).

Publisher

Finnish Education Evaluation Centre (FINEEC)

Name of publication

Realisation of the cultural and social rights of children living in rural and archipelago areas in changes made to the school network and impact of the closures of comprehensive schools on the vitality of regions

Authors

Mari Rökköläinen, Tanja Laimi, Carola Åkerlund, Esa Iivonen,
Tomi Kiilakoski, Jari Salminen & Sari Rannanpää

Implementation of the evaluation

The Finnish Education Evaluation Centre (FINEEC) assessed the impact of changes made to the school network in rural and archipelago areas. The perspective was the impact of the shrinking school network on the realisation of children's educational and social rights and the impact of the closures of comprehensive schools on national and regional vitality. The evaluation was commissioned from FINEEC by the Rural Policy Council (MANE) and the Island Committee (SANK), both operating within the Ministry of Agriculture and Forestry, and by the Office of the Ombudsman for Children. As part of FINEEC's evaluation, a statistical analysis of the national, regional and local impact that changes in the school network have on vitality was drawn up by MDI Public Oy, a regional development consulting office. The statistical examination focused on demographic development, economic development, the municipal finances, education and wellbeing. A report on the statistical examination has been published separately. The evaluation was implemented between 1 October 2021 and 30 November 2022.

FINEEC's evaluation examined what kind of link the concentration of basic education to school centres and comprehensive schools has with the wellbeing of children, the quality of teaching and equality of education, for example, when the journey to school becomes longer. The evaluation looked especially at rural and archipelago areas, where the school network has been considerably reduced. The evaluation formed an understanding of the current situation in municipalities with regard to the provision of basic education and produced information on the operating environment in which decisions concerning the school network are made in rural and archipelago areas. Children's educational and social rights and taking the child's best interest into account have been the key questions of the evaluation.

In the evaluation, it was investigated how assessing the impact on children was implemented and how children were involved in the development of the school network. A comprehensive overview of regional development, the demographic change and vitality was also created with the help of a statistical analysis. A more in-depth overview was gained by conducting an examination of case municipalities. The evaluation provided information on what kind effects changes in the school network have on vitality and information on the diverse link between the decreasing school network and vitality.

The evaluation was implemented in line with enhancement-led evaluation by engaging the parties to the evaluation in the production and interpretation of information to create a shared understanding. As background for the evaluation, a synthesis of topical studies and reports was drawn up as well as a comprehensive statistical examination of the development and school network of the regions. The key evaluation data was provided by the self-evaluation of the municipalities, which enables the municipalities to use the information in developing their own activities. The information provided by the statistical data and the interview and survey material was specified in more depth with evaluation visits to the case municipalities, interviews with children and by organising several stakeholder hearings.

A total of 235 municipalities were classified as municipalities in rural and archipelago areas. Education services personnel and management from 104 different municipalities participated in the self-evaluation survey. Evaluation visits were made to six municipalities in rural and archipelago areas. In the municipalities, a total of 56 pupils from nine different schools were interviewed, as well as municipal personnel from the education services and schools and representatives of municipal policy.

Results of the evaluation

According to the results of the evaluation, the municipalities manage to provide sufficiently comprehensive education services despite the challenges in the operating environment. The school networks of municipalities in rural and archipelago areas were generally considered functional, although their development was planned or development measures were under way in several municipalities. Approximately 30% of the municipalities had closed schools in the past five years. The main justifications for changes made to the school network and for school closures were the number of pupils, which was determined to be sufficient or insufficient in different ways on a case-by-case basis, and the best interest of the pupil, the definition of which also varied depending on the situation. Active action and justifications by the village community were an important factor contributing to the decision to keep the school.

In the evaluation, special attention was paid to the situation in bilingual municipalities. Finland has 33 bilingual municipalities, of which 14 are municipalities in rural and archipelago areas. The challenge in bilingual municipalities was how to provide the education services comprehensively in two languages, although bilingualism has been taken into account in the strategies of all municipalities. Seventy-seven per cent of the municipalities considered they had succeeded in ensuring the children's right to their own language. In the provision of services, the language

groups are hardly mixed at all. When necessary, municipalities cooperate to organise services if the number of pupils is too small or the pupil can go to a school closer to their home. Almost half of the bilingual municipalities had closed or merged schools for administrative reasons in the past five years.

School transport plays an essential role in the realisation of the social rights of children and young people, but organising the transport poses challenges to municipalities in archipelago and rural areas. On average, 40% of the pupils in the municipalities needed school transport. The longest one-way journey to school was between 25 and 40 kilometres in more than one half of the municipalities. Twenty-three per cent of the municipalities estimated that the number of children needing school transport had increased. At the same time, the costs of school transport have increased. The most important impact of school transport is on children's and young people's leisure time, hobbies and opportunities to move around independently. It is almost impossible for pupils who use school transport to participate in the hobbies offered after school. It is difficult for municipalities to combine the child's best interest with effective competitive tendering of school transport.

Prioritising the best interests of the child when developing their school network was considered important by the municipalities. However, municipalities carry out little assessment of the impact of the measures taken to develop the school network or the changes made to the network, and assessing the impact on children has not established itself as part of their activities. Almost 45% of the municipalities had not conducted an assessment of the impact on children when planning or developing the services of the municipality. There is room for development in children' and young people's opportunities to influence decision-making. It would be important to strengthen especially the role of the youth councils when changes are made to school networks.

Between 2010 and 2020, almost one quarter (23.8%) of comprehensive schools have been closed. This is a total of 657 schools. The development has continued in the same direction as the number of schools in 2021 had declined by 45 from the previous year. Although the school network shrank in almost all the municipalities, schools have been closed especially in the rural heartland areas and in small municipalities. The statistical analysis indicated several negative effects of changes in the school network, such as increasing out-migration, weaker developments in employment and jobs, and weaker than expected development of education costs. In the municipalities that had conducted major changes in their school network, the state of vitality had already been challenging to start with. The response to the situation had been reduction and concentration of the school network. School closures focus most on areas the development of which had already declined before the closure. School closures do not lead to savings in education expenses. Changes in the school network do not appear to solve the problems with vitality. At worst, they weaken the future outlook for the development of vitality.

Recommendations given in the evaluation

The evaluation strengthens the view that hearing and involving children and young people is a long-term process requiring a variety of methods, an environment that supports their application, taking into account children's views and experiences in decision-making, and monitoring the

implementation. Expertise related to assessing the impact on children should be increased. Municipalities should have a long-term strategic plan for taking into account the child's best interest and ensuring the rights of children and young people in changes related to the provision of education and the development of the school network. To ensure the functionality of the school network in sparsely populated areas, flexible distance learning methods should be developed to supplement contact teaching. Clear criteria and quality requirements should be created for organising transport services for pupils.

Municipalities should monitor and evaluate the impact of their decisions on a regular basis. Special attention should be paid to the fact that there are great regional differences in the development of the state of vitality. Differences in the development of vitality can also be seen within municipalities. Significant changes in the school network and school closures should be preceded by an advance impact assessment of the decisions, including examination at the level of villages. Statistical tools and quantitative and qualitative indicators should be developed for also monitoring the development of the so-called soft vitality and the impacts on vitality. There is also a need for more specific research and assessment examining the impacts of school closures from the point of view of the municipality's internal development in the long term.

Evaluation implementers

FINEEC acted as an independent implementer of the evaluation. FINEEC appointed an evaluation team, the members of which were Senior Evaluation Adviser Tanja Laimi, Counsellor of Evaluation Mari Räkköläinen (Project Director) and Senior Evaluation Adviser Carola Åkerlund from FINEEC, Senior Specialist Esa Iivonen from the Mannerheim League for Child Welfare, Leading Senior Researcher Tomi Kiilakoski from the Finnish Youth Research Network, Lead Specialist Sari Rannanpää from the regional development consulting office MDI and University Lecturer Jari Salminen from the University of Helsinki. The person responsible for the statistical examination implemented as part of the evaluation was Specialist Rasmus Aro from MDI.

The Ministry of Agriculture and Forestry appointed a steering group for the evaluation. The chair of the steering group was Senior Specialist Sami Tantarimäki, and its members were Secretary General Elina Auri (Island Committee), Secretary General Antonia Husberg (Rural Policy Council) and Ombudsman for Children Elina Pekkarinen (Office of the Ombudsman for Children), Director Hannele Seppälä (FINEEC) and Counsellor of Evaluation Mari Räkköläinen (FINEEC). The secretary of the steering group was Senior Evaluation Adviser Tanja Laimi (FINEEC).

Tiivistelmä	3
Sammanfattning.....	7
Abstract.....	11
 1 Johdanto	 19
1.1 Arvioinnin lähtökohdat	20
1.2 Arvioinnin toteuttajat	21
 2 Arvioinnin toteuttaminen	 25
2.1 Arvioinnin tarkoitus, kohde ja arviointikysymykset	26
2.2 Kehittävän arvioinnin lähestymistapa	28
2.3 Tiedonkeruu.....	28
2.3.1 Katsaus ajankohtaisiin tutkimuksiin.....	29
2.3.2 Kuulemistilaisuudet.....	29
2.3.3 Itsearviointikysely maaseutu- ja saaristoalueiden kuntiin	29
2.3.4 Kuulemistyöpajat itsearviointikyselyyn vastanneille.....	30
2.3.5 Tilastollinen analyysi kouluverkkomuutosten elinvoimavaikutuksista.....	31
2.3.6 Arviointivierailut tapauskuntiin	32
2.4 Arvioinnin luotettavuuden tarkastelua.....	33
 3 Arvioinnin lähtökohdat.....	 35
3.1 Tutkimuskatsaus.....	36
3.2 Lasten sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet sekä lapsen edun ensisijaisuus	50
 4 Tilastollinen tarkastelu kouluverkon muutoksista ja elinvoimavaikutuksista...	 57
4.1 Tilastollisen analyysin luokittelut.....	58
4.2 Kouluverkon ja oppilaiden määrän kehitys.....	62
4.3 Kuntien ja alueiden elinvoiman erot	64
4.4 Kouluverkkomuutosten ja elinvoiman kehityksen yhteys.....	67
4.5 Syventävä tapauskuntatarkastelu	68
4.6 Yhteenveto.....	69

5	Kouluverkon kehitys maaseutu- ja saaristoalueilla	71
5.1	Koulutuksen järjestämisen lähtökohdat kunnissa	72
5.2	Palveluiden järjestäminen maaseutu- ja saaristokunnissa	73
5.3	Kouluverkon ajankohtainen tilanne ja muutokset	79
5.4	Peruskoulun oppilaiden koulumatkat ja koulukuljetusten järjestäminen	88
5.5	Tulosten tarkastelu ja suosituksia kouluverkon kehittämiseksi	95
6	Lapsivaikutusten arviointi ja lapsen edun ensisijaisuus	99
6.1	Lapsivaikutusten arvioinnin perusteet	100
6.2	Lapsivaikutusten arvioinnin toteutuminen kunnissa	102
6.3	Tulosten tarkastelu ja suosituksia lapsivaikutusten arvioimiseksi	109
7	Lasten omakohtaiset näkemykset ja kokemukset koulunkäynnistä ja osallisuudesta.....	115
7.1	Lasten ja nuorten osallisuuden lähtökohtia	116
7.2	Lasten ja nuorten osallisuus kunnissa	117
7.3	Tulosten tarkastelua ja suosituksia osallisuuden vahvistamiseksi	124
8	Maaseutu- ja saaristoalueiden elinvoimaisuus ja kouluverkko	131
8.1	Elinvoiman sisällön määrittelyä.....	132
8.2	Kunnan ja alueiden elinvoimaisuuden näkymät.....	133
8.3	Elinvoimavaikutusten tarkastelua ja suosituksia kouluverkon toimivuuden kehittämiseksi	139
9	Kaksikieliset kunnat	145
9.1	Granskning av tvåspråkiga kommuner.....	146
9.2	Kaksikielisten kuntien tarkastelu	159
10	Johtopäätökset ja kehittämissuosituksset	173
10.1	Kouluverkon ajankohtainen tilanne maaseutu- ja saaristokunnissa	174
10.2	Kouluverkon muutokset, lapsivaikutusten arviointi ja lapsen edun huomiointi...	177
10.3	Kouluverkkomuutokset, elinvoimavaikutukset ja tulevaisuuden näkymät.....	184

Lähteet	189
Liitteet	197
LIITE 1. Tiedonkeruu ja arviointitiedon merkitys arvioinnissa	198
LIITE 2. Tilastollinen tarkastelu "Kouluverkkomuutosten elinvoimavaikutukset kansallisesti, alueellisesti ja paikallisesti maaseutu- ja saaristoalueilla"	203
LIITE 3. Oppilaiden haastattelut – yleinen haastattelurunko	204
LIITE 4. Kuntahaastattelut – yleinen haastattelurunko	206

Johdanto

1

1.1 Arvioinnin lähtökohdat

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) toteutti maaseutupolitiikan neuvoston (MANE), saaristoasiain neuvottelukunnan (SANK) ja lapsiasianvaltuutetun toimiston tilaaman kansallisen arvioinnin maaseutu- ja saaristoalueilla asuvien lasten sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta peruskoulujen lakkautuksissa ja lakkautusten vaikutuksista alueiden elinvoimaan.

Jokaisen lapsen oikeus yhdenvertaiseen perusopetukseen on turvattu sekä perus- että ihmis-oikeutena. Suomessa perusopetuksen lähtökohtana on ollut järjestää opetus mahdollisimman lähellä oppilasta sekä taata mahdollisimman lyhyet ja turvalliset koulumatkat. Väestömuutosten myötä on kouluverkko harventunut. Kyläkouluja on suljettu, opetusta keskitetty koulukeskuksiin ja koulukuljetusten matkat ovat pidentyneet. Miten lapsen oikeudet toteutuvat koulujen lakkautuksissa ja niiden jälkeen? Miten lapsen etu huomioidaan kouluverkon muutoksissa? Miten kunnissa järjestetään opetusta oppilaiden määrän pienentyessä? Miten käy alueiden elinvoiman kunnissa ja alueilla, kun kouluverkko harvenee? Millaisia elinvoimavaikutuksia on tunnistettu? Näitä teemoja on pohdittu monissa tutkimuksissa ja selvityksissä. Kysymykset ovat nousseet esiin myös aiemmissa kansallisissa arvioinneissa. Ne ovat olleet ajankohtaisia aiheita myös julkisessa keskustelussa kyläkouluista ja maaseutu- ja saaristoalueiden elinvoimaisuudesta.

Karvin arvioinnissa keskeisenä tarkastelun kohteena on lasten sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutuminen, lapsivaikutusten arviointi sekä lasten omakohtaiset kokemukset ja näkemykset koululakkautuksista maaseutu- ja saaristoalueilla. Koululakkautuksia suunniteltaessa tulisi ottaa huomioon myös oppilaiden sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutuminen. Lapsen etu pitäisi huomioida ensisijaisena harkintakriteerinä päätöksessä ja oppilaille tulisi antaa sekä tietoa että mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa päätöksen tekemiseen. Arvioinnissa kysyttiin, miten nämä toteutuvat kouluverkkomuutoksissa ja koululakkautusten kohdalla.

Karvin arvioinnissa selvitettiin, millainen yhteys perusopetuksen keskittymisellä koulukeskuksiin ja yhtenäiskouluihin on lasten hyvinvointiin, opetuksen laatuun ja yhdenvertaisuuteen muun muassa koulumatkojen pidentyessä. Arvioinnin tavoitteena oli luoda sekä käsitys kuntien tämän-

hetkisestä tilanteesta perusopetuksen järjestämisessä että ymmärtää sitä toimintaympäristöä, jossa kouluverkkoa koskevia päätöksiä tehdään. Lasten sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet sekä lapsen edun huomioiminen ovat olleet arvioinnin keskeisiä kysymyksiä. Arvioinnissa selvitettiin lapsivaikutusten arvioinnin toteuttamista ja lasten osallisuutta kehitettäessä kouluverkkoa. Arvioinnissa luotiin myös kattava yleiskuva aluekehityksestä, väestömuutoksesta ja elinvoimasta tilastollisen analyysin avulla. Yleiskuvaa syvennettiin tapauskuntatarkastelulla. Arvioinnissa tarkasteltiin erityisesti maaseutu- ja saaristoalueita, joissa kouluverkkoa on huomattavasti harvennettu. Arviointi tuotti tietoa kouluverkon muutosten elinvoimavaikutuksista, vaikka kouluverkon harvenemisen ja elinvoiman välinen yhteys on hyvin moninainen.

Arviointi toteutettiin kehittävän arvioinnin mukaisesti osallistamalla arvioinnin osapuolia tiedontuottamiseen ja tulkintaan yhteisen ymmärryksen luomiseksi. Arvioinnin taustaksi laadittiin synteesi ajankohtaisista tutkimuksista ja selvityksistä sekä kattava tilastollinen tarkastelu alueiden kehityksestä ja kouluverkosta. Keskeisen arviointitiedon tuotti kuntien itsearviointi, joka mahdollistaa tiedon hyödyntämisen oman toiminnan kehittämisessä. Tilasto- sekä haastattelu- ja kyselyaineistojen tuottamaa tietoa syvennettiin arviointivierailuilla tapauskuntiin, lasten haastatteluilla sekä toteuttamalla useita sidosryhmien kuulemistilaisuuksia.

Arvioinnin tarkoituksena on koulutuksellisen yhdenvertaisuuden edistäminen tuottamalla objektiivista tietoa peruskoulujen lakkautusten vaikutuksista päätöksenteon ja päätösten valmistelun tueksi. Arviointi tuottaa tietoa kuntien päätöksentekoon, muun muassa kuntien tulevaisuuden tehtävien painopisteisiin, kuntastrategioiden ja kouluverkon suunnitelmien päivittämiseen. Arvioinnissa annetaan suosituksia lasten sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien ja alueiden elinvoiman edistämiseksi sekä tarkastellaan erilaisia tulevaisuuden mahdollisuuksia ja kehitysnäkymiä kouluverkon harventuessa. Arvioinnin tuottama tieto tukee koulutusjärjestelmän laadukasta kehittämistä ja tuottaa tietoa kouluverkon elinvoimavaikutuksista. Arviointia voidaan hyödyntää osana tietopohjaa valmisteltaessa seuraavaa hallitusohjelmaa.

1.2 Arvioinnin toteuttajat

Karvi on kansallinen koulutuksen arvioinnin vastuuviranomainen, jolla on kokemusta koulutuksellisen yhdenvertaisuuden arvioinnista. Koulutuksellinen yhdenvertaisuus ja sen edistäminen on yksi Karvin 2020–2023 suunnitelmakauden painopisteistä. Arviointi toteutettiin Karvin maksullisena arviointipalveluna. Arvioinnin suunnittelu käynnistettiin syksyllä 2021. Arviointi toteutettiin 1.10.2021–30.11.2022 välisenä aikana.

Karvi toimii arvioinnin riippumattomana toteuttajana. Karvi nimesi arviointiryhmään Karvin edustajien lisäksi neljä ulkopuolista asiantuntijaa. Arviointiryhmän kokoamisessa huomioitiin moninäkökulmaisuus, arvioinnin kohteen poikkitieteellinen tuntemus, monipuolinen tutkimus- ja arviointimenetelmällinen osaaminen sekä osallistavien tiedonkeruumenetelmien soveltaminen. Arviointiryhmän tehtävänä oli osallistua arvioinnin suunnitteluun, aineistojen keräämiseen (haastattelut, vierailut), arviointiaineistojen analysointiin sekä tulosten raportointiin ja johtopäätösten ja suositusten laatimiseen. Arviointiryhmän esteettömyys varmistettiin tilaajalta ennen arviointia.

Arviointiryhmässä ovat olleet:

- Tanja Laimi, arviointiasiantuntija, Karvi
- Mari Räkköläinen, arviointineuvos, Karvi (projektipäällikkö)
- Carola Åkerlund, arviointiasiantuntija, Karvi
- Esa Iivonen, johtava asiantuntija, Mannerheimin Lastensuojeluliitto. Lapsi- ja perhepolitiikka, lasten oikeudet ja lapsivaikutusten arviointi.
- Tomi Kiilakoski, vastaava tutkija, Nuorisotutkimusverkosto; dosentti Tampereen yliopisto. Osallisuus, lapsi-, nuoriso-, koulutus- ja hyvinvointipolitiikka, koulu koettuna ympäristönä narratiiviset menetelmät, käytäntöperusteinen tutkimus, toimintatutkimus, visuaaliset menetelmät.
- Sari Rannanpää, johtava asiantuntija, MDI aluekehittämisen konsulttitoimisto. Maaseudun kehittäminen ja ohjelma-arvioinnit, arviointimetodit ja -prosessit, maaseudun kehittämisohjelmien arviointi Euroopassa.
- Jari Salminen, dosentti, yliopistonlehtori, Helsingin yliopisto, kasvatustieteellinen tiedekunta. Koulutuksen historia ja opettajankoulutuksen kehittyminen, ihmisoikeudet, demokratia, arvot ja dialogisuus koulutuksessa.

Osana arviointia MDI Public Oy toteutti tilastollisen tarkastelun, jossa vastuuhenkilönä on ollut MDI:n asiantuntija Rasmus Aro. Kouluverkkomuutoksien elinvoimavaikutukset kansallisesti, alueellisesti ja paikallisesti maaseutu- ja saaristoalueilla -raportin ovat laatineet MDI:n asiantuntijat Rasmus Aro, Valtteri Laasonen, Anna Laiho, Satu Tolonen ja Jani Varjonen.

Arvioinnin suunnittelusta ja toteutuksesta ovat vastanneet Karvin projektipäällikkö ja arvioinnin asiantuntijat. Lisäksi arvioinnin toteuttamisessa olivat mukana arviointiasiantuntija Laura Lepola, arviointiasiantuntija Risto Hietala ja asiantuntija Aino Pusa.

Tilaa ja nimesi arviointiin ohjausryhmän, jonka tehtävänä oli tukea arvioinnin toteuttamista ja ohjausta, seurata hankkeen edistymistä, varmistaa tulosten tieteellistä pätevyyttä ja käytännöllistä soveltuvuutta, edesauttaa arvioinnin tulosten käyttöä ja hyödyntämistä sekä tehdä muita mahdollisia erikseen sovittavia tehtäviä. Ohjausryhmään nimettiin seuraavat henkilöt:

- puheenjohtaja, Sami Tantarimäki, maa- ja metsätalousministeriö (MANE, SANK)
- jäsen, Antonia Husberg, maa- ja metsätalousministeriö (MANE),
- varajäsen, Elina Auri, maa- ja metsätalousministeriö (SANK)
- jäsen, Elina Pekkarinen, Lapsiasiavaltuutetun toimisto,
- jäsen, Mari Räkköläinen, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus
- varajäsen, Hannele Seppälä, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus,
- sihteeri, Tanja Laimi, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus

Arvioinnin toteuttaminen

2

2.1 Arvioinnin tarkoitus, kohde ja arviointikysymykset

Karvin toteuttamassa kansallisessa arvioinnissa tarkastellaan kouluverkon kehittymistä ja perusopetuksen järjestämistä maaseutu- ja saaristoalueilla. Arviointi kohdistuu lasten sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen, kouluverkon muutoksiin, koulujen lakkauttamiseen ja alueiden elinvoimaisuuteen. Tarkoituksena on *koulutuksen tasa-arvon ja yhdenvertaisten mahdollisuuksien* edistäminen tuottamalla tietoa peruskoulujen lakkautusten vaikutuksista päätöksenteon ja päätösten valmistelun tueksi. Tavoitteena on arvioida kouluverkon harvenemisen vaikutuksia paikallisella, alueellisella ja valtakunnallisella tasolla sekä antaa suosituksia lasten sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien ja alueiden elinvoiman edistämiseksi. Lisäksi tavoitteena on tarkastella erilaisia tulevaisuuden mahdollisuuksia ja kehitysnäkymiä kouluverkon harventuessa. Koulutuksellinen yhdenvertaisuus ja sen edistäminen on yksi Karvin 2020–2023 suunnitelmakauden painopisteistä. Arvioinnin tuottama tieto täydentää aiempien arviointien tuloksia ja edistää koulutusjärjestelmän laadukasta kehittämistä.

Arvioinnin kohteena on kouluverkon muutoksista, muun muassa peruskoulujen lakkautuksista, aiheutuvat suorat ja välilliset vaikutukset lasten sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen. Arvioinnissa on tarkasteltu, miten lapsivaikutusten arviointia toteutetaan, miten lapsia ja nuoria kuullaan ja millaisia sisältöjä lapsen edun ensisijaisuus saa kehitettäessä kouluverkkoa kunnissa. Arvioinnissa on selvitetty lasten omakohtaisia kokemuksia tiedonsaannista, vaikuttamismahdollisuuksista ja siitä, millainen yhteys perusopetuksen keskittymisellä koulukeskuksiin ja yhtenäiskouluihin on lasten hyvinvointiin, opetuksen laatuun ja yhdenvertaisuuteen muun muassa koulumatkojen pidentyessä.

Toinen keskeinen arvioinnin kohde on ollut kouluverkon muutosten yhteys alueiden elinvoimaan maaseudulla ja saaristossa. Kouluverkon kehitystä on tarkasteltu sekä pitkän aikavälin kehityksenä että kuntien ajankohtaisen tilanteen kautta. Elinvoimaan on sisältynyt väestönkehitys sekä kunta- ja aluetalous valtakunnallisesti ja alueilla, joilla kouluverkko on harventunut. Lisäksi pyrittiin tarkastelemaan osallisuuteen ja hyvinvointiin liittyvää elinvoimaa.

Arvioinnin kohteiden määrittelyn ja arvioinnin suunnittelun lähtökohtana on ollut arvioinnin tilaajan alkuperäiset **arvointikysymykset**:

1. Miten peruskoulujen lakkautukset ovat vaikuttaneet maaseutu- ja saaristoalueilla lasten
 - a. sivistyksellisiin ja
 - b. sosiaalisiin oikeuksiin (ml. terve kasvu ja kehittyminen) sekä
 - c. mahdollisuuteen leikkiin ja vapaa-aikaan?
2. Miten lapsen etu on huomioitu perusopetuksen keskittämisessä, peruskoulujen lakkautuksissa ja niistä koituissa koulukyytien järjestelyissä?
 - a. Miten lapsen etu on huomioitu, mistä näkökulmasta?
 - b. Miten lapselle on annettu tietoa peruskoululakkautuksesta ja siitä koituvasta koulukyyti-järjestelystä (oikeus saada tietoa)?
 - c. Miten lapselle on annettu mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon (oikeus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin)?
3. Mitkä ovat maaseudun ja saariston lasten omakohtaiset näkemykset ja kokemukset
 - a. peruskoulun lakkauttamisesta/-isista ja
 - b. heidän mahdollisuuksistaan vaikuttaa päätöksentekoon sekä
 - c. tiedonsaantiin asiaan liittyen?

Lisäksi arvioinnissa etsitään vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

4. Miten peruskoululakkautukset ovat maaseudulla ja saaristossa vaikuttaneet aluetalouteen ja alueen elinvoimaisuuteen (kaupunki-maaseutu-luokitus 2018, saaristotypologia ja näiden mukainen kuntapohjainen jako), etenkin
 - a. Julkisen talouden osalta (vaikutukset eri hallintosektoreilla)
 - b. Väestökehitykseen ja lapsiperheiden tosiasiallisiin mahdollisuuksiin (sekä oikeuteen) asua alueella?
 - c. Yritysten pysyvyyteen ja kehittämisnäköaloihin alueella (perheelliset yrittäjät)?
 - d. Kansalaistoimintaan ja yhteisöllisyyteen alueella (tila, toiminta)?

Arvointikysymyksiin haluttiin vastata luomalla mahdollisimman ajankohtainen kuva maaseutu- ja saaristoalueiden kouluverkon tilasta, joka perustuu sekä arviointiin osallistuvien kuntien edustajien omaan käsitykseen opetuksen järjestämisen ja kouluverkon tilasta että kattavaan tilastolliseen analyysiin kuntien tämänhetkisestä toimintaympäristöstä. Arvioinnissa on keskeistä lasten omakohtaiset kokemukset ja näkemykset koululakkautuksista, mikä varmistettiin autenttisilla kouluvierailuilla ja lasten tapaamisilla. Arvioinnin kysymyksiin vastaaminen on edellyttänyt monimenetelmällistä tiedonkeruuta.

2.2 Kehittävän arvioinnin lähestymistapa

Karvin kehittävän arvioinnin periaatteiden mukaisesti arviointi suunniteltiin siten, että siihen liittyy olennaisesti osallistavuus, pyrkimys vaikuttavuuteen sekä myönteinen ja osallistujia arvostava toimintatapa. Arviointi pyrittiin toteuttamaan niin, että se olisi hyödyllinen myös siihen osallistuville jo arviointiprosessin aikana. Tällöin arvioinnin vaiheisiin tulee sisältyä tiedon jakamista ja yhteisen ymmärryksen vahvistamista ja toimijoiden autenttisia kohtaamisia. Kehittävässä arvioinnissa on tärkeää myös tunnistaa muutostarpeita, auttaa muutoksessa ja oppimisessa sekä tehdä kehittämisehdotuksia. Vaikuttava arviointi sisältää tällöin usein itsearviointia, mahdollisuuden saada palautetta sekä kokemusten jakamista yhteisen ymmärryksen luomiseksi. Kuntien itsearviointi olikin tässä arvioinnissa yksi keskeinen tiedonkeruumenetelmä. Lisäksi arvioinnin osuvuuden varmistamiseksi on arviointiprosessin aikana kuultu monipuolisesti keskeisiä osapuolia, sidosryhmiä ja päätöksentekijöitä kunnissa. Arvioinnin käytettävyyden varmistamiseksi päätöksenteon tukena on arviointitietoa tuotettu kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla erilaisia tiedonkeruumenetelmiä yhdistäen.

Kehittävän arvioinnin luonteeseen kuuluu, että arvioinnin kohteita ja tiedonkeruuta voidaan tarkentaa arviointiprosessin edetessä, ja tähän varauduttiin myös tämän arvioinnin toteuttamissuunnitelmassa. Arvioinnin kohteiden tarkempia sisältöjä määritettiin ensin tilaajan kanssa käydyissä neuvotteluissa sekä arvioinnin alkuvaiheessa toteutetuissa keskeisten toimijoiden kuulemistilaisuuksissa. Myöhemmin tarkentavia keskusteluja jatkettiin hankkeen ohjausryhmässä. Tilastollisen analyysin kohdentaminen suunniteltiin sen toteuttajan MDI:n kanssa. Kuulemistilaisuuksien anti ja tilastollisen analyysin välitulokset ohjasivat muuta tiedonkeruuta, muun muassa itsearviointikyselyn teemojen valintaa. Arviointiryhmä tarkensi tiedonkeruuta, kohteita ja menetelmiä arvioinnin edetessä kuulemisten, tutkimuskatsauksen ja tilastollisen analyysin perusteella sekä keskusteluissa ohjausryhmän kanssa. Arvioinnin välituloksia tarkasteltiin kuntien edustajien kanssa kuulemistyöpajoissa.

Kaikki keskeiset tapaamiset, arviointivierailut ja haastattelut on dokumentoitu. Lasten haastattelut myös nauhoitettiin ja litteroitiin. Myös arviointiryhmän reflektiivisistä keskusteluista yhteisen ymmärryksen luomiseksi on laadittu muistiinpanot. Muistiinpanot on luokiteltu ja hyödynnetty arviointiryhmän pohdintojen perustana. Arvioinnin johtopäätökset ja suositukset on muodostettu arviointiryhmän yhteisen tulkinnan kautta.

2.3 Tiedonkeruu

Seuraavassa esitellään arvioinnin tiedonkeruu ja arviointiaineisto. Kooste arviointiaineistosta ja sen käytöstä on liitteessä 1.

2.3.1 Katsaus ajankohtaisiin tutkimuksiin

Arvioinnin tiedonkeruun tueksi ja keskeisten käsitteiden avaamiseksi kartoitettiin ajankohtaiset tutkimukset, selvitykset, arvoinnit ja asiakirjat. Nämä arvioinnin lähtökohdat on kuvattu luvussa 3.

Kirjallisuuskatsaus antoi kuvan arvioinnin kohteena olevasta ilmiöstä, auttoi rajaamaan arvioinnin kontekstia ja tuki arviointisuunnitelman viimeistelyä. Lasten sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien sisältö ja lapsen edun ensisijaisuuden periaate ovat arvioinnin keskeistä viitekehystä. Samoin lapsivaikutusten arvioinnin perusteiden määrittely. Elinvoimaisuuden käsite on laaja ja sen sisältö vaihtelee. Tässä arvioinnissa sovelletaan arvioinnin tilastollisessa analyysissä käytettävää määritelmää. Määritelmää on avattu tarkemmin tilastollista analyysia käsittelevässä luvussa 4. ja liitteenä olevassa tilastollisen tarkastelun raportissa (LIITE 2).

2.3.2 Kuulemistilaisuudet

Kuulemistilaisuudet aluehallintovirastojen, opettajien ammattijärjestön OAJ:n ja Kuntaliiton sekä vastaavien ruotsinkielisten tahojen Regionförvaltningsverken, Svenska enheten för bildningsväsendet, FSL (Finlands svenska lärarförbund) och Kommunförbundet edustajille käynnistivät arvioinnin tiedonkeruun loppuvuodesta 2021. Tavoitteena oli kuulla asiantuntijoiden kokemuksia ja näkemyksiä arvioitavasta ilmiöstä heidän oman työnsä ja vastualueensa näkökulmasta. Lisäksi saatiin käsitys, miten arvioinnin kohteena olevat asiat näyttäytyvät eri tahojen ja toimijoiden tehtävissä ja millaisia tulevaisuuden suunnitelmia tai ratkaisuja eri tahoilla on suunnitteilla.

Kuulemistilaisuuksien anti hyödynnettiin muun muassa kunnille suunnatun kyselyn ja haastatteluiden suunnittelussa sekä osana arviointiaineistoa.

2.3.3 Itsearviointikysely maaseutu- ja saaristoalueiden kuntiin

Kysely oli itsearviointi, jossa maaseutu- ja saaristoalueiden edustajat arvioivat oman kuntansa koulutuspalveluiden tilannetta. Itsearviointi tuotti kuntien opetus- ja sivistystoimen johdon ja asiantuntijoiden käsityksen lasten sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta, kouluverkon kehityksestä, koulujen lakkauttamisesta ja alueiden elinvoimaisuudesta ja kieliryhmien tilanteesta. Kysely tuotti keskeistä tietoa kaikkiin arvioinnin kohteisiin ja arviointikysymyksiin.

Kysely oli rajattu maaseutu- ja saaristoalueilla sijaitseviin kuntiin (n = 235). Kysely toteutettiin alkukesästä 2022 ja se kohdistui seuraaviin pääteemoihin:

- Tietoa kunnan palveluista
- Kouluverkon ajankohtainen tilanne ja muutokset, kehitystoimet, koulujen lakkautukset
- Oppilaiden koulumatkat ja koulukuljetusten järjestäminen
- Lasten ja nuorten oikeudet ja hyvinvointi sekä lapsivaikutusten arviointi
- Kunnan ja sen alueiden elinvoimaisuus, vahvuudet ja haasteet sekä tulevaisuuden mahdollisuudet

Kysely koostui itsearviointi-, monivalinta- ja avokysymyksistä. Kuntia ohjeistettiin palauttamaan yksi yhteinen vastauslomake kunnasta. Vastauksen täyttämässä suositeltiin kuitenkin yhteistyötä kunnan virka- ja toimihenkilöiden kanssa yhdessä, esimerkiksi opetus- ja sivistystoimen johtajien, kunnanjohtajan, elinkeinojohtajan ja nuorisotoimen edustajan kesken. Vastaajia pyydettiin nimeämään kunnasta yksi kyselyn vastuuhenkilö. Taulukosta 1. nähdään kunnat, joihin kysely lähetettiin (perusjoukko) ja kunnat, jotka vastasivat kyselyyn (kyselyyn osallistuneet).

TAULUKKO 1. Arvioinnin perusjoukko ja arviointiin osallistuneet taustatekijöittäin

Taustatekijät ja luokat		Perusjoukko		Kyselyyn osallistuneet		Osallistumisprosentti (%)
		N	%	N	%	%
Maaseutuluokitus	Harvaan asuttu maaseutu	59	25,1	33	31,7	55,0
	Ydinmaaseutu	99	42,1	43	41,4	43,4
	Kaupungin läheinen maaseutu	77	32,8	28	26,9	36,3
AVI-alue	Etelä-Suomi	40	17,0	19	18,3	47,5
	Lounais-Suomi	33	14,0	14	13,5	38,2
	Itä-Suomi	38	16,2	18	17,3	47,3
	Länsi- ja Sisä-Suomi	72	30,6	31	29,8	43,0
	Pohjois-Suomi	34	14,5	17	17,3	52,9
	Lappi	18	7,7	5	4,8	27,7
Kielisuhde	Yksikielinen (suomi enemmistökieli)	221	94,0	91	87,5	40,9
	Kaksikielinen (suomi tai ruotsi enemmistökieli)	14	6,0	13	12,5	92,8
Yhteensä		235	100 %	104	100	
Vastausprosentti					44,3 %	

2.3.4 Kuulemistyöpajat itsearviointikyselyyn vastanneille

Kyselyyn vastaajien nimeämille vastuuhenkilöille lähetettiin syyskuussa 2022 kutsu kuulemistilaisuuteen, jossa käsiteltiin kyselyn alustavia tuloksia. Lokakuussa 2022 järjestettiin kaksi tilaisuutta, joissa esiteltiin alustavia tuloksia. Kuulemistilaisuuksiin osallistui edustajia yhteensä 12 eri kunnasta. Tilaisuudessa keskusteltiin kyselystä nousseista aiheista ja tarkennettiin siihen liittyviä teemoja. Osallistujat jakoivat kokemuksiaan ja kuntansa hyviä käytänteitä. Tarkennuksia saatiin erityisesti lasten kuulemisen ja osallisuuden menetelmiin ja koulukuljetusten järjestämiseen, harrastusmahdollisuuksiin sekä kouluverkon kehittämisen tulevaisuuden mahdollisuuksiin.

2.3.5 Tilastollinen analyysi kouluverkkomuutosten elinvoimavaikutuksista

Arviointia varten tilattiin erillinen tilastollinen analyysi kouluverkon muutoksesta ja alueiden elinvoimasta. Tilastollisen analyysin tulokset on esitelty luvussa 4. Tilastollisen analyysin raportti julkaistaan kokonaisuudessaan myös tämän raportin liitteenä (LIITE 2).

Tilastollisen analyysin toteuttajaksi valittiin aluekehittämistoimisto MDI Public oy. Tilastollinen tarkastelu tuotti merkittävää arviointiaineistoa kouluverkkomuutosten, väestönkehityksen ja kuntien elinvoiman välisistä yhteyksistä. Se antaa kuvan toimintaympäristöstä, jossa kouluverkkoa koskevia päätöksiä saaristo- ja maaseutualueiden kunnissa tehdään.

MDI:n tuottama tilastollinen tarkastelu *”Kouluverkon muutosten elinvoimavaikutukset kansallisesti, alueellisesti ja paikallisesti maaseutu- ja saaristoalueilla”* tukee Karvin toteuttamaa arviointia muodostamalla tilastolähteiden pohjalta kattavan ja monipuolisen yleiskuvan kansallisesta, alueellisesta ja paikallisesta elinvoimasta ja kouluverkon kehityksestä 2010-luvulla. Kouluverkon muutosten yhteyttä elinvoimaan tarkastellaan siinä erityisesti maaseutu- ja saaristokunnissa huomioiden myös joitakin väestön hyvinvoinnin ja osallisuuden mittareita. Lisäksi määritetään keskeinen termistö ja alueelliset typologiat arvioinnin käyttöön. Elinvoimaa tarkasteltiin neljän teeman pohjalta: väestönkehitys, taloudellinen elinvoima, kunta- ja aluetalous, muu elinvoima.

Tilastollisessa tarkastelussa kunnat luokiteltiin kaupungin läheisen maaseudun kuntiin, ydinmaaseudun kuntiin, harvaan asutun maaseudun kuntiin ja saaristokuntaan. Luokittelun perustana käytettiin Suomen ympäristökeskuksen SYKEN kaupunki-maaseutuluokitusta, kaupunki-maaseutuluokituksen kuntatason yleistystä sekä saaristokuntia ja osa-saaristokuntia (perustuen lakiin saariston kehityksen edistämisestä 1981/494 ja valtioneuvoston asetukseen 1089/2016).

Kouluverkkomuutosten mukaan kunnat luokiteltiin vähäisen kouluverkkomuutoksen kuntiin, keskisuuren kouluverkkomuutoksen kuntiin, suuren kouluverkkomuutoksen kuntiin, erittäin suuren kouluverkkomuutoksen kuntiin ja yhden koulun kuntiin (luokitus mukaillen Tantarimäki & Törhönen 2016).

Elinvoimavaikutuksia tarkasteltiin perustuen vuosien 2000–2009 ja 2010–2020 kouluverkkomuutoksiin. Lisäksi arviointia varten tilattiin erillinen paikkatietoanalyysi 2010–2020.

Syventävä tilastollinen tarkastelu kouluverkkomuutosten paikallisista vaikutuksista

Tilastollisen analyysin pohjalta valittiin tapauskunnat, joissa tarkasteltiin tarkemmin kouluverkkomuutosten paikallisia vaikutuksia huomioiden paikalliset lähtökohdat, kunnan toimintaympäristö ja koulujen lakkautusten tausta. Kuusi tapauskuntaa ovat maaseutumaisia kuntia, valinnassa oli huomioitu eri maaseututyypit ja ne sisälsivät saaristokunnan. Valinnassa huomioitiin myös kuntien kouluverkkomuutosten luokittelu.

Tapauskuntien tausta-analyysien perusteella on laadittu yhteenveto osaksi tilastollisen analyysin raporttia. Tapauskuntien syventäviä analyyseja ei julkaista, mutta tapauskunnat ovat saaneet käyttöönsä omat kuntakohtaiset analyysinsä. Kuntakohtaiset syventävän analyysit toivat tapauskunnille kunta- ja aluekohtaista tietoa ja ovat esimerkki siitä, millaista tietoa voi hyödyntää kouluverkon suunnittelussa.

2.3.6 Arviointivierailut tapauskuntiin

Syventävän tilastollisen analyysin tapauskuntiin tehtiin arviointivierailut. Arviointivierailujen tarkoitus oli syventää käsitystä maaseutu- ja saaristoalueiden opetuksen järjestämisen erityispiirteistä sekä kuulla lasten ja nuorten kokemuksia koulunkäynnistä, koulun lakkauttamisesta tai yläasteelle siirtymisestä, koulumatkoista ja vapaa-ajan vietosta sekä saada käsitys lakkautusten ja muutosten perusteista kunnassa (yleinen haastattelurunko LIITE 3).

Kaikki vierailukunnissa toteutetut haastattelut olivat pienryhmähaastatteluja, jotka järjestettiin paikan päällä oppilaiden omassa koulussa. Oppilaille ja heidän huoltajilleen oli ennen kuntavierailua toimitettu opettajien kautta tiedote, jossa kerrottiin vierailun tarkoituksesta ja haastattelusta. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen asiantuntijat ja arviointiryhmän jäsenet toteuttivat haastattelut.

Kaikissa haastatteluissa käytettiin sekä yhteistä haastattelurunkoa että kunnan tilanteeseen sopivia erillisiä kysymyksiä. Kaikki haastattelut, kuten arviointivierailut yleensäkin, räätälöitiin kuntien tilanteiden mukaisiksi hyödyntäen myös kuntien syventäviä tilastollisia analyyseja. Vierailupäivä kunnissa aloitettiin sivistystoimen johdon ja kunnan mahdollisten muiden virkahenkilöiden tai kuntopoliitikkojen haastattelulla (yleinen haastattelurunko LIITE 4). Kunnissa haastateltiin yhteensä 17 henkilöä. Tämän jälkeen siirryttiin kouluille. Kouluilla keskusteltiin mahdollisuuksien mukaan oppilashaastattelujen lisäksi rehtorien tai opettajien kanssa. Arviointivierailujen muistiinpanot analysoitiin arviointiryhmässä.

Oppilashaastatteluilla kartoitettiin oppilaiden kokemuksia koulunkäynnistä vierailukunnissa sekä siitä, miten oppilaat kokivat tulleen kuulluksi itseään koskeissa asioissa. Kaikkiaan haastateltiin 56 oppilasta yhdeksästä koulusta, kuudelta eri paikkakunnalta. Haastateltavat olivat pääosin 6. ja 7. luokan oppilaita. Kuudesluokkalaiset päätyivät haastattelujen kohderyhmäksi, koska kaikissa kunnissa ei ollut omaa yläastetta. Seitsemäsluokkalaiset olivat kokeneet usein koulun vaihtamisen.

Lisäksi nuorisovaltuustoille toteutettiin kysely. Kyselyn tarkoituksena oli täydentää arviointivierailuilla saatua tietoa nuorten osallisuudesta ja vaikuttamismahdollisuuksista kunnassa. Viiden kunnan nuorisovaltuustolta saatiin vastaukset, joista laadittiin yhteenveto.

2.4 Arvioinnin luotettavuuden tarkastelua

Arvioinnin suunnittelun tueksi perehdyttiin arvioitavaan ilmiöön laajan tutkimuskatsauksen avulla sekä tarkastelemalla arvioinnin kohteeseen liittyviä käsitteitä. Monipuolisella arviointiaineistolla varmistettiin arvioinnin kattavuus ja osuvuus. Arviointiin osallistui suuri joukko maaseutu- ja saaristoaluiden kuntien edustajia. Itsearviointikyselyn vastausprosenttia voidaan pitää riittävänä. Arviointiryhmä otettiin hyvin vastaan arviointivierailukunnissa ja tapaamiset pystyttiin toteuttamaan suunnitelmien mukaisesti. Erityisen tärkeää on, että lasten ja nuorten ääntä kuultiin aidoissa tilanteissa arviointivierailuilla. Arviointiryhmän asiantuntijat osallistuivat arvioinnin kaikkiin vaiheisiin, ja arvioinnin johtopäätökset ja suositukset on muodostettu koko arviointiryhmän yhteisen tulkinnallisen analyysin tuloksena. Tilastollinen analyysi suunniteltiin kiinteässä yhteistyössä toteuttajan kanssa, mikä tuki arviointia kaikissa arvioinnin vaiheissa.

Arvioinnin luotettavuutta heikentää jonkin verran se, että useista koulujen lakkautuksista oli kulunut pitkä aika. Tapausten muisteleminen ei ollut mahdollista, koska henkilöt olivat joko vaihtuneet tai lakkautusprosessista oli väin vähän dokumentoitua tietoa. Mukaan saatiin kuitenkin ylimääräinen ajankohtainen koulun lakkauttamiseen liittyvä tapaus. Sen avulla saatiin syvällisempi käsitys eri osapuolten näkemyksistä pitkittyneissä prosesseissa.

Arvioinnin lähtökohdat

3

3.1 Tutkimuskatsaus

Kouluverkon muutoksia ja koulujen lakkautuksia koskevaa tutkimusta on tehty monipuolisesti eri näkökulmista ja tieteenaloilta. Tutkimuksissa on esimerkiksi kuultu maaseutu- ja saaristoalueilla asuvia lapsia ja nuoria, tarkasteltu pedagogiikkaa pienissä kouluissa ja tutkittu koulun lakkauttamisen vaikutuksia eri näkökulmista. Tutkimuskenttä on kuitenkin hajanainen, ja ilmiöstä ei ole aiempaa kokonaisvaltaista tutkimusta. Erilaisia tutkimuksia tarkastelemalla on kuitenkin mahdollista saada kattava kuva ilmiöstä. Seuraavaksi esitellään tutkimuksia, jotka ovat erityisesti valottaneet arvioinnin kohdetta ja siten tukeneet sen tiedonkeruuta.

Koulupiirilainsäädännön kehitys

Ensimmäinen kansakouluasetus 1866 sääti koulutuksen järjestämisvelvollisuuden kaupungeille. Kansakoulujen perustaminen maaseudulla jäi vapaaehtoiseksi. Se ei kuitenkaan määritellyt suoria velvoitteita. Asetuksen asettama oikeusnormi oli vain koulunpitoa mahdollistava ja kannustava. Vuonna 1898 annettu niin sanottu kansakoulun piirijakoasetus tiukensi kuntien järjestämää opetustehtävää. Kunnat velvoitettiin jakamaan alueensa koulupiireihin ja perustamaan niihin kansakouluja, mikäli kouluun oli ilmoittautumassa vähintään 50 oppilasta. Lisäksi tehtiin ensimmäinen määrittely koulumatkan pituudesta. (Varjo 2011, 88–89.) Suomen perusopetuksen järjestämisen periaate on alusta alkaen ollut oppilaiden ja koulun lyhyt välimatka. Piirijakoasetuksen jälkeen Mikael Soinisen ohjelman mukaan tavoitteeksi asetettiin koulu jokaiseen kylään. Asetuksen mukaan kuntien tulisi jakaa alueet koulupiireihin niin, ettei koululaisen koulumatka olisi harvaan asuttuja alueita lukuun ottamatta viittä kilometriä pidempi. Koulujen määrä kasvoi asetuksen myötä, ja niitä perustettiin melkein joka kuntaan. (Autti & Hyry-Beihammer 2009, 55.)

Oppivelvollisuuslaki astui voimaan vuonna 1921, jolloin koulujen perustamisen tarve kasvoi edelleen. Lapsia oli paljon, mutta kulkuyhteydet ja kulkuvälineet kehnoja. (Autti & Hyry-Beihammer 2009, 55.) Jokainen oppivelvollinen lapsi asui tietyn koulupiirin alueella ja oli velvoitettu käymään tätä koulua (Varjo 2011, 89).

Kansakoulu säädettiin seitsemänvuotiseksi 1940-luvun lopulla. Siihen tuli muutos kuitenkin nopeasti, kun jo 1950-luvun lopulla koulunkäyntiaika pidennettiin kahdeksanvuotiseksi. Kansakoululaki 1957 ja kansakouluasetus 1958 käynnistivät vilkkaan koulujen rakentamisen. (Museovirasto 2017.) Suuret ikäluokat vaikuttivat myös koulujen kasvavaan tarpeeseen. Kasvu kesti kuitenkin vain lyhyen aikaa, ja pienten koulujen lakkauttaminen alkoi jo 1960-luvun lopulla. Muutoksen syynä olivat syntyvyyden lasku, suurten ikäluokkien siirtyminen kansalais- ja oppikouluun, maaltamuutto ja maaseudun liikenneyhteyksien paraneminen. Yhtenäiskoulu-uudistus 1970-luvulla paransi pienten koulujen tilannetta, jolloin kouluja korjattiin noususuhdanteen siivittämänä. Valtiovalta tuki kouluverkkoa takaamalla valtionapua aiempaa pienemmille oppilasmäärille. (Autti & Hyry-Beihammer 2009, 55.)

Peruskoululaki 1983 määritteli vastaavan niin sanotun koulupiiri-ajan. Sen mukaan kunnan alue oli jaettava peruskoulun ala-astetta ja yläastetta varten koulupiireihin, siten että oppilaiden koulumatka ei ole viittä kilometriä pitempi. Poikkeamiin edellytettiin lääninhallituksen myöntämä lupa. (Varjo 2011, 91.) Peruskoulun kahta alkuvuosikymmentä voikin pitää tasa-arvoisimpana ajanjaksona oppilaiden koulumatkojen järjestelyn, sen valvonnan ja pituuden osalta.

Suuri muutos tapahtui 1990-luvun lopulla. Vuonna 1999 voimaan tullessa perusopetuslaissa (628/1998) luovuttiin koulupiirien sääntelystä sekä piirijakoa aikaisemmin ohjanneista käytänteistä. Koulujen ylläpitoon liittyvät tehtävät siirtyivät kuntien itsehallinnon piiriin. Laki edellytti ainoastaan osoittamaan alueellaan asuvalle oppivelvolliselle lähikoulun tai muun soveltuvan paikan. Käsite koulupiiri poistui Suomen koululainsäädännöstä oltuaan järjestelmän yksi keskeinen ohjaava tekijä sata vuotta. Laissa todetaan lähikoulusta vain, että opetus tulee kunnassa järjestää siten, että oppilaiden matkat ovat asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämispaikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä. (Varjo 2011, 91–93.)

Kouluverkkokysymys

Suomen peruskouluista 55 prosenttia on lakkautettu vuosien 1990 ja 2020 välillä. Kouluverkon karsiminen on kohdistunut merkittävästi syrjäseutuihin. Tilastokeskuksen tietojen mukaan erityisesti pieniä, ns. kyläkouluja, on lakkautettu. Alle 50 oppilaan koulut alkavat olla harvinaisuus. Samalla lasten koulumatkat ovat pidentyneet. Kouluverkon harvenemisen ja alueiden elinvoiman välinen yhteys on moninainen. Koulu voi olla syy perheen muuttopäätökseen alueelle tai alueelta pois, mutta tutkimukset ovat myös osoittaneet, ettei koulun lakkauttaminen suoraan merkitse alueen vetovoimaisuuden vähenemistä. (Huomo 2021; Tantarimäki 2011.)

Peruskouluverkko tulee harvenemaan myös tulevaisuudessa. Opetushallitus on Perusopetuksen ja kouluverkon tulevaisuudennäkymiä -selvityksessä esitellyt kolme laskelmaa peruskoulujen määrästä, jotka perustuvat tilastokeskuksen väestöennusteeseen ja ennakoituun keskimääräiseen koulukoon kehitykseen vuoteen 2040 asti. Nykyisen kaltaisella kehityksellä peruskoulujen määrä lähes puolittuisi vuoteen 2040 mennessä. Jos koulujen määrää hillittäisiin erilaisilla kansallisilla tai alueellisilla toimilla, koulujen määrä vähentyisi reilun kolmanneksen. Kolmas laskelma lähtee oletuksesta, että kouluissa olisi saman verran oppilaita kuin vuonna 2018. Tällöin kouluja olisi vuonna 2040 vajaa neljännes vähemmän. (Nyyssölä & Kumpulainen 2020, 5.)

Kouluverkkolaskelmat kertovat selvästi kehityssuunnasta. Peruskouluverkko tulee harvenemaan ja keskimääräinen koulujen oppilasmäärä tulee kasvamaan. Väestöennusteen mukaan peruskouluikäisten määrä vähenee reilusti yli sadalla tuhannella vuoteen 2040 mennessä. Kouluverkko kehittyy eri tavalla eri maakunnissa. Ennakoinnin mukaan koulujen määrä vähenisi varsinkin Pohjanmaalla, Satakunnassa, Kainuussa ja Etelä-Savossa, joissa vähennys olisi enimmillään 60–70 prosenttia vuoteen 2040 mennessä. Vähiten kouluja lakkautettaisiin Uudellamaalla, vajaa neljännes, ja Ahvenanmaalla, noin kymmenys. (Nyyssölä & Kumpulainen 2020, 5, 39.)

Suomessa on paljon peruskorjauksen tai kokonaan uusimisen tarpeessa olevia koulurakennuksia. Kouluverkkokysymys on sidoksissa koulurakennuksiin ja niiden kuntoon, mutta päätöksiä kouluverkosta ei voida tehdä vain niiden perusteella. Suunnittelussa olisi otettava huomioon esimerkiksi pitkän aikavälin väestöennusteet ja se, että opetukseen käytettävät resurssit eivät kärsi rakennuksiin käytettävien resurssien kustannuksella. Rakennukset eivät voi mennä ohi oppilaan oikeudesta tasa-arvoiseen ja laadukkaaseen opetukseen. (Nyyssölä & Kumpulainen 2020, 35.)

Kahden viime vuosikymmenen aikana monet kunnat Suomessa ovat sulkeneet pieniä kouluja säästösyistä. Varsinkin pienet maalaiskoulut ovat olleet näiden säästöjen kohteena. Säästöjä perustellaan yleisesti julkisen infrastruktuurin mukautumisella vähenevään asukasmäärään ja maaseudulta poismuuttoon. Lakkautuksia tehdään usein kunnissa, joissa kouluikäisen väestön ja ylipäättänsä koko väestön määrä on vähenemässä. Koululakkautukset eivät siis ole ainoa syy maaseutu- ja saaristoalueiden väestön vähenemiselle. Lakkautukset vaikuttavat kuitenkin lannistavasti nuorten perheiden muuttohalukkuuteen. (Lehtonen 2021, 138.)

Kouluverkkokokysymykseen liittyvät haasteet ovat monelle kunnalle yhteisiä. Kuntien toimintaedellytyksiin vaikuttaa niin moninaistuvat opetuksen järjestämisen lähtökohdat, oppilaiden ohjaus ja riittävä tuen tarpeisiin vastaaminen, opiskeluhoito ja muiden hyvinvointia edistävien palveluiden lähentäminen, henkilöstön osaaminen ja saatavuus, rahoituksen kestävyys laajasti ja päätöksenteon ennakkoinnin haasteet sekä siihen vaikuttavat tekijät. Kunnat, joissa lapsimäärät laskevat, ovat kriittisessä tilanteessa. Perusopetuksen saatavuus, saavutettavuus sekä laatu- ja kulmat ovat haasteita, kun esimerkiksi oppilaskohtaiset kustannukset kasvavat samalla kun kouluun kuljetettavien oppilaiden määrä ja/tai osuus lisääntyy. (Sjöström & Johansson 2021.)

Koululakkautusten taustalla on edelleen Tantarimäen (2011) mukaan aiempiin tutkimuksiin ja selvityksiin verrattuna moni 1950-luvun lopulta alkaneen koulukeskustelun lakkautus-, vastustus- ja säilytysperusteista. Syntyvyyden ja oppilasmäärien aleneminen, maan sisäinen muuttoliike, liikenne- ja viestintäteknologian kehittyminen, koulujärjestelmän kehittyminen.

taloudelliset perusteet, tehokkuusajattelu, säännös- ja lakimuutokset, hallintokulttuurin muutokset, opetuksen laatu, kouluyksikön koko, koulun rakentaminen, toimintojen keskittäminen ja taantuma(t) ovat tuttuja syitä useilta vuosikymmeniltä. Kouluja säilyttäneitä asioita ovat olleet pääasiassa asukasaktiivisuus, kylätoiminta, maallemuutto sekä opetukseen liittyvät säännös- ja muutokset, opetussuunnitelmat, vaihtoehtopedagogiat ja pieniä kouluja puoltavan opetuksen laatuajattelu. Lakkauttamista puoltavien näkökulmien kumoutuminen, hallintomenettelyistä seurannut valitus tai kunnan kyläkouluja puoltava linjaus ovat saattaneet myös säilyttää koulun. (Tantarimäki 2011, 10.)

Koulun lakkauttamis päätös on merkittävä, minkä vuoksi kunnan valtuusto päättää siitä virkamiesten valmisteleman ehdotusten perusteella. Toimintamalli lakkautusten suhteen on periaatteessa selkeä, edeten esityksen ja kuulemisten kautta päätökseen, mutta käytäntö on osoittautunut sen vaihtelevan osapuolien ja vaihtoehtojen perusteella. Koulun toimintaan liittyvää vuoropuhelua käydään tai voidaan käydä toimialojen tai virkamiesten kesken, virkamiesten ja päättäjien kesken, virkamiesten, päättäjien ja asukkaiden kesken, paikallisesti asukkaiden, koulu(je)n ja kylien kesken kuin myös naapurikuntien kesken. Vuorovaikutuksen toimivuus ja vaihtoehtojen huomioon ottaminen kuvastaa pitkälti sitä, miten keskustelu etenee ja mihin lopputulokseen se päättyy. Päätöksiä saatetaan tehdä nopealla aikataululla, ilman ennakoivaa keskustelua tai niin, että päätös koulun kohtalosta roikkuu pitkään ilmassa, aiheuttaen epävarmuutta. (Tantarimäki 2014b, 38.)

Salmisen pro gradu -tutkimuksen tulokset kertovat kouluverkon Suomessa osittain sijoittuneen väärin paikkoihin oppilaisiin nähden ja olevan epätasa-arvoinen koulumatkojen osalta erityisesti harvaan asutulla maaseudulla. Kouluverkon kehittämismahdollisuudeksi annettiin tutkimuksessa kuntien välinen yhteistyö. Kuntien yhteistyönä voisi selvittää oppilaiden asuinpaikan perusteella optimaaliset koulujen sijainnit, jotka muodostaisivat yhdenvertaisemmat koulumatkat oppilaille. (Salminen 2021, 50, 55.)

Koululakkautusten ja väkiluvun kehityksen yhteyttä on tarkasteltu useassa tutkimuksessa. Niissä on tavallisesti käsitelty kokonaisia kuntia vertailukohteina. Kuntien vertailu on kuitenkin ongelmallista niiden kokoerojen takia. Suurilla kaupunkiseuduilla koulujen oppilasalueiden väkiluku vastaa tyypillisesti jo keskikokoisen tai pienehkön suomalaisen kunnan kokoa. Koulutukselliseen tasa-arvoon liittyvät alueelliset erot olisi parempi jäsentää koulujen oppilasalueiden kuin esimerkiksi kuntien välisten erojen varaan. Jos alueellisia eroja vertaillaan kuntakohtaisesti, kuntien suuret väkiluvun erot ja isoimpien kuntien sisäisen alueellisen eriytymisen häviäminen kuntakohtaisen keskiarvon taakse hämärtävät koulujen kannalta merkityksellisen eriytymisen. (Bernelius & Huilla 2021, 26–27.)

Lehtosen tutkimuksessa (2021) keskityttiin kuntien sisäisiin pieniin alueisiin, jolloin tulokset erosivat kokonaisten kuntien käsittelystä. Tutkimuksen tulosten mukaan koulujen lakkauttamisella oli vaikutuksia alueiden väestökehitykseen. Aikavälillä 2011–2018 suljettiin 518 koulua Suomessa, joista kuusikymmentäkuusi prosenttia sijaitsi maaseudulla. Koululakkautuksia tehneet kunnat menettivät maaseutualueilla enemmän väkimäärästään verrattuna kuntiin, joissa ei ollut koululakkautuksia. Yhteys väestökehityksen ja koululakkautusten välillä ei ollut niin selkeä kaupungeissa, joissa on tiheämpi kouluverkko. Väkiluvun negatiivinen kehitys oli maa-

seutualueilla myös yhteydessä koulumatkojen pitenemiseen. Koulu on Lehtosen mukaan tärkeä osa niitä kriittisiä palveluita, jotka vaikuttavat kotitalouksien päätöksiin. Koulupalvelut eivät voi kuitenkaan yksinään ratkaista väkiluvun negatiivista muutosta muutoin pysähtyneillä kaupunki- ja maaseutualueilla (Lehtonen 2021.) Kouluverkon suunnittelu on suurempi kuin pelkästään taloudellinen kysymys: se liittyy kiinteästi aluekehittämiseen ja paikalliseen elinvoimaisuuteen, kunnan palveluverkkoon ja sen eri osien elinvoimaisuuteen. Näiden kautta syntyy kerrannaisvaikutuksia. (Tantarimäki & Törhönen 2017, 10.)

Kouluverkkoa ja koululakkautuksia suunniteltaessa tehdään usein kokonaiskustannusten laskenta. Laskentaan ei ole olemassa kansallista menetelmää, vaan niitä toteutetaan eri tavoin eri kunnissa. Mahdollisimman objektiivinen laskentamenetelmä voisi vähentää kuntien päätöksenteon työmäärää, ja näyttää vertailtavaa tietoa säästöistä. Hyvästä ajatuksesta huolimatta yhtenäistä mallia saattaa olla mahdotonta toteuttaa. Siihen on myös vaikeaa tehdä arviota kunnan elinvoimaisuuteen liittyvistä asioista, kuten verotuloista, koska varmaa tietoa siitä, miten lakkautus vaikuttaa esimerkiksi muuttohaluihin, ei ole. Koululakkautuksen toteutuksen jälkiarviointiin ei myöskään ole olemassa työkaluja tai tiettyä prosessia, minkä takia lakkautusprosessien opit jäävät usein huomaamatta. Joissain tapauksissa säästöt jäävät odotettua vaatimattommiksi, esimerkiksi oppilaiden koulukuljetuksen takia. Lakkautuksen pitempiaikaisia talousvaikutuksia tai kerrannaisvaikutuksia on kuitenkin vaikea laskea. (Tantarimäki 2011, 23, 41, 98; Autti & Hyry-Beihhammer 2009, 60.)

Kuntaliitto on suositellut kuntia tekemään kuntaverkon muutosten kaltaisissa päätöksissä vaikutusten ennakoarvioinnin, ja laatinut sen tueksi käytännön työkaluja. Ennakoarvioinnin hyödyt eri tahoille ovat monipuoliset ja lisäävät päätöksentekoon osallistumista ja sen avoimuutta. Päätökset ovat vahvemmin punnittuja, perusteltuja, kestävämpiä ja vaikuttavampia. Päätösten vaikutukset kuntalaisiin ja heidän hyvinvointiinsa on pohdittu kokonaisvaltaisesti eri näkökulmista, jolloin osallisuus vahvistuu luoden luottamusta. Vaikutuksia on hyvä tarkastella sekä lyhyellä että pitkällä aikajänteellä, sillä ne saattavat olla kokonaan toisenlaiset. Lyhyen aikavälin säästö saattaa esimerkiksi tuottaa pidemmällä aikavälillä hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä runsaasti kustannuksia. (Kuntaliitto 2018, 2–4.)

Yleisesti Suomen eri alueita halutaan Maaseutubarometrien (2014; 2020) mukaan kohdeltavan tasapuolisesti. Tasapuolisuuden toteutuminen koettiin kuitenkin yhdeksi suurimmista puutteista. Lähes kaikkien vastaajien mielestä jokaisella tulisi olla oikeus asua siellä, missä haluaa. Tämä kattaa sisälleen myös mahdollisuuden käydä koulua asuinpaikallaan. Julkisten palvelujen rajoittamista syrjäisillä seuduilla ei pidä sopivana 64 prosenttia vastaajista. Pieni osa rajoittaisi julkisia palveluja syrjäisillä seuduilla sekä haja-asutusalueille rakentamista. (Aho & Rahkonen 2014, 100; Pyysiäinen & Vihinen 2020, 32, 36.)

Nuoret syrjäseudulla

Syrjäseutujen nuoria ja heidän kokemuksiaan paljon tutkineet Tuuva-Hongisto, Pöysä ja Armila nostavatkin esille kysymyksen: miten palvelut voisivat olla myös syrjäkylänuorten saavutettavissa? Miten syrjäseutujen nuorten arjen haasteita voidaan ratkaista niin, että heidän asemansa

olisi yhdenvertainen muiden kanssa? Syrjäseutujen ”arjen maantiede” merkitsee pitkiä koulumatkoja, vapaa-ajan määrällistä ja laadullista niukkuutta sekä puutetta harrastustiloista ja kavereista, niukkojen tai kokonaan puuttuvien julkisen liikenteen palvelujen kanssa. (Tuuva-Hongisto, Pöysä & Armila 2016, 13, 16.)

Tutkimuksen mukaan asuinpaikan sijainti vaikuttaa lapsen ja nuoren tekemisen ja menemisen mahdollisuuksiin. Jo 15-vuotiaat joutuvat pohtimaan valintojaan ja etsimään kokemuksia niiden arvottamiseksi ja tärkeysjärjestykseen laittamiseksi. Olennainen osa jatkokoulutusvaiheeseen liittyvää nivelvaihetta on nuorelle erilaiset työelämään tutustumisen oppijaksot, työharjoittelut ja kesätyömahdollisuudet, joista ei ole syrjäseuduilla paljon valinnanvaraa. Harrastukset ja muut koulun ja työelämäntuntemuksen ulkopuoliset aktiviteetit jäävät usein toteutumatta. Harrastustoiminnan niukkuus ja kyyditystarjonnan vähyys vaikuttavat myös osallistumisen paikkoihin, esimerkiksi nuorisovaltuustoon osallistumiseen, sillä se saattaa toimia jopa 70 kilometrin päässä. Organisoidun vapaa-ajan tarjonnan niukkuus ja yksipuolisuus eivät näkyneet kuitenkaan erityisenä elämänmurheena haastateltujen seitsemäntoista harvaan asutun alueen 14–17-vuotiaan puheessa. Saattaakin olla, että asia huolettaa enemmän aikuistahoja kuin lapsia ja nuoria. Organisoituun harrastustoimintaan osallistumista pidetään sekä pedagogisesti järkevänä tulevaisuuden sijoituksena, mutta myös yhtenä keskeisistä lasten ja nuorten oikeuksista. (Armila 2016, 61, 65–66.)

Nuoret eivät näe omaa tilannettaan usein puutteellisenä. Jo pelkästään televisio, internet ja sosiaalinen media laajentavat sosiaalisuuden ja tietoisuuden reviierejä (Armila 2016, 68.) Tuuva-Hongiston, Pöysän ja Armilan tutkimuksen haastattelemat 14–17-vuotiaat syrjäisten kylien itä-suomalaiset nuoret näkivät tilanteensa sen hyvien ja huonojen puolten kautta. Niukkojen mahdollisuuksien lisäksi kotiseuduilla oli paljon nuorille tärkeää ja merkityksellistä, josta he eivät haluaisi luopua. Luonnonrauha, hyvä asuinympäristö, avaruus ja väljyys toistuivat nuorten vastauksissa. (Tuuva-Hongisto, Pöysä & Armila 2016, 8, 25.)

Koulu luo nuorille sen sosiaalisen tilan, johon kokoonnutaan päivittäin ja johon voidaan saapua syrjäisistäkin kotikolkista. Yläkoulun sijainti kuntakeskuksissa tai lähimmissä taajamissa tuo usein monet muut palvelut kuten harrastukset ja nuorisotalon nuoren ulottuville. Syrjäkylien nuorille kaverit ja koulu liittyvätkin erityisen kiinteällä tavalla yhteen, sillä pitkien matkojen tapaamisia ei ole aina mahdollista sopia. (Tuuva-Hongisto, Pöysä & Armila 2016, 36, 38.)

Itse koulun koko vaikuttaa myös lasten ja nuorten kokemuksiin. Autti ja Hyry-Beihammer (2014) ovat tutkineet sosiaalista oppimista välitunti- ja koulukäytävillä kaupunkikoulun ja kyläkoulun oppilaiden kertomana. Aineistosta, oppilaiden ryhmähaastatteluista ja kyläkoulun oppilaiden kirjoitelmista erottui eroja välituntikäyttäytymisessä. Suuren koulun välituntipihan valvonta oli näkyvämpää ja tilajärjestelyt organisoidumpia. Kaupunkikoululaiset toimivat usein tiiviimmissä ikäluokkiin jakautuneissa ryhmissä, kun taas kyläkoululaiset toimivat paljon yhdessä iästä tai sukupuolesta riippumatta. Kaupunkikoulussa välituntipihan leikkejä ja toimintaa ohjaavia sääntöjä testattiin aineiston mukaan enemmän, kun taas kyläkoululaiset pyrkivät säilyttämään yhtenäisyyttään, koulun ”me-henkeä”. (Autti & Hyry-Beihammer 2014, 242.)

Erot koulujen välillä

Vanhempien käsitykset kouluista ja niiden oppilasalueista ovat Suomessa tärkeä tekijä asuinpaikkaa pohtiessa. Koulutuksellista tasa-arvoa ja alueellista sekä sosiaalista eriytymistä tutkineet Bernelius ja Huilla (2021) näkevät koulusegregaation olevan sekä alueellisen kehityksen seuraus että ajuri, mikä voi johtaa itseään vahvistaviin segregaatiokehiin ja erojen kiihtyvään kasvuun. Muuttopäätöksissä kouluihin liittyvien tekijöiden ja niiden painoarvon tarkemmaksi selvittämiseksi tarvittaisiin kuitenkin lisää kotimaista tutkimusnäyttöä. (Bernelius & Huilla 2021, 30.) Koulusegregaatio näkyy myös Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (Karvin) tasa-arvoa, yhdenvertaisuutta ja osallisuutta koulutuksessa tarkastelevassa arviointikatsauksessa. Uusimpien arviointien mukaan alueelliset ja alueiden sisäiset talouden, väestön ja hyvinvoinnin erot ovat kasvaneet viime vuosina, ja ne heijastuvat oppilaitoksiin. (Ukkola & Väättäinen 2021, 9.) Maiden sisäinen, alueellinen vaihtelu on huomioitu myös PISA-tuloksissa. Vaihtelu näyttäytyy kuitenkin keskimäärin sellaisena, että perheiden sosioekonominen ja kulttuurinen pääoma on suurempaa kaupungeissa ja vähäisempää kaupunkialueiden ulkopuolella. Se voi selittää osaltaan sitä, miksi maaseutujen oppilaiden oppimistulokset ovat keskimäärin heikompia. Perheen taustan vaikutus oppilaan koulumenestykseen ei kuitenkaan ole vakio, ja se vaikuttaa vahvemmin tietyillä alueilla nuoren oppimistuloksiin kuin joillain toisilla alueilla. (Harju-Luukkainen, Aunola & Vettenranta 2018, 123–124.)

Karvin matematiikan sekä äidinkielen ja kirjallisuuden osaamista kolmannen luokan alussa käsitelleessä arvioinnissa kysyttiin huoltajilta myös kouluvalinnasta. Kolmannen luokan aloitti syksyllä 2020 lähikoulussaan 90 prosenttia lapsista, joiden huoltaja osallistui huoltajakyselyyn ($n = 4\,261$). Kymmenen prosenttia lapsista kävi siis muuta koulua kuin lähikouluaan. Huoltajista, joiden lapset eivät olleet heille osoitetussa lähikoulussa, kymmenen prosenttia perusteli koulun valintaa logistisista syistä, esimerkiksi fyysisesti lähimmän tai huoltajien työmatkan varrella olevan koulun tai koulun, johon on turvallinen koulumatka, perusteella. Lähikoulu ei aina ole fyysisesti lähin koulu esimerkiksi kuntarajan takia. (Ukkola & Metsämuuronen 2021, 69.)

Kunnat ovat merkittävässä asemassa opetuksen järjestäjinä, sillä noin 95 prosenttia Manner-Suomen peruskouluista on kuntaperusteisia. Kunnat huolehtivat perusopetuksesta erilaisista lähtökohdista. Perusopetuksen oppilaskohtaiset käyttöökustannukset ovat vuosi vuodelta kasvaneet. Koska kustannukset ovat nousseet samalla kun kuntien peruspalveluiden valtionosuuksien rahoitusta on leikattu, kuntien on ollut tarve omin varoin panostaa, mutta myös arvioida ja optimoida koulutuspalveluitaan. (Sjöström & Svartsjö 2021.) Karvin arviointitiedon mukaan perusopetuksen saavutettavuus ei ole heikentynyt valtakunnallisesti suuresti, mutta erot kuntien välillä ovat suuria. Saavutettavuus oli heikointa maaseutumaisissa kunnissa, ja erojen vuoksi maan eri osissa asuvat perusopetuksen oppilaat eivät ole saavutettavuuden näkökulmasta tasa-arvoisessa asemassa. (Pitkänen, Hievanen, Kirjavainen, Suortamo & Lepola 2017, 65.)

Peruskoulun valinnaisaineiden määrät vuosilta 2012 ja 2014 näyttivät eroavaisuuksia kaupunkimaisten ja maaseutumaisten kuntien välissä. Kaupunkimaisissa kunnissa valinnaisaineiden tarjonta oli keskimäärin lähes 13 ainetta, kun se maaseutumaisissa kunnissa oli 7 ainetta. Maaseutumaisiin kuntiin verrattuna valinnaisaineiden tarjonta lisääntyi keskimäärin 1,5 aineella kaupunkimaisissa kunnissa. (Pitkänen, Hievanen, Kirjavainen, Suortamo & Lepola 2017, 72.)

Osaamiseroista ja opetuksen laadukkuudesta puhutaan paljon kyläkoulujen asemaa perustellessa. Kansallisissa oppimistulosarvioinneissa ei ole nähty suuria oppilaiden välisiä osaamiseroja esimerkiksi AVI-alueiden välillä. Kyläkoulun hyvät puolet ovat tutut, pysyvät ja turvalliset opettajat koko lapsen ensimmäisten kouluvuosien ajan. Yksilöllinen opetus ja kohtaaminen ovat helpompia pienessä yhteisössä. Pieni kouluyksikkö ja yhteisö mahdollistaa oppilaan näkemisen ainutlaatuisena yksilönä. Oppiminen nähdään kokonaisvaltaisesti ja pitkällä aikavälillä. Yhdysluokissa eri-ikäiset lapset voivat oppia toisiltaan erilaisia taitoja. (Autti & Hyry-Beihammer 2009, 58; Karlberg-Granlund 2009, 165, 173.)

Tutkimukset osoittavat, että kyläkoulun haasteisiin kuuluu riippuvuus opettajien taidoista ja persoonista varsinkin silloin, kun koulu on vain yhden opettajan varassa. Pelkästään yhden opettajan didaktiikka ja persoonallisuus voivat olla yksipuolisuudessaan riski, minkä takia lapsilla olisi hyvä saada kokemuksia myös toisenlaisesta opettajasta. Pienen koulujen haavoittuvuutena voidaan pitää myös sitä, että koulujen pedagoginen kehitys liittyy opettajien ammattitaitoon, energiaan ja sitoutumiseen. Henkilökunnan vähyys saattaa aiheuttaa ristiriitoja henkilösuhteissa, ja jotkut opettajat voivat kokea ammatillista eristyneisyyttä työpaikassaan. Kyläkouluopettaminen voi olla myös haastavaa, sillä opettajankoulutuksessa opetetut menetelmät ja opettamisen standardi eivät sovellu kyläkouluun ja yhdysluokkiin. Opettajan eriyttämistaidoilla on opetusjärjestelyissä suuri merkitys. (Autti & Hyry-Beihammer 2009, 58; Karlberg-Granlund 2009, 139; Kilpeläinen 2014, 269.)

Jakku-Sihvonen nostaa esille artikkelissaan koulutuksen tasa-arvon merkityksen: kaikilla on sama oikeus laadukkaaseen koulutukseen sosiokulttuurisesta ja sosioekonomisesta taustasta, sukupuolesta tai asuinpaikasta riippumatta. Koulutuksen laatua tasa-arvon kannalta arvioitaessa tulee ottaa huomioon esimerkiksi se, onko opetusta saatavilla turvallisen matkan päässä kodista tai muusta asuinpaikasta, onko opiskelun ja opettamisen edellyttämät tilat terveelliset, turvalliset ja tarkoituksenmukaiset, onko kaikilla opiskelijoilla yhdenvertaiset mahdollisuudet valinnaisuuteen ja vastaako oppilashuolto opiskelijoiden tarpeita. (Jakku-Sihvonen 2009, 32.) Osa näistä laatuksista saattaa täytyä isossa koulussa, osa kyläkoulussa.

Koulumatkat

Pitkät koulumatkat ovat syrjäseutujen nuorille arkipäivää, varsinkin yläkoulujen kohdalla. Itä-suomalaiset Tuuva-Hongiston, Pöysän ja Armilan haastattelemat nuoret asuivat tavallisesti noin 20–30 kilometrin päässä yläkoululta, mutta koulumatka saattoi olla jopa 50 kilometriä. Koulumatkaan kului yleensä noin tunti, mutta siihen saattoi mennä reilu puolitoista tuntiakin yhteen suuntaan, yli kolme tuntia päivässä. Yläkoululaisen koulumatka ei saisi odotuksineen olla yli kolme tuntia, mutta monen haastatellun nuoren koulumatka hipoi sallittuja rajoja. Nuorille pitkät koulumatkat eivät välttämättä olleet ongelmallisia. Niihin oli totuttu, ja ne saattoivat olla myös lähes ainoita hetkiä, jolloin sai viettää vapaasti ja väljästi aikaa kavereiden kanssa. Haastatelluille nuorille tuttuja olivat myös ”petokyydit”, joita järjestettiin siksi, että koulumatka voisi olla vaarallinen seudulla elävien susien ja karhujen vuoksi. (Tuuva-Hongisto, Pöysä & Armila 2016, 39–42.)

Vuoden 2017 Nuorisobarometrin lisäotokseen perustuva tutkimus tarkasteli 15–29-vuotiaiden nuorten (n = 1003) koulutuspolkuja ja -asenteita harvaan asutuilla alueilla. Heistä kaksikymmentäviisi prosenttia oli sitä mieltä, että koulumatkat olivat liian pitkiä. Pitkä koulumatka ei kuitenkaan peruskouluaikana vaikuttanut kielteisesti kokemukseen peruskoulusta tai koulutuksen keskeyttämiseen. Oppilaitokset valittiin myös usein kiinnostavan alan perusteella, eikä oppilaitoksen sijainti tai etäisyys vaikuttaneet paljolti nuorten koulutusvalintoihin. (Pulkinen & Rautopuro 2018, 19, 67.)

Koulumatkojen lisäksi ongelmia aiheuttavat koulutyön ajoitus, oppilaalle tarpeellisen erityisopetuksen järjestäminen etenkin silloin, kun erityisopettajalla on opetusta tarvitsevia oppilaita monissa kouluissa, sekä tukiopetuksen ja odotusaikojen toiminnan järjestäminen. Pitkien kotimatkojen ja kyyditysten järjestäminen rajoittavat myös monien oppilaiden mahdollisuuksia osallistua kerhotoimintaan. (Jakku-Sihvonen & Kuusela 2012, 89.) Hakeutumisessa lukioon on taas suuria alueellisia eroja. Pääkaupunkiseudulla 80 prosenttia valitsee lukion, kun taas monissa maaseutukunnissa osuus jää vain neljännekseen. Maaseudulla myös lukion valinta tarkoittaa usein poismuuttoa kotoa tai hyvin pitkiä koulumatkoja. (Välijärvi 2019, 37.)

Maaseudun ja saariston vetovoima

Määrittely, joka erottaa maaseutu- ja saaristoalueet muusta Suomesta, on tärkeää tutkimuksen ja tämän arvioinnin kannalta. Maaseutualueille ei ole olemassa yksiselitteistä määritelmää, vaan maaseutua voidaan määritellä ympäristön, asutuksen tiheyden, aluepolitiikan tai tilastoinnin näkökulmasta. Kansalliset luokitukset eroavat myös esimerkiksi EU:n käyttämistä luokituksista. Ehkä yleisimmät kansallisesti käytetyt luokitukset ovat Tilastokeskuksen tilastolliset kuntaryhmät -luokitus sekä Suomen ympäristökeskuksen kaupunki–maaseutuluokitus. Näitä luokituksia on käytetty maaseutupolitiikan saralla esimerkiksi Maaseutukatsauksessa (Sireni ym. 2017) sekä Maaseutupoliittisessa kokonaisohjelmassa (Kattilakoski ym. 2021). Lehtosen tutkimuksessa Suomi luokiteltiin seitsemään kategoriaan: kolmeen kaupunki- ja neljään maaseutukategoriaan. Luokittelu tehtiin muun muassa väkimäärän, työn ja työmatkojen perusteella. Neljä maaseudun kategoriaa ovat usein väkiluvun laskun alueita, vain maaseudun alueet lähellä kaupunkialueita ovat onnistuneet nostamaan väkilukuaan. Kaksi maaseudun kategoriaista, ydinmaaseutualueet ja harvaan asutetut alueet, jotka kattavat 84,2 prosenttia Suomen maa-alueesta, kärsivät väkiluvun laskusta. (Lehtonen 2021.) Näitä maaseutuluokituksia, harvaan asuttu maaseutu, ydinmaaseutu ja kaupungin läheinen maaseutu, käytetään tässä arvioinnissa maaseutualueiden ryhmittelynä.

Maaseutubarometrissa sekä vuosina 2011 että 2013 vastaajista yli yhdeksänkymmentä prosenttia koki kylien olevan maaseutua. (Aho & Rahkonen 2014, 27). Laajasti ymmärrettynä kylän käsite edustaa ja kuvaa usein positiivista yhteisöllisyyttä tavalla, jonka suurin osa heti ymmärtää, minkä takia sitä käytetään paikasta riippumatta. Ymmärryksestä huolimatta kylä liitetään niin vahvasti maaseutuun, että kaupunkimaisessa sijainnissa sen käyttö saattaa näyttäytyä tahattomasti ristiriitaisena ja väärää käsitystä antavana. (Tantarimäki, Komulainen, Rantanen & Heikkilä 2014, 238.)

Suomen maaseutu on perusolemukseltaan hyvin erilainen Etelä- ja Keski-Euroopan muihin maihin verrattuna. Asutus on harvaa, mutta laajasti levittäytynyttä eri puolille maata. Tämän on mahdollistanut vuoristojen ja autiomaiden kaltaisten asumiskelvottomien alueiden puute. Suomen maaseutu on monimuotoinen ja mosaiikkimainen, suuresti metsätalousalueinen, jota täplittää yksittäiset ja yleensä pienet asutuskeskittymät. Maaseutu voidaan Suomessa jakaa kolmeen erityyppiseen alueeseen: kaupunkien läheiseen maaseutuun, ydinmaaseutuun ja harvaan asuttuun maaseutuun. (Aho & Rahkonen 2014, 5.) Maaseutubarometrin mukaan maaseutu mielletään vahvimmin ”maatalojen, kylien ja peltomaiseman hallitsemaksi alueeksi”. Käsitukseen kuuluvat vahvasti peltoaukeat, erämaat ja kirkonkylä. Kuusikymmentäyksi prosenttia suomalaisista liittyy maaseutuun ”hyvän elämän” mielikuvan. Maaseutuun liittyvät vahvasti myös positiiviset mielikuvat kuten luonto, perinteet, viihtyisä ympäristö ja vapaus. Saariston kuuluminen maaseutuun jakoi sen sijaan mielipiteitä. (Pyysiäinen & Vihinen 2020.)

Maaseutubarometrin ruotsinkielisen kyselyn vastaajista peräti 89 prosenttia piti saaristoa maaseutuna, kun taas kansalaisten otoksessa vastaava osuus oli 61 prosenttia, nuorten kaupunkilaisten kohdalla vain 41 prosenttia. (Pyysiäinen & Vihinen 2020.) Tässä arvioinnissa saaristoa käsitellään maaseudun yhteydessä, mutta myös omana erityisalueenaan. Saaristokunnat perustuvat saaristolakiin (Laki saariston kehityksen edistämisestä 1981/494), ja saaristokunnat on määritetty valtioneuvoston asetuksessa 1089/2016. Saaristokunnat jakaantuvat saaristokuntiin ja saaristo-osakuntiin. Saaristokuntia on yhteensä kahdeksan, ja saaristo-osakuntia on yhteensä 41. Saaristokuntien keskeisenä kriteerinä on ilman kiinteätä yhteyttä olevan saariston asutus, mutta myös muiden saaristoalueiden tai vesistöjen rikkomien alueiden väestöpohja. Käsite ei ole täysin yksiselitteinen etenkin osakuntien osalta, sillä statukseen liittyy merkittävää harkinnanvaraisuutta (Hirvonen, Kahila, Rautiainen, Sillanpää & Ålander 2018). Saaristokuntia erottaa saaristo-osakunnista saaristoalueen väestöpohja, joskin tässäkin on harkinnanvaraa: saaristokunnittain todellisuudessa saaristossa asuvan väestön osuus saattaa vaihdella huomattavastikin.

Kuntien toimintakykyyn, elinvoimaisuuteen ja vetovoimaan vaikuttavat esimerkiksi asukasmäärä, väestötiheys, väestön ikä- ja koulutusrakenteet, kunnassa toimivat yritykset ja palvelut sekä riittävän laaja kouluverkko. Näiden heikkeneminen tai karsinta vaikuttaa usein muihin tekijöihin, ja kun niiden vaikutus kasaantuu, alueen vetovoimaisuus heikkenee. Kehitys ulottuu myös kouluihin ja näkyy esimerkiksi rehtoreiden huolena henkilökunnan hyvinvoinnista, työhön sitoutumisesta ja jaksamisesta koulun lakkautusuhan alla. Karvin arviointikatsauksen suosituksissa nostetaan esille opetuksen, kasvatuksen ja ohjauksen ammattilaisten hyvinvoinnin ja riittävän koulutuksen varmistaminen koko Suomessa. (Ukkola & Väättäinen 2021; Ukkola & Metsämuuronen 2021).

Koululakkautusten vaikutuksia maaseudun kehitykseen käsittelevä Lehtosen tutkimus kertoo myös maaseudun kuntien elinvoimaisuudesta. Siitä on julkaistu lokakuussa 2021 *Primary school closures and population development – is school vitality an investment in the attractiveness of the (rural) communities or not?* -niminen artikkeli *Journal of Rural Studies* -tiedelehdessä. Tutkimusta varten koottiin tietokantaan tiedot koulujen sijainneista, kouluasteesta ja oppilasmäärästä vuosilta 2010–2018. Analyysi keskittyi alakouluihin, joissa olivat luokat 1–6, koska nämä koulut sijaitsevat usein lähellä asutusta. Tulosten mukaan koulun lakkauttamisen jälkeen asukasmäärä

ympäröivissä kunnissa vähenee nopeammin kuin ennen koulun lakkautusta. Lehtosen mukaan koululakkautukset eivät siis käsittele vain yksittäistä koulua tai kunnan kouluverkostoa, vaan koko kunnan elinvoimaisuutta ja sen kehitystä. (Lehtonen 2021, 138.)

Maaseudun ja saariston vetovoiman kysymys näkyy asetelmassa, josta syrjäseudulla asuvia nuoria on tutkittu. Tyypillisesti heidän tulevaisuutensa nähdään aina toisaalla, kaupungeissa ja keskuksissa, sillä koulutusmahdollisuudet ja työpaikat ovat aina heidän kodeistaan kaukana. Tuuva-Hongiston tutkimuksessa kuultiin itäsuomalaisia syrjäseutujen 13–17-vuotiaita nuoria (n = 32). Syrjäkylänuoret asuivat tutkimuksessa noin 20–50 kilometrin etäisyydellä lähimpään kuntakeskukseen, kirkonkylään ja taajamaan. Lähimpään palveluun tai yläkouluun oli yleensä noin 30 kilometrin matka. Syrjäkylän sijainti tuottaa asukkailleen omanlaisensa raamin, johon liittyvät pitkät välimatkat ja myös tietynlainen kulttuurinen etäisyys. Tutkimukseen haastatellut nuoret tuottivat kuitenkin vastapuhetta sille, että heidän kotiseuduistaan keskusteltaisiin vain syrjäseutuja voivotellen. Peruskoulun jälkeiset opinnot tiedostettiin sijaitsevan suuremmilla paikkakunnilla, mutta sen jälkeinen paluu takaisin syrjäseuduille oli monen nuoren haaveissa. Kaupunkimainen elämäntapa nähtiin usein itselle vieraana, ja kotipaikkakunnalla viihdyttiin. Vaikka nuoret näkevät kavereita lähinnä koulussa, arki syrjäseuduilla teknologian, perheen, suvun ja kotieläinten ympäröimänä ei ole yksinäistä. (Tuuva-Hongisto 2018, 24–28; Tuuva-Hongisto, Pöysä & Armila 2016, 85.)

Elinvoima

Tähän arviointiin kuuluvan tilastollisen analyysin yhtenä keskeisenä käsitteenä on elinvoima. Alueiden elinvoimaisuuden käsitteellä ei ole yleisesti hyväksyttyä ja yhtenevää määritelmää sitä käsittelevien tieteenalojen kirjallisuuden sisällä tai kesken. Koska elinvoiman käsitteeltä puuttuu yhtenevä määritelmä, mainitaan monissa julkaisuissa sen mittaamisen ja alueittaisten vertailujen olevan ongelmallisia. Elinvoiman käsitteen ongelmia ovat puineet esimerkiksi Airaksinen ja Ko- lehmainen Seutukaupungit muuttuvan paikallishallinnon kentässä: Palvelu- ja elinvoimanäkökulmien punnintaa -artikkelissaan (2012) sekä Paananen, Haveri ja Airaksinen Kuntaliiton Kunta elinvoiman johtajana-verkkajulkaisussa (2014). Elinvoiman käsitettä ovat määritelleet muiden muassa Huovari ja Jauhiainen (2013) tutkimuksessaan Kuntarakenne ja alueiden elinvoima sekä Paananen, Haveri ja Airaksinen (2014), jotka ovat koonneet yhteen alueen elinvoiman käsitteen määrittelyä.

Valtiovarainministeriön julkaisuissa tarkastellaan elinvoimaisen kuntarakenteen käsitettä väestöllisen huoltosuhteen, paikallistalouden ja elinkeinopolitiikan sekä palvelujen tuottamisen, yhdyskuntarakenteen ja demokratian vankistamisen avulla (2012a, 17; 2012b). Suomen kunta- liiton Uusi Kunta 2017 -keskustelualoitteessa Sallinen (2011) pureutuu elinvoimaisen kunnan käsitteeseen kunnan hyvinvointipalvelujen tuottamisen näkökulmasta. Sallinen jakaa käsitteen kuuteen osa-alueeseen, joita ovat vetovoimainen ympäristö, kilpailukykyinen yritys- kanta, työvoiman saatavuus ja riittävä osaaminen, julkisten ja kaupallisten palveluiden yhdistelmä, sosiaalinen pääoma ja yhteisöllisyys sekä vahva kuntatalous. Suomen Kuntaliiton Kuntien yhdistymisselvi- tys -julkaisussa (2012) elinvoimaisen kunnan käsitettä avataan hieman erilaisella näkökulmalla, jossa elinvoiman tekijöitä ovat palvelujen järjestämisen edellytykset, demokratia ja johtaminen,

vetovoimaisuus ja kilpailukyky, talous- ja henkilöresurssit sekä yhdyskunta ja ympäristö. Myös Kuntaliiton Opittavaa kuntaliitosprosesseista -metatutkimuksessa Koski, Kyösti ja Halonen (2013) ovat käsitelleet elinvoimaisuuden käsitettä kolmen tekijän kautta, mitä ovat kilpailuedun parantaminen, elinkeinojen kehittäminen sekä työpaikat ja työllisyys.

Tekes määrittelee julkaisussaan alueen elinvoimaisuutta maantieteellisesti laajemmassa mittakaavassa kansainvälisen kilpailukyvyn kautta. Määritelmässä elinvoiman tekijöinä korostuvat alueellinen osaaminen sekä sopeutumiskyky toimintaympäristön muutoksiin ja toisaalta alueen kyky erikoistua omiin vahvuuksiinsa. (Tekes 2003.) Jauhiainen & Huotari (2013) tarkastelevat sekä määrittelevät alueen elinvoiman käsitettä aluetaloustieteen näkökulmasta Kaks – kunnallisanalan kehittämissäätien tutkimuksessa Kuntarakenne ja alueiden elinvoima. Määritelmän osatekijöitä ovat sijainti (suhteessa isompiin keskuksiin), inhimillinen pääoma (työvoiman koulutus, osaaminen), sosiaalinen pääoma, avoimuus erilaisuudelle ja yrittäjäisyys sekä pääomaintensiivisen teollisuuden ja luonnonvarojen keskittyneisyys (altistaa alueen taantumiselle). Suomen tasolla elinvoimaisuutta ovat tarkastelleet Nurmio ja Turkki (2010) Sitran tutkimushankkeessa Elinvoimainen Suomi. Elinvoimaisuutta on määritelty Suomen talouskasvun ja Suomen yhteiskunnan toimivuuden sekä yksilön viihtyvyyden näkökulmasta. Maaseudun näkökulmasta elinvoiman käsitettä ovat tutkineet Aho ja Ilola (2004), joiden tutkimuksessa maaseudun elinvoiman kannalta tärkeitä ominaisuuksia ovat innovatiivisuus, aktiivisuus, yhteisöllisyys ja tavoitteellisuus. Lisäksi Aho ja Ilola (2004) korostavat tutkimuksessaan toimintaympäristön merkityksen ja hyötyjen tasaisen jakautumisen tärkeyttä. Maaseudun innovaatiotoimintaa, yhteisöllisyyttä ja elinvoimapolitiikkaa ovat tutkineet Kolehmainen, Hyryläinen, Suutari, Ryhänen ja Saartenoja Kohti paikallista elinvoimapolitiikkaa -julkaisussa (2011). Kolehmainen ym. (2011) painottavat maaseudun innovaatiotoimissa kuntien roolia, innovaatiotoiminnan kytkemistä toimintaympäristöön, omien vahvuuksien tunnistamista sekä alueellista ja aluerajoja rikkovaa verkostoitumista. Lisäksi Kolehmainen ym. (2011) painottavat maaseudun niukkojen resurssin tehokasta hyödyntämistä elinvoimapolitiikassa.

Yhteenvetona voidaan todeta, että alueen elinvoimaa on käsitelty ja määritelty useasta eri näkökulmasta sekä usean eri tahon toimesta. Vaikka alueen elinvoima käsitteenä määräytyy katsauksen lähteissä jokseenkin eriävästi määrittäjien näkökulmista ja lähteen aihekontekstista riippuen, toistuu määritelmässä samat tai vähintäänkin samankaltaiset osatekijät. Näistä elinvoiman osatekijöistä voidaan mainita ainakin alueen väestöllinen vetovoima ja väestön rakenne, palvelujen tuottaminen, talouskasvu, yhteisöllisyys ja sopeutumiskyky toimintaympäristöön. Alla on taulukko, joka havainnollistaa alueiden elinvoiman määritelmää ja elinvoiman osatekijöiden tarkastelua.

TAULUKKO 2. Elinvoiman osatekijät kirjallisuuskatsauksen perusteella

Elinvoiman osatekijöitä	Alueiden resurssit	Elinvoiman ja resurssin mittaaminen
Väestöllinen vetovoima	Väestö	Väestön muutoksen osatekijät, väestön rakenteet, väestön ikäsuhde, väestöllinen huoltosuhde, (kaavoitus)
Talouskasvu	Talouden tuotannon tekijät	Työikäinen väestö, työpaikat, avoimet työpaikat, työllisyys, työttömyys, yrityskanta, (yritysten toimipaikat), (yritysten liikevaihto), koulutus rakenne, taloudellinen tuottavuus, alueen bkt, investoinnit alueelle
Kuntatalous	Kunnallistalous (alueen ollessa kunta)	Tulot ja menot, taloudellinen huoltosuhde
Toimintaympäristö	Elinkeinorakenne, osaaminen sekä koulutuslaitokset ja -palvelut, alueen infrastruktuuri ja instituutiot	Toimialarakenne, yrittäjien osuus, talouden sektoreiden osuudet, koulutus rakenne, koulutuslaitokset, kilpailukyvyyn mittarit (esim. yksikkötyökustannus), (väestön tiheys), etäisyys suuriin keskuksiin, (TKI-toiminta)
Yhteisöllisyys	Organisaatioiden vuorovaikutusalustat, päätöksenteon demokratisointi	(Kunnan toimijoiden (yritykset, järjestöt, vuorovaikutuksen alustat), (tuloerot (GIN-kerroin), (vaalien äänestysprosentit)

Tutkimuksissa esitettyjä kehittämis ehdotuksia

Päätös uuden kyläkoulurakennuksen perustamisesta on selkeästi tämän hetken ”trendin” vastainen ratkaisu, joka kertoo jonkin alueen elin- tai vetovoimaisuuteen panostamisesta, asutuksen painopisteen ja palvelutarpeen muuttamisesta tai siitä, ettei uskota vain keskittämisen voimaan. Monikulttuurisuus ja ulkomaalaistaustainen väestö asukkaina, työvoimana ja palveluiden turvaajana kiinnostaa myös etenkin muuttotappion ja vanhenevan ikärakenteen kunnissa. Maahanmuuttajien varaan ei kuitenkaan pelkästään lasketa tai haluta laskea kunnissa. (Tantarimäki 2014a, 10–11; Tantarimäki 2014b, 55–56.)

Kuntien ja alueiden tilanteet ovat erilaistuneet ja jatkavat erilaistumista tulevaisuudessa, mikä vaikuttaa opetuksen ja oppilaitoksen kehittämistarpeisiin (Ukkola & Väättäinen 2021, 19). Perusopetuksen ja jossain määrin myös toisen asteen opetuksen laadun ja saavutettavuuden turvaamiseksi tarvittaisiin vahvempaa kuntien välistä tai seudullista yhteistyötä (Valtiovarainministeriö 2020, 27). Aluehallintovirastot ovat peruspalvelujen arvioinnissa ehdottaneet, että valtionhallinnon tulisi tukea kuntia löytämään ratkaisumalleja, joilla perusopetuspalvelut voitaisiin turvata lähipalveluina myös haja-asutusalueilla. Esimerkiksi kuntien rajat ylittävän yhteistyön tukeminen, uudenlaiset etä- ja lähiopetuksen yhdistelmät, haja-asutusalueiden koulujen kehittäminen monipalvelukeskuksiksi sekä koulukuljetusten ja työjärjestysten suunnittelu oppilaan hyvinvoinnin kannalta parhaaksi ovat ehdotuksia tasa-arvon parantamiseksi. (Aluehallintovirastot 2015.)

Koulun merkitys kylän elinvoimaisuudelle voi perustua opetuksen jatkumisen lisäksi myös koulurakennuksen toimimiseen palvelukeskuksena tai monitoimitilana. Kunnassa on suuri merkitys sillä, pysyykö tyhjiilleen jäävä koulukiinteistö kuntalaisten käytössä, tai sillä, onko kylässä koulun ohella jokin muukin kokoontumistila. (Tantarimäki 2010, 20.)

Tutkimuksissa nousee usein esille kysymys: pitäisikö ottaa uudelleen käyttöön valtion tuki pienille kouluille, tuki lakkautettiin vuonna 2006? Tällä olisi erityistä tarvetta harvaan asutuilla alueilla, joissa kouluetäisyydet ovat paljon pidempiä kuin muilla maaseudun tai kaupungin alueilla. (Ks. esim. Lehtonen 2021, 145.) Kynnys luopua oman kunnan koulusta ja järjestää opetus yhteistyössä naapurikunnan kanssa on kuitenkin korkea. Koulumatkat saattavat myös muodostua kohtuuttoman pitkiksi. Koulurakentamisen kehityslinjana on sen sijaan viime vuosina ollut erillisistä ala- ja yläkouluista luopuminen ja suurempien yhtenäiskoulujen rakentaminen. Tällä kehityksellä keskimääräinen koulukoko kasvaa, ja oppilaitosten määrä saattaa vähentyä voimakkaammin kuin on esitetty. (Valtiovarainministeriö 2020, 209.)

Pitääkö kuntien erilaistuminen hyväksyä? Kalevi Sorsa -säätiön Eriarvoisuuksien Suomi – Alueelliset sosioekonomiset erot Manner-Suomessa-raportti ehdottaa kuntien tehtävien eriytymistä. Voisiko esimerkiksi lukiot siirtää vain tietäntyyppisten kuntien tehtäväpiiriin kuuluvaksi, tai irrottaa ne kokonaan kunnista? (Fina ym. 2021, 17.) Asiantuntijat, yrittäjät ja päättäjät kokivat Maaseutubarometrissa (2020) tärkeimmiksi kehittämistarpeiksi samat kuin aiemmassa (2011) kyselyssä: palveluiden uusien toteuttamistapojen kehittämisen, uusien asukkaiden houkuttelemisen ja liikenneinfrastruktuurin. Sote-uudistus on lisännyt palveluratkaisujen koettua tärkeyttä. Yhdyskuntarakenteen tiivistämistä ei kannatettu missään vastaajaryhmässä. Poliitikassa käytännön ratkaisuja haetaan keskittämisestä, mikä on ristiriidassa kansalaisten maaseutuodotusten kanssa. Monipaikkaisuuden edistämistä toivotaan enemmän kuin aiemmin, ja sille on enemmän kysyntää. (Pyysiäinen & Vihinen 2020, 24–25, 38.) Suomalaisten hyvinvointia koskevassa Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen selvityksessä kehoitetaan kiinnittämään huomiota siihen, etteivät maaseudun palvelut etäänny saavuttamattomiin ja että liikenneyhteydet (ml. tietoliikenneyhteydet) toimivat sujuvasti (Ilmarinen, Kauppinen & Karvonen 2019, 76.)

Maaseutupoliittisessa kokonaisuohjelmassa 2021–2027 lähikouluperiaatteen varmistamiseksi pohditaan etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen käyttämistä. Jo olemassa olevien teknologioiden avulla maaseutualueilla voitaisiin ottaa käyttöön lähiopetusta täydentäviä etäyhteyksiä hyödyntäviä ratkaisuja. Ohjelmassa ehdotetaan myös kuntien välistä yhteistyötä, rakennusten monikäyttöä sekä digitaalisten ratkaisujen kehittämistä, kokeilemista ja käyttöön ottamista. Maaseudun nuorten toisen asteen koulutus pitäisi myös turvata, käyttämällä vastaavanlaisia edellä mainittuja keinoja ja hyödyntämällä erilaisia tukitoimia. (Kattilakoski ym. 2021, 49–50.) Operatiivinen malli, jossa koulutuksen järjestäminen ja teknologian käyttö yhdistyisivät taloudellisista syistä, on yksi esimerkki vaihtoehtoista (Lehtonen 2021, 146.) Teknologia tulee muuttamaan opetusta, se luo uusia mahdollisuuksia oppimiselle ja auttaa opettajia päivittäisissä opetustilanteissa. Sen käyttö vaatii kuitenkin osaamista ja resursseja. (Nyyssölä & Kumpulainen 2020, 17.)

Etäopetuksen kysymys nousee esille väistämättä pohdittaessa erilaisia vaihtoehtoja sille, miten opetusta tullaan järjestämään harvaan asutuilla alueilla. Koronapandemia on antanut etäopiskeluun paljon käytännön kokemusta, vaikka etäopiskelu perusopetuksessa on ajatuksena monin tavoin haasteellinen. Digitalisaatiolla on omat mahdollisuutensa, mutta täytyy pitää mielessä koulun tärkeä tehtävä yhteisönä. Etäopiskelun hyödyntäminen, virtuaaliset oppimisympäristöt ja yhteisopettajuuden vahvistaminen voivat vaimentaa kouluverkon harvenemisesta aiheutuvia haasteita. Tulevaisuudessa voimme nähdä myös sellaisia innovatiivisia ratkaisumalleja, joista tällä hetkellä ei ole vielä mitään tietoa. (Nyyssölä & Kumpulainen 2020, 45–46.)

Tämän arviointiraportin julkaisuaikana ajankohtaisia kehittämishankkeita ovat myös Verkosto-peruskoulu -hanke (Sjöström, Myllymäki & Päivärinta 2022), Suomen Kylät ry:n Kyläkoulujen pelastuspaketti (Suomen kylät ry 2022) sekä Kuntaliiton suositukset päätösten vaikutusten ennakkoarvioinnista (Kuntaliitto 2022).

3.2 Lasten sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet sekä lapsen edun ensisijaisuus

Lasten sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet sekä lapsen etu liittyvät tämän arvioinnin keskeisiin kysymyksiin. Seuraavassa avataan käsitteiden määrittelyä ja lapsen edun perusteiden sisältöä. Tarkasteltu näkökulma on ollut tärkeä erityisesti opetuksen järjestämisessä, sen kehittämisessä ja kouluverkon muutoksen tilanteissa.

Sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet

Sivistykselliset oikeudet ovat yksilölle tai (vähemmistö)ryhmälle taattuja koulutukseen, kulttuuriin tai kieleen liittyviä oikeuksia. Sosiaaliset oikeudet ovat sosiaalihuoltoon, terveydenhuoltoon tai toimeentuloturvaan liittyviä yksilölle taattuja oikeuksia. Oikeudet voidaan taata tavallisessa lainsäädännössä (esimerkkinä perusopetuslaki ja oppilas- ja opiskelijahuoltolaki), perustuslaissa tai kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa (esimerkkinä YK:n lapsen oikeuksien sopimus ja YK:n vammaissopimus).

Oikeus laadukkaaseen opetukseen, kohtuullisiin ja turvallisiin koulumatkoihin, kieleen, oppimisen tukeen ja oppilaan ohjauksen palveluihin sekä turvallisiin ja terveellisiin koulutiloihin ovat keskeisiä lapsen sivistyksellisiä oikeuksia. Kodin ja koulun yhteistyö, lapsen oikeus koululaisten aamu- ja iltapäivätoimintaan sekä oikeus harrastustoimintaan kuuluvat myös sivistyksellisten oikeuksien piiriin. Sosiaaliset oikeudet kattavat sisälleen esimerkiksi oppilaan oikeuden saada oppilashuollon palveluja, kuten kouluterveydenhuollon palveluja ja kuraattori- ja psykologipalveluja. Sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet ovat keskeisessä roolissa, kun käsitellään kouluverkon muutokseen liittyviä asioita.

Sivistykselliset perus- ja ihmisoikeudet ovat kansalliseen perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyviä yksilölle taattuja oikeuksia koulutukseen, opetukseen ja kulttuuriin sekä yksilöille ja (vähemmistö)ryhmille taattuja oikeuksia omakielisen koulun, kielen, kulttuurin ja uskonnon ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi. Sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet ovat kansalliseen perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyviä yksilön sosiaalisia oikeuksia koskevat määräykset.¹

¹ Ks. Tieteen termipankki. www.tieteentermipankki.fi. Ks. sivistyksellisistä perusoikeuksista Tuori, Kaarlo: Sivistykselliset oikeudet (PL 16 ja 123 §). Teoksessa Hallberg, Pekka & ym.: Perusoikeudet. WSOYPro 2011, s. 605–629 ja sosiaalisista Perusoikeuksista Tuori, Kaarlo: Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §). Teoksessa Hallberg, Pekka & ym.: Perusoikeudet. WSOYPro 2011, 711–752.

Perusoikeuksista säädetään perustuslaissa ja ihmisoikeuksista kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, kuten YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa, taloudellisia, sivistyksellisiä ja sosiaalisia oikeuksia koskevassa YK:n yleissopimuksessa, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa YK:n yleissopimuksessa, uudistetussa Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa, Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja sen ensimmäisessä lisäpöytäkirjassa ja YK:n vammaissopimuksessa.² Lasten oikeuksien kannalta keskeiset perusoikeus- ja ihmisoikeussäännökset on koottu julkaisuun Kansallisen lapsistrategian oikeudellinen perusta (Iivonen & Pollari 2020, 52–86).

Opetus ja koulunkäynti liittyvät useaan ihmisoikeuteen ja perusoikeuteen, jotka on otettava huomioon myös kouluverkon muutoksia koskevassa päätöksenteossa. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 28 artiklassa turvataan jokaisen lapsen oikeus opetukseen ja 29 artiklassa määritellään tavoitteet, joita lapsen koulutuksen on toteutettava.

Lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteet on otettava huomioon läpileikkaavasti lapsia koskevassa päätöksenteossa (Lapsen oikeuksien komitea 2003, 4–5; Hakalehto 2018, 42–54). Tämä koskee myös lasten sivistyksellisiin ja sosiaalisiin oikeuksiin liittyviä päätöksiä, kuten esimerkiksi opetusta, koulua, koulunkäyntiä ja opiskeluhoiltoa koskevia asioita. Lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteet ovat syrjimättömyys (2 artikla), lapsen edun ensisijaisuus (3.1 artikla), lapsen oikeus kehittymiseen (6 artikla) sekä lapsen oikeus tulla kuulluksi ja hänen näkemystensä kunnioittaminen (12 artikla).

Myös muut lapsioikeudelliset periaatteet ovat tärkeitä opetusta, koulu, koulunkäyntiä ja opiskeluhoiltoa koskevissa asioissa. Näitä periaatteita ovat perheyhteyden periaate, suojeluperiaate ja lapsen oikeusturvan periaate (Hakalehto 2018, 71–112). Perheyhteyden periaate ilmenee muun muassa huoltajien päätösvaltana lasta koskevissa asioissa sekä kodin ja koulun yhteistyönä. Suojeluperiaate ilmenee muun muassa velvollisuutena suojella lasta kaikenlaiselta väkivallalta ja huonolta kohtelulta kouluympäristössä. Oikeusturvalla tarkoitetaan sekä oikeuksien toteutumisen turvaavaa sääntelyä että keinoja, joilla on mahdollista reagoida oikeuksien loukkauksiin. Esimerkiksi oppilaiden ja heidän huoltajiensa mahdollisuus saada tietoa kouluverkon mahdollista muutosta koskevan asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta hallintolain 41 §:n mukaisesti liittyy oikeusturvan periaatteeseen.

Opetukseen, kouluun, koulunkäyntiin ja opiskeluhoiltoon liittyviä lapsen oikeuksien sopimuksen artikloita ovat edellä mainittujen sopimuskohtien lisäksi myös muun muassa lapsen oikeus hänen hyvinvoinnilleen välttämättömään suojeluun ja huolenpitoon (3.2 artikla), lasten huolenpidosta vastaavien laitosten ja palvelujen velvoite noudattaa toimivaltaisten viranomaisten antamia määräyksiä (3.3 artikla), sananvapaus (13 artikla), ajatuksen-, omantunnon ja uskonnonvapaus (14 artikla), yksityisyyden suoja (16 artikla), suojelu kaikelta väkivallalta (19 artikla), vammaisten lasten

2 Perustuslaki (731/1999) <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>, yleissopimus lapsen oikeuksista (SopS 59-60/1991) https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1991/19910060/19910060_2, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (6/1976) <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1976/19760006>, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7-8/1876) https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1976/19760008/19760008_2, uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 7-8/2022) <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2002/20020080> ja Euroopan ihmisoikeussopimus (yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, SopS 63/1999) <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1999/19990063#idm45053757810512> ja yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (SopS 26-27/2016) https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2016/20160027/20160027_2.

oikeudet (23 artikla), oikeus terveyteen mukaan lukien oikeus terveystieteiden kasvatukseen (24 artikla), vähemmistöihin tai alkuperäiskansaan kuuluvien lasten oikeus omaan kulttuuriin, uskontoon ja kieleen (30 artikla) sekä lapsen oikeus lepoon, vapaa-aikaan, leikkiin, virkistystoimintaan ja kulttuuriin (31 artikla).

Perustuslain 16.1 §:ssä turvataan oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Opetusta on voitava saada ilman oppilaalle ja hänen huoltajilleen aiheuttamia kustannuksia. Opetuksen ohella myös välttämättömien opetusvälineiden, kuten oppikirjojen, on oltava maksuttomia. Maksuttomuus kattaa myös tarpeelliset koulukuljetukset ja riittävän ravinnon. 16 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaan oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Perusopetuksesta ja oppivelvollisuudesta säädetään perusopetuslaissa (628/1998).

Perustuslain 16.2 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Perusopetuksenkin kouluverkon muutoksilla voi olla vaikutuksia tämän säännöksen toteutumiseen vapaa-ajan toiminnan osalta, esimerkiksi lapsen mahdollisuuksiin osallistua koululaisten aamu- ja iltapäivätoimintaan tai harrastustoimintaan.

Opetukseen, kouluun, koulunkäyntiin ja opiskeluhuoltoon koskevaan päätöksentekoon liittyviä muita perusoikeussäännöksiä ovat esimerkiksi yhdenvertaisuutta koskevat säännökset (6 §) mukaan lukien lasten oikeus saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti (6.3 §), oikeus koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (7 §), yksityiselämän suoja (10 §), uskonnon ja omantunnon vapaus (11 §), mahdollisuus osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon (14.4 §), oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (17 §), oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin (19.3 §), perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien tukeminen lapsen hyvinvoinnin ja yksilöllisen kasvun turvaamisessa (19.3 §) sekä oikeus terveelliseen ympäristöön (20.2 §).

Lapsen edun ensisijaisuus

Lapsen edun ensisijaisuus on keskeinen lapsioikeudellinen periaate. Se on kirjattu sekä kansalliseen että kansainväliseen lainsäädäntöön. Lapsen etu saa sisältönsä lapsen oikeuksista ja tarpeista. Lasta koskevilla ratkaisuilla on pyrittävä lapsen oikeuksien mahdollisimman täysimääräiseen toteutumiseen. Lapsilla tarkoitetaan alle 18-vuotiaita henkilöitä. Lapsen edun ensisijaisuuden periaate velvoittaa ottamaan päätöksenteossa huomioon kaikki lapselle kuuluvat oikeudet, jotka liittyvät tarkasteltavaan asiaan (Lapsen oikeuksien komitea 2013 ja Hakalehto 2018, 50–54).

Lapsen edun ensisijaisuus on yksi lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 59–60/1991; myöhemmin lapsen oikeuksien sopimus) neljästä yleisperiaatteesta.³ Sopimuksen 3 artiklan 1 kappaleen mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallinto- viranomaisien tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava

³ Muut yleisperiaatteet ovat syrjimättömyys (2 artikla), oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen (6 artikla) sekä lapsen oikeus tulla kuuluksi ja hänen näkemystensä kunnioittaminen (12 artikla).

huomioon lapsen etu. Sopimuksen 18 artiklan 1 kappaleen mukaan lapsen edun on määrättävä myös lapsen vanhempien ja huoltajien toimintaa. Sopimuksen täytäntöönpanoa valvovan YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen edun käsitteellä on tarkoitus varmistaa lapsen oikeuksien sopimuksessa tunnustettujen oikeuksien täysimääräinen ja tehokas nauttiminen sekä lapsen kokonaisvaltainen kehitys.⁴

Lapsen edun sisällön lähtökohtana ovat lapsen oikeudet ja niiden mahdollisimman täysimääräinen toteuttaminen. Lapsen oikeuksien sopimus ei anna yksiselitteisiä ratkaisuja tai konkreettisia määrittelyjä lapsen edun sisältöön, vaan sen arviointi on tilannekohtaista. Keskeistä on, että päätöksentekijä kykenee osoittamaan suorittaneensa arviointia ja harkintaa siitä, kuinka hänen tekemänsä ratkaisu parhaiten toteuttaa lasten etuja. Lapsen etu saa sisältönsä lasten oikeuksista ja tarpeista.

YK:n lapsen oikeuksien komitea korostaa ilmaisun ”julkinen tai yksityinen sosiaalihuolto” laajaa tulkintaa. Komitean mukaan ilmaisulla tarkoitetaan kaikkia laitoksia, joiden toiminnalla ja päätöksillä on vaikutus lapsiin ja heidän oikeuksiensa toteutumiseen. Näitä ovat sekä instituutiot, jotka liittyvät taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin, kuten huolenpitoon, terveyteen, ympäristöön, koulutukseen, yritystoimintaan, vapaa-aikaan ja leikkiin sekä kansalaisoikeuksiin ja -vapauksiin liittyvät instituutiot, joiden toiminta liittyy esimerkiksi väestön rekisteröintiin ja kaikenlaiselta väkivallalta suojeluun. Näin ollen opetus, koulu, koulunkäynti ja oppilashuolto kuuluvat ilmaisun piiriin. Ilmaisulla ”hallintoviranomaiset” tarkoitetaan hallinnon kaikilla tasoilla toimivia viranomaisia, jotka tekevät päätöksiä, joihin kuuluvat esimerkiksi koulutusta, huolenpitoa, terveyttä, ympäristöä, asumisoloja tai suojelua. Kunnan hallintoviranomaisen on kaikissa lapsia koskevissa asioissa otettava lapsen etu huomioon ensisijaisena harkintaperusteena. Tämä koskee myös kouluverkon muutoksia koskevia päätöksiä.

Lapsen edun ensisijaisuus on sisällytetty yhä laajemmin myös kansalliseen lainsäädäntöön. Perusopetuslakiin (628/1998) on sisällytetty 1.8.2022 lähtien lapsen edun ensisijaisuuden periaate (3 a §).⁵ Säännöksen mukaan perusopetusta suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. Lapsen edun ensisijaisuus on koko perusopetuksen järjestämisen ja toteuttamisen läpileikkaava oikeusperiaate. Lapsen edun ensisijaisuuden vaatimuksen sisällyttäminen osaksi kansallista koulutuslainsäädäntöä tekee aiempaa näkyvämmäksi periaatteen oikeudellisen velvoittavuuden opetusta ja koulua koskevassa päätöksenteossa ja toiminnassa.

4 YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon.

5 YK:n lapsen oikeuksien komitea oli kehottanut Suomea varmistamaan, että lapsen edun periaate otetaan asianmukaisesti huomioon lainsäädännössä, hallinnossa sekä kaikissa lapsia koskevissa ja lapsiin vaikuttavissa päätöksissä ja toiminnoissa sekä sisällyttämään lapsen edun lapsia koskevaan lainsäädäntöön laajana käsitteenä, joka perustuu lapsen oikeuksien sopimuksen koko sisältöön. Perusopetuslain lisäksi lapsen edun ensisijaisuuden vaatimus sisällytettiin 1.8.2022 lukien myös lukiolakiin (2 §:n 2 momenttiin) ja ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin (2 §:n 2 momenttiin): ”Koulutusta alle 18-vuotiaalle opiskelijalle suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu.” Varhaiskasvatuslakiin lapsen edun ensisijaisuus oli sisällytetty jo aiemmin. Varhaiskasvatuslain (540/2018) 4 §:n mukaan varhaiskasvatusta suunniteltaessa, järjestettäessä tai tuotettaessa ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. Lapsen edun ensisijaisuus on sisällytetty myös muun muassa lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettuun lakiin (361/1983), sosiaalihuoltolakiin (1301/2014), lastensuojelulakiin (417/2007) ja ulkomaalaislakiin (301/2004).

Lapsen etu on selvitettävä ja arvioitava sekä yksittäisen lapsen (yksittäinen oppilas), lapsiryhmän (esimerkiksi tietyn koulun oppilaat) ja yleisesti lasten (esimerkiksi kunnan kaikki lapset) kannalta tapaus- ja tilannekohtaisesti. Lapsivaikutusten arviointi on väline lasten etujen selvittämiseen lapsiryhmiä ja yleisesti lapsia koskevilla asioilla. Lapsivaikutusten arviointia käsitellään luvussa 6.

YK:n lapsen oikeuksien komitea korostaa, että lapsen etu on samaan aikaan aineellisen oikeuden säännös, perustavanlaatuinen tulkintaperiaate sekä menettelysääntö. Lapsen etu on siten suoraan yksittäisessä tilanteessa sovellettava oikeus, johon voidaan tarvittaessa vedota muutoksenhaussa. Toiseksi, mikäli lain säännöstä voidaan tulkita useammalla kuin yhdellä tavalla, tulisi valita se tulkinta, joka palvelee tehokkaimmin lapsen etua. Kolmanneksi lapsen etu menettelysääntönä tarkoittaa, että lapsen etua määriteltäessä on tuotava esiin, mitä tekijöitä lapsen etua arvioitaessa on otettu huomioon ja miten lapsen etua on punnittu asiaan vaikuttavia muita seikkoja vasten.

Lapsen oikeuksien komitea painottaa lapsen edun ensisijaisuuden ja lapsen kuulemisen välistä yhteyttä.⁶ Komitea on painottanut sitä, ettei lapsen edun voida katsoa täysimääräisesti toteutuvan, mikäli lapsi ei tule asianmukaisesti kuulluksi. Lapsia on kuultava siten, että se on heille mielekästä. Kuuleminen ei saa olla näennäistä, vaan aito tiedonhankinnan väline. Lapsen oikeuksien komitea on antanut yleiskommentin lapsen oikeudesta tulla kuulluksi. Yleiskommenttia on syytä hyödyntää myös kouluverkon muutosta koskevilla kuulemisilla.⁷

⁶ Ks. YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 12 (2009) Lapsen oikeus tulla kuulluksi, kohdat 70–74 ja YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon, kohdat 43–45 ja 53–54.

⁷ Ks. YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 12 (2009) Lapsen oikeus tulla kuulluksi, esimerkiksi kohdat 132–134 lapsen kuulluksi tuleminen perusedellytyksistä.

Tilastollinen tarkastelu kouluverkon muutoksista ja elinvoima- vaikutuksista

4

4.1 Tilastollisen analyysin luokittelut

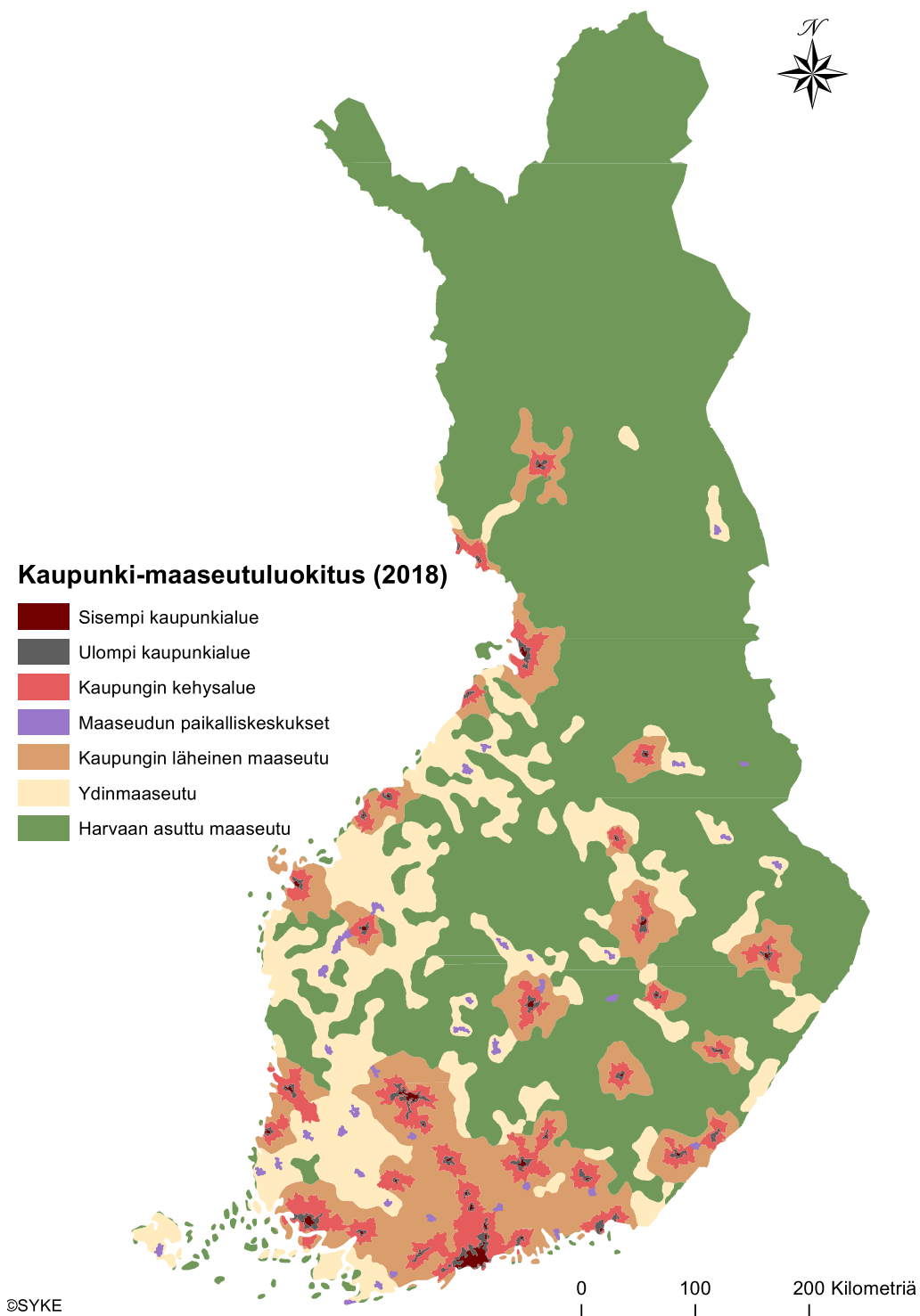
Tilastollisessa tarkastelussa analysoitiin kouluverkkomuutoksen yhteyttä aluekehitykseen ja elinvoimaan. Tilastollinen tarkastelu antaa kuvan siitä toimintaympäristöstä, jossa kouluverkkoa koskevia kysymyksiä tarkastellaan paikallisesti, alueellisesti ja valtakunnallisesti. Tilastotarkastelussa elinvoimaa käsiteltiin väestönkehityksen, taloudellisen kehityksen, kuntatalouden, koulutuksen sekä hyvinvoinnin näkökulmista. Elinvoiman tarkastelu perustuu pitkälti ”koviin” muuttujiin, sillä elinvoiman ”pehmeämpiä” muotoja, kuten yhteisöllisyyttä ja yleistä tyytyväisyyttä on huomattavasti haastavampi mitata tilastojen pohjalta. Osana elinvoiman määrittelyä tunnistettiin kuitenkin ilmiön moninaisuus sekä tästä seuraavat puutteet tilastotarkastelussa. Elinvoiman osatekijöitä ovat alueen väestöllinen vetovoima ja väestön rakenne, palveluiden tuottaminen, talouskasvu, yhteisöllisyys ja sopeutumiskyky ympäristöön.

Taulukko 3. havainnollistaa alueiden elinvoiman määritelmää ja elinvoiman osatekijöiden tarkastelua. Elinvoiman määrittelystä on tarkemmin luvussa 3. sekä liitteenä olevassa tilastollisen tarkastelun raportissa. Raportissa on analysoitu kouluverkon ja elinvoiman yhteyttä paikallisella, alueellisella ja valtakunnan tasolla (LIITE 2).

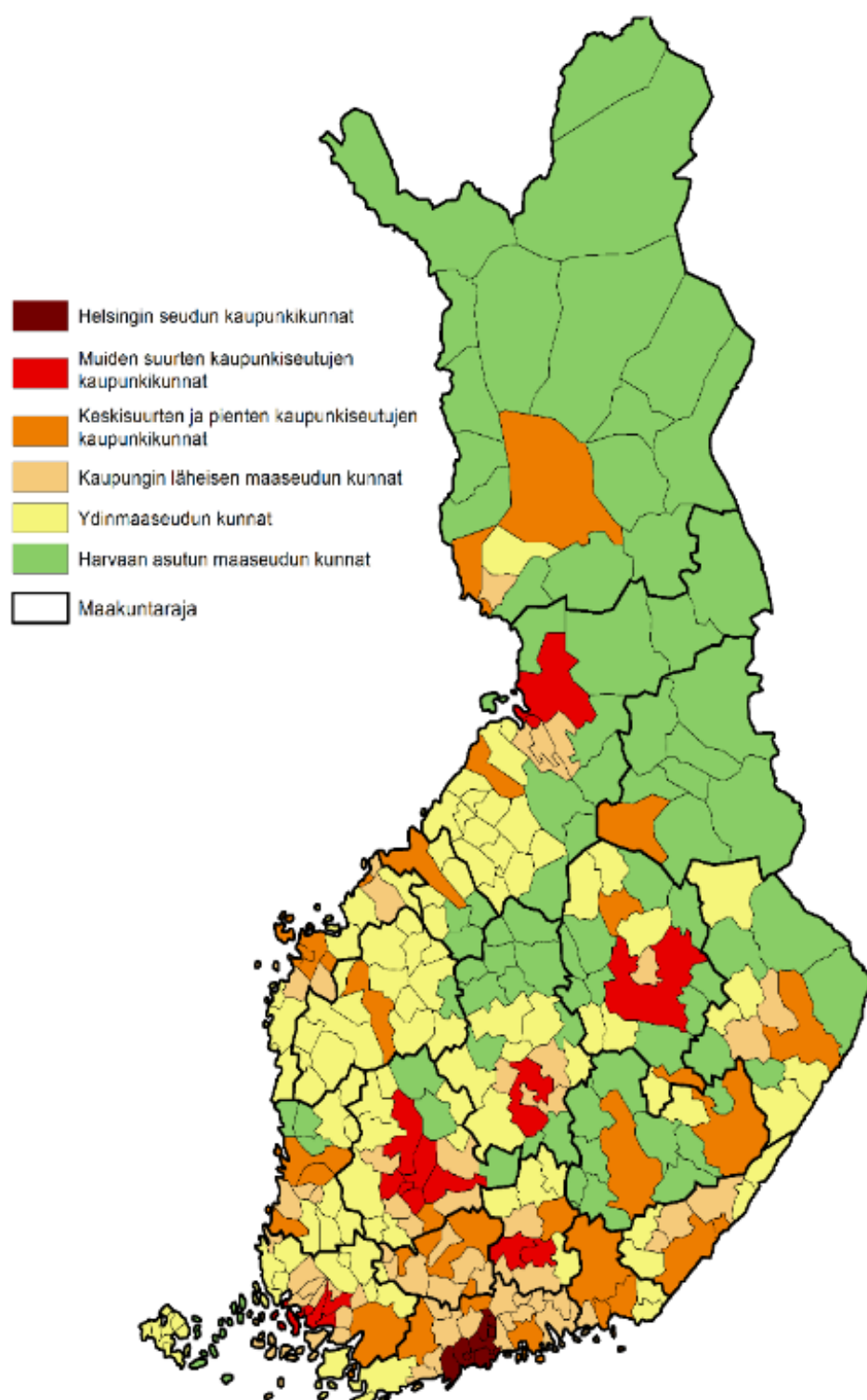
TAULUKKO 3. Elinvoiman osatekijät tilastollisessa tarkastelussa

Elinvoiman osatekijöitä	Alueiden resurssit	Elinvoiman ja resurssin mittaaminen
Väestöllinen vetovoima	Väestö	Väestön muutoksen osatekijät, väestön rakenteet, väestön ikäsuhde, väestöllinen huoltosuhde, (kaavoitus)
Talouskasvu	Talouden tuotannon tekijät	Työikäinen väestö, työpaikat, avoimet työpaikat, työllisyys, työttömyys, yrityskanta, (yritysten toimipaikat), (yritysten liikevaihto), koulutusrakenne, taloudellinen tuottavuus, alueen bkt, investoinnit alueelle
Kuntatalous	Kunnallistalous (alueen ollessa kunta)	Tulot ja menot, taloudellinen huoltosuhde
Toimintaympäristö	Elinkeinorakenne, osaaminen sekä koulutuslaitokset ja -palvelut, alueen infrastruktuuri ja instituutiot	Toimialarakenne, yrittäjien osuus, talouden sektoreiden osuudet, koulutusrakenne, koulutuslaitokset, kilpailukyvyn mittarit (esim. yksikkötyökustannus), (väestön tiheys), etäisyys suuriin keskuksiin, (TKI-toiminta)
Yhteisöllisyys	Organisaatioiden vuorovaikutusalustat, päätöksenteon demokratisointi	(Kunnan toimijoiden (yritykset, järjestöt, vuorovaikutuksen alustat), (tuloerot (GIN-kerroin), (vaalien äänestysprosentit)

Maaseutua tarkasteltiin ensisijaisesti Suomen ympäristökeskuksen kaupunki-maaseutu-luokituksen pohjalta sekä tämän pohjalta tehdyn kuntatason yleistymisen avulla (kartat 1 ja 2). Tarkastelussa maaseutu mielletään moninaiseksi ja osin epäyhtenäiseksi alueeksi tai alueiksi, jota SYKE:n kaupunkiluokitus kuvaa suhteellisen hyvin jakamalla maaseudun erityyppisiksi maaseutualueiksi. Saaristoalueet määritettiin saaristokuntien ja saaristo-osakuntien perusteella. Maaseutualueet jaettiin arvioinnissa kaupungin läheisen maaseudun kuntiin, ydinmaaseudun kuntiin, harvaan asutun maaseudun kuntiin ja saaristoalueisiin. Saaristokunnissa saaristomaisuus vaikuttaa merkittävästi koulutuspalveluiden järjestämiseen. Kaiken kaikkiaan maaseutu- ja saaristoalueisiin luettiin tässä arvioinnissa 235 kuntaa. Nämä kunnat muodostivat itsearviointikyselyn kohdejoukon.



KARTTA 1. Suomen ympäristökeskuksen kaupunki-maaseutu -luokitus. Lähde: Suomen ympäristökeskus, YKR



KARTTA 2. Suomen ympäristökeskuksen kaupunki–maaseutuluokituksen kuntatason yleistys.
Lähde: Suomen ympäristökeskus, YKR

Kouluverkkomuutosten elinvoimavaikutuksia tarkasteltiin maaseutukunnissa luokittelemalla kaikki kunnat viiteen luokkaan vuosien 2010–2019 ja 2000–2009 kouluverkkomuutoksen voimakkuuden mukaan. Luokat mukailevat Tantarimäen & Törhösen vuoden 2016 artikkelin ”Kouluverkkomuutokset ARTTU2- kunnissa 2000-luvulla” luokittelua, mutta luokitusta on laajennettu tässä tarkastelussa. Kouluverkkomuutoksen suuruuden mukana kunnat ryhmittäytyivät vähäisen verkkomuutoksen, keski-suuren kouluverkkomuutoksen, suuren kouluverkkomuutoksen ja erittäin suuren kouluverkkomuutoksen kuntiin sekä yhden koulun kunniksi sen mukaan, miten paljon kouluverkko on supistunut. Taulukosta 4. näkee kunkin kouluverkkomuutoksen suuruuden ja kuntien lukumäärän kussakin ryhmässä.

TAULUKKO 4. Kouluverkkomuutoksen voimakkuutta kuvaava kuntien ryhmittely

Ryhmä	Ryhmän kriteerit	Kunnat ryhmässä
Vähäisen kouluverkkomuutoksen kunnat	Kunnassa on enemmän kuin yksi koulu vuonna 2010. Kouluverkko supistui alle 20 % vuosien 2010–2020 aikana	95 kuntaa
Keski-suuren kouluverkkomuutoksen kunnat	Kunnassa on enemmän kuin yksi koulu vuonna 2010. Kouluverkko supistui 20–39,9 % vuosien 2010–2020 aikana	84 kuntaa
Suuren kouluverkkomuutoksen kunnat	Kunnassa on enemmän kuin yksi koulu vuonna 2010. Kouluverkko supistui 40–50,1 % vuosien 2010–2020 aikana*	50 kuntaa
Erittäin suuren kouluverkkomuutoksen kunnat	Kunnassa on enemmän kuin yksi koulu vuonna 2010. Kouluverkko supistui yli 50,1 % vuosien 2010–2020 aikana*	44 kuntaa
Yhden koulun kunnat**	Kunnassa on vain yksi koulu vuonna 2010	20 kuntaa

Lähde: Luokitus mukaillen Tantarimäki & Törhönen 2016; kouluverkkomuutokset: Tilastokeskus, erillisaineisto

*Suuren ja erittäin suuren kouluverkkomuutoksen ryhmien raja on tarkoituksella asetettu 50,1 prosentin kohdalle, jotta kunnat, joissa kouluverkko supistui kahdesta yhteen ajanjakson aikana sijoittuvat suuren kouluverkkomuutoksen ryhmään (muutos -50 %).

**Yhden koulun kunnat perustuvat vuoden 2010 (tarkastelun ensimmäinen vuosi) kouluverkkoon. Kunta ei siirry yhden koulun kunnat -ryhmään vaikka kuntaan jäisi vain yksi koulu 2010-luvun kehityksen seurauksena.

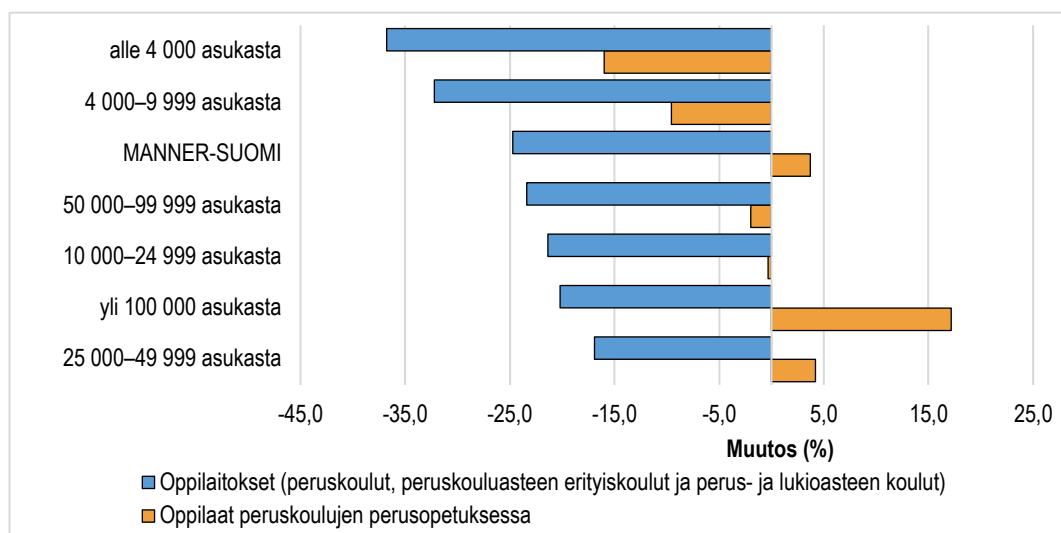
4.2 Kouluverkon ja oppilaiden määrän kehitys

Osana tilastollista analyysia tarkasteltiin Suomen kouluverkon kehitystä vuosien 2010–2020 aikana myös erikseen tilatulla paikkatietoaineistolla, joka sisältää kaikkien koulujen sijainnin vuositasolla. Tuona aikana oppilasmäärä kasvoi Manner-Suomessa 3,7 %, mutta peruskoulujen määrä laski tasaisesti. Vuonna 2010 peruskouluja oli 2762 ja vuonna 2020 niiden määrä oli enää 2 105.

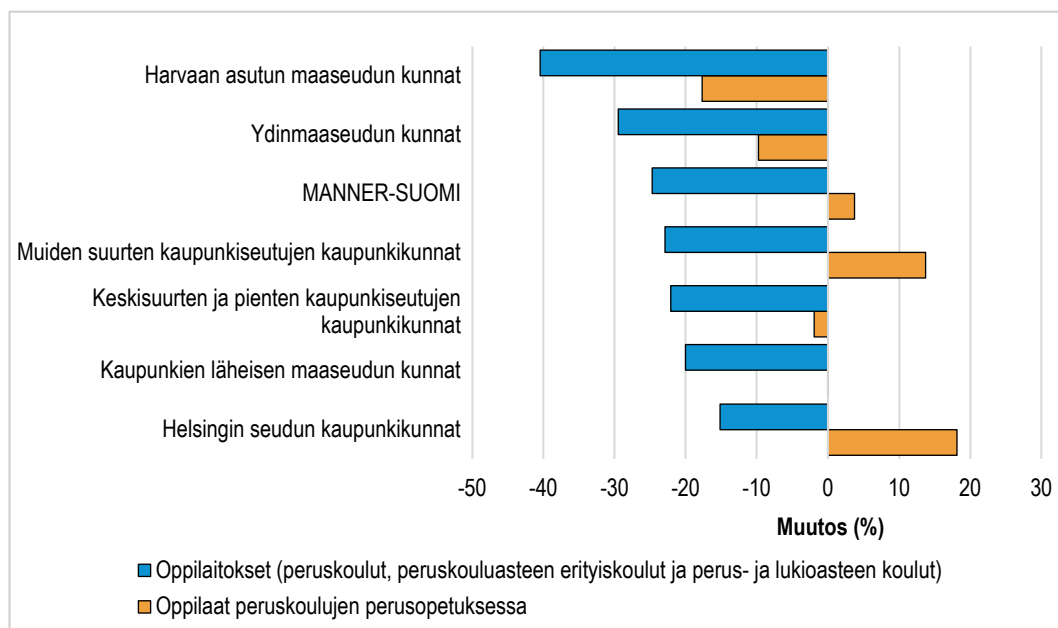
Tarkastelu osoittaa, että peruskoulujen määrä väheni noin neljänneksellä (657 koulua) 2010-luvun aikana. Ajanjakson aikana perustettiin 60 koulua ja lakkautettiin 702 koulua. Suhteellisesti tarkasteltuna koulujen määrä laski erityisen voimakkaasti pienissä kunnissa. Maltillisinta muutos oli keskisuurissa kaupungeissa (25 000–49 999 asukasta). Suurissakin kaupungeissa (mm. Helsingissä) koulujen määrä väheni merkittävästi, mutta niissä oppilasmäärät kasvoivat voimakkaasti. Eniten koulut vähenivät vuosikymmenen puolessa välissä. Vuonna 2015 lakkautettiin 123 koulua. Peruskoulujen määrän väheneminen on jatkunut, sillä vuonna 2021 peruskouluja oli 45 vähemmän kuin edellisellä vuonna.

Vaikka peruskoulun oppilaiden määrä kasvoi noin 20 000 henkilöllä vuosien 2010–2019 aikana, olivat kouluverkkomuutokset hyvin merkittäviä, mikä näkyy kuvioista 1. ja 2. Kouluja lakkautettiin 2010-luvulla etenkin ydinmaaseudulla, jossa lakkautettiin 168 koulua. Myös muilla maaseutualueilla olivat lakkautukset merkittäviä, sillä kaupungin läheisellä maaseudulla lakkautettiin 118 koulua ja harvaan asutulla maaseudulla 110 koulua. Maaseutualueista paikalliskeskuksissa lakkautettiin suhteellisen vähän kouluja (36). Lakkautukset kohdistuivat eniten pieniin kouluihin, joiden oppilasmäärä oli keskimäärin 98 oppilasta. Vuosittain on perustettu noin 3–6 koulua. Perustetuissa kouluissa oli keskimäärin 286 oppilasta.

Yhteenvedon voi todeta, että peruskoulujen määrä väheni kaikissa Manner-Suomen kunnissa. Koulujen lakkautuksista tehtiin 61 % maaseutualueilla ja uusista kouluista 70 % perustettiin kaupunkialueille. Kouluja lakkautettiin etenkin ydinmaaseudulta. Erityisen paljon kouluja lakkautettiin pienissä alle 4 000 asukkaan kunnissa sekä suhteellisen pienissä 4 000–9 000 asukkaan kunnissa. Yli 100 000 asukkaan kaupungeissakin 2010-luvulla kouluverkko supistui yli 15 prosentilla, vaikka oppilaiden määrä kasvoi näissä kunnissa voimakkaasti samaan aikaan. Kouluverkon supistuminen koskettaa siis kaikkia Suomen alueita ja lähes kaikkia kuntia.



KUVIO 1. Kouluverkkomuutos kunnan koon mukaan. Lähde: Tilastokeskus Kaupunki- ja seutuindikaattorit.



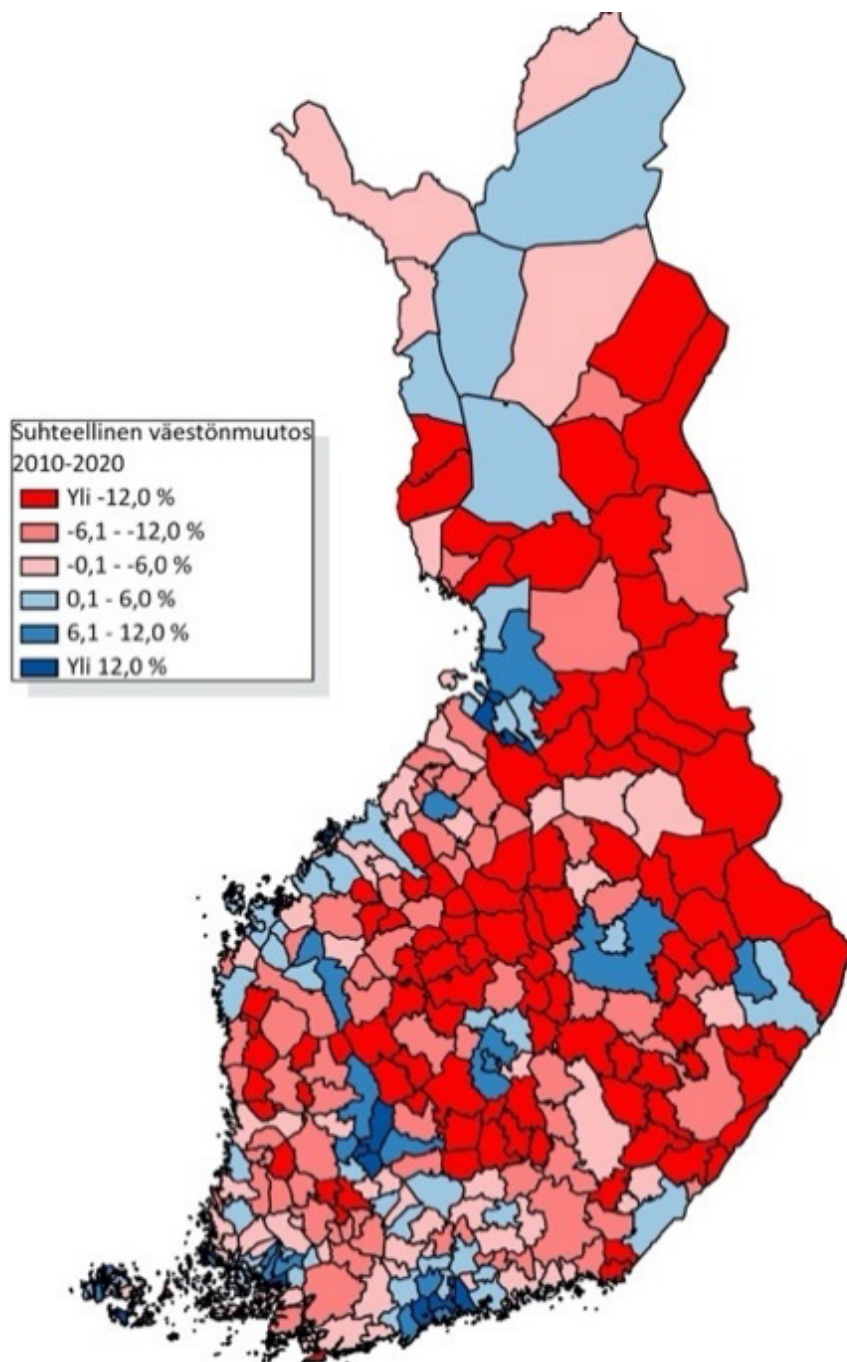
KUVIO 2. Kouluverkko muutos kuntatyyppin mukaan. Lähde: Tilastokeskus Kaupunki- ja seutuindikaattorit

4.3 Kuntien ja alueiden elinvoiman erot

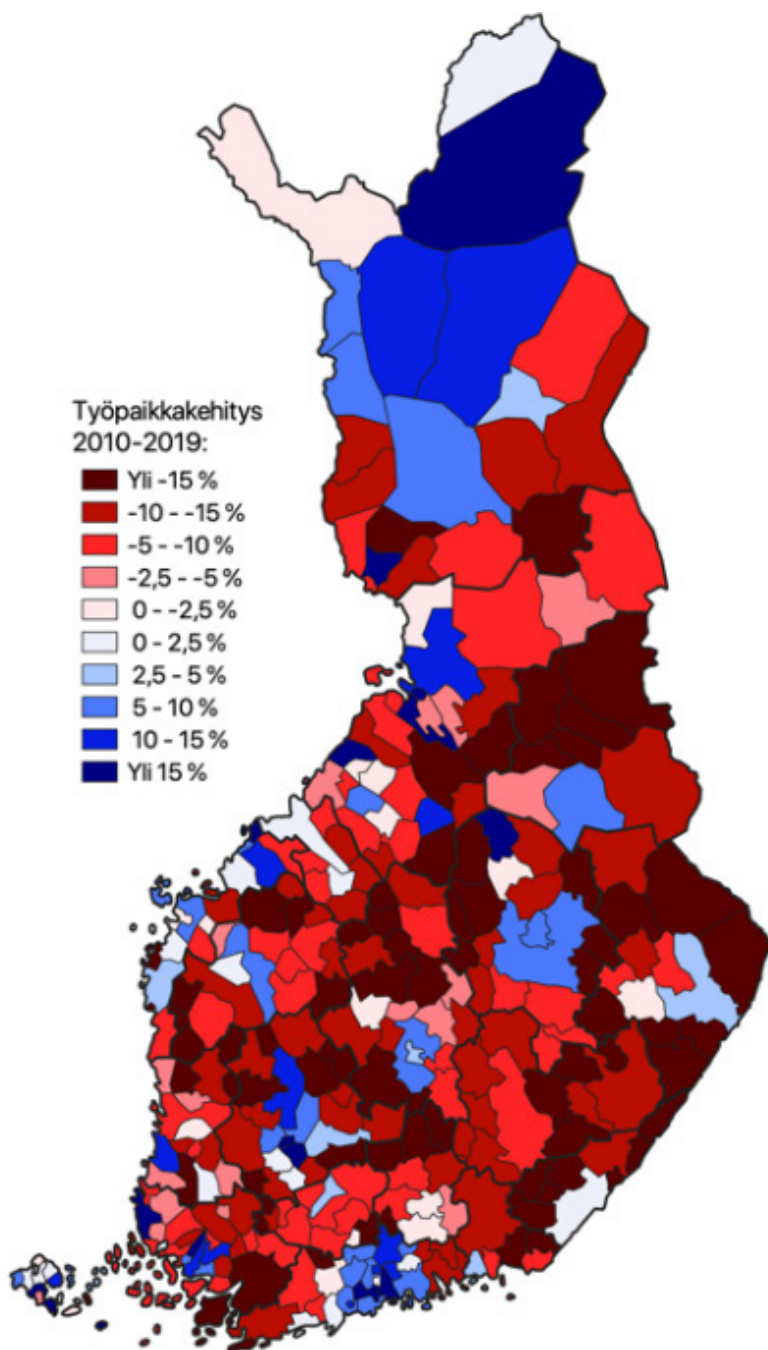
Suomen elinvoiman kehityskuva oli voimakkaasti eriytynyt 2000-luvulla ja etenkin 2010-luvulla. Erityisesti väestönkehityksen erot olivat suuria. Väestö kasvoi voimakkaasti suurimmilla kaupunkiseuduilla ja näiden työmarkkinoihin sitoutuneissa kunnissa ja väheni erityisesti suurten työmarkkina-alueiden ulkopuolisissa maaseutukunnissa (kartta 3.). Väestön supistumista selittävät etenkin nuorten ryhmissä kärsityt muuttotappiot sekä negatiivinen luonnollinen väestönlisäys, mitä syntyvyyden lasku on voimistanut. Työpaikkojen ja työllisten määrän kehitys oli vastaavasti polarisoitunutta (kartta 4.). Toisaalta suurimmassa osassa maaseutualueita työllisyysaste vahvistui ja verotulot kasvoivat 2000- ja 2010-luvuilla. Myös väestön koulutustaso on noussut lähes kaikissa kunnissa. Maaseutu ei ole kehitykseltään yhtenäinen alue. Etenkin kaupungin läheisellä maaseudulla elinvoiman kehitys oli vahvaa, kun taas harvaan asutun maaseudun tila oli erityisen haastava. Lasten ja nuorten hyvinvointia tarkasteltaessa merkittävä havainto on lastensuojelumenojen voimakas kasvu maaseutualueilla. Tämän tilastoaineiston käyttöön liittyy kuitenkin puutteellisuksia muun muassa luottamuksellisten tietojen vuoksi. Liitteenä olevassa tilastollisen tarkastelun raportissa on lastensuojelumenojen kehitystä ja muiden ns. pehmeän elinvoiman mittareiden käyttömahdollisuuksia pohdittu tarkemmin.

Maaseutua yhdistävä ilmiö 2000-luvulla oli väestön keskittyminen. Yleisesti väestö keskittyi suurimmille kaupunkiseuduille, mutta vastaavaa keskittymistä tapahtui myös pienemmässä mitta-kaavassa. Maakuntien sisällä väestö keskittyi maakuntakeskuksiin, pienempien alueiden sisällä

paikalliskeskuksiin. Maaseutukuntien sisällä väestö keskittyi voimakkaasti kohti kuntataajamia: keskustaajamien osuus väestöstä kasvoi lähes kaikissa maaseutukunnissa, haja-asutusalueiden tai kylien kustannuksella.



KARTTA 3. Väestönkehitys 2010–2020 kunnittain. Lähde: Tilastokeskus, Statfin: väestörakenne



KARTTA 4. Kunnittainen työpaikkakehitys 2010–2019. Lähde: Tilastokeskus, Statfin: työssäkäynti

4.4 Kouluverkkomuutosten ja elinvoiman kehityksen yhteys

2010-luvun väestönkehitys oli merkittävästi vahvempaa maaseutumaaisissa kunnissa, joissa kouluverkkomuutokset olivat maltillisempia (väestö ei välttämättä kasvanut, mutta väestön väheneminen oli maltillisempaa). Erityisesti kunnat, joissa kouluverkko supistui alle 20 prosentilla kehittyivät huomattavasti vahvemmin kuin kunnat, joissa kouluverkko supistui voimakkaammin. Ero on vielä suurempi, kun tarkastellaan vain peruskouluikäisen väestön kehitystä. Kouluverkkomuutosluokat koostuvat kuitenkin erilaisista kunnista ja lähtötason erot ovat suuria: maltillisia kouluverkkomuutoksia tehneissä kunnissa väestönkehityksen tila oli jo ennestään merkittävästi vahvempi kuin radikaalimpia muutoksia tehneissä kunnissa.

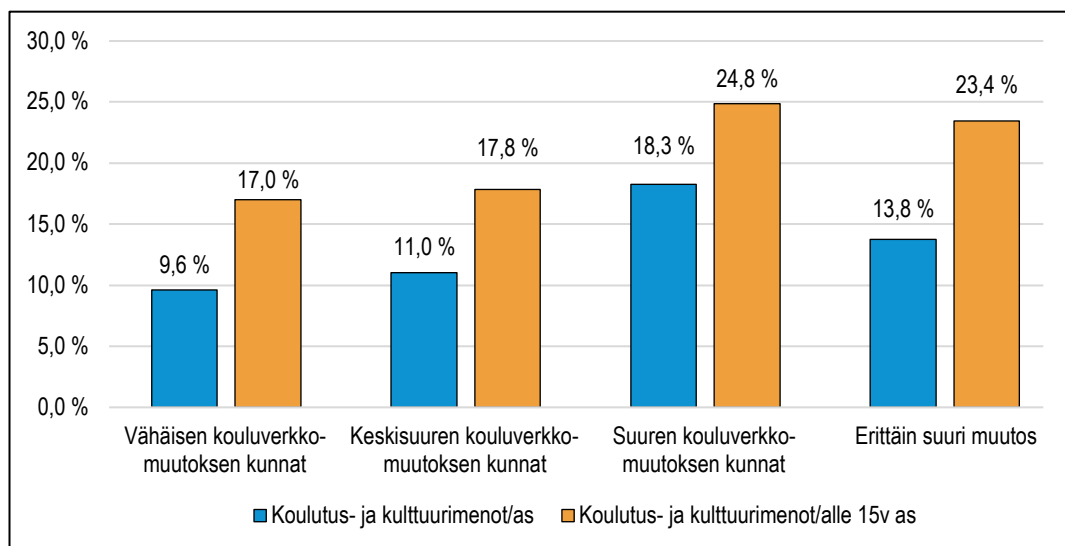
Muuttoliikkeen tarkastelu antaa viitteitä merkittävien kouluverkkomuutosten negatiivista vaikutuksista väestönkehitykseen. Lähtömuuttojen määrä oli merkittävästi korkeammalla tasolla koko 2010-luvun ajan maaseutumaaisissa kunnissa, joissa oli tehty suuria tai erittäin suuria kouluverkkomuutoksia vuosien 2000–2009 aikana. Lähtömuuttojen määrä kasvoi näissä kunnissa merkittävästi maltillisempia muutoksia tehneitä kuntia voimakkaammin. Lähtömuuttojen suuri ja kasvava määrä selittää radikaaleja kouluverkkomuutoksia tehneiden kuntien heikompaa väestönkehitystä 2010-luvulla. Tulomuutoissa vastaavaa yhteyttä ei havaittu.

Tarkastelussa oletettiin hypoteettisesti väestön keskittyvän voimakkaammin keskustaajamiin maaseutumaaisissa kunnissa, joissa kouluverkkomuutokset olivat suurempia. Näin ei 2010-luvulla kuitenkaan käynyt, vaan keskustaajaman osuus koko väestöstä kasvoi suhteellisen tasaisesti eri kouluverkkomuutosluokissa. Suuria kouluverkkomuutoksia tehneissä kunnissa keskustaajamassa asuvan väestön osuus oli kuitenkin lähtötasoltaan matalampi kuin maltillisia muutoksia tehneissä kunnissa.

Työllisyyttä ja työpaikkakehitystä kuvaavien muuttujien näkökulmasta kehitys on hyvin vastaavaa kuin väestönkehityksen muuttujien tuottama kuva. Radikaaleja kouluverkkomuutoksia tehneissä kunnissa työpaikkakehitys ja työllisen työvoiman kehitys oli merkittävästi heikompaa kuin maltillisia kouluverkko-muutoksia tehneissä kunnissa. Lähtötasoerot ovat kuitenkin huomattavan suuria: esimerkiksi työllisyysaste oli huomattavasti matalampi 2000-luvun ja 2010-luvun alussa kunnissa, jotka tekivät huomattavia kouluverkkomuutoksia seuraavan kymmenen vuoden aikana.

Asukasta kohden laskettujen kunnallisverojen kehityksessä ei taas ole selkeitä eroja kouluverkkomuutos-luokkien välillä: muutoksen suuruudesta huolimatta asukasta kohden lasketut verotulot kasvoivat maaseutumaaisissa kunnissa. Absoluuttiset kunnallisverotulot kasvoivat voimakkaammin maltillisia muutoksia tehneissä maaseutukunnissa, sillä näissä kunnissa väestö supistui merkittävästi vähemmän.

Vaikka kouluverkkomuutoksia perustellaan usein koulutusmenojen kasvun hillitsemisellä, koulutusmenot kasvoivat asukasta tai alle 15-vuotiaita asukkaita kohden laskettuna maltillisimmin vain vähäisiä kouluverkkomuutoksia tehneissä maaseutukunnissa (kuvio 3). Suuria tai erittäin suuria kouluverkkomuutoksia tehneissä kunnissa menot kasvoivat merkittävästi voimakkaammin etenkin lasta kohden laskettuna. Lastensuojelun menojen kehityksessä ei sen sijaan havaittu yhteyttä kouluverkkomuutoksen suuruuteen, suuria lähtötason eroja lukuun ottamatta.



KUVIO 3. Koulutus- ja kulttuurimenojen muutokset vuosien 2000–2009 kouluverkkomuutos -luokkien perusteella maaseutumaaisissa kunnissa vuosien 2015–2020 aikana asukasta kohden ja alle 15-vuotiaasta asukasta kohden laskettuna. Lähde: Tilastokeskus: Kuntien taloustiedot. Aineiston luokittelu: MDI

4.5 Syventävä tapauskuntatarkastelu

Yleistä tilastollista analyysia jatkettiin kuuden tapauskunnan syvennetyllä tarkastelulla. Tapauskunnat edustavat erityyppisiä maaseutu- ja saaristokuntia eri puolelta maata. Niiden kouluverkko on eri tavoin keskittynyt ja niissä on tehty huomattavia kouluverkon muutoksia. Osassa kunnista oli monipuolinen kielirakenne. Tapauskuntien tarkastelu mahdollisti kouluverkkomuutosten vaikutusten tutkimisen kunkin kunnan omasta toimintaympäristöstä käsin. Lisäksi tapauskunnissa oli mahdollista tarkastella kuntien sisällä tapahtuvia kouluverkkomuutosten vaikutuksia. Tapauskunnat olivat: 1. saaristokunta, 2. kaksikielinen ydinmaaseudun kunta, 3. kaupungin läheinen maaseutukunta, 4. voimakkaasti supistuva harvaan asutun maaseudun kunta, 5. merkittävän kouluverkkomuutoksen ydinmaaseudun kunta ja 6. harvaan asutun maaseudun kunta. Jokaisesta kunnasta laadittiin syventävä tilastollinen tarkastelu, joka lähetettiin kyseisen kunnan käyttöön, mutta niitä ei julkaista eikä tapauskuntia nimetä raportissa. Tapauskuntien tilanteen analysointi on kuvattu liitteenä olevassa tilastollisessa raportissa tarkemmin (LIITE 2).

Syvennetty analyysi korosti kouluverkkomuutosten toteutuksen ja vaikutusten paikkasidonaisuutta: koulujen lakkautusten suorat elinvoimavaikutukset ovat hyvin vaihtelevia ja tapauskohtaisia. Osassa kuntia väestönkehitys heikkeni merkittävästi koulujen lakkautuksen jälkeen lakkautuksen kohdealueella, osassa taas mitään vaikutusta ei havaittu. Koulujen lakkautusten

vaikutus vaikuttaa olevan hyvin vahvasti sidoksissa kunnan ja kohdealueen toimintaympäristöön, muuhun kouluverkkoon, kunnan ja alueen väestönkehityksen muodostumiseen sekä mahdollisiin muihin tekijöihin.

Tapauskunnissa, joissa koulujen lakkautus heikensi väestönkehitystä, heikentynyt kehitys paikantui alle 15-vuotiaiden ja 25–49-vuotiaiden ikäryhmiin. Tällä on negatiivinen vaikutus pidemmän ajanjakson aikana laajemman elinvoiman kehitykseen. Lisäksi kehitys eriyttää entisestään kuntien sisäisiä, jo ennestään suuria eroja. Syventävä analyysi tukee selvästi yleisen analyysin löydöstä elinvoiman haasteellisesta lähtötilasta: Tapauskuntien elinvoiman tila oli kuntatasolla hyvin vaihteleva, mutta koulujen lakkautukset kohdistuivat pääasiassa alueille, joiden kehitys oli jo ennen lakkautusta heikompaa tai merkittävästi heikompaa kuin koko kunnan kehitys.

4.6 Yhteenveto

Kouluverkkomuutosten elinvoimavaikutuksia maaseutu- ja saaristoalueilla tarkasteltiin kuvailevin menetelmin, joten yksiselitteisen syy-seuraussuhteen osoittaminen ei ole mahdollista. Tästä huolimatta tilastoanalyysi antaa viitteitä kouluverkkomuutosten negatiivisista elinvoimavaikutuksista, kuten lisääntyvästä lähtömuutosta, heikommasta työllisyys- ja työpaikkakehityksestä sekä koulutusmenojen odotettua heikommasta kehityksestä. Analyysi osoittaa myös selvästi haastavan tilanteen, jossa radikaaleja kouluverkkomuutoksia tehdään: lähes kaikilla elinvoiman mittareilla suuria kouluverkkomuutoksia tehneissä kunnissa elinvoiman tila on haastava, joka pakottaa kunnan toimimaan. Kouluverkkomuutokset eivät kuitenkaan näytä ratkaisevan elinvoiman haastavaa tilaa vaan pahimmillaan heikentävän tätä entisestään.

Syventävän analyysin perusteella kouluverkkoon tehdyt lakkautukset ovat osa eriytymisen dynamiikkaa: lakkautukset kohdistuvat jo ennestään heikosti kehittyneisiin alueisiin. Koulujen lakkautukset ovat osa supistumisen noidankehää, jossa heikosti kehittyvien alueiden palveluita leikataan, samalla sementoiden tulevaa heikkoa kehitystä. Sama noidankehä saattaa toistua myös kuntien tasolla, jossa heikosti kehittyvät kunnat joutuvat sopeuttamaan palveluitaan, eli heikentämään entisestään jo haasteellista vetovoimaansa ja elinvoimaansa. Analyysi ei kerro kouluverkon supistamisen olevan väärä tai oikea toimi, mutta korostaa tapauskohtaisen arvioinnin merkitystä. Analyysi ei kerro myöskään pehmeään elinvoimaan syntyvistä vaikutuksista, joita koulujen lakkautus saattaa rapauttaa, heikentäen myös tulevaa ”kovaa elinvoimaan”.

Kouluverkon kehitys maaseutu- ja saaristoalueilla

5

5.1 Koulutuksen järjestämisen lähtökohdat kunnissa

Kasvatuksessa, opetuksessa ja ohjauksessa sekä kaikessa koulun toiminnassa tulee aktiivisesti vahvistaa koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta. Kasvatus ja opetus tulee järjestää yhteistyössä kotien ja huoltajien kanssa siten, että jokainen oppilas saa oman kehitystasonsa ja tarpeidensa mukaista opetusta, ohjausta ja tukea ja siten, että se edistää oppilaiden tervettä kasvua ja kehitystä. Opetuksessa otetaan erityisesti huomioon sukupuolten väliset kasvun ja kehityksen erot. Oppilashuollon tulee edistää oppilaan fyysistä, psyykkistä ja sosiaalista terveyttä ja hyvinvointia ja siten turvata hyvän kasvun ja oppimisen sekä koulunkäynnin edellytykset. Koulun toimintakulttuurin ja oppimisympäristöjen tulee olla turvallisia ja terveellisiä, niissä tulee huomioida oppilaiden yksilölliset tarpeet, tukea yksilön ja yhteisön kasvua, oppimista ja vuorovaikutusta. (Valtioneuvoston asetus 422/2012 4 §.)

Voimassa olevan koulutuslainsäädännön mukaan kunta on vastuussa koulutuksen järjestämisestä, kehittämisestä ja kouluverkkoa koskevista päätöksistä, kuten koulujen lakkauttamisesta. Lakkauttamispäätöstä valmisteltaessa tulee ottaa huomioon perusopetuslain (628/1998) 6.1 §, jonka mukaan opetus tulee kunnassa järjestää siten, että oppilaiden matkat ovat mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämispaikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen.

Arvioinnin suunnitteluvaihe nosti esiin kouluverkon kehittämiseen liittyvät monet erilaiset teemat ja näkökulmat, jotka huomioitiin itsearviointikyselyn laatimisessa. Kiinnostuksen kohteena oli se, millainen kouluverkon ajankohtainen tila on maaseutu- ja saaristoalueilla.

5.2 Palveluiden järjestäminen maaseutu- ja saaristokunnissa

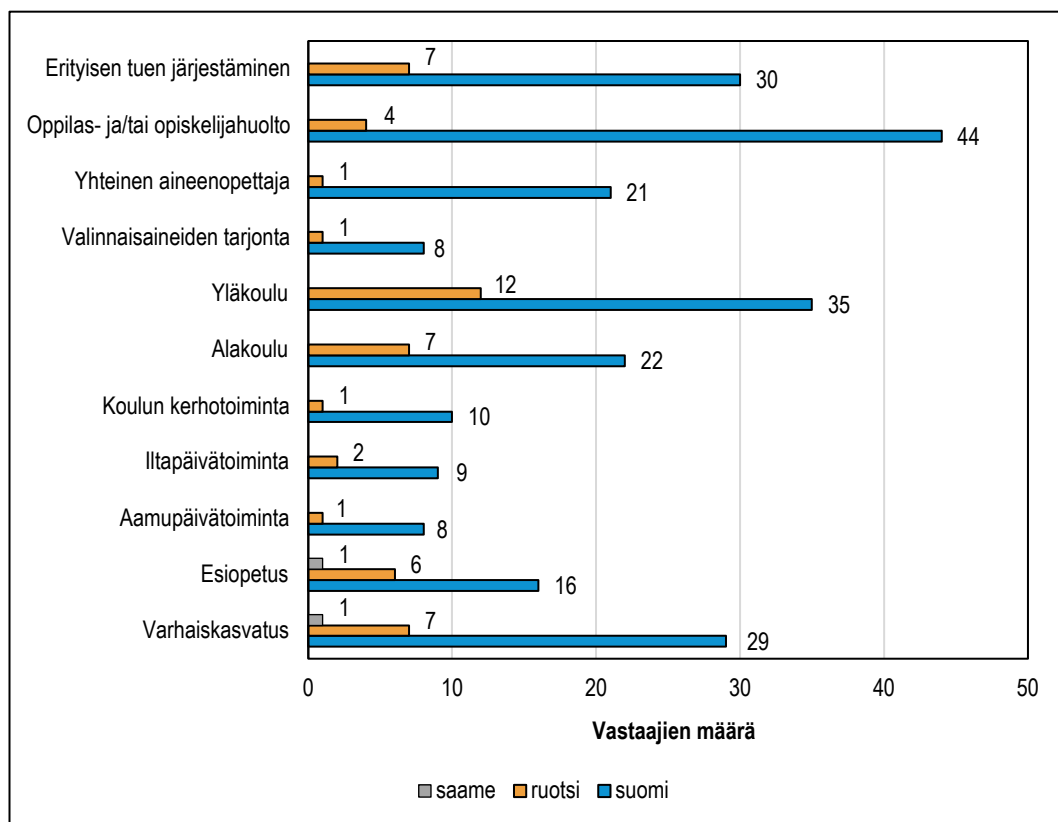
Kyselyyn vastanneita kuntia pyydettiin kertomaan taustatietoja tarjotuista palveluista eri kielillä. Vastaaajat (n = 103) tarjosivat niitä suurimmaksi osaksi suomen kielellä (TAULUKKO 5.)

TAULUKKO 5. Kyselyyn vastanneiden kuntien (n = 103) tarjoamat palvelut eri kielillä

	suomi	ruotsi	saame	ei järjestetä	Yhteensä
Varhaiskasvatus	101	13	2	0	103
Esiopetus	102	13	2	0	103
Aamupäivätoiminta	75	10	1	22	103
Iltapäivätoiminta	100	13	2	1	103
Koulun kerhotoiminta	99	10	2	4	103
Yhteensä	477	59	9	27	103

Kaikki vastaajat järjestivät varhaiskasvatusta ja esiopetusta suomeksi, ruotsiksi tai saameksi. Myös koululaisten iltapäivätoimintaa ja koulun kerhotoimintaa järjestivät lähes kaikki kunnat. Koulun kerhotoiminnan rinnalle on tullut myös harrastamisen Suomen mallin harrastukset, mutta ne eivät näytä syrjäyttäneen kerhoja. Aamutoimintaa ei järjestetty samassa laajuudessa kuin kerhoja. Vastaajista vajaa neljäsosa (22 kuntaa) ei järjestänyt ollenkaan aamutoimintaa.

Vastaajat tarjoavat paljon palveluita, mutta ne eroavat paljon sen perusteella, millä hinnalla toimintaa pystytään pitämään. Tilastollinen analyysi valottaa sitä, millaisessa toimintaympäristössä maaseutu- ja saaristoalueiden kunnat järjestävät näitä palveluita. Vaikka kulttuurimenot osin hankaloittavat vertailtavuutta varsinkin yli 15-vuotiaiden kohdalla, voimme tehdä vertailuja eri alueiden välillä. Erityisesti harvaan asutun maaseudun koulutusmenot ovat alle 15-vuotiaista väestöä kohden laskettuna huomattavan korkeat. Ryhmän kunnissa lasten ikäryhmät ovat pieniä, ja lasten osuus väestöstä on vähäinen. Menot jäävät mataliksi ydinmaaseudun ja kaupungin läheisen maaseudun kunnissa. Kuntaerot ovat kuitenkin suuret. Menot ovat suhteellisen matalia etenkin Rannikko-Suomessa ja laajemmin Länsi-Suomessa. Maakuntien sisällä erot ovat kuitenkin suuria: yksittäisessä kunnassa menot voivat olla hyvin matalat, kun taas naapurikunnassa menot voivat olla hyvinkin korkeat. Alle 15-vuotiaaseen väestöön suhteutetut koulutusmenot ovat huomattavan korkeita etenkin pohjoisessa Lapissa, jossa oletettavasti jo pitkien välimatkojen takia menot ovat huomattavan korkeita. Lisäksi osissa Pohjois-Pohjanmaata ja Kainuuta menot ovat korkeita koko maan keskitasoon verrattuna. Koulutusmenot alle 15-vuotiaista väestöä kohden korostuvat maan keskitasoon verrattuna myös saaristokunnissa, kuten Hailuodossa, Paraisilla ja Kemiönsaarella.



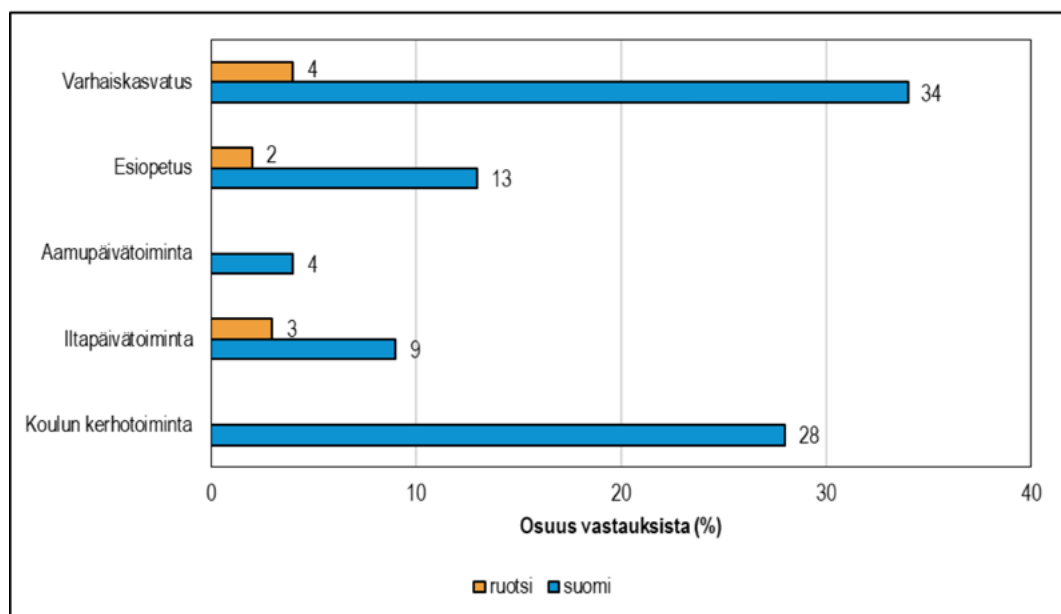
KUVIO 4. Vastaajien (n = 103) tekemä kuntayhteistyö palveluiden järjestämisessä eri kielillä

Kunnat tekivät eniten yhteistyötä oppilas- ja opiskelijahuollon, yläkouluopetuksen, erityisen tuen ja varhaiskasvatuksen järjestämisessä (KUVIO 4.) Alakouluopetuksen osalta yhteistyötä oli vähemmän kuin yläkoulun osalta. Valmiiksi annettuja vastausvaihtoehtoja sai vielä täydentää halutessa avovastauksella. Vastaajien (n = 14) mukaan yhteistyötä tehtiin lisäksi esimerkiksi vaativan erityisen tuen, joustavan perusopetuksen, koulunuorisotyön tai valmistavan opetuksen järjestämisessä, opetusta suunniteltaessa, yhteisenä erityiskoulun pitämisenä sekä opettajien täydennyskoulutuksessa. Muutama vastaaja mainitsi myös yhteistyön tapahtuvan seutuyhteistyönä ja kuntaverkoston kautta. Yhteistyötä oli kuitenkin kokonaisuudessaan melko vähän ja suomenkieliset palvelut korostuvat niissä.

Kuntayhteistyöhön oli päädytty monista eri syistä. Vastaajat (n = 66) tekivät yhteensä 110 mainintaa yhteistyöhön päättymisen syistä. Syitä oli monia ja usealla vastaajalla niitä oli enemmän kuin yksi. Yhteistyötä tehtiin viranhaltijoiden saatavuuden ja työtuntien lisäämiseksi (16 %), resurssisyydestä (14 %), kattavan opetustarjonnan mahdollistamiseksi (6 %) sekä pienen tai pienenevän oppilasmäärän vuoksi (5 %). Kuntayhteistyöhön oli päädytty myös toisessa kunnassa koulua käyvien oppilaiden takia (8 %), jotka esimerkiksi asuivat kuntien rajalla. Yhteistyön nähtiin olevan erityisesti pienelle kunnalle tarpeellista ja eduksi (12 %). Kunnat myivät myös omia palveluitaan

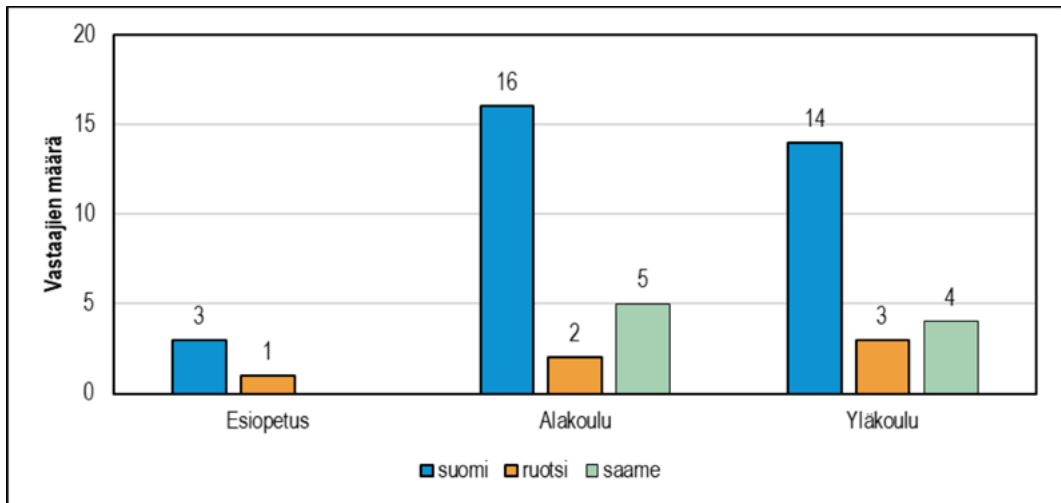
mahdollisuuksien mukaan naapurikunnille, ostivat niitä toiselta kunnalta tai tekivät yhteisiä sopimuksia hankinnoista (10 %). Kuntayhteistyöllä kerrottiin parannettavan oppilashuoltoa (20 %), palveluiden tarjontaa ja niiden laatua (5 %) ja toteutettiin viranhaltijoiden yhteistyötä (3 %) sekä yhteistä opetuksen suunnittelua (1 %).

Kyselyyn vastanneet kunnat tarjoavat palveluita haasteellisissa tilanteissa. Pieni tai pienenevä oppilasmäärä vaikuttaa tilastollisen analyysin mukaan erityisesti harvaan asutulla maaseudulla. Ikärakenteen erojen takia lasten osuus vaihtelee kunnittain voimakkaasti. Osassa kunnissa lapsia on alle kymmenen prosenttia väestöstä, osassa yli 25 prosenttia. Kuntaryhmittäin lasten osuus korostuu suurissa kaupungeissa sekä kaupungin läheisellä maaseudulla. Kuntatasolla erot ovat suurempia. Etenkin Keski- ja Pohjois-Pohjanmaalla osassa maaseutukuntia lasten osuus on erittäin korkea. Kuntayhteistyö voi olla yksi keino tasapainottaa kuntien eroavaisuuksia.



KUVIO 5. Yksityisen palveluntarjoajan järjestämät palvelut vastaajien (n = 103) mukaan

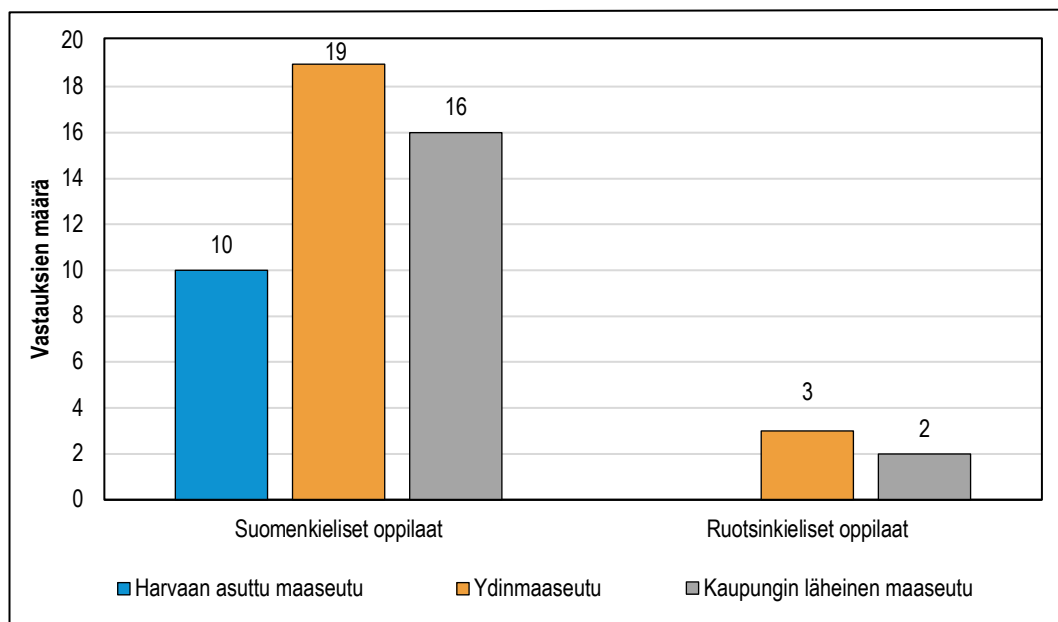
Yksityiset palveluntarjoajat järjestivät eniten suomenkielistä toimintaa (KUVIO 5.) Vastaajien (n = 103) mukaan yksityisesti järjestetään yleisimmin suomenkielistä varhaiskasvatusta (33 %) ja koulun kerhotoimintaa (27 %). Koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnassa yksityisen palvelutuotantoa oli varsin pienessä osassa kuntia. Kokemukset yksityisistä palveluntarjoajista olivat pääosin myönteisiä (n = 42). Niiden nähtiin erityisesti täydentävän kunnallista tarjontaa.



KUVIO 6. Vastaajien (n = 103) käyttämä etäyhteyksiä hyödyntävä opetus

Etäyhteyksiä hyödyntävää opetusta käytetään eri kouluasteilla ja eri kielillä opetusta järjestettäessä (KUVIO 6.) Eniten opetusta järjestettiin etänä suomeksi niin esiopetuksen, alakoulun kuin yläkoulun puolella (3–16 %). Erot yläkouluun ja alakoulun välillä olivat pieniä, mikä on yllättävää. Olisi ollut odotettavissa, että vanhemmat oppilaat olisivat käyttäneet enemmän etäyhteyksiä kuin nuoremmat. Saamenkielistä etäyhteyksiä hyödyntävää opetusta järjestettiin enemmän kuin ruotsinkielistä ala- ja yläkouluopetuksessa. Ero kielten välillä johtuu todennäköisesti pätevien opettajien saatavuudesta – saamenkielistä opettajaa on vaikeampi saada, joten saatua opetusta jaetaan eri kouluille. Sama näkyy myös avovastauksissa, joissa mainittiin etäopetusta käytettävän lähiopetusta täydentävänä oppiaineissa, joissa on vähän oppilaita, kuten vähemmistöuskonnot, elämäntietotieto tai harvinaiset kielet.

Kokemuksiaan etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen toimivuudesta kertoi 22 vastaajaa. Hyvät kokemukset (20 %) ja korona-aikana toimivuus (13 %) saivat enemmän mainintoja kuin kohtuullinen toimivuus (3 %). Osassa kunnissa opetusta oli täydennetty ostettuna etäopetuksena (23 %). Etäopetuksen nähtiin mahdollistavan pätevät opettajat (7 %) ja auttavan edistämään opintoja (3 %). Etäopetuksen mainittiin muutamassa vastauksessa toimivan paremmin pienessä mittakaavassa (7 %), vaativan oppilailta paljon opiskelumuotona (7 %) ja toimivan paremmin aikuisopiskelijoilla (3 %). Nettyhteyden kanssa kerrottiin olleen välillä myös ongelmia (3 %). Etäopetusta koskevan lainsäädännön ei koettu olevan ajan tasalla (3 %).



KUVIO 7. Kotiopetuksessa olevien oppilaiden määrä vastaajien (n = 98–103) mukaan

Kotiopetuksessa oli yleisimmin suomenkielinen oppilas (44 %, n = 103) tai ruotsinkielinen oppilas (5 %, n = 98) (KUVIO 7.) Saamenkielisistä kotiopetuksen oppilaista ei tehty mainintoja. Kokonaisuudessaan kotiopetukseen osallistuvien oppilaiden määrä on vähäinen. Kokemukset sen toimivuudesta olivat vastauksissa vaihtelevia. Vastaajat (n = 42) tekivät yhteensä 59 mainintaa. Osa niistä (14 %) käsitteli sitä, että kotiopetuksesta oli niin vähän kokemuksia, että sen toimivuutta oli vaikea arvioida.

Kotiopetus toimi usean maininnan mukaan vähintään kohtalaisesti (29 %) tai muutaman maininnan mukaan vaihtelevasti (5 %). Toimivuudessa nähtiin olevan haasteita usean maininnan mukaan (19 %). Haasteena pidettiin esimerkiksi kysymystä lapsen ja huoltajan edun toteutumisesta. Kotiopetuksen toimivuuteen vaikutti myös monta muuta asiaa. Sen koettiin toimivan, jos huoltajat olivat yhteistyötahtoisia (14 %) tai opetus oli tilapäistä (5 %). Kunnan valvontavelvoitteen hoitamisen koettiin olevan myös hankalaa (12 %).

Vastaajista (n = 102) noin kolmasosa (35 %) koki oppivelvollisuuden laajentumisen vaikuttaneen toisen asteen koulutuksen järjestelyihin. Määrää voidaan pitää melko pienenä, mikä kertoo todennäköisesti siitä, että jo ennen uudistusta osallistuminen toisen asteen koulutukseen on ollut jo hyvin korkealla tasolla. Eniten vaikutuksia näkyi suhteellisesti ydinmaaseudun kunnissa: 48 % ryhmän 42 kunnasta ilmoitti muutoksista. Harvaan asutun maaseudun kunnista 29 % (N = 31) ja kaupungin läheisen maaseudun kunnista 25 % (N = 28) arvioivat laajentumisen tuoneen mukanaan muutoksia järjestelyihin. Ydinmaaseudulla vaikutus on kuitenkin selkeästi suurempi. Avovastaukset vaikutuksista eivät kuitenkaan vaihdelleet toisistaan: ydinmaaseudulla vaikutuksia on vain ollut useammassa kunnassa.

Uudistuksen myötä syntyneistä vaikutuksista kertoi enemmän 35 vastaajaa, jotka tekivät 53 mainintaa. Eniten muutosta nähtiin lisääntyvien kustannuksien, esimerkiksi opiskeluvälineiden hankintana (36 %) ja hallinnollisina töinä (21 %). Opinto-ohjaukseen ja opiskelijan ohjaamiseen on tarvinnut myös kohdistaa enemmän henkilöstöresursseja (13 %). Laajentumisen myötä tehostettua oppilaanohjausta on myös pitänyt kehittää (9 %) ja yhteistä TUVA-koulutusta on alettu järjestää muiden tahojen kanssa (6 %).

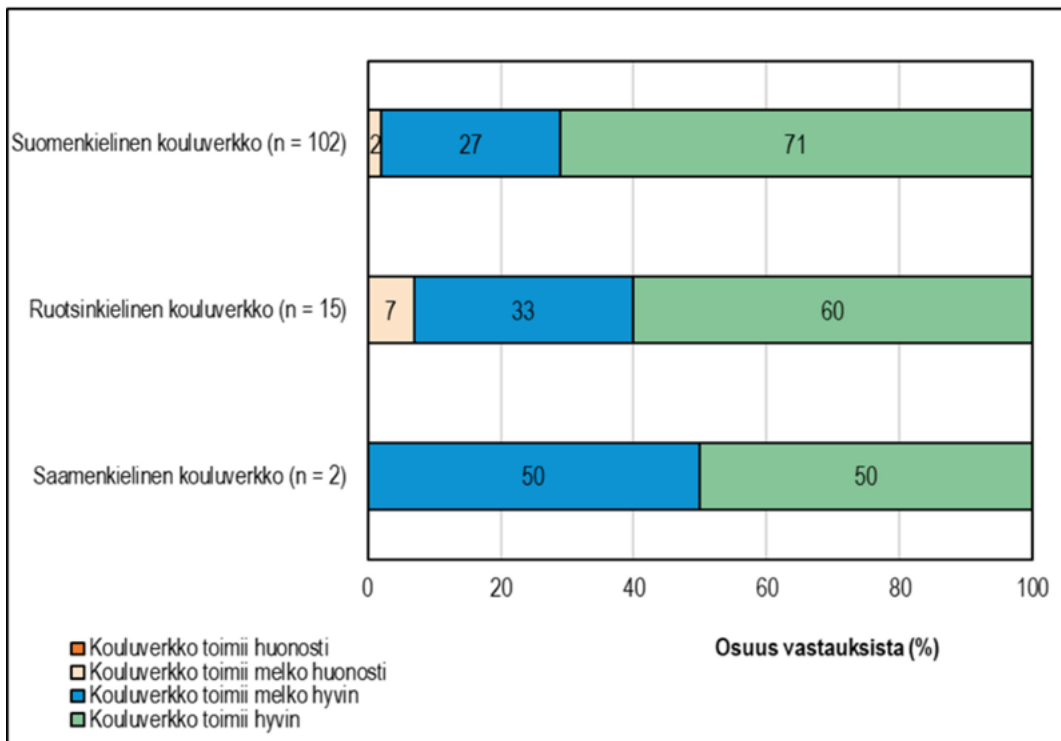
Tilastollisen analyysin mukaan perusasteen jälkeisten tutkintojen osuus on kasvanut vuosittain ja kasvaa todennäköisesti oppivelvollisuuden laajentumisen myötä, joten vaikutukset voivat näkyä vasta myöhemmin. Maaseutuluokituksen mukaiset alueet eivät eronneet toisistaan toisen asteen suorittaneiden osuudessa, mutta kaupungin läheisellä maaseudulla vain perusasteen varassa olevan väestön osuus oli merkittävästi muuta maaseutua matalampi. Väestön koulutustaso on matalin harvaan asutulla maaseudulla, joskin ero ydinmaaseutuun on maltillinen. Ydinmaaseudulla ja harvaan asutulla maaseudulla vain perusasteen varassa olevan väestön osuus on suurempi kuin korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus. Ero heijastelee työllisten rakenteellisia eroja maaseutuluokitusten välillä. Kaupungin läheisen maaseudun kunnissa työllinen väestö pendelöi merkittävästi läheiseen kaupunkiin, minkä seurauksena myös työllisten koulutus rakenne muistuttaa kaupunkialueita. Muulla maaseudulla korostuvat taas elinkeinot, joissa korkeakoulutettujen painoarvo jää vähäisemmäksi. Tilastollinen tarkastelu osoittaa, että väestön osaamistasoa kuvaava koulutusaste ja sen kehitys ovat alueellisen elinvoiman edellytys ja erityisen tärkeitä alueen elinkeinoelämän resilienssin eli toimintakyvyn sekä lyhyen ja pitkän aikavälin muutoksiin vastaamisen ja uudistumiskyvyn kannalta.

KUNTIEN TARJOAMAT PALVELUT

- Kyselyyn vastanneet kunnat tarjoavat palveluita varhaiskasvatuksessa, esiopetuksessa ja koulun kerhotoiminnassa täydentäen niitä myös yksityisillä palveluntarjoajilla. Koulutusmenot alle 15-vuotiasta väestöä kohden vaihtelevat suuresti eri alueiden välillä. Haasteita lisäävät myös esimerkiksi pieni tai pienenevä oppilasmäärä erityisesti harvaan asutuilla alueilla.
- Kuntayhteistyötä tehdään melko vähän ja suomenkieliset palvelut korostuivat kunta-yhteistyössä. Eniten yhteistyötä oli oppilas- ja opiskelijahuollon, yläkouluopetuksen, erityisen tuen ja varhaiskasvatuksen järjestämisessä.
- Etäyhteyksiä hyödyntävää opetusta käytetään eri kouluasteilla ja eri kielillä. Yläkouluopetusta järjestetään enemmän saamen kuin ruotsin kielellä. Etäopetusta käytetään usein lähiopetusta täydentävänä oppiaineissa, joissa on vähän oppilaita, kuten vähemmistöuskonnoissa, elämänskatsomustiedossa tai harvinaisissa kielissä.
- Oppivelvollisuuden laajentuminen ei vaikuttanut kuntiin yleisesti. Ydinmaaseudulla vaikutus kuitenkin nähtiin suurempana, mikä saattaa johtua perusasteen varassa olevan väestön korkeammasta osuudesta.

5.3 Kouluverkon ajankohtainen tilanne ja muutokset

Vastaajia (n = 99–103) pyydettiin arvioimaan kuntansa kouluverkkoa tai kouluverkkoja. Kouluverkot oli eroteltu suomen-, ruotsin- ja saamenkielisiin (KUVIO 8). Valtaosa vastaajista koki kuntansa kouluverkon toimivan hyvin kielestä riippumatta. Yksikään vastaaja ei kokenut kouluverkon toimivan huonosti.



KUVIO 8. Vastaajien arvio kuntansa kouluverkon toimivuudesta

Suomenkielisestä kouluverkosta vastanneet (n = 102) näkivät kouluverkon toimivan hyvin (71 %) tai melko hyvin (27 %). Vain 2 % koki toimivuuden olevan melko huonoa. Ruotsinkielistä kouluverkkoa arvioineiden (n = 15) enemmistön mukaan kouluverkko toimi hyvin (60 %). Kolmasosa koki sen melko hyväksi. Seitsemän prosenttia arvioi ruotsinkielisen kouluverkon toiminnan melko huonoksi. Saamenkielistä kouluverkkoa arvioi vain kaksi vastaajaa, jotka näkivät toimivuuden hyvänä tai melko hyvänä.

Nykyhetken arviota toimivuudesta on kiinnostavaa peilata tilastollisen analyysin kouluverkon tarkastelua vuosilta 2010–2020. Maaseutumaisissa kunnissa kouluverkon muutokset ovat olleet pääsääntöisesti merkittävästi suurempia kuin kaupunkimaisissa kunnissa. Kaupungin läheinen

maaseutu poikkeaa muusta maaseudusta jonkin verran ja muistuttaa osin kaupunkialueita. Ydinmaaseudulla muutokset olivat melko suuria, harvaan asutulla maaseudulla koulujen määrä supistui erityisen voimakkaasti. Tätä vasten on kiinnostavaa katsoa myös sitä, miten vastaajat näkivät tulevaisuuden: kouluverkon kehittämisen tai kehittämisen suunnittelemisen. Laajemat kouluverkkojen muutokset on todennäköisesti jo tehty aiemmin, mikä saattaa vaikuttaa vastausten myönteisyyteen.

Vastaajat (n = 96–102) arvioivat oman kuntansa kehittämistarpeita ja -suunnitelmia. Suomenkielisestä kouluverkosta vastanneiden (n = 93) yli puolet (53 %) ei suunnitellut kehittämistä. Kehittämistä suunniteltiin reilussa viidesosassa (21 %) ja kehittämistoimia oli meneillään reilussa neljäsosassa (26 %) kunnista. Ruotsinkielisessä kouluverkossa oli enemmän kehittämistä. Vastaajilla (n = 15) usealla oli joko kehittämistoimia meneillään (47 %) tai sitä suunniteltiin (20 %). Saamenkielisen kouluverkon kahdesta vastaajasta toisessa suunniteltiin kehittämistä, toisessa kehittämistoimia oli meneillään.

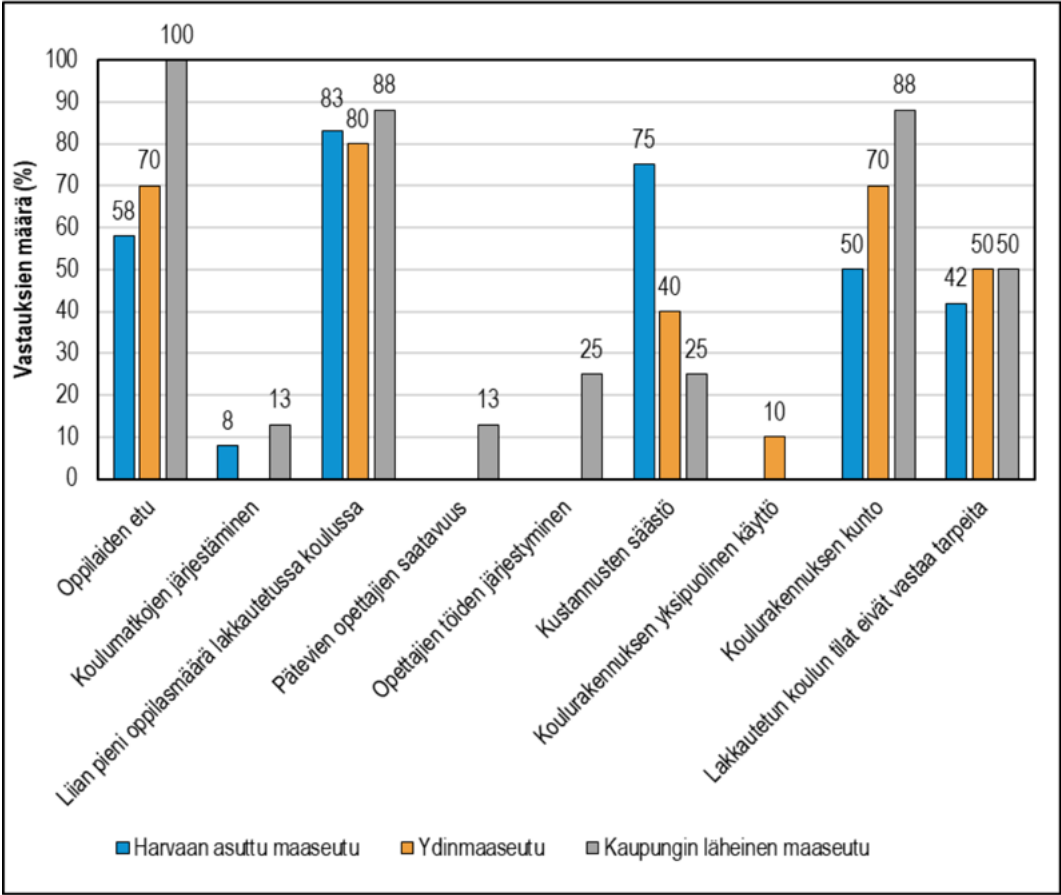
Suunnitelmia ja kehittämistoimia pyydettiin tarkentamaan. Vastaajat (n = 41) mainitsivat useimmin meneillään olevan kouluverkon arvioinnin (29 %) tai koululakkautuksen suunnittelu (23 %). Koulurakennuksia pohdittiin myös useassa kunnassa. Niiden parannusta suunniteltiin tai tehtiin jo (18 %) tai pohdittiin rakennuksen mahdollisimman tehokasta käyttöä, esimerkiksi useamman kouluasteen käyttöön siirtymistä (11 %). Mainintoja oli myös esimerkiksi koulutusta koskevien suunnitelmien päivittämisestä (7 %), johtajuusjärjestelmän kehittämisestä (3 %) tai kielikylpykoulun suunnittelusta (3 %).

Kouluverkon tilan ja kehittämistoimien välinen yhteys on kiinnostava, sillä kouluverkkojen arvioidusta hyvästä tilasta huolimatta kehittämistä on meneillään tai sitä suunnitellaan. Tilastollisesta analyysistä huomataan, että kouluverkko on jo 2010–2020 muuttunut paljon. Varsinkin koululakkautuksille näyttää silti olevan painetta, ne mainittiin useasti suunnitelmissa ja kehittämistoimissa.

Lakkautuksia ei ole kuitenkaan tehty kovin suuressa määrin viimeisen viiden vuoden aikana. Vastaajista (n = 103) 29 % oli lakkauttanut koulun tai kouluja, 26 % yhdistänyt kouluja hallinnollisesti ja 5 % yhdistänyt suomen-, ruotsin- ja/tai saamenkielistä opetusta samaan koulurakennukseen. Voidaan pohtia, että pidemmällä tarkasteluvälillä lakkautusten määräkin olisi ollut todennäköisesti suurempi. Tilastollisen analyysin mukaan vuosien 2011–2020 aikana lakkautettiin koko Manner-Suomessa 702 koulua. Suhteellisesti tarkasteltuna voimakkainta kouluverkon harveneminen on ollut väkiluvultaan pienimmissä kunnissa. Vastaavasti myös peruskoulujen perusopetuksessa olevien oppilaiden määrä väheni eniten pienimmissä kunnissa. Valtaosa näistä pienistä kunnista on harvaan asuttua tai ydinmaaseutua. Absoluuttisesti oppilaitosten määrä on vähentynyt eniten ydinmaaseudun kunnissa ja suhteellisesti eniten harvaan asutun maaseudun kunnissa.

Koulun lakkauttamis- tai yhdistämispäätöksestä kertoneita vastaajia pyydettiin valitsemaan 3–5 keskeisintä päätökseen vaikuttanutta asiaa. Vastaajien (n = 30) yleisin perustelu päätökselle oli liian pieni oppilasmäärä lakkautetussa koulussa (83 %). Myös oppilaiden etu (73 %), koulurakennuksen kunto (67 %) ja kustannusten säästö (50 %) olivat yleisiä perusteluja. Lakkautetun koulun tilat eivät vastanneet tarpeita 47 %:n mukaan. Yksikään vastaajista ei perustellut päätöstä oppilaiden koulumatkojen kestolla.

Yleinen tilastollinen tarkastelu tekee ymmärrettäväksi lakkauttamis- ja yhdistämispäätöksen yleisimmän syyn: oppilasmäärän pienenemisen. Vuosina 2011–2020 Manner-Suomessa lakkautettiin 702 koulua. Lakkautettujen koulujen oppilasmäärän keskiarvo oli tarkasteluajanjaksolla 98 oppilasta. Samaan aikaan perustetuissa kouluissa oli keskimäärin 286 oppilasta. Lakkautukset ovat selkeästi kohdistuneet pienen oppilasmäärän kouluihin. Tilastollisessa analyysissä huomioitiin myös syntyvyyden lasku, joka näkyy peruskouluikäisten määrässä. Peruskouluikäisiä oli vuonna 2021 yhteensä 10,1 prosenttia Suomen väestöstä, mutta heidän osuutensa on vähentynyt 1,1 prosenttiyksiköllä vuodesta 2000 alkaen. Syntyvyyden laskun seurauksena on lähes varmaa, että peruskouluikäisten lasten määrä tulee vielä vähenemään 2020-luvulla voimakkaasti.

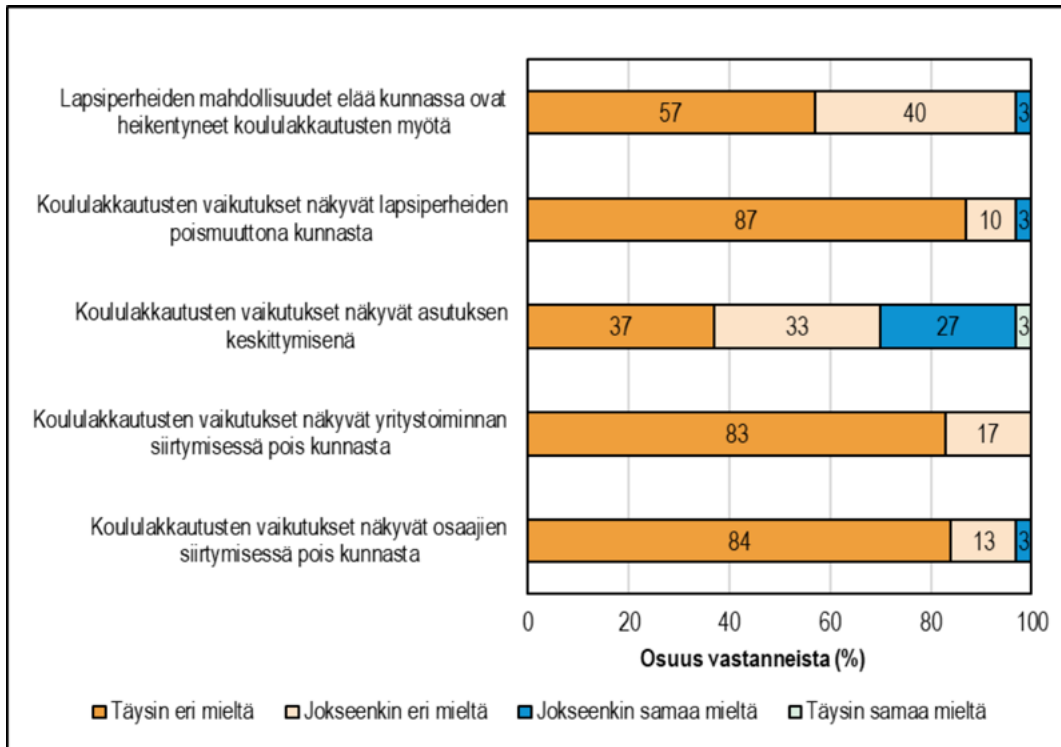


KUVIO 9. Lakkauttamis- tai yhdistämispäätösten syyt eri maaseutuluokituksissa vastaajien (n = 30) mukaan

Jos vastauksia katsotaan maaseutuluokituksiin jaoteltuna, nähdään vastaajien (n = 30) kesken eroa lakkauttamis- ja yhdistämispäätöksissä (KUVIO 9). Päätökseen on johtanut eri perusteet eri maaseutuluokituksissa. Yhteistä kaikille oli kuitenkin liian pieni oppilasmäärä lakkautetussa koulussa, joka on varmasti nykyisen väestökehityksen mukaisesti koko maan kattava haaste. Kuntaluokituksista harvaan asutulla maaseudulla näkyy enemmän taloudellisia syitä: kustannusten säästö on tässä maaseutuluokituksessa paljon yleisempää. Ydinmaaseudulla syyt jakautuvat useampaan eri suuntaan, mikä kertonee luokituksessa olevien kuntien keskinäisestä erilaisuudesta. Kaupungin läheisellä maaseudulla erottuu omanlaisensa syyt: pätevien opettajien saatavuus ja opettajien töiden järjestäminen näkyvät vain tässä luokituksessa. Voiko syynä olla kaupungin vaikutus – houkutteleeko se potentiaaliset työntekijät itselleen?

Oppilaiden etu on keskimääräisesti yleisin perustelu ja jokaisessa maaseutuluokituksissa yleinen perustelu. Oppilaan etu voi kuitenkin merkitä monia erilaisia asioita. Myöhemmin tuloksista nähdään, että lapsivaikutusten arviointeja on tehty kunnissa melko vähän ja osaamisen sitä koskien on arvioitu heikoksi tai melko heikoksi. Vastaajista melko iso osa (37 %) ei myöskään ole kokenut oppilaiden saavan riittävästi tietoa heitä koskevista asioista. Voidaankin kysyä: miten oppilaan etu selvitetään koulujen lakkautus- tai yhdistämispäätöksissä?

Vastaajia (n = 103) pyydettiin kertomaan kuntansa mahdollisista entisistä koulurakennuksista ja niiden nykyisestä käytöstä. Vastaajista 36 % kertoi, että kunta ei omistanut entisiä koulurakennuksia. Eniten entisiä koulurakennuksia oli yksityisessä käytössä (64 %). Reilu kolmasosa mainitsi, että entisiä koulurakennuksia on kunnan käytössä (39 %). Koulurakennuksia on myös tyhjillään (28 %) ja niitä on purettu (15 %). Tyhjillään olevat koulurakennukset ovat joko huonokuntoisia, niissä on sisäilmaongelmia tai ne ovat käyttökiellossa, niiden jatkokäyttöä vielä suunnitellaan tai niitä ei ole vielä saatu myytyä. Kunnan käytössä olevat entiset koulurakennukset ovat tyypillisesti kansalaisopiston tai kunnan sosiaali-, kulttuuri-, liikunta- tai teknisen toimen käytössä tai ne toimivat kylä- tai yhdistystaloina. Myös yksityisomistuksessa olevia entisiä koulurakennuksia toimii kylätaloina. Tyypillisimmin entiset koulurakennukset toimivat asuin-, matkailu- tai yrityskäytössä.



KUVIO 10. Vastaajien (n = 30) arvio kunnan olosuhteista koululakkautuksia koskien

Koululakkautuksia tehneitä vastaajia pyydettiin arvioimaan kunnan olosuhteita lakkautusta koskien. Vastaajat (n = 30) arvioivat tätä erilaisten väittämien avulla (KUVIO 10.) Lähes kaikkien vastaajien näkemyksen mukaan lapsiperheiden mahdollisuudet elää kunnassa eivät ole heikentyneet koululakkautusten myötä. Lakkautusten ei myöskään koettu vaikuttavan lapsiperheiden muuttamiseen tai osaajien siirtymiseen pois kunnasta. Sen sijaan kolmannes vastaajista (30 %) koki, että koululakkautusten vaikutukset näkyvät asutuksen keskittymisenä. Vastaukset kunnan olosuhteita lakkautusta koskien eivät vaihdelleet suuresti eri maaseutuluokitusten välillä muissa paitsi asutuksen keskittymistä koskevassa väittämässä. Ydinmaaseudun kuntien (n = 10) arviot asutuksen keskittymisestä ovat kuitenkin negatiivisempia kuin muiden vastaajien.

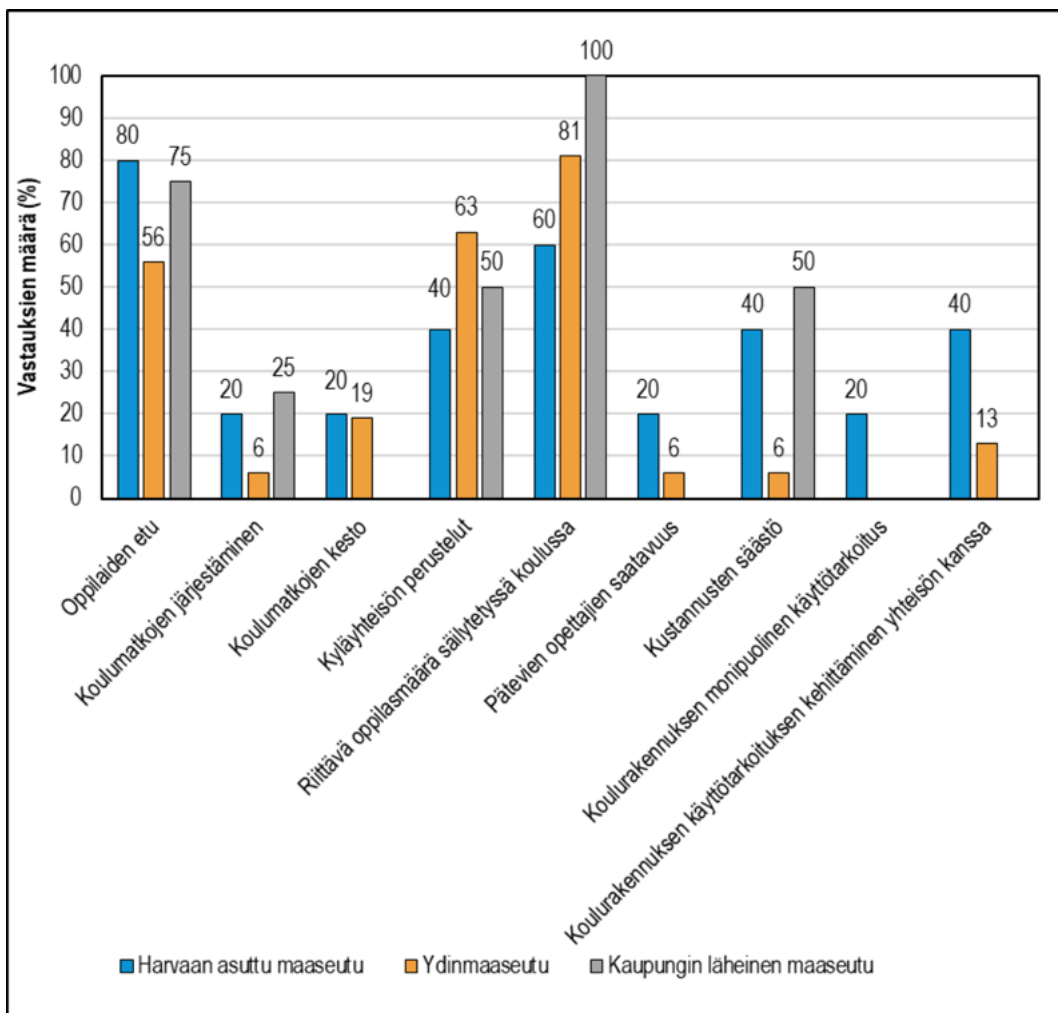
Maaseutuluokitusten sisäiset vastaukset vaihtelivat eniten väittämässä ”koululakkautusten vaikutukset näkyvät lapsiperheiden poismuuttona kunnasta”. Tässä väittämässä kaupunkia läheisten maaseudun kuntien (n = 11) vastausten vaihtelu oli melkein tuplasti suurempi kuin muiden maaseutuluokitusten. Kaupungin läheisen maaseudun kuntien vastausten sisäinen vaihtelu oli 57 %, ydinmaaseudun kuntien 35 % ja harvaan asutun maaseudun kuntien 28 %. Kaupungin läheisen maaseudun kuntien erilaisiin vastauksiin vaikuttaa todennäköisesti kaupunkien eroavaisuudet ja niiden vetovoiman suuruus. Tilastollisen analyysin mukaan Suomen väestö on voimakkaasti keskittynyt pitkään jatkuneen kaupungistumisen seurauksena. Huomattava osa väestöstä asuu suurimmissa maakunnissa. Vaikka enemmistö Suomen kunnista on

maaseutumaisia, näissä kunnissa asuu vain hieman yli neljännes Suomen asukkaista. Tällainen kehitys voi olla myös taustalla siinä, että kaupungin läheiseltä maaseudulta muutetaan kaupunkimaiseen kuntaan.

Tilastollisessa analyysissä tarkasteltiin poismuuttoa ja työllisten määrää. Tarkastelun antama kuva poikkeaa kyselyn antamasta myönteisemmästä kuvasta. Tilastollisessa analyysissä tarkastellaan muuttajia vuosina 2010–2020 verrattuna vuosien 2000–2010 kouluverkkomuutoksiin. Muuttajien ryhmä on rajattu 25–49-vuotiaisiin (he, joilla voisi olla lapsia tai jotka ovat iässä, jossa lasten hankintaa suunnitellaan) ja alle 15-vuotiaisiin. Poismuuttoa tehtiin asukasluokan suhteutettuna eniten suuren kouluverkkomuutoksen kunnista. Ero on huomattavan suuri muihin kouluverkkomuutos-luokkiin verrattuna. Vähäisen ja keski-suuren kouluverkkomuutoksen kunnista lähtömuuttojen määrä oli vähäisempi kuin suurempien kouluverkkomuutosten kuntien ryhmässä. Samoin työpaikkakehitys ja työllisten määrä oli vuosien 2010–2019 aikana selvästi muita vahvempaa vähäisen kouluverkkomuutoksen luokassa. Väittämässä ei eritelty kouluverkkomuutoksen suuruutta, mutta tilastollisen analyysin pidemmän aikavälin tarkastelun perusteella vaikutukset ovat todennäköisesti vähän suuremmat kuin kysymyksessä arvioidut.

Lakkautusuhan alla olevia tai olleita kouluja, jotka ovat toistaiseksi säilyneet, oli vain harvan vastaajan kunnassa. Suomenkielisiä kouluja oli enemmän (21 %), ruotsinkielisiä kouluja vähemmän (5 %) ja saamenkielisiä kouluja ei yhtään. Pienet prosentit kertonevat siitä, että lakkautusuhka johtaa usein myös koulun lakkauttamiseen. Maaseutuluokituksista katsottuna uhan alla olevat toistaiseksi säilyneet koulut sijaitsevat suurimmaksi osaksi ydinmaaseudulla. Viidessatoista ydinmaaseudun kunnassa on tällainen tilanne. Harvaan asutulta maaseudulta kouluverkkoa on todennäköisesti jo aiemmin supistettu, mutta on mielenkiintoista pohtia, miksi juuri ydinmaaseudulla on enemmän lakkautusuhkaa.

Koulun säilyttämispäätöstä pyydettiin perustelemaan valitsemalla annetusta listasta 3–5 keskeisintä perustelua. Vastaajat (n = 25) perustelivat päätöstä yleisimmin riittävällä oppilasmäärällä säilytetyssä koulussa (80 %). Oppilaiden etu (64 %) ja kyläyhteisön perustelut (56 %) olivat myös usein perusteluina. Jonkin verran perusteluiksi kerrottiin myös kustannusten säästö (20 %). Yksikään vastaajista ei perustellut koulun säilyttämistä opettajien töiden järjestymisellä. Muu, mikä -vaihtoehtoon täydennettiin myös kuusi kertaa poliitikkojen tahto säilyttää koulu.



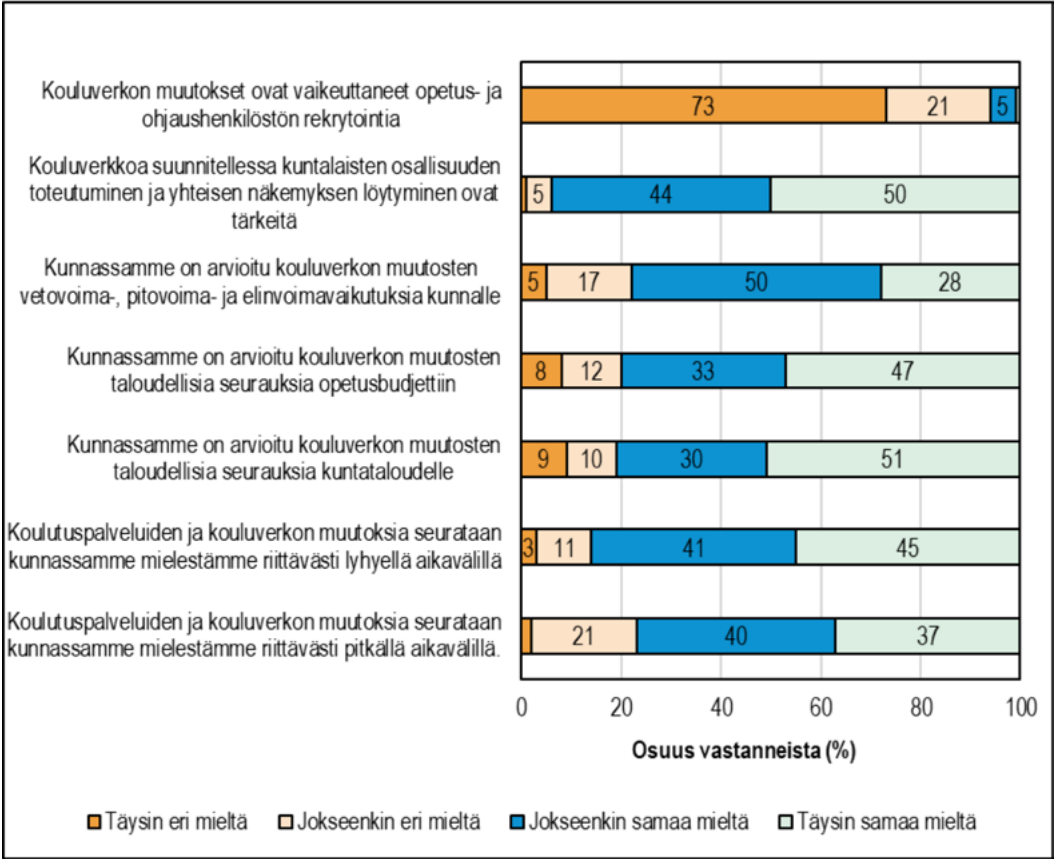
KUVIO 11. Lakkautusuhan alla olleiden koulujen säilyttämispäätöksen perusteluja vastaajien (n = 25) mukaan maaseutuluokituksiin jaoteltuna

Myös maaseutuluokituksin katsottuna säilyttämispäätösten perustelut vaihtelevat jonkin verran (KUVIO 11). Oppilaiden etu ja riittävä oppilasmäärä säilytetyssä koulussa ovat yleisiä syitä kaikissa maaseutuluokituksissa. Harvaan asutulla maaseudulla nousee kuitenkin koulurakennuksen käyttötarkoituksen kehittäminen monipuolisemmaksi yhdessä yhteisön kanssa. Kyläyhteisön perustelut ovat ydinmaaseudulla yleisempi peruste säilyttämispäätökselle kuin muissa maaseutuluokituksissa. Kaupungin läheisellä maaseudulla taas nähdään säilyttämisen perusteena olleen usein kustannusten säästö.

Kyselyssä pyydettiin valitsemaan myös kunnan keskeisiä vahvuuksia. Vastaajia (n = 103) pyydettiin valitsemaan 1–3 keskeisintä vahvuutta annetuista vaihtoehdoista. Niistä valittiin monipuolisesti eri vahvuuksia. Tärkeimpinä vahvuuksina kunnissa pidettiin opetus- ja ohjaushenkilökunnan

osaamista (70 %), yhdenvertaisia mahdollisuuksia laadukkaaseen opetukseen (58 %) ja palveluiden mitoitusta suhteessa oppilasmäärään (56 %). Myös koulurakennusten kuntoa pidettiin vahvuutena melko usein (43 %).

Kuntien keskeisissä haasteissa oli myös paljon hajontaa. Erityisesti haasteena pidettiin oppilasmäärän vähentymistä (77 %) ja opetus- ja ohjaushenkilöstön saatavuutta (61 %). Myös kunnan taloustilanne (51 %) oli yleinen haaste. Nämä kaikki tekijät asettavat paineita kuntien kouluverkolle ja koulujen lakkauttamiselle tulevaisuudessakin.



KUVIO 12. Vastaaajien (n = 101) näkemys kunnan opetuksen järjestämisen olosuhteista

Haasteista huolimatta vastaajien (n = 101) yleinen arvio oman kunnan opetuksen järjestämisen olosuhteista oli myönteinen (KUVIO 12). AVI-alueita verrattaessa väittämälissassa näkyy ero erityisesti viimeisessä väittämässä, ”Koulutuspalveluiden ja kouluverkon muutoksia seurataan kunnassamme mielestämme riittävästi pitkällä aikavälillä”. Etelä-Suomen AVI-alueen kunnat (n = 18) ovat vastanneet tähän paljon negatiivisemmin kuin toisessa ääripäässä olevat Lapin AVI-alueen kunnat (n = 5). Muut AVI-alueet sijoittuvat tähän väliin. Keskimäärin vastaukset

ovat samaa mieltä -vastauksen puolella, mutta Etelä-Suomella vastaus juuri positiivisen puolella (keskiarvo 2,5) samalla kuin Lapissa ollaan hyvin lähellä täysin samaa mieltä vastausta (keskiarvo 3,8).

Positiivisesta yleiskuvasta huolimatta voidaan kuitenkin nähdä, että esimerkiksi 19 % vastaajista vastasi, ettei kunnassa ole arvioitu kouluverkon muutosten taloudellisia seurauksia kuntataloudelle. Määrää voidaan pitää melko suurena, sillä taloudellisia vaikutuksia yleensä arvioidaan muita vaikutuksia useammin. Tämä kertonee ylipäättänsä vaikutusten arvioinnin puutteellisuudesta. Tilastollisen analyysin tulokset tarkastelevat juuri tätä menojen kehitystä, jota ei ole arvioitu monessa kunnassa. Sen mukaan koulutus- ja kulttuurimenot kasvoivat vuosien 2015–2020 aikana kaikissa kouluverkkomuutosluokissa, mutta menojen kasvu oli maltillisinta vähäisen kouluverkkomuutoksen kunnissa sekä asukaslukuun että alle 15-vuotiaaseen väestöön suhteutettuna. Ero on maltillinen verrattuna keskisuuriin kouluverkkomuutoksen kuntiin, mutta huomattavan suuri suuren ja erittäin suuren kouluverkkomuutoksen kuntiin verrattuna. Vuosien 2000–2009 merkittävät kouluverkon supistamiset eivät siis näytä vaikuttavan enää vuosien 2015–2020 aikana suojaavan kuntia menojen kasvulta, vaan päinvastoin: menot ovat kasvaneet vähäisemmän muutoksen luokkia voimakkaammin. Kouluverkon supistumisen taustalla vaikuttaa kuitenkin selvästi alueen heikko elinvoiman kehitys.

Tilastollisissa analyysissä tarkasteltiin näiden menojen lisäksi verotulojen, työllisten, työpaikkojen ja asuntotuotannon kehitystä. Maaseutumaaisissa kunnissa ei ollut selvää yhteyttä koululakkautusten ja asukasta kohden laskettujen verotulojen kehityksen välillä. Se ei kuitenkaan ole yllättävää, sillä 2010-luvun aikana tehdyt kouluverkkopäätökset eivät todennäköisesti ole vielä ehtineet vaikuttaa merkittävästi verotulojen kehitykseen etenkin asukaslukuun suhteutettuna. Työllisten ja työpaikkojen kehitys oli kuitenkin 2010-luvulla vahvinta maaseutumaaisissa kunnissa, joissa tehtiin vain vähäisiä kouluverkon muutoksia vuosien 2000–2010 aikana. Samoin asuntotuotanto oli huomattavasti suurempaa kuin muissa luokissa. Erittäin suuren kouluverkkomuutoksen kokeneissa kunnissa työpaikkojen, työllisten ja asuntotuotannon kehitys oli selvästi muita luokkia heikompaa. Huomataan kuitenkin, että kunnat ja kuntaryhmät, joissa työllisyyden lähtötilanne oli jo haastava, tekivät merkittävästi suurempia muutoksia kouluverkkoon verrattuna kuntiin, joissa työllisyyden lähtötilanne oli vahvempi. Kunnat, joissa elinvoiman tila on jo ennestään haastava, ovat supistaneet eniten kouluverkkooaan. Voimakkaasti kouluverkkooaan supistaneisiin kuntiin valmistui myös tämän jälkeen heikosti uusia asuntoja. Kouluverkon muutosten taloudellisiin vaikutuksiin tarvittaisiin tarkempi selvitys, joka ottaisi huomioon erilaiset tekijät.

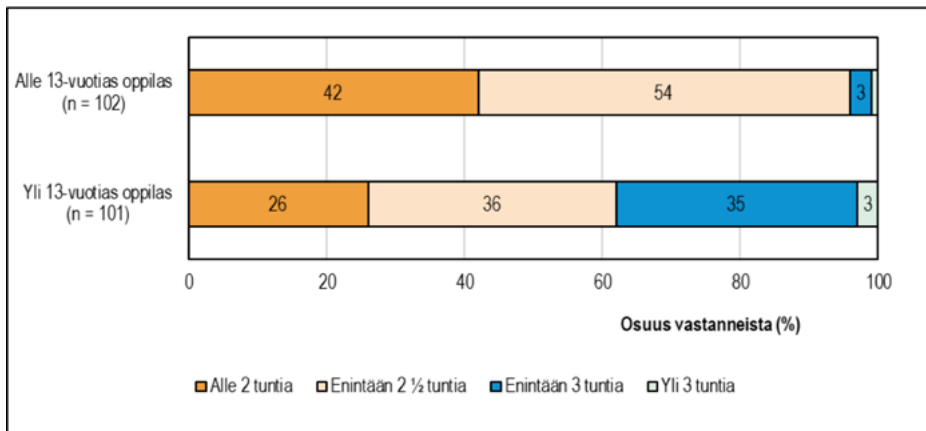
AVI-alueiden sisällä on myös paljon vaihtelua vastauksissa. Kaikki kunnat eivät siis ole vastanneet positiivisesti kuten yleiskuvan perusteella voi tulkita, vaan vastaukset ovat joissain väittämässä ja joissain AVI-alueissa hajonneet eri ääripäihin. Varsinkin vastaukset väittämään ”Kouluverkon muutokset ovat vaikeuttaneet opetus- ja ohjaushenkilöstön rekrytointia” ovat erisuuntaisia. Lapin AVI-alueella kaikki viisi vastaajaa ovat olleet täysin yhtä mieltä vastauksissaan, sisäinen vaihtelu on 0 %. Toisessa ääripäässä on Etelä-Suomen (n = 18, vaihtelu 54 %) ja Lounais-Suomen AVI-alueet (n = 12, vaihtelu 72 %). Muut AVI-alueet sijoittuvat tähän väliin 36–41 %:n vaihtelulla. Samoin ”Koulutuspalveluiden ja kouluverkon muutoksia seurataan kunnassamme riittävästi pitkällä aikavälillä” -väittämässä oli jonkin verran hajontaa. Yhdenmukaisin vastauksissaan oli taas Lapin AVI-alue (n = 5, vaihtelu 12 %). Suurin hajonta oli Etelä-Suomen alueella (n = 18, vaihtelu 42 %).

KOULUVERKON AJANKOHTAINEN TILANNE JA PALVELUT

- Kouluverkon kehittämistä suunniteltiin tai kehittämistoimia oli meneillään useassa kyselyyn vastanneessa kunnassa positiivisesta näkemyksestä ja aiemmista muutoksista huolimatta.
- Lakkautuksia oli tehty melko vähän viimeisen viiden vuoden aikana. Suhteellisesti tarkasteltuna kouluverkon harveneminen oli voimakkainta väkiluvultaan pienimmissä kunnissa. Yleisimmät syyt päätöksen taustalla olivat liian pieni oppilasmäärä lakkautetussa koulussa ja oppilaan etu. Lapsen tai oppilaan etu voi käsitteenä merkitä monta erilaista asiaa. Lapsivaikutusten arviointia on tehty kunnissa melko vähän, joten voidaan miettiä, millä perusteella oppilaan etu selvitetään näissä päätöksissä.
- Koululakkautuksista ei nähty koituneen negatiivisia vaikutuksia muualla paitsi siinä, että asutus keskittyy. Kaupungin läheisellä maaseudulla nähtiin enemmän lapsiperheiden poismuuttoa kunnasta.
- Kunnat pitivät vahvuutenaan opetus- ja ohjaushenkilöstön osaamista, yhdenvertaisia mahdollisuuksia laadukkaaseen opetukseen ja palveluiden mitoitusta suhteessa oppilasmäärään. Haasteena pidettiin erityisesti oppilasmäärän vähentymistä sekä opetus- ja ohjaushenkilöstön saatavuutta.
- Noin viidesosa kunnista ei ollut arvioinut kouluverkon muutosten taloudellisia seurauksia kuntataloudelle. Määrää voidaan pitää melko suurena, sillä taloudellisia vaikutuksia arvioidaan yleensä muita vaikutuksia useammin. Tämä kertonee ylipäättänsä vaikutusten arvioinnin puutteellisuudesta.

5.4 Peruskoulun oppilaiden koulumatkat ja koulukuljetusten järjestäminen

Kuntien koulukuljetusta tarvitsevien oppilaiden määrää pyydettiin arvioimaan asteikolla 0–100 prosenttia. Vastaajien (n = 102) arviot vaihtelivat 10–90 prosentin välillä. Vastausten keskiarvo oli 46 % ja mediaani 40 % koulukuljetusta tarvitsevia oppilaita. Koulukuljetusten piirissä olevien oppilaiden varsin suuri määrä kertonee kouluverkon harventumisesta maaseutu- ja saaristokunnissa. Pisin yhdensuuntainen koulumatka kilometreissä oli vastaajista (n = 103) enemmistön (53 %) mukaan 25–40 kilometriä. Noin kolmasosan (30 %) mukaan se oli 11–25 kilometriä. Yli 40 kilometrin matka oli pisin koulumatka 17 %:ssa kunnista. Kukaan ei valinnut alle 10 kilometrin vaihtoehtoa. Oppilaan pisin yhdensuuntainen matka oli yli 70 % vastanneista kunnista yli 25 kilometriä, mikä kertoo siitä, että kouluja on harvassa, samalla kun kunnat ovat melko isoja.



KUVIO 13. Vastaajien (n = 101–102) ilmoitus kunnan ajallisesti pisimmästä yhdensuuntaisesta koulumatkasta alle ja yli 13-vuotiailla oppilailla

Koulukuljetuksessa vietetty pisin päivittäinen edestakainen koulumatka odotuksineen (KUVIO 13) oli vastaajien (n = 103) mukaan yleisimmin alle 13-vuotiaalla enintään 2½ tuntia (54 %) tai alle 2 tuntia (42 %). Pisimmillään yli 13-vuotias vietti päivittäin koulumatkalla 2½ tuntia (36 %) tai enintään 3 tuntia (35 %).

TAULUKKO 6. Kunnan keskimääräinen pinta-ala koulumatkan pituuteen verrattuna

Pisin koulumatka kunnassa	Kunnan keskimääräinen pinta-ala (vesialueet mukaan lukien)	Luokkaan kuuluvien kuntien määrä
11–25 km	557 km ²	31
25–40 km	1145 km ²	55
Yli 40 km	3387 km ²	17
Yhteensä		103

Jos koulumatkoja tarkastelee kyselyyn vastanneiden kuntien pinta-alan suhteuttaen, pisimmät koulumatkat, yli 40 kilometriä, löytyvät pinta-alaltaan suurimmista kunnista (TAULUKKO 6). Kyselyyn vastanneissa kunnissa 25–40 kilometrin matkat ovat yleisimpiä, ja niiden kuntien pinta-ala on keskiluokkaa, noin 1145 km². Yllätyksettömästi lyhyimmät koulumatkat (11–25 kilometriä) ovat myös pinta-alaltaan pienimmissä kunnissa.

TAULUKKO 7. Kunnan keskimääräinen väkiluku koulumatkan pituuteen verrattuna

Pisin koulumatka kunnassa	Kunnan keskimääräinen väkiluku	Luokkaan kuuluvien kuntien määrä
11–25 km	5413	31
25–40 km	7179	55
Yli 40 km	5350	17
Yhteensä		103

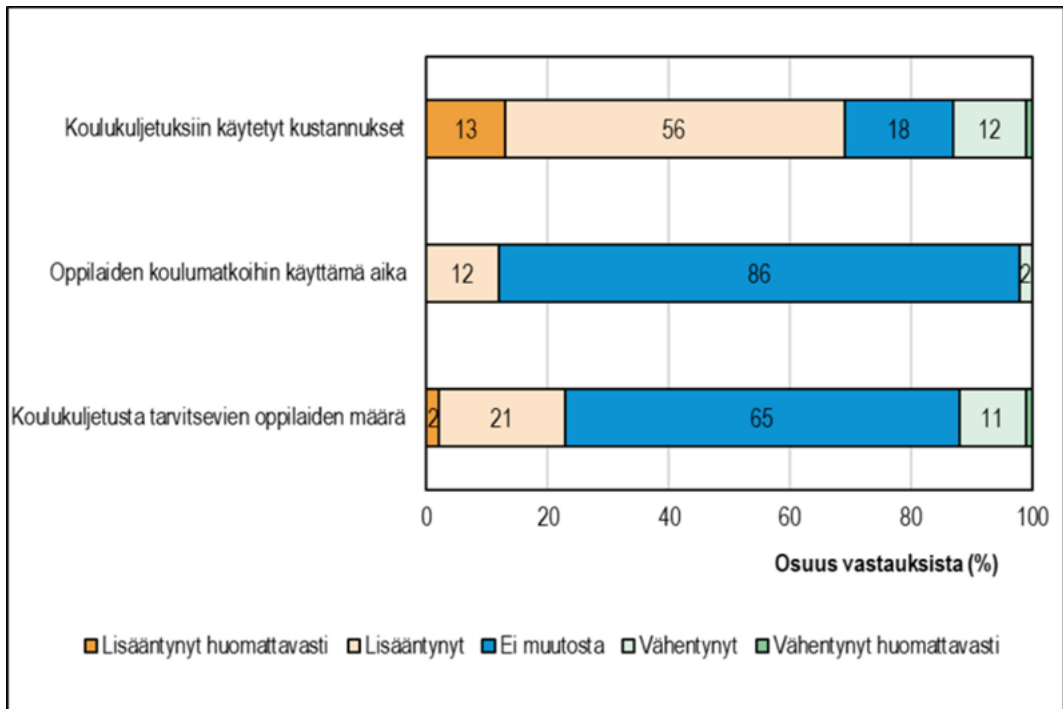
Koulumatkan pituuksiin verrattuna kunnan keskimääräinen väkiluku vaihtelee (TAULUKKO 7). Kunnissa, joissa oppilaan pisin päivittäinen koulumatka on yhteensä yli 40 kilometriä, on myös vähiten asukkaita. Kiinnostavasti ero ei ole suurin verrattuna 11–25 kilometrin matkaan, vain 63 asukasta. Jos kuitenkin katsotaan aiempaa taulukkoa (TAULUKKO 6), voidaan päätellä, että erona on kunnan koko. Kunnat, joissa yli 40 kilometriä on pisin päivittäinen koulumatka, ovat todennäköisesti pinta-alaltaan suurempia ja harvaan asuttuja.

TAULUKKO 8. Kunnan pisin koulumatka kilometreissä verrattuna pisimpään matka-aikaan

Pisin koulumatka kunnassa	Pisin päivittäinen edestakainen koulumatka odotuksineen: alle 13-vuotias oppilas	Pisin päivittäinen edestakainen koulumatka odotuksineen: yli 13-vuotias oppilas	Kuntien määrä
11–25 km	1,3 h	1,5 h	31
25–40 km	1,7 h	2,4 h	55
Yli 40 km	1,7 h	2,4 h	17
Yhteensä			103

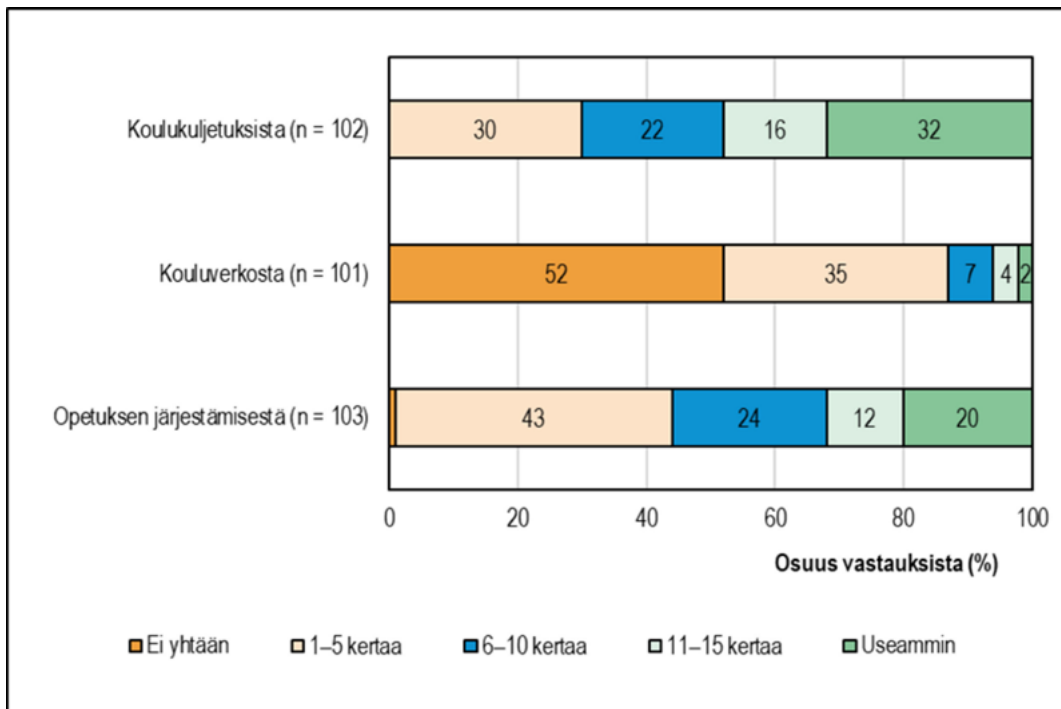
Kun yhdistetään tieto pisimmästä päivittäisestä koulumatkasta kilometreissä tietoon pisimmästä päivittäisestä koulumatkan ajasta, saadaan tietoa siitä, kuinka pitkän aikaa eripituiset koulukuljetukset vievät (TAULUKKO 8). Eri-ikäisten oppilaiden tilanteen eron huomaa tässäkin selkeästi: alle 13-vuotiailla on lyhempi koulumatkan kesto.

Lyhyimmissä koulumatkoissa on myös lyhyimmät kestot. Keskimäärin 11–25 kilometrin matkaan menee 1,3–1,5 tuntia, riippuen oppilaan iästä. Matka-ajoissa on kuitenkin mielenkiintoista vertailu 25–40 kilometrin ja yli 40 kilometrin aikojen välillä. Vertailussa huomataan, että näiden matka-ajoilla ei ole eroja. Tämä selittyy sillä, että hyvin pitkät koulumatkat kuljetaan yleensä suoraviivaisemmin taksilla polveilevan bussireitin sijaan. Tämän tiedon perusteella voidaan sanoa, että pidempi koulumatka kilometreissä ei tarkoita välttämättä kovin paljon pidempää aikaa kuljetuksessa.



KUVIO 14. Koulukuljetuksissa tapahtuneet muutokset viimeisen kolmen vuoden aikana vastaajien (n = 102) mukaan

Vastaajia (n = 102) pyydettiin arvioimaan koulukuljetuksissa viimeisen kolmen vuoden aikana tapahtuneita mahdollisia muutoksia (KUVIO 14). Koulukuljetuksiin käytettyjen kustannusten arvioitiin lisääntyneen (69 %). Oppilaiden koulumatkoihin käyttämän ajan nähtiin yleisesti (86 %) pysyneen samana. Koulukuljetusta tarvitsevien määrä oli reilulla puolella (65 %) pysynyt samana, reilu viidesosa taas näki kuljetuksia tarvitsevien määrän lisääntyneen (23 %). Näin suuri määrä lisääntyneitä koulukuljetuksia liittyy kouluverkon harventumiseen. Kustannusten lisäys tuli esiin myös arviointikäynneillä.

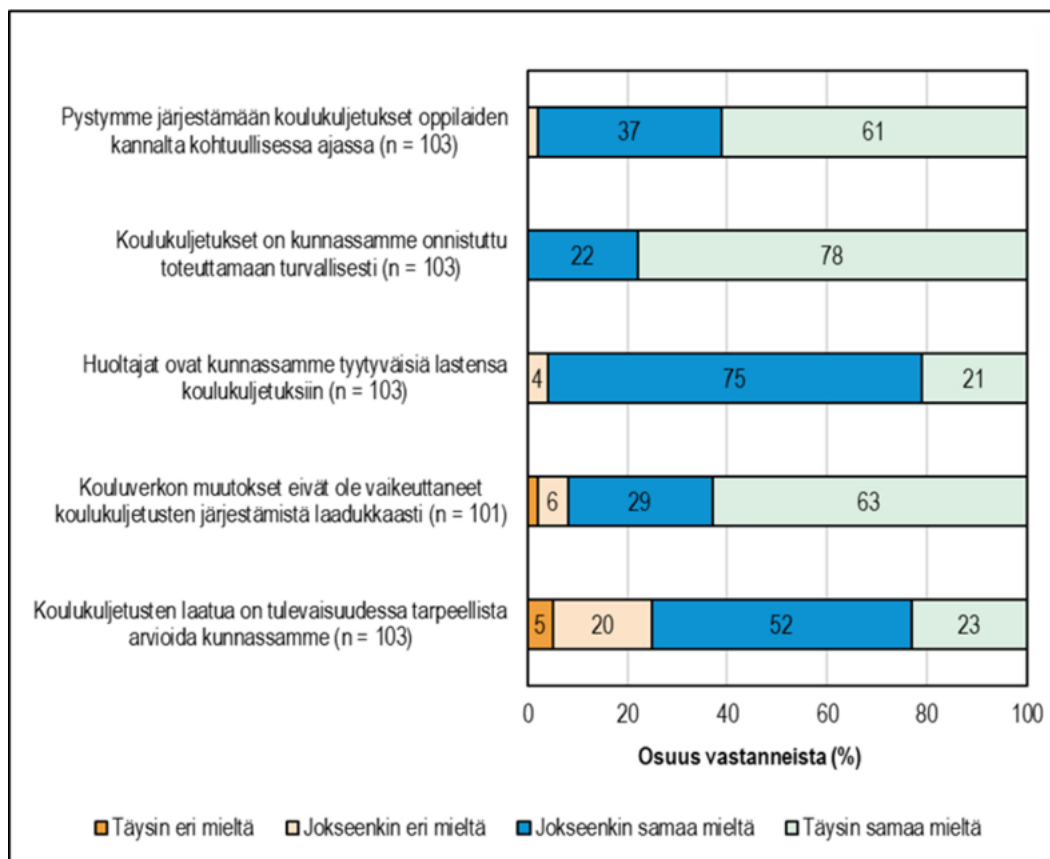


KUVIO 15. Huoltajien lukuvuoden aikana tekemien yhteydenottojen määrä vastaajien (n = 101–103) mukaan

Kuntien edustajilta kysyttiin huoltajien lukuvuoden aikana tekemistä yhteydenotoista koulukuljetuksista, kouluverkkoa ja opetuksen järjestämisestä koskien (KUVIO 15). Vastaajien (n = 101–103) mukaan yhteyttä otettiin eniten koulukuljetuksista, joiden huomattiin lisääntyneen useassa kunnassa. Vajaa kolmasosa kertoi koulukuljetuksista otettavan yhteyttä yli 15 kertaa lukuvuoden aikana. Kunnan kouluverkosta kysyttiin harvemmin, reilu puolet vastaajista (52 %) kertoi, ettei siitä tule yhtään yhteydenottoa vuodessa. Opetuksen järjestäminen jakoi vastaajia, mutta sekään ei huoltajia puhututtanut yleisesti, sillä 43 % vastaajista kertoi huoltajien yhteydenottoja tulevan 1–5 lukuvuodessa. Keskimäärin koulukuljetuksista otettiin yhteyttä 6–10 kertaa vuodessa, kouluverkosta ei yhtään kertaa vuodessa ja opetuksen järjestämisestä 6–10 kertaa vuodessa.

Huoltajien kysymykset olivat moninaisia. Niiden sisällöstä kertoi enemmän 90 vastaajaa, jotka tekivät 240 mainintaa erilaisista kysymyksistä. Huoltajat kysyivät eniten koulukuljetuksiin liittyvistä asioista, esimerkiksi kuljetusoikeudesta sekä kuljetusten järjestämiseen liittyvistä ongelmista. Tämä kertonee koulukuljetukseen liittyvien kysymysten tärkeydestä lapsille ja perheille. Eniten yhteydenottoja tuli koulukuljetuksen kriteereistä ja poikkeuspyynnöistä (13 %), koulukuljetuksen odotusajoista ja aikatauluista (13 %) sekä opetusjärjestelyistä ja pedagogiikasta (13 %). Kysymykset koulukuljetuksen reitistä ja oppilaan pysäkeistä (11 %) sekä matkan turvallisuudesta (11 %) mainittiin useasti. Huoltajat kysyivät myös tukeen liittyvistä asioista (8 %) ja antoivat palautetta opetushenkilökunnan toiminnasta (7 %). Useampia mainintoja tehtiin kysymyksistä, jotka kos-

kivat koulukuljetuksen yleisiä tietoja (5 %), tulevaa lähikoulua ja sen mahdollista muuttumista (5 %), opetusryhmien muodostamista (4 %) ja kouluverkon muutoksiin liittyviä käytännön vaikutuksia (3 %).



KUVIO 16. Koulukuljetusten tilanne kunnissa vastaajien (n = 101–103) mukaan

Kuntien edustajat arvioivat koulukuljetusten järjestämistä ja laatua erilaisten väittämien avulla (KUVIO 16). Vastaajat (n = 101–103) suhtautuivat väittämiin yleisesti positiivisesti. Heidän mukaansa koulukuljetukset pystyttiin järjestämään oppilaiden kannalta kohtuullisessa ajassa (98 % samaa mieltä) ja turvallisesti (100 % samaa mieltä). Huoltajien koettiin olevan myös tyytyväisiä lastensa kuljetuksiin (96 % samaa mieltä). Edellisessä kysymyksessä huoltajien kerrottiin ottavan yhteyttä moninaisissa koulukuljetuksia koskevissa asioissa, kuten esimerkiksi koulukuljetusten kriteereistä, reitistä, oppilaan pysäkeistä ja matkan turvallisuudesta. Yhteydenottoja oli kuitenkin keskimäärin vain 6–10 kertaa vuodessa, joten tässä kohtaa voidaan olettaa vastaajien ajatelleen huoltajien olevan keskimäärin tyytyväisiä koulukuljetuksiin kunnassa. Koulukuljetuksia pystytään järjestämään suurimman osan (92 % samaa mieltä) mukaan laadukkaasti kouluverkon

muutoksista huolimatta. Positiivisista arvioista huolimatta 52 % vastaajista oli jokseenkin samaa mieltä ja 23 % täysin samaa mieltä sen kanssa, että koulukuljetusten laatua on tulevaisuudessa tarpeellista arvioida kunnassa.

Vastaukset vaihtelivat myös AVI-alueittain. Varsinkin väittämän ”Koulukuljetusten laatua on tulevaisuudessa tarpeellista arvioida kunnassamme” vastauksissa oli hajontaa. Keskiarvot pysyivät kuitenkin jokaisessa AVI-alueessa lähellä jokseenkin samaa mieltä -vastausta (asteikolla numero 3). Länsi- ja Sisä-Suomessa (n = 31) keskiarvo oli kuitenkin 2,6 kun Lapissa (n = 5) se oli 3,6, hiipoen täysin samaa mieltä vastausta. Koulukuljetusten laatu on todennäköisesti erityisen tärkeää Lapin pitkien koulumatkojen, asutuskeskittymien ja olosuhteiden kannalta.

Työllisten ja työpaikkojen kehityksen perusteella voidaan osoittaa, että taloudellinen kehitys, mitä työllisten ja työpaikkojen kehitys kuvaa, on hyvin erilaista erilaisen kouluverkkomuutoksen kokeissa kunnissa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kouluverkon supistaminen suoraan heikentäisi työllisten ja työpaikkojen kehitystä. Enemminkin vuosien 2010–2020 pohjalta muodostetuissa kouluverkkomuutos-luokkien työllisten ja työpaikkojen kehitys kertoo kuntien taloudellisen elinvoiman kehityksen eroista ja tämän vaikutuksista kouluverkkoon. Kunnat, joiden taloudellinen elinvoima kehittyy heikosti joutuvat karsimaan kouluverkkoa voimakkaammin kuin kunnat, joissa taloudellinen elinvoima kehittyy vahvemmin.

KOULUMATKAT KUNNISSA

- Kyselyyn vastanneiden kuntien oppilaista keskimääräisesti vajaa puolet tarvitsee koulukuljetuksen. Oppilaan pisin yhdensuuntainen matka oli yli 25 kilometriä yli 70 % vastanneista kunnista, mikä kertoo siitä, että kouluja on harvassa samalla kun kunnat ovat melko isoja.
- Pisimmät koulumatkat löytyivät suurimmista ja harvemmin asutuista kunnista.
- Vertailu 25–40 ja yli 40 kilometrin matkojen välillä osoitti, että pituudesta huolimatta matka-aika oli melkein sama. Tämä selittyy sillä, että hyvin pitkät koulumatkat kuljetaan yleensä suoraviivaisemmin taksilla polveilevemmän bussireitin sijaan. Pidempi koulumatka kilometreissä ei siis tarkoita välttämättä pidempää aikaa kuljetuksessa.
- Koulukuljetusten kustannukset olivat nousseet viimeisen kolmen vuoden aikana yli puolella kunnista, samoin kuljetusta tarvitsevien määrä oli lisääntynyt melkein neljänneksellä. Lisääntyneet kuljetustarpeet ja kustannukset liittyivät kouluverkon harvenemiseen.
- Huoltajat ottivat eniten yhteyttä koulukuljetuksiin liittyen. Niitä koskien kysyttiin käytännön asioista kuten kuljetusten järjestelyistä, niiden kriteereistä ja poikkeusmahdollisuuksista. Tämä kertonee koulukuljetuksiin liittyvien kysymysten tärkeydestä lapsille ja perheille.
- Koulukuljetusjärjestelyihin suhtauduttiin yleisesti positiivisesti. Positiivisista arvioista huolimatta kolme neljäsosaa koki, että koulukuljetusten laatua on tulevaisuudessa tarpeellista arvioida kunnassa.

5.5 Tulosten tarkastelu ja suosituksia kouluverkon kehittämiseksi

Valtaosa vastaajista koki kuntansa kouluverkon toimivan tällä hetkellä hyvin tai melko hyvin. Vastaajat arvioivat kuntiensä tekemien viimeaikaisten kouluverkkoa koskevien päätöstensä seurauksia, joten on hyvin oletettavaa, että he myös arvioivat käynnissä olevaa toimintaa myönteisesti tehdyn ratkaisun suuntaisesti. Tältä osin kysymys ei anna juuri lisäinformaatiota lakkautusten osalta. Tulevaa kehittämistoimintaa kouluverkon osalta ei ollut näkyvissä enemmistössä kunnista. Tämäkin vastaus on linjassa edellisen tuloksen kanssa. Koulumuutoksia ja lakkautuksia koskevien itsearviointien ja haastattelujen osalta ei voi tehdä pitkälle meneviä arviointipäätelmiä toteutuneista yksittäisistä prosesseista. Aineisto tuo kuitenkin yleisellä tasolla esille olosuhteisiin vaikuttavat monet muuttujat ja joitakin ristiriitaisuuksia käytetyissä perusteluissa.

Kouluverkon kehittämistoiminta voi ensinnäkin tarkoittaa erilaisia asioita kunnissa; kuten taloudellista tehokkuutta, oppilashuollon kehittämistä, oppimistulosten parantamista tai parempia oppimisympäristöjä. Käytännössä taloudelliset tekijät määrittävät kuitenkin kuntien liikkumatilan. Edellä mainittuja muuttujia käytetään perustelemaan tehtyä ratkaisua.

Lakkautuspäätöksiä koskevat itsearviointit tuovat selkeästi esille, kuinka monia erilaisia vaikuttavia tekijöitä päätökseen liittyy. On selvää, että koulun ylläpitämisen kannalta riittävä oppilasmäärä ja sen ennuste on yksi keskeisimmistä muuttujista. Se tuotiin esille 83 % vastauksista. Selkeää alarajaa tai hallinnollista normia ei kuitenkaan riittävälle oppilasmäärälle ole olemassa, joka vaikeuttaa kriteerin arviointia. Se voidaan määritellä eri tavoin riittäväksi tai riittämättömäksi tapauskohtaisesti. Tämä saattaa asettaa oppilaita ja heidän huoltajiensa tilanteita epätasa-arvoiseen asemaan jo saman kunnan sisällä.

Erityisen moniulotteinen ja haastava perustelu lakkautuspäätösten osalta on oppilaan edun määrittäminen. Olosuhteita vaikeuttaa usein se, että lapsen etu voi olla intressiristiriidassa muiden etujen kanssa. Vastassa voi olla myös toisen lapsen tai toisten lapsien etu (ks. Hakalehto-Wainio, 2012, 34). Vastaajista 73 % piti lapsen etua tärkeänä tekijänä, kun päätöstä kouluverkon osalta tehdään. Lapsen etua voidaan tarkastella oppilaan oikeuksien näkökulmasta, jotka on ilmaistu perusopetuslain seitsemännessä luvussa pykälissä 29–34. Perusopetusta suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu (163/2022). Ne koskevat oppimisympäristöä, oikeutta saada opetusta, opetuksen maksuttomuutta, opiskeluhoitoa, koulumatkaa sekä tapaturmia ja terveydenhuoltoa. Lakkautuspäätösten osalta näitä oppilaan oikeuksia voidaan kuitenkin tulkita hyvin eri tavoin ja tapauskohtaisesti. Tämä tilanne näkyy myös itsearvioinnin tuloksissa. Samoja argumentteja voidaan käyttää sekä koulun lakkauttamisen perusteluna, että sen toiminnan jatkumisen osalta. Problematiikkaa monimutkaistaa se, että oppilaan oikeuksia koskevat eri kriteerit ovat usein lakkautuspäätöksen osalta keskenään vaikeasti yhteensovitettavissa. Eri oppilaiden välille muodostuu myös ristiriitaa heidän oikeuksiensa osalta. Isommassa kouluyksikössä on yleensä helpompi järjestää oppilashuolto nykyisten normikriteerien mukaiseksi (Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 2013). Toisinaan oppilaan koulupäivän rasitus kasvaa pitkien koulumatkojen takia joissain tapauksissa jo kohtuuttoman paljon. Lapsen hyvinvoinnin kannalta jopa yli kahden tunnin päivittäinen koulukuljetus ei

lähtökohtaisesti voi olla oppilaan hyvinvointia edistävä tekijä, vaikka asiantuntijapalveluiden saatavuus samalla paranisi. Näiden perusteluiden välillä on selkeitä ristiriitoja, jotka olisi tarkkaan arvioitava päätöksiä tehtäessä.

Pykälässä 29 todetaan turvallisesta opiskeluympäristöstä, että ”Opetuksen järjestäjän tulee hyväksyä järjestyssäännöt tai antaa muut koulussa tai muussa opetuksen järjestämispäikassa sovellettavat järjestysmääräykset, joilla edistetään koulun sisäistä järjestystä, opiskelun esteetöntä sujumista sekä kouluyhteisön turvallisuutta ja viihtyisyyttä”. Koulun vastuulla ovat myös koulumatkat. Pitkät koulumatkat eivät lähtökohtaisesti edistä opiskelun esteetöntä sujumista eikä kouluyhteisön viihtyisyyttä.

Koulurakennusten kunnon arvioitiin vaikuttaneen 67 % lakkautuspäätösten taustalla. Tämäkin kriteeri voi tarkoittaa erilaisia määreitä: onko kyse huonokuntoisesta koulutalosta, jossa on mahdollisesti vakavia terveyttä vaarantavia kosteusvaurioita, vai tilannetta, jossa esimerkiksi koulun liikuntatilat tai käsityön opetustilat eivät vastaa kaikilta osin nykykriteerejä? Kriteerien painoarvo on hyvin erilainen.

Koulun säilyttämispäätösten kohdalla aineisto toi esille hyvin tärkeän muuttujan: kyläyhteisön esittämät perustelut. Se mainittiin 56 % vaikuttaneen myönteiseen päätökseen. On siis ilmeistä, että lakkautusuhan alaisen koulun lähiyhteisön huoltajien voimavarat, toimijoiden tietopääoma ja kyky toimia sekä vaikuttamisen kanavat ja poliittiset suhteet ovat yksi keskeinen tekijä lakkautuspäätöksissä. Tämä tilanne asettaa kunnan lähidemokratialle ja yhdenvertaisuuden toteutumiselle selkeän tehtävän. Yhdenvertaisuuslain kuudes pykälä (1325/2014) edellyttää koulutuksen järjestäjän ja tämän ylläpitämän oppilaitoksen arvioivan yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan. Lisäksi on ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämistoimenpiteiden on oltava oppilaitoksen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia.

SUOSITUKSIA KOULUVERKON KEHITTÄMISTÄ SUUNNITELTAESSA:

- Kouluverkon kehittämistoiminnassa on määriteltävä selkeästi, mihin kehittäminen tähtää ja mitä sillä tarkoitetaan.
- Kouluverkon muutosta koskevassa asiassa lasten etuja tulee tarkastella laaja-alaisesti ja syvällisesti. Koulujen lakkautus- tai säilytyspäätöksiä tehtäessä määrettä lasten ja nuorten edut (”oppilaan etu”) tulisi tarkastella prosessin aikana ja päätöksenteon yhteydessä hyvin perusteellisesti ja yksityiskohtaisesti. Käytännössä eri perusteiden välillä on pystyttävä selvemmin argumentoimaan päätökseen liittyvät ensisijaiset perustelut, joihin kokonaisratkaisussa lopulta nojaututaan.
- Kouluverkon kehittäminen ja siinä tapahtuvat muutokset pitäisi nähdä keskeisenä osana kunnan lähidemokratian tasa-arvoista toteutumista. Tämä edellyttää ennakoivia toimenpiteitä, pitkän aikavälin suunnittelua, avointa tiedottamista ja yhdenvertaisuuden toteutumisen seurantaa.

Lapsivaikutusten arviointi ja lapsen edun ensisijaisuus

6

6.1 Lapsivaikutusten arvioinnin perusteet

Lapsen edun ensisijaisuuden periaate edellyttää lapsivaikutusten arviointia. Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointiin on siis vahva oikeudellinen velvoite. Kouluverkon muutokset ovat lasten kannalta merkittäviä päätöksiä, jolloin niissä lapsivaikutusten arviointi on aina tehtävä.

Lapsivaikutusten arvioinnissa selvitetään päätöksen tai toiminnan vaikutuksia lasten hyvinvointiin⁸ ja oikeuksien toteutumiseen. Vaikutus on mikä tahansa tietyn päätöksen tai toiminnan seurauksena tapahtunut muutos. Muutos voi olla lasten hyvinvoinnin ja oikeuksien toteutumisen kannalta myönteinen tai kielteinen. Lapsivaikutusten arvioinnissa tulee usein myös arvioitavaksi vaikutukset lapsiperheisiin, kuten esimerkiksi vaikutukset perheen arjen sujuvuuteen. Lapsivaikutusten arvioinnin tueksi on julkaistu useita ohjeistuksia ja oppaita.⁹

Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointi on osa ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia ja se voidaan toteuttaa muun vaikutusten arvioinnin yhteydessä tai erillisenä arviointina. Lapsivaikutusten arviointi on väline lasten etujen selvittämiseen tehtäessä lapsiryhmää (esimerkiksi tietyn koulun lapset) tai yleisesti lapsia (esimerkiksi kunnan kaikki lapset) koskevaa päätöstä.

⁸ Hyvinvointi laajassa merkityksessä, sisältäen esimerkiksi oppimisen, terveyden ja sosiaaliset suhteet.

⁹ Ks. esimerkiksi LAVA : Lapsivaikutusten arviointi. Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma 2018. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2018051824218>; Ruuska Tupu & Itkonen-Ratilainen Mari & Harju-Kivinen Raija & Honkanen Kati: Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointi. Tarkastelussa lapsivaikutusten arviointi kuntapäätöksissä ja esimerkkejä lapsivaikutusten arvioinneista. Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma (LAPE) 2018. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2018100937860>; livonen, Esa & Pollari, Kirsi: Lapsivaikutusten arvioinnin käsikirja lainvalmistelijoille. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2021:5, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-370-8>; livonen, Esa & Pollari, Kirsi: Lapsivaikutusten arvioinnilla parempia päätöksiä – Lapsivaikutusten arviointi, lapsibudjetointi sekä lapset ja nuoret tiedontuottajina hyvinvointialueella : Ohjeistus hyvinvointialueiden päättäjille, nuorisovaltuustoille ja viranhaltijoille. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2022:2. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-166-7>; livonen, Esa & Pollari, Kirsi: Lapsivaikutusten arvioinnilla parempia päätöksiä kunnassa. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2022:4. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-378-4>. Lapsivaikutusten arvioinnin tueksi myös järjestöt ovat tuottaneet aineistoja, kuten Mannerheimin Lastensuojeluliitto <https://www.mll.fi/kumppaneille/kuntayhteistyö/lapsivaikutusten-arviointi/>, Pelastakaa Lapset <https://www.pelastakaaalapset.fi/lapsilta-opittua/lapsivaikutusten-arviointia-lasten-kanssa-opas/>, Suomen UNICEF <https://www.lapsiystavallinenkunta.fi/materiaalipankki>

YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsivaikutusten arvioinnin vähimmäisvaatimuksena on käyttää lapsen oikeuksien sopimusta lähtökohtana ja varmistaa erityisesti, että arvoinnit perustuvat sopimuksen yleisperiaatteisiin.¹⁰ Lapsen oikeuksien komitean määrittelemät lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteet ovat syrjimättömyys (2 artikla), lapsen edun ensisijaisuus (3.1 artikla) oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen (6 artikla) sekä lapsen oikeus tulla kuulluksi ja hänen näkemystensä kunnioittaminen (12 artikla).¹¹ Kouluverkon muutosta koskevassa arvioinnissa ja päätöksenteossa korostuvat sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumisen turvaaminen. Lapsen oikeuksien sopimuksen lisäksi lapsivaikutusten arvioinnissa on huomioitava myös muut relevantit säädökset. Perusopetuksen kouluverkkoa koskevissa asioissa näitä ovat muun muassa perustuslaki (731/1999), perusopetuslaki (628/1998), perusopetusasetus (852/1998), oppilas- ja opiskelijahuoltolaki (1287/2013), perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet, kuntalaki (410/2015) ja hallintolaki (434/2003).

Lasten osallisuus ja kuuleminen on tärkeä osa lapsivaikutuksen arviointia. Arvioinnissa tulee hyödyntää lapsilta itseltään kerättyä tietoa. Sekä lapsen oikeuksien sopimuksen että perustuslain mukaan lapsella on oikeus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.¹² Myös kuntalain, hallintolain ja perusopetuslain¹³ säännökset korostavat osallistumisen ja kuulemisen merkitystä.

Perustuslaki edellyttää, että julkinen valta edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.¹⁴ Perustuslain 6.3 §:n mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Yksilön mahdollisuuksiin osallistua ja vaikuttaa liittyy hallintolain 41 §:n säännös vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta asiaan osallisille. Se on kouluverkon muutoksia koskevan asian valmistelussa keskeinen.

Kun päätetään kunnan kouluverkosta, on kysymys asiasta, jonka ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus useiden henkilöiden – oppilaiden, oppilaiden vanhempien ja koulun henkilökunnan – elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, joten hallintolain 41 §:ää ei voi jättää huomiotta. Osallisille henkilöille tulee varata mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä antaa tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta. Koulun lakkauttamista koskeva päätöksestä valitettaessa valitusperusteena voidaan vedota siihen, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, koska asian valmistelussa ei ole noudatettu hallintolain 41 §:ää.¹⁵

10 YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon, kohta 99. https://lapsiasia.fi/documents/25250457/37288006/CRC_C_GC_14_julkaisu.pdf/c9407429-51cc-308e-a490-dff4d8ef0087/CRC_C_GC_14_julkaisu.pdf?t=1465381208000.

11 Ks. Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14, kohdat 41–45. Ks. myös Hakalehto, Suvianna: Lapsioikeuden perusteet. Alma Talent 2018, s. 42–54.

12 Lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artikla ja perustuslain 6.3 §.

13 Ks. erityisesti kuntalain 22 ja 26 §, hallintolain 41 § ja perusopetuslain 47 a §.

14 Ks. Perustuslain 2.2 § ”Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen”, 6.3 § ”Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti”, 14.4 § ”Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon” sekä 20.2 § ”Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.”

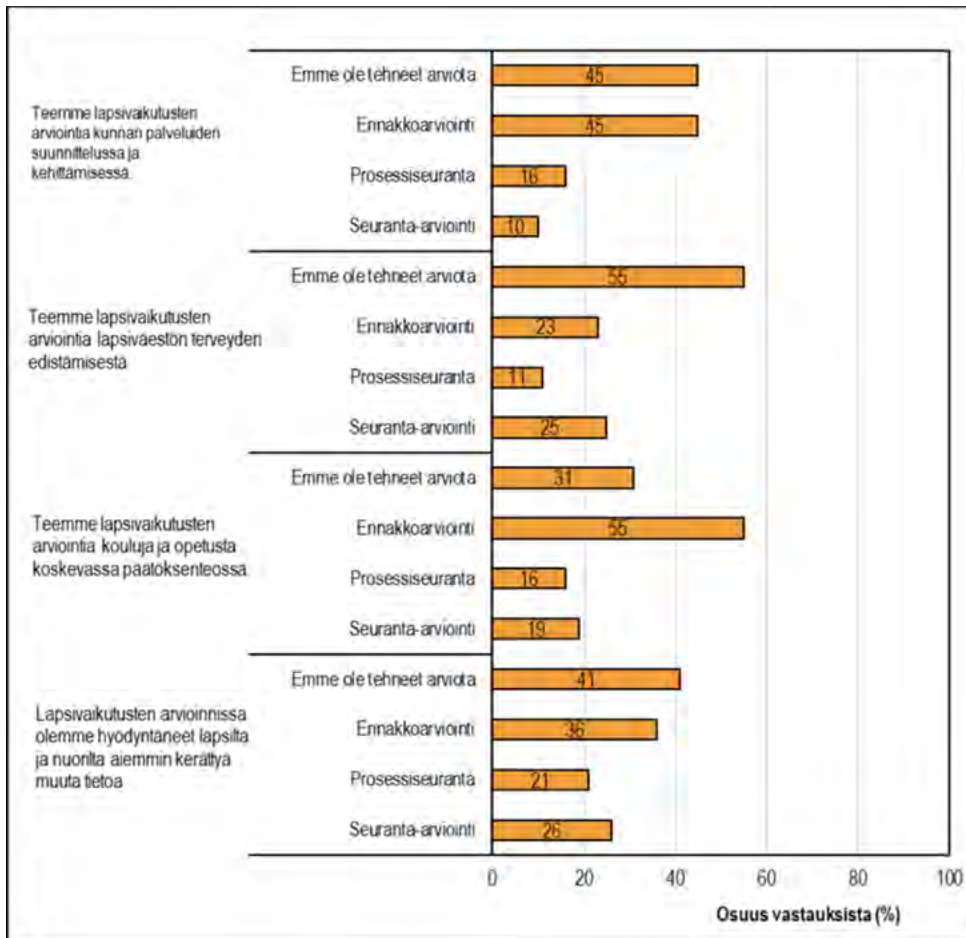
15 Kuntaliitto: Päätöksentekomenettely kouluverkon muutoksissa. 2020. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2020/2091-P%C3%A4%C3%A4t%C3%B6ksentekomenettelykouluverkonmuutoksissa>

6.2 Lapsivaikutusten arvioinnin toteutuminen kunnissa

Kuntien itsearviointikyselyn tuloksia

Seuraavassa tarkastellaan itsearviointikyselyn tulosten perusteella, miten kunnissa arvioidaan päätösten vaikutuksia lapsiin, miten saatua tietoa käytetään ja millaista osaamista kunnissa on lapsivaikutusten arviointien toteuttamiseen kuntien oman arvion mukaan.

Itsearviointikyselyssä kuntien edustajat (n = 103) tarkastelivat lapsivaikutusten arviointien toteuttamista viimeisen viiden vuoden aikana (KUVIO 17). Kunnat voivat toteuttaa lapsivaikutusten arviointia ennakoarviointina, toimeenpanon aikaisena prosessiarviointina prosessien aikaisena arviointina ja seuranta-arviointina. Vastaajia kehoitettiin valitsemaan kaikki arvioinnin muodot, joita he olivat toteuttaneet. Ennako-arviointia tehdään silloin, kun suunnitteilla olevan päätöksen eri vaihtoehtojen vaikutuksia arvioidaan ennen päätöksen tekemistä, prosessiarvioinnilla puolestaan arvioidaan vaikutuksia päätöksen toimeenpanon yhteydessä ja seuranta-arvioinnilla selvitetään, minkälaisia vaikutuksia tehdyllä päätöksellä tai toiminnalla on ollut (Iivonen & Pollari 2022, 14–15). Suunniteltaessa ja kehitettäessä kunnan palveluita ennakoarviointia oli tehnyt 45 % vastaajista, jonkin verran on myös prosessiarviointia (16 %) ja vähäisesti seuranta-arviointia (10 %). Vastaajista 45 % kuitenkin ole tehnyt lainkaan lapsivaikutusten arviointia kunnan palveluiden suunnittelussa ja kehittämisessä viimeisen viiden vuoden aikana.



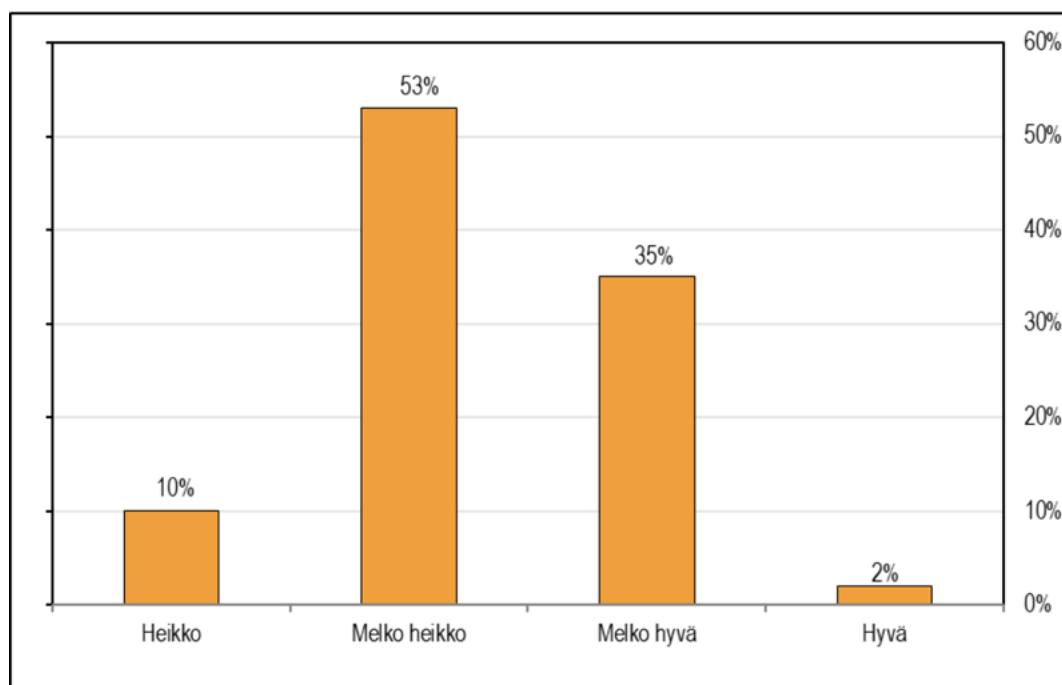
KUVIO 17. Lapsivaikutusten arviointi kunnassa viimeisen viiden vuoden aikana vastaajien (n = 103) mukaan

Vastaavasti kouluja ja opetusta koskevassa päätöksenteossa arvioidaan lapsivaikutuksia eniten ennakoarviointina (55 %), myös prosessiarviointia tehdään (16 %) ja jonkin verran seuranta-arviointeja (19 %). Arviointia lapsivaikutuksista koulua ja opetusta koskevassa päätöksenteossa ei ollut tehnyt 31 % vastaajista. Lapsiväestön terveyden edistämisestä tehdään kunnissa lapsivaikutusten arviointia jonkin verran enemmän (25 %) kuin ennakoarviointia (23 %), mutta vastaajista 55 % ilmoitti, ettei ole tehnyt tässä aiheesta lainkaan lapsivaikutusten arviointia viimeisen viiden vuoden aikana.

Kunnissa tehdään eniten ennakoarviointeja lapsivaikutuksista. Siihen nähden, että lapsivaikutusten arviointi on kuntien velvoitteena, ja kunnissa on menossa tai suunnitteilla kouluverkon kehittämistoimia, on yllättävän paljon kuntia, joissa ei ole lainkaan tehty arviointia lapsivaikutuksista viimeisen viiden vuoden aikana. Myös perusopetuslaki (628/1998, 21 § koulutuksen arviointi) edellyttää kunnilta arviointia lapsen oikeuksien, oppimisen ja hyvinvoinnin näkökulmasta. Alle

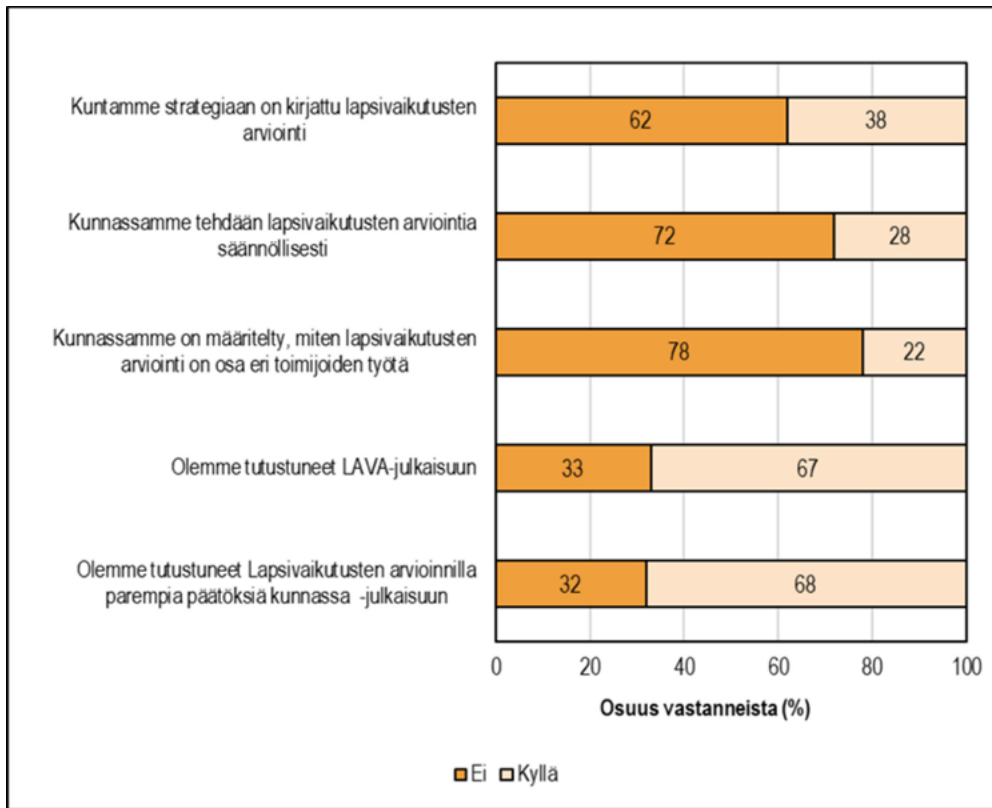
puolet kunnista on siis tehnyt lapsiväestön terveyden edistämisestä arviointoja, vaikka terveydenhuoltolaki (1326/2010, 12 §) edellyttää kunnalta väestöryhmittäistä vaikutusten arviointia. Perusopetuslakiin (628/1998, 3 a §), lukiolakiin (714/2018 2.2 §), ja ammatillisesta koulutusta annettuun lakiin (531/2017, 2.2 §) on 1.8.2022 lähtien sisältynyt säännökset lapsen edun ensisijaisuudesta, mikä entisestään korostaa lapsivaikutusten arvioinnin merkitystä kouluja ja opetusta koskevassa päätöksenteossa.

Lapsivaikutusten arvioinnissa oli kyselyn tulosten mukaan hyödynnetty lapsilta ja nuorilta aiemmin kerättyä muuta tietoa jonkin verran ennakoarvioinnissa (36 %), prosessiseurannassa (21 %) ja seuranta-arvioinnissa (26 %). Lapsilta ja nuorilta kerättyä tietoa oli hyödyntänyt jossain arvioinnin vaiheessa noin 60 prosenttia kunnista. On syytä korostaa, että lapsilta ja nuorilta kerätty tieto on tärkeä osa lapsivaikutusten arviointia.



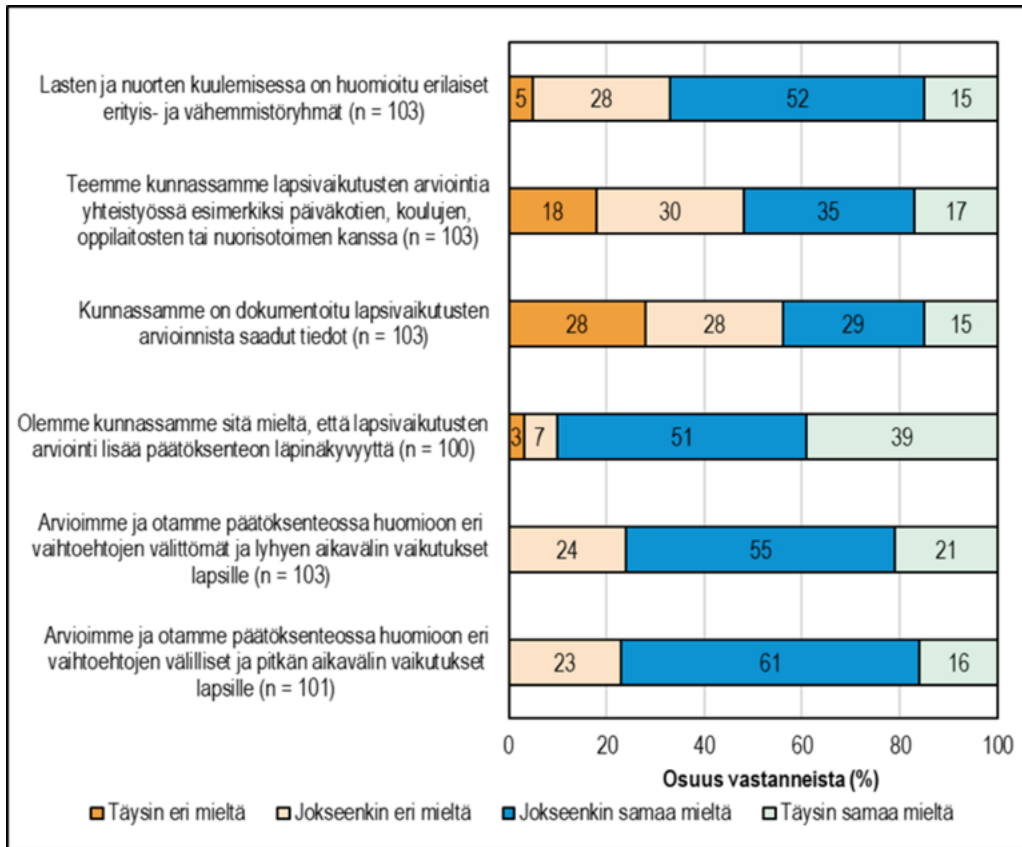
KUVIO 18. Lapsivaikutusten arviointia koskeva osaaminen kunnassa vastaajien (n = 103) mukaan

Lapsivaikutusten arviointia koskeva osaaminen arvioitiin kunnissa (n = 103) yleisesti melko heikoksi (KUVIO 18). Vain kaksi prosenttia arvioi asiaan liittyvän osaamisen olevan hyvää kunnassa. Melko hyväksi osaamisen arvioi 35 %. Yli puolet vastaajista (53 %) koki kunnan osaamisen asian suhteen olevan melko heikkoa. Kymmenesosa arvioi osaamisen heikoksi.



KUVIO 19. Lapsivaikutusten arvioinnin tilanne kunnissa vastaajien (n = 103) mukaan

Kyselyssä selvitettiin myös, miten kiinteästi lapsivaikutusten arviointi on osa kunnan toimintaa (KUVIO 19). Kunnista (n = 103) melko pieni osa oli kirjannut strategiaansa lapsivaikutusten arvioinnin (38 %), vain harva teki lapsivaikutusten arviointia säännöllisesti (28 %) tai oli määritellyt, miten lapsivaikutusten arviointi on osa eri toimijoiden työtä (22 %). Kahdessa kolmasosassa kunnista oli tutustuttu Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman ja lapsistrategian yhteydessä tuotettuihin lapsivaikutusten arvioinnin ohjeistuksiin. Viranhaltijoiden tietoisuus ohjeistuksista ja tutustuminen niihin ei vielä muutu toiminnaksi. Tarvitaan kunnan luottamushenkilö- ja viranhaltijajohdon koulutusta ja sitoutumista, jotta lapsivaikutusten arvioinnista tulisi säännönmukainen osa kunnan päätöksentekoprosesseja. Yleiskuva tuloksesta on, ettei lapsivaikutusten arviointi ole vielä kunnissa säännöllisesti käytössä oleva väline, jolla selvitetään lasten etujen toteutuminen.

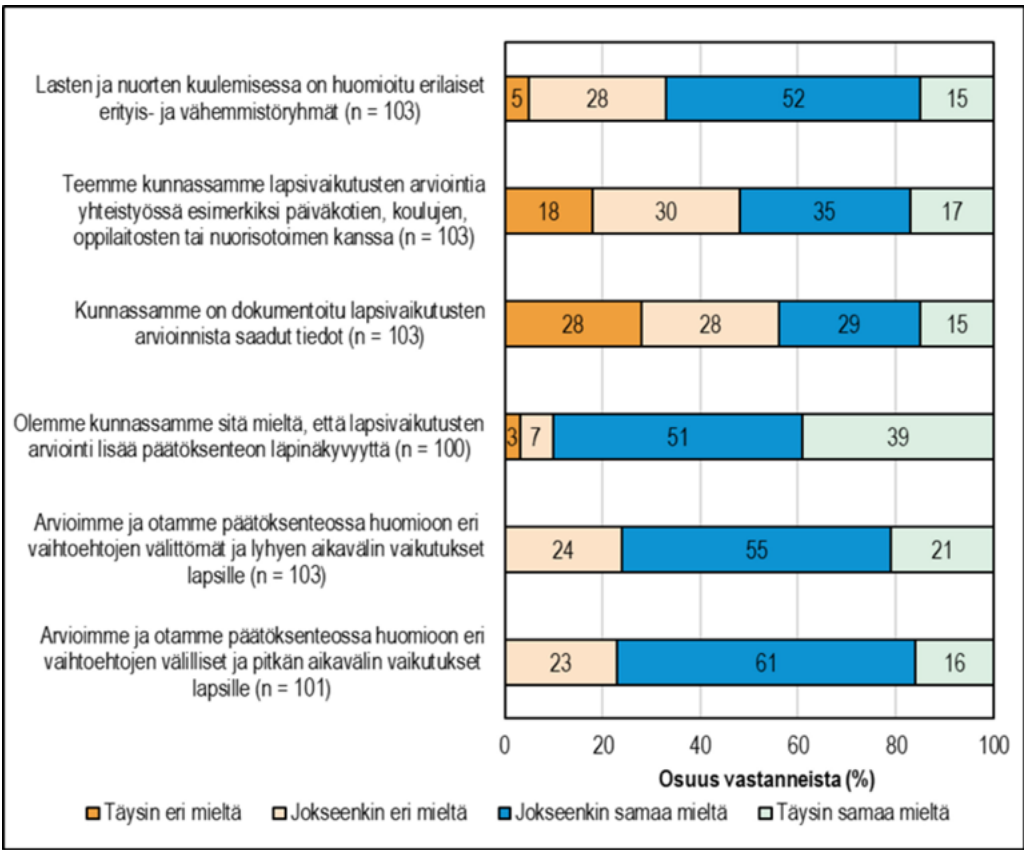


KUVIO 20. Vastaajien (n=101–103) arvio lapsivaikutusten arvioinnista toteuttamisesta kunnassa 1/2

Kuntien edustajat arvioivat myös tapaansa toteuttaa lapsivaikutusten arviointia (KUVIO 20 & KUVIO 21) ja sitä, miten niissä on onnistuttu. Vastaajat kokivat esimerkiksi huomioineensa melko hyvin lasten ja nuorten kuulemisessa erilaiset erityis- ja vähemmistöryhmät (samaa mieltä 67 %). Eri mieltä väittämän kanssa oli kuitenkin kolmasosa vastaajista (33 %). Lapsivaikutusten arviointi yhteistyössä esimerkiksi päiväkotien ja koulujen kanssa jakoi vastaajia. Väitteen kanssa eri mieltä oli 48 %, samaa mieltä 52 %. Aiemmin vain vajaa kolmannes vastaajista kertoi tekevänsä säännöllisesti lapsivaikutusten arviointia. Tämän väitteen vastaus viittaa siihen, että lapsivaikutusten arviointia tehdään enemmän, kuin aiemman vastauksen perusteella vaikutti. Se on todennäköisesti kuitenkin epäsäännöllistä.

Lapsivaikutusten arvioinnin koetaan lisäävän päätöksenteon läpinäkyvyyttä (90 % samaa mieltä). Vastaajien mielestä päätöksenteossa arvioitiin ja otettiin huomioon eri vaihtoehtojen välittömät ja lyhyen aikavälin vaikutukset lapsille suurimmassa osassa kuntia (55 % jokseenkin samaa mieltä, 21 % täysin samaa mieltä). Samoin välilliset ja pitkän aikavälin vaikutukset otettiin huomioon (61 % jokseenkin samaa mieltä, 16 % täysin samaa mieltä.)

Lapsivaikutusten arvioinnin dokumentointi arvioitiin kuitenkin kunnissa melko puutteelliseksi, sillä alle puolet (44 %) dokumentoi arvointien tiedot. Reilu puolet vastaajista ei dokumentoinut lapsivaikutusten arvioinnista saatuja tietoja (28 % täysin eri mieltä, 28 % jokseenkin eri mieltä).



KUVIO 21. Vastaajien (n = 101–103) arvio lapsivaikutusten arvioinnin toteuttamisesta kunnassa 2/2

Arviot lasten edun huomioimisesta ja lasten kuulemisesta ovat varsin myönteisiä. Lasten ja nuorten koettiin saavan riittävästi tietoa heitä koskevia asioita kehitettäessä (52 % jokseenkin samaa mieltä, 11 % täysin samaa mieltä). Jokseenkin eri mieltä asian kanssa oli kuitenkin 35 % vastaajista.

Suurin osa vastaajista (n = 101–103) koki onnistuneensa huomioimaan lasten ja nuorten edun kouluverkkoa koskevissa päätöksissä (88 % samaa mieltä). Suurin osa (75 %) arvioi, että lasten ja nuorten etu on ollut kunnassa ensisijainen kouluverkon muutoksista päätettäessä. Neljäsosa on asian kanssa eri mieltä. Kuitenkin vain hieman yli puolet (55 %) vastaajista kertoi, että kunnassa on viimeisen viiden vuoden aikana tehty lapsivaikutusten ennakkoarviointia kouluja ja opetusta koskevassa päätöksenteossa. Lapsen edun siis sanotaan useassa kunnassa toteutuvan, vaikka sitä ei olisi lainkaan arvioitu tai pidetty ensisijaisena päätöksenteossa.

Mielenkiintoista on, että 61 prosenttia vastaajista koki kunnassa tarvittavan lisää tietoa siitä, miten lasten ja nuorten tarpeet voidaan ottaa huomioon koulutuspalveluja kehitettäessä. Silti peräti 69 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että kunnassa arvioidaan riittävästi vaikutuksia lasten ja nuorten koulutukseen (vapaa-ajan toiminnassa osuus oli vielä suurempi). Lapsivaikutusten arviointi on väline tietojen saamiseksi lasten ja nuorten tarpeista. Vastaukset osoittavat, että arvioinnin merkitystä tiedon lisääjänä ja prosessoijana ei tiedosteta riittävällä tavalla.

Kuulemisten ja arviointivierailujen havaintoja

Lapsivaikutusten arviointi saattaa olla kunnan strategiassa mainittuna, kuten huomaamme myös kyselyn vastauksista (38 % vastaajista oli tehnyt näin), mutta se ei vielä tarkoittanut varsinaisten arviointien tekemistä. Lapsivaikutusten arvioinnin sijaan on voitu tehdä jotain muuta, esimerkiksi selvitystä koulukuljetusten muutoksista kustannuksiin tai oppilasmäärien ennakointia. Lasten ja nuorten osallisuus näkyy selkeästi vastauksissa ihanteena. Myös lainsäädäntö edellyttää osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien tarjoamista lapsille ja nuorille. Suomalaisessa hallintokulttuurissa osallisuuden merkitys näyttäytyy luonteenomaisesti varsin tärkeänä asiana, mutta toisaalta osallisuuden käytänteitä mittaavissa kysymyksissä oli paljon hajontaa, mikä osoittaa kehittämisen kohteita. Osallisuutta arvostetaan, mutta kaikki käytännöt eivät ole kehittyneitä tai niitä ei osata käyttää (esimerkiksi lapsivaikutusten arviointia ja siihen liittyviä kuulemisia).

Keskusteluissa ilmeni, että seuranta-arviointien pieni osuus saattaa johtua myös siitä, ettei kaikkea tehtyä arviointia tunnisteta. Tämä voi koskea myös muita arviointimuotoja, sillä lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointia voidaan tehdä myös muun arvioinnin yhteydessä. Toisaalta lapsilta tulee tavoitteellisesti ja säännönmukaisesti kerätä tietoa heitä koskevissa asioissa, siksi on tärkeää, että sellainen työ tunnistetaan ja dokumentoidaan.

Myös kuulemistilaisuuksien keskusteluissa todettiin, että lapsivaikutusten arvioinnista tarvitaan lisää koulutusta ja tukea. Esimerkiksi nimetty lapsivaikutusten arvioinnin tukihenkilö voisi lisätä arviointien määrää ja parantaa niiden laatua. Lisäksi koettiin, ettei arviointiosaaminen myöskään pääse kehittymään, jos arviointeja tehdään vain satunnaisesti.

Keskusteltaessa eri yhteyksissä koulujen lakkauttamiseen tai yhdistämiseen liittyvistä kokemuksista ilmeni, että muutosten valmistelemiseksi kunnissa käynnistetään useita selvityksiä opetus- ja sivistyslautakuntien toimeksiantoina. Niitä toteutetaan usein kunnan omana toimintana kunnan johtavien viranhaltijoiden organisoimina ja niitä voi olla meneillään useita samanaikaisesti. Tämän lisäksi erityisesti jännitteisissä muutostilanteissa vanhempainyhdistykset tai kylätoimikunnat usein käynnistävät omat selvityksensä lakkautusuhan alla olevan koulun tilanteesta. Näin samasta tapauksesta tuotetaan paljon tietoa, mutta eri selvitysten tuottaman tiedon yhteinen tarkastelu on ollut hankalaa muun muassa erilaisten tiedon tuottamisen menetelmien ja dokumentoinnin puutteiden vuoksi.

Toisinaan keskusteluyhteys eri osapuolten välillä on puuttunut, jolloin yhteisten tilaisuuksien toteuttaminenkaan ei ole onnistunut. Eri osapuolet eivät toisinaan luota toistensa selvityksiin tai eivät pidä niitä riittävän oikeudenmukaisesti toteutettuina. Samastakin selvityksestä voi olla

eri osapuolilla hyvin erilaiset tulkinnat. Liikkeelle saatetaan panna myös kuntalaisaloitteita. Tiedonkeruuta monimutkaistaa, jos muutokseen liittyy eri kieliryhmiin ja eri kieliryhmien palveluverkkoon kohdistuvia vaikutuksia. Tiedonkeruu lapsilta järjestetään usein koulussa käyttäen erilaisia menetelmiä. Tiedonkeruussa on usein hyödynnetty mm. kunnan opetustoimen omaa henkilöstöä, kuten koulukuraattoria, toisinaan lapsia ja vanhempia on kuultu yhtä aikaa ja toisinaan erikseen, mutta tiedon keräämisestä vaikutusten arvioimiseksi opetushenkilöstöltä ei tullut esiin esimerkkejä. Opettajille on järjestetty YT-neuvotteluja muutostilanteissa.

Vaikka lapsivaikutusten arviointi voidaan toteuttaa osana muuta tiedonkeruuta, on toisinaan ollut vaikea erottaa, mikä osuus tuottaa tietoa nimenomaan lapsiin ja perheisiin kohdistuvista vaikutuksista koululakkautuksessa. Esimerkkinä tuotiin esiin koululakkautusten mahdolliset vaikutukset koulumatkojen pituuksiin kunkin oppilaan kohdalla ja miten koulumatkojen pituudet pysyvät lain sallimissa rajoissa. Myös oppilaaksiottoalueiden muutosten seurauksia on selvitetty ja tehty oppilasennusteita. Eri osapuolilla voi kuitenkin olla eri käsitys siitä, mikä osuus selvityksistä on lapsivaikutusten arviointia, onko se ollut riittävää tai onko arviointia ylipäättänsä tehty vai ei.

Osa koulujen lakkautustapauksista oli ollut vireillä pitkään ja päätöstä on odotettu jopa vuosien ajan, erään koulun lakkautuksesta oli keskusteltu jopa 15 vuoden ajan. Prosessien pitkittyminen oli vaikeuttanut lapsivaikutusten arvioinnin tuottaman tiedon käyttöä, sillä saattoi käydä niin, että sen kohteena olevat lapset tai perheet ehtivät vaihtua eivätkä hyödy selvityksistä tai tieto muuten vanhenee kunnan muiden olosuhteiden muuttuessa. Kunnan poliittisten päätöksentekijöiden vaihtuessa oli selvitystyö saatettu aloittaa uudelleen. Eräässä tapauksessa varsinainen lapsivaikutusten arviointi tehtiin ensimmäisen kerran vasta yli kymmenen vuoden kuluttua siitä, kun koulun lakkautusuhka tuli ensimmäisen kerran otettu esiin. Ajankohtaiset tapaukset sitovat paljon kunnan opetustoimen johdon ja henkilöstön aikaa. Usein pitkittyneisiin ja jännitteisiin koulun lakkautustapauksiin liittyy myös julkisuutta ja tapausten käsittelyä eri medioissa, mikä voi aiheuttaa paineita eri osapuolille, myös lapsille.

6.3 Tulosten tarkastelu ja suosituksia lapsivaikutusten arvioimiseksi

Koulu on perheen ohella lasten tärkein kasvu- ja kehitysympäristö. Koulu on lapsille keskeinen oppimisen, kehityksen ja vertaissuhteiden areena. Oman koulun mahdollinen lakkauttaminen ja siirtyminen toiseen kouluun on iso asia lapsille. Kouluverkon muutosta koskevat ratkaisut edellyttävät hyvää valmistelua, johon kuuluu eri ratkaisuvaihtoehtojen huolellinen lapsivaikutusten arviointi.

Arvioinnissa ratkaisuvaihtoehtoja tarkastellaan kokonaisvaltaisesti lasten hyvinvoinnin ja oikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Lapsivaikutusten arvioinnilla selvitetään, miten päätös voidaan tehdä lasten kannalta parhaalla mahdollisella tavalla. Jotta voidaan sanoa jonkin ratkaisun olevan lapsen edun mukainen, on tuotava esiin, miten lapsen etua on arvioitu ja millä perusteilla ratkaisu on lapsen edun mukainen. Ei riitä, että sanotaan jonkin ratkaisun olevan lapsen edun mukainen, vaan se on myös pystyttävä perustelemaan.

On syytä korostaa, että lapsivaikutusten arviointi ei tarkoita sitä, että kouluverkkoon ei saisi tehdä muutoksia tai kouluja ei saisi lakkauttaa. Lapsivaikutukset on arvioitava tapauskohtaisesti. On tilanteita, joissa lasten hyvinvoinnin ja oikeuksien toteutumisen kannalta koulun lakkauttamista voidaan pitää perusteltuna ja on tilanteita, joissa sitä ei voida pitää perusteltuna. Lapsivaikutusten arviointi kouluverkkoa koskevissa asioissa ei myöskään typisty vain siihen, lakkautetaanko vai eikö lakkauteta tiettyä koulua, vaan arvioinnissa tulee monipuolisesti tarkastella sitä, miten nykytilanteessa ja mahdollisissa muutostilanteissa lasten opetus ja oppiminen, muu hyvinvointi ja oikeudet voidaan turvata parhaalla mahdollisella tavalla. Kaikista vaihtoehdoista on tuotava sekä hyvät että huonot puolet avoimesti esille. Arvioinnissa on myös pyrittävä ehdottamaan ratkaisuja kielteisten vaikutusten poistamiseksi ja lieventämiseksi. Näin arviointi paitsi lisää tietoa eri ratkaisuvaihtoehtojen vaikutuksista niin se myös toimii kiinteänä osana valmisteluprosessia. Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointi ei ole itsetarkoitus, vaan se on sekä keino saada lisää tietoa että keino jäsentää tietoa päätöksenteon tueksi.

Kuten edellä on todettu, itsearviointikyselyyn vastanneista kunnista vain alle 38 prosentissa lapsivaikutusten arviointi on kirjattu kunnan strategiaan, mitä voidaan pitää pienenä osuutena. Vielä huolestuttavampaa on, että vain runsaassa neljäsosassa (28 %) vastanneista kuntia lapsivaikutusten arviointeja tehdään säännöllisesti. Vastanneista kunnista lähes kolmannes (31 %) ei ole tehnyt lapsivaikutusten arviointia kouluja ja opetusta koskevassa päätöksenteossa viimeisen viiden vuoden aikana. Näin ollen arviointi ei ole vielä vakiintunut säännönmukaisesti osaksi lapsia koskevaa päätöksentekoa. Toivottavasti lapsen edun ensisijaisuutta koskevat säännökset koululainsäädännössä parantavat tilannetta. Vastaavasti terveyden edistämisessä lapsivaikutusten arviointia on tehnyt vain alle puolet kunnista, vaikka terveydenhuoltolaki on vuodesta 2011 lähtien edellyttänyt kunnalta väestöryhmittäistä vaikutusten arviointia. Vuoden 2023 alusta lukien vastaava säännös sisältyy sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin.

On ongelmallista, jos lapsivaikutusten arvioinnista ei ole tehty dokumentaatiota tai se on puutteellista. Tällöin ei voida todentaa prosessia lasten etujen huomioon ottamisesta päätöksenteossa. Vain alle puolet (44 %) kyselyyn vastanneista kunnista oli jokseenkin tai täysin samaa mieltä, että kunnassa on dokumentoitu lapsivaikutusten arvioinnista saadut tiedot. Kuitenkin 75 prosenttia kunnista oli jokseenkin tai täysin samaa mieltä, että kunnassa lapsen etu on ollut ensisijainen kouluverkon muutoksista päätettäessä. Peräti 88 prosenttia kunnista vastasi onnistuneensa (jokseenkin tai täysin samaa mieltä) lasten edun huomioinnissa kunnan kouluverkkoa koskevissa päätöksissä. Lasten etujen toteutumisen todentaminen edellyttäisi kuitenkin huolellista lapsivaikutusten arviointia ja sen avointa dokumentointia.

Vastanneista kunnista vain noin viidesosassa (22 %) on määritelty, miten lapsivaikutusten arviointi on osa eri toimijoiden työtä. Lapsivaikutusten arviointi jää satunnaiseksi ja vähäiseksi, jos sen toteuttamista ei ole kunnassa mietitty eikä sitä on sisällytetty kunnan päätöksenteon ja toiminnan rakenteisiin.

Myönteistä on, että noin kaksi kolmasosaa kyselyyn vastanneista kunnista oli tutustunut lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelman (67 %) ja kansallisen lapsistrategian yhteydessä tuotettuihin lapsivaikutusten arvioinnin ohjeistuksiin (68 %). Lapsivaikutusten arvioinnin osaaminen tunnis-

taan kuitenkin varsin heikoksi kunnissa. Vastaajista 63 prosenttia ilmoitti osaamisen kunnassa olevan joko melko heikkoa tai heikkoa. Osaamisen vahvistamiseksi tarvitaan ohjeistusten lisäksi myös koulutusta kunnan viranhaltijoille ja luottamushenkilöille.

Lapsistrategian tuottaman lapsen oikeuksien koulutuskokonaisuuden yhtenä osana on marraskuussa 2022 julkaistu eOppivassa verkkokoulutus lapsivaikutuksen arvioinnista ja lapsibudjetoinnista. Myös järjestöt tarjoavat koulutusta lapsivaikutusten arvioinnin tueksi. Koulutukseen ei kuitenkaan yksin riitä vaan tarvitaan luottamushenkilö- ja viranhaltijajohdon sitoutumista siihen, että lapsivaikutusten arviointi on säännönmukainen osa lapsiin vaikuttavien päätöksentekoprosesseja.

Hyvä lapsivaikutusten arviointi on hyödyllinen silloin, kun tieto lisääntyy ja jäsentyy arvioinnin aikana. Vaikutusten arviointi on prosessi, jossa kootaan olemassa oleva tieto ja sitä täydennetään tarvittavilta osin prosessin aikana. Arvioinnissa on tunnistettava, että lapset eivät ole yhtenäinen ryhmä, minkä vuoksi tuodaan näkyväksi erilaisissa tilanteissa olevien lasten tarpeet. Lasten näkemysten kuuleminen on tärkeä osa lapsivaikutusten arviointia. Lapsilla on paljon valmistelun, päätöksenteon ja päätöksen toimeenpanon kannalta tärkeää tietoa, jota ei saada käyttöön muutoin kuin kysymällä suoraan lapsilta itseltään. Lasten kuuleminen vahvistaa myös heidän osallisuuttaan ja vaikutusmahdollisuuksiaan. YK:n lapsen oikeuksien komitea on julkaissut laajan yleiskommentin (nro 12) lapsen oikeudesta tulla kuulluksi. Tätä yleiskommenttia voidaan hyödyntää myös lapsivaikutusten arviointien yhteydessä tehtävissä lasten kuulemisissa.

Hyvä vaikutusten arviointi myös lisää päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja moniarvoisuutta sekä selkeyttää ja jäsentää valmistelua ja päätöksentekoa. Tämä ei kuitenkaan toteudu, jos arvioinnin dokumentaatio on puutteellista.

Kouluverkon muutoksia koskevassa lapsivaikutusten arvioinnissa on tarkasteltava monia lasten hyvinvoinnin (ml. oppiminen) sekä oikeuksien toteutumisen kysymyksiä samanaikaisesti. Seuravassa on koottuna arviointikysymyksiä, joita voi soveltaa kouluverkkoa koskevassa lapsivaikutusten arvioinnissa ja varmistaa riittävän kattava kuva vaikutuksista. Arviointikysymysten kautta tulisi tarkastella vähintään kahta ratkaisuvaihtoehtoa eli nykytilanteen säilyttämistä ja vaihtoehtoa, jossa nykytilanteeseen tehdään jokin muutos. Usein tarkasteltavia vaihtoehtoja on useampia. Arvioinnin tuloksena esitetään eri vaihtoehtojen ennakoitavat vaikutukset ja johtopäätökset niistä sekä suositukset jatkovalmistelua ja päätöksentekoa varten.

MITÄ VAIKUTUKSIA ERI RATKAISUVAIHTOEHDOLLA ON:

- oppimisen edellytyksiin ja mahdollisuuksiin toteuttaa opetussuunnitelman perusteiden (ja opetuksen järjestäjän opetussuunnitelman) mukaista opetusta?
- oppilaiden fyysiseen, psyykkiseen, sosiaaliseen hyvinvointiin, terveyteen ja kehitykseen?
- opiskeluympäristön fyysiseen, psyykkiseen ja sosiaaliseen turvallisuuteen ja terveellisyyteen (esimerkiksi koulun sisä- ja ulkotilojen turvallisuus, sisäilman laatu, kiusaamisen ja yksinäisyyden ehkäiseminen)?
- oppilaiden keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin ja niiden tukemisen mahdollisuuksiin?
- oppilaiden ja opettajien välisiin vuorovaikutussuhteisiin?
- oppilasryhmien kokoon ja toimivuuteen opetuksen laadun kannalta?
- koulun henkilöstön saatavuuteen ja pysyvyyteen?
- lasten yhdenvertaisiin mahdollisuuksiin osallistua opetukseen ja suoriutua koulutehtävistä (esimerkiksi sopivat ja riittävät opiskeluvälineet)?
- oppilaiden kielellisen ja kulttuurisen taustan huomiointiin?
- mahdollisuuteen toteuttaa monipuolisesti leikkiä, liikkumista ja taiteita?
- lapsen yksilöllisten tuen tarpeiden tunnistamiseen ja tuen järjestämiseen opetuksessa ja muissa palveluissa (esimerkiksi vaikutukset yleisen, tehostetun ja erityisen tuen toteuttamiseen)?
- oppilaiden mahdollisuuksiin saada tarvitsemiaan opiskeluhuollon palveluita (esimerkiksi kouluterveydenhuollon palveluja sekä kuraattori- ja psykologipalveluja)?
- oppilaiden mahdollisuuksiin tulla kuulluksi ja vaikuttaa koulun toimintaan?
- oppilaskuntatoiminnan toteuttamiseen?
- kouluruokailun toteuttamiseen?
- oppilaiden mahdollisuuksiin osallistua koulun kerhotoimintaan?
- oppilaiden mahdollisuuksiin osallistua aamu- ja iltapäivätoimintaan?
- oppilaiden lepoon ja vapaa-aikaan?
- koulumatkojen pituuteen, kestoon ja turvallisuuteen mukaan lukien koulukuljetusten toteutus?
- kodin ja koulun yhteistyöhön?
- koulun tilojen vapaa-ajan käyttöön (esimerkiksi lasten ja nuorten liikuntaharrastusten mahdollistamiseen koulun liikuntatiloissa ja -alueilla)?

MITEN MYÖNTEISIÄ VAIKUTUKSIA VOITAIISIIN VAHVISTAA JA KIELTEISIÄ VAIKUTUKSIA POISTAA TAI LIEVENTÄÄ?

*Lista on esimerkinomainen eikä se ole tarkoitettu tyhjentäväksi eikä hierarkkiseksi.

SUOSITUKSIA LAPSIVAIKUTUSTEN ARVIOINNIN TOTEUTTAMISEKSI:

- **Lapsiin ja nuoriin kohdistuvien vaikutusten arviointi otetaan säännönmukaiseksi osaksi kuntien päätösten valmistelua.** Lapsivaikutusten arvioinnilla selvitetään lasten edut lapsiryhmiä ja lapsia yleisesti koskevissa asioissa. Arvioinnit toteutetaan siten, että tieto lisääntyy, monipuolistuu ja jäsentyy. Kunnissa varmistetaan, että lapsiin ja nuoriin kohdistuvat vaikutukset arvioidaan aina, jos valmisteilla olevalla asialla on välittömiä tai välillisiä vaikutuksia heihin. Arviointi tehdään arvioitavan asian laajuuden ja merkityksen kannalta riittävällä tavalla. Arvioinnissa pyritään aina hyödyntämään myös lapsilta ja nuorilta kerättyä tietoa.
- **Vahvistetaan lapsen oikeuksien ja lapsivaikutusten arvioinnin osaamista kunnissa.** Kunnissa varmistetaan, että kuntien viranhaltijat ja luottamushenkilöt saavat tarkoituksenmukaista koulutusta lapsivaikutusten arviointiin ja lapsen oikeuksiin. Osaamisen vahvistamisessa hyödynnetään olemassa olevia lapsivaikutusten arvioinnin ohjeistuksia ja koulutuksia. Lapsivaikutusten arviointia kehitetään kunnissa monitoimijaisesti ja hallintokunnat ylittäen. Arvioinnin kehittämisessä tehdään yhteistyötä myös toisten kuntien, hyvinvointialueiden ja järjestöjen kanssa.
- **Kouluverkon muutoksia koskevaan lapsivaikutusten arviointiin laaditaan opas.** Kouluverkon mahdollisessa muutoksessa tarvitaan laajaa ja laadukasta lapsivaikutusten arviointia. Lapsivaikutusten arvioinnin yleisten oppaiden ja ohjeistusten lisäksi tarvitaan ohjeita, joissa tarkastellaan erityisesti laajoja ja haastavia arviointiteemoja ja niihin liittyviä kysymyksiä. Lapsivaikutusten arvioinnin laadun varmistamiseksi kouluverkkoa koskeviin tilanteisiin laaditaan eri tahojen yhteistyönä opas arviointien tueksi. Oppaassa käydään läpi muun muassa arviointiprosessia, arviointikysymyksiä, tiedon keruuta mukaan lukien lasten ja heidän huoltajiensa kuulemista sekä sitä, miten arvioinnin tuloksia analysoidaan, dokumentoidaan ja hyödynnetään.

Lasten
omakohtaiset
näkemykset ja
kokemukset
koulunkäynnistä
ja osallisuudesta



7.1 Lasten ja nuorten osallisuuden lähtökohtia

Lasten kuuleminen heitä koskevissa asioissa sekä yksilöinä että lasten ryhminä on useissa laeissa asetettu velvollisuus julkisille toimijoille. Lapsen oikeus ilmaista mielipiteensä häntä koskevissa asioissa on yksi neljästä lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteesta. Lisäksi lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan lasten näkemykset on otettava huomioon asianmukaisesti.

Vakiintuneesti puhutaan lasten kuulemisesta, mutta tämän ohella käytetään myös muita käsitteitä. Tällaisia ovat esimerkiksi osallisuus, osallistuminen ja vaikuttaminen. Jälkimmäinen käsite on kirjattu myös Suomen perustuslakiin, jossa todetaan, että lasten eli alle 18-vuotiaiden tulee vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti (Suomen perustuslaki, §6). (Ks. myös luku 6.)

Lasten mielipiteiden selvittäminen on edellytys sille, että luvussa 6. tarkasteltua lapsen etua voidaan harkita tarpeeksi kattavasti. Myöskään lapsivaikutusten arviointia ei voida laadukkaasti toteuttaa, ellei tiedetä, mitä lapset ja nuoret ajattelevat. Lasten omien näkemysten selvittäminen tuo päätöksiin tietoa, jota muutoin ei voida saada selville, sillä yksittäisen lasten ja lapsiryhmien näkemykset perustuvat kokemustietoon, jollaista muilla ikäryhmillä ei voi olla. Lasten omien kokemusten, mielipiteiden ja toiveiden selvittäminen voikin tuoda esiin näkökulmia, joita muutoin ei osattaisi harkita. Tällaisenaan lasten kuuleminen vahvistaa päätöksentekoa, sillä lasten omat mielipiteet täydentävät muuta päätöksenteon taustalla olevaa tietoa, kuten taloudellisia arvioita, rekistereihin perustuvaa viranomaistietoa, väestöennusteita tai tietoa rakennusten kunnosta.

Kuulemisella, osallistumisella tai vaikuttamisella ei viitata vain kertaluonteiseen tapahtumaan, kuten kyselyyn tai kuulemistilaisuuteen. Sen sijaan sillä viitataan prosessiin, jossa lasten näkemykset vaikuttavat päätöksentekoon ja jossa julkinen valta toimii vuorovaikutuksessa lasten kanssa osoittaen, miten heidän ajatuksensa ja kokemuksensa on otettu huomioon. YK:n lapsen oikeuksien komitea on täsmentänyt kuulemisen tavoitteita seuraavasti: Kuulemisen tulee koskea yksittäisiä lapsia ja lapsiryhmiä. Kuulemisen edellyttää, että lasta rohkaistaan ilmaisemaan mielipiteensä ja että luodaan ympäristö, jossa tämä on mahdollista. Lasten näkemykset on otettava huomioon

päätöksenteossa, sekä toimenpiteiden suunnittelussa ja arvioinnissa. (Lapsen oikeuksien komitea 2009, 6–7.) Kuuleminen on siis pitkäkestoinen prosessi, joka edellyttää erilaisia kuulemisen menetelmiä, näitä menetelmiä tukevaa ympäristöä, mielipiteiden saattamista päätöksentekoon sekä näiden mielipiteiden huomioimista päätöksiä tehdessä.

Kouluverkkouudistuksissa tehdään päätöksiä, jotka vaikuttavat suureen joukkoon kunnassa asuvia lapsia. Lisäksi sillä voi olla seurauksia joillekin tietyille lasten ryhmillä, kuten tietyllä asuinalueella asuville lapsille tai tietyn kieliryhmän lapsiin. Kuulemista suunniteltaessa tulisikin huomioida paitsi yleinen lasten kuuleminen kunnissa, myös tiettyjen lasten ryhmien näkökulma. Kuulemisiä voidaan toteuttaa edustuksellisten ryhmien, kuten nuorisovaltuustojen tai oppilaskunnan hallitusten kautta. Voidaan myös järjestää kuulemistilaisuuksia, käyttää digitaalisia välineitä, tehdä lomakekyselyjä tai soveltaa muita tapoja kuulla yksilöitä. Kuulemisiä suunniteltaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, että lapset ja nuoret omaavat riittävästi tietoa kohteena olevasta asiasta. Lisäksi on varmistettava, että ilmapiiri on turvallinen.

Suomalaisessa hallintokulttuurissa samaistetaan usein kuuleminen ja osallisuus (esim. Pajulammi 2014). Osallisuuden käsitteellä voidaan viitata sosiaaliseen osallisuuteen, jolloin puhutaan yhteisöllisyydestä, jäsenyydestä tai kuulumisen tunteista. Lisäksi sillä voidaan viitata vaikuttamiseen, muutosten aikaansaamiseen sekä vallan ja vastuun jakamiseen. (Kiilakoski 2017.) Kuten listaus osoittaa, osallisuus on mielipiteen ilmaisua vaativampi tavoite, joka edellyttää useita systemaattisia, jatkuvia ja pitkäkestoisia toimenpiteitä.

7.2 Lasten ja nuorten osallisuus kunnissa

Kuntien itsearviointikysely osoitti, että lapsivaikutusten arviointia tehdään kunnissa ja lapsilta ja nuorilta kerättyä tietoa käytetään niissä jonkin verran. Kyselystä ei kuitenkaan käy suoraan ilmi, miten lasten ja nuorten kuuleminen käytännössä toteutetaan ja miten lasten näkemykset ja kokemukset heitä koskevissa asioissa saadaan esiin. Arvioinnin aikana toteutetut kuulemistilaisuudet ja arviointikäynnit tapauskuntiin lisäsivät ymmärrystä lasten osallisuudesta. Arviointikäyntien haastatteluissa saatiin esiin myös lasten ja nuorten omakohtaisia näkemyksiä ja kokemuksia kouluverkon muutoksissa, koulukuljetuksista ja heidän kokemuksiaan kuulemisesta, tiedonsaannista ja osallisuudesta. Seuraavassa tarkastellaan kuulemistilaisuuksien keskusteluiden sekä tapauskunnissa tehtyjen haastatteluiden ja kouluvierailujen pohjalta, miten lapsia ja nuoria kuullaan ja miten he saavat tietoa kouluverkkoa, koulunkäyntiä ja koulukuljetuksia koskevista järjestelyistä. Oppilaiden haastatteluissa oltiin kiinnostuneita myös siitä, millaisia omakohtaisia näkemyksiä ja kokemuksia heillä on koulunkäynnistä ja koulukuljetuksista.

Kunnan opetus- ja sivistystoimenjohtoa haastatteluissa perehdyttiin kunnan erityispiirteisiin, paikallisiin haasteisiin, ratkaisuihin ja hyviin käytänteisiin opetuksen järjestämiseksi sekä lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi.

Lasten ja nuorten näkemysten huomiointi

Arviointivierailuilla kävi ilmi, että kaikissa kunnissa pidettiin hyvin tärkeänä lasten ja nuorten näkemysten huomioimista. Aihe nousi esiin vahvasti ja lasten kuulemista haluttiin edistää kuntien opetustoimessa. Myös osallistamista haluttiin edistää. Keskusteluissa painotettiin, että jokainen lapsi ja nuori on kunnassa tärkeä, ja heitä ja heidän perheitään pyritään kohtelemaan yhdenvertaisesti. Tämän vuoksi myös lasten ja nuorten kuuleminen, osallistaminen ja heidän etunsa huomioiminen tulee tehdä yhdenvertaisesti. Kunnan opetus- ja sivistystoimen johdossa lapsivaikutusten arviointi tunnettiin välineenä lapsen etujen selvittämiseksi. Monet sanoivat käyttäneensä tai ainakin olivat suunnitelleet käyttävänsä lapsivaikutusten arviointia muutostilanteissa. He myös tiesivät, että arviointiin oli kehitetty välineitä ja ohjeita. Lapsivaikutusten arviointia tehtiin pääasiassa kunnan omin voimin eikä ulkopuolisia tahoja sen toteutuksessa juuri ole käytetty. Eri konsulttiyritysten tarjontaa vaikutusten arvioimiseksi pidettiin melko hämmentävänä ja kilpailuttamista hankalana.

Kouluverkkomuutoksissa tai kunnan yleisissä kouluverkkoa koskevissa selvityksissä lasten ja nuorten mielipiteiden kuuleminen on tehtävä huolellisesti. Mielipiteet tulisi kysyä lapsen tasoisesti ja sanoittaen ne niin, että kuulemisesta ei aiheudu stressiä tai tarpeetonta aiheeseen liittyvää huolta vastaajalle. Keskusteluissa kävi ilmi, että Jos tilanne on jännitteinen kunnassa, voidaan lasten ja nuorten kuuleminen ylipäättänsä tai siihen valittu menetelmä nähdä myös johdattelevana ja siten epäluotettavana. Lisäksi voidaan ajatella, ettei lasta tai nuorta tulisi sekoittaa aikuisten maailman asioihin. Lapsen oikeus saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin on kuitenkin selkeä, mutta se pitää toteuttaa tavalla, joka on osallistujan mukainen.

Eräässä tapauskunnassa oli oppilaita tiedotettu ajankohtaisesta kouluverkkomuutoksesta selvästi etukäteen. Tapauksta suunniteltaessa oppilaita pidettiin mukana keskusteluissa ja heiltä myös kysyttiin, minkälaisen ratkaisun he itse haluaisivat. Muutoksen vaikutuksia pohdittiin yhdessä kunnan opetustoimen johdon ja päättäjien kanssa. Oppilaiden vaihtelevat mielipiteet otettiin huomioon, ja ne koettiin luonnolliseksi osaksi muutostilanteessa. Eri mielipiteiden taustalla vaihtelivat useammat eri syyt, joiden tärkeys eri oppilaille vaihteli. Osa vastusti muutosta, toisten mielestä se oli hyvä ratkaisu. Muutokseen oltiin myöhemmin melko tyytyväisiä, kun tätä tiedusteltiin kunnan edustajilta. Osallistava prosessi oli ollut hyödyllinen eri osapuolille.

Haastatteluissa tuotiin esiin, ettei toteutettuja arviointeja pidetty aina riittävän luotettavina eikä kattavina. Tiedon hyödynnettävyyteen suhtautuivat epäilevästi niin arviointien toteuttajat kuin kuntalaiset ja kuntien päätöksentekijät. Haastatteluissa kerrottiin myös kuntalaisten taholta tullee toisinaan voimakkaastakin kritiikistä lapsivaikutusten arviointeja kohtaan koululakautustapauksissa. Tällöin arvioinnit joko jäivät kokonaan toteuttamatta tai niiden tuottama tietoa ei hyödynnetty. Selvitysten katsottiin aiheuttaneen eripuraa. Osa huoltajista arveli tiedonkeruun koulumuutoksissa voivan olla jopa haitallisia lapsille, jolloin kuntien viranhaltijat luopuivat arvioinnin tekemisestä. Myös kuntien ylempien viranhaltijoiden ajanpuute, yleinen resurssipula ja tehtävien kasautuminen nähtiin esteenä arviointien toteuttamiselle. Hyvänä käytäntönä mainittiin seutukuntien yhteistyö ennakointitiedon tuottamiseksi kouluverkkojen kehittämisen tueksi.

Tilanne vastaa itsearviointikyselyn antamaa yleiskuvaa siitä, ettei lapsivaikutusten arviointi ole valtavirtaistunut kuntiin ja säännöllisten arviointien toteuttamiselle on hyvinkin erilaisia esteitä, joihin voitaisiin vaikuttaa muun muassa kehittämällä arviointiosaamista tai kuntayhteistyötä. Kiinnostavaa oli myös, ettei tätä tuotu esiin kehittämisen kohteena huolimatta siitä, että lapsivaikutusten arvioinnista on viime aikoina puhuttu aiempaa enemmän ja tietopohja on parantunut niiden.

Osallisuus

Kouluvierailuilla kiinnostuksen kohteena oli erityisesti oppilaiden omakohtaiset näkemykset ja kokemukset koulunkäynnistä, koulukuljetuksista, mahdollisista muutoksista ja heidän mahdollisuuksistaan vaikuttaa ja saada tietoa heitä koskevissa asioissa. Lisäksi keskusteltiin harrastuksista, vapaa-ajanvietosta sekä lapsille ja nuorille tärkeistä asioista.

Oppilaiden kanssa keskusteltiin pienissä korkeintaan kuuden hengen ryhmissä. Keskustelu eteni ryhmässä esiin nousseiden asioiden pohjalta. Haastateltavat oppilaat olivat 6. ja 7. luokkalaista, joista monet oli juuri vaihtaneet tai vaihtamassa koulua pienestä koulusta yläasteelle tai suureen yhtenäiskouluun. Lähes kaikki lapset olivat koulukuljetusta tarvitsevia. Kaiken kaikkiaan haastateltiin 56 oppilasta yhdeksästä koulusta, kuudelta eri paikkakunnalta. Koulut olivat sekä kyläkouluja että isoja yhtenäiskouluja. Kouluissa keskusteltiin myös koulun johdon ja opetushenkilöstön kanssa.

Oppilaiden puheessa osallisuus kohdentui usein opetuksen ulkopuoliseen toimintaan kuten kerhoihin, oleskelutiloihin tai välitunteihin. Oppilaiden mukaan heiltä kysytään usein toiveita koskien kouluarjen asioita, kuten kouluruokaa, retkiä sekä koulupihojen ja tilojen varustelua ja liikuntavälineitä. Joissain kouluissa toimi erilaisia teematyöryhmiä, joiden kautta nostettiin esille lasten ja nuorten ääntä kyseiseen teemaan liittyen. Myös oppituntien sisältöihin oppilaat kokivat voivansa toisinaan vaikuttaa. Uuteen kouluun vaihtaessa, esimerkiksi siirryttäessä alakoulusta erilliseen yläkouluun, oppilaat olivat vierailukunnissa saaneet esittää toiveita luokkatovereikseen uudelle luokalle. Uuden luokan kokoonpanosta oli kerrottu jo etukäteen. Oppilaat pitivät hyvin tärkeänä heidän ehdotuksensa huomioimista ja toteuttamista käytännössä. Oppilaat kokivat, että heidän toiveitaan oli myös kouluissa kuultu. Yleisesti ymmärrettiin kuitenkin, että kaikkia toiveita ei ole mahdollista toteuttaa. Oppilaat toivoivat, että heiltä voisi kysyä enemmänkin mielipiteitä ja että heidän ehdotuksiansa viettäisiin käytäntöön. Arviointikäynneillä ei ilmennyt kovin vahvaa osallisuutta eikä mahdollisuutta lausua mielipiteitä koulukuljetuksiin ylipäänsä tai niiden sujuvuuteen koulun vaihtuessa.

Opetustoimen henkilöstön haastattelujen ja kuulemisten havaintona on tahto kuulla lapsia ja nuoria. Lapsen ja nuoren mahdollisuudessa vaikuttaa päätöksentekoon on kuitenkin vielä parannettavaa. Sopivan tason osallistaminen ja ikätasoon mukauttaminen on koettu haasteena. Tahtoa olisi myös kuulla ja keskustella yhdessä oppilaiden kanssa ilman erillistä projektia, hanketta tai rahaa. Joissakin kunnissa järjestettiin vapaamuotoisia keskustelutilaisuuksia ryhmittäin, esimerkiksi kahvitteluja yläkouluikäisille. Tällaiset arkipäiväiset ja reaaliajassa tapahtuvat keskustelut tai toimenpide-ehdotukset lisäävät osallisuuden tunnetta. Tällainen lasten ja nuorten kanssa arjessa tapahtuva spontaani keskustelu olisi mieluisaa myös kuntien muille viranhaltijoille.

Oppilaskuntatoiminta

Oppilaskuntatoiminta mainittiin miltei kaikissa haastatteluissa, ja osalla oppilaista siihen oli myös kiinnostusta lähteä mukaan. Useimmissa haastatteluista ryhmistä oppilaskuntatoimintaa pidettiin tärkeänä toimintana kouluissa. Lasten ja nuorten yleistä mielipidettä kysytään usein myös erilaisten kyselyiden ja lomakkeiden kautta, mikä tuli selkeästi esille sekä vierailukuntien haastatteluissa että kyselyn tulosten kuulemistilaisuuksissa. Aikuiset kokivat kyselymenetelmän toimivan paremmin kuulemisessa kuin mikä oli lasten ja nuoreten kokemus niiden osallistavuudesta. Kyselyihin vastaaminen ei yleensä innostanut oppilaita. Erilaisten kyselyjen ja lomakkeiden vaikutuksia ja tuloksia oli vaikea nähdä konkreettisesti, mikä johtuu todennäköisesti kehittämisen pitkästä aikajänteestä tai palautteen puuttumisesta. Oppilaiden mielestä oli myös epäkiitollista osallistua kyselyihin asioista, jotka eivät tulevaisuudessa vaikuta enää heihin. Lomakkeen täyttämistä pidettiin toisinaan myös tylsänä eikä sen täyttäminen tuntunut siltä, että mielipidettä oikeasti kuultaisiin. Oppilaiden haastatteluissa ehdottamat osallisuuden tavat eivät olleet kouluissa mahdollittoman kuuloisia toteutettaviksi. Heidän mukaansa jo pelkkä äänestäminen muutaman valmiiksi valitun vaihtoehdon välillä olisi mahdollistanut osallisuudentunteen.

Pääsääntöisesti oppilaat ovat tyytyväisiä kouluihinsa. Oppilaat arvostavat nykyisissä ja tulevaisuudessa kouluissa tilaa ja mainitsivat usein toimivat tilat ja liikuntamahdollisuudet koulun pihalla tärkeiksi asioiksi. Toimivat tilat ja liikkumismahdollisuudet mainittiin asioina, joiden odotettiin muuttuvan paremmiksi tulevaisuudessa isoissa uusissa kouluissa.

Koulukuljetukset ja harrastaminen

Kouluihin kuljettiin vierailukunnissa monin eri tavoilla. Oppilaat kulkivat niin bussilla, taksilla, veneellä, pyörällä, potkulaudalla, hiihtäen, kävelen kuin iän kartuttua omalla mopolla, skootterilla, moottorikelkalla tai mönkijällä. Matkaa voitiin tehdä niin mantereella kuin vesiteitse. Kunnissa koulukuljetusten järjestäminen on tasapainoilua, erilaisia kuljetusyhdistelmiä on jouduttu tekemään, kuljetusyrittäjiä kilpailutetaan ja monissa kunnissa myös kuljetuskustannukset ovat kohonneet. Koulukuljetukset ovat haaste, kun yritetään varmistaa lasten ja nuorten sosiaalisten oikeuksien toteutumista. Sekä kuntien sisäiset että kuntien väliset erot asettavat lapset ja nuoret erilaisiin tilanteisiin suhteessa harrastamisen mahdollisuuksiin ja vapaa-ajan viettoon. Mahdollisuudet harrastamiseen, kavereiden näkemiseen tai vain yhdessä oleskeluun koulun jälkeen heikkenevät pitkin matkojen päästä kouluun tulevilla, koska kuljetukset toimivat vain tiettyä aikaa ennen ja jälkeen koulupäivän.

Haastatteluissa vahvistui se, että koulukyytejä käyttävien oppilaiden on miltei mahdoton osallistua tarjottuihin harrastusmahdollisuuksiin koulun jälkeen. Oppilaat toivat esiin, että vanhemmat usein kuljettavat heidät harrastuksiin tai niistä kotiin. Vanhempien mahdollisuus kuljettaa saattoi olla jonkin harrastuksen ehto. Toisaalta kylissä, joissa oli vähää harrastustoimintaa, oli osallistumismahdollisuuksia tarjolla lähellä kotia, mikäli tarjonta osui oppilaan mielenkiinnon kohteisiin. Lapset kuvasivat myös sitä, että maaseudulla aika kuluu kotipiirissä hyvin eivätkä harrastukset erottaudu erillisenä tapahtumana arjessa. Vapaa-aikaa vietettiin omassa elinpiirissä esimerkiksi

kalastamalla, metsäkävelyillä ja hiihtämällä. Monipuolisempia vapaa-ajan mahdollisuuksia saatettiin siitä huolimatta kaivata omallekin alueelle, esimerkiksi toivottiin pidempiä nuorisotilan aukioloaikoja tai mahdollisuutta käydä kuntosalilla omaan tahtiin.

Selkeä haikka kuljetuksista on, etteivät kaikki lapset voi osallistua erilaisiin vapaa-ajan toimintoihin, kuten harrastamisen Suomen mallin mukaiseen harrastustoimintaan, vaikka halukkuutta irrottautua vapaa-aikana kodin piiristä olisikin. Harrastukset toteutetaan yleensä keskusta-alueella ja kulkeminen on hankalaa kunnissa, joissa on vähäinen julkinen liikenne tai sitä ei ole lainkaan. Harrastamisen Suomen Mallin rahoitusta voi käyttää vain kuljetukseen koulusta harrastukseen. Koulukuljetuksen sovittaminen mallin mukaiseen harrastamiseen ei ole kunnassa helppoa. Koska mallin tavoitteena on tarjota jokaiselle lapselle ja nuorelle mieluisa ja maksuton harrastus koulupäivän yhteydessä, koulukuljetus vaikuttaa kysymykseltä, johon tulisi kehittää ratkaisuja esimerkiksi valtakunnallisessa pilottiprojektissa.

Oppilaiden suhtautuminen koulumatkoihin oli melko neutraali: Koulukyyteihin ja matkoihin on usein totuttu eikä osata kaivata muuta. Toisinaan voi tosin olla väsymystä ja harmitusta siitä, ettei harrastuksiin tai koulukerhoihin voi jäädä kuljetuksen vuoksi. Matkalla istutaan kavereiden kanssa, katsotaan maisemia, tehdään läksyjä, nukutaan tai ”olla puhelimella”. Joskus bussit ovat ihan tyhjiä ja toisinaan niin täynnä, niin ettei voi istua eikä hälyn vuoksi keskittyä läksyihinkään. Toisinaan kuljetuksissa saattaa olla myös tylsää heidän mielestään. Koulukuljetukset nähdään kuitenkin myös vertaistilana, jossa voi olla kavereitten kanssa. Kaukana asuville tämä voi tarkoittaa lisääntyneitä mahdollisuuksia viettää aikaa kavereitten kanssa. Hyvin pitkien matkojen päässä asuville oli myös taksikuljetuksia, joiden sujuvuudesta oli hyviä kokemuksia. Matka-ajat jopa lyhenivät taksikyytien varassa olevilla. Koulumatkat olivat haastatelluille oppilaille pääasiassa turvallisen tuntuista heidän oman arvionsa mukaan.

Ryhmissä oli myös oppilaita, joiden huoltajat asuivat eri osoitteissa ja lapsi saattoi olla kouluviikkojen aikana kummankin luona. Jossain kunnissa taloudellinen tilanne antoi myöten kuljettaa oppilasta vaihdellen kahden eri huoltajan koteihin, mikä mahdollisti erilaiset kuljetusjärjestelyt eri aikoina. Joissain kunnissa tällaista kahden kodin järjestelyä ei pidetty mahdollisena. Järjestelyn katsottiin tuovan lisäkustannuksia, mikä esti sen toteuttamisen, vaikka sitä oli pyydetty huoltajien puolelta, ja lapsi sitä itse toivoi. Itsearviointikyselyn vastauksissa oli myös mainintoja kuljetuksista kahteen kotiin.

Viranhaltijat ja oppilaat pohtivat enemmän koulukuljetusten olosuhteita kuin itse kuljetuksissa istuttua aikaa. Tuttujen kuljettajien koettiin lisäävän turvallisuuden tunnetta. Palautetta tuli tupakanhajusta tai korona-aikana maskin käyttämättömyydestä, joskus kuljettajan kanssa ei ollut yhteistä kieltä, jolla kommunikoida. Kouluissa kerrottiin, että tällaista palautetta koulukuljetuksista annetaan myös herkästi esimerkiksi tietojärjestelmä Wilman kautta, mikä helpottaa asiaan tarttumista. Kuljetuksissa olisikin tärkeää miettiä myös niiden laatua, ei vain kustannuksia tai niissä kulutettua aikaa. Vaikka koulukuljetusoppilaat eivät erityisesti nostaneet esiin kuljetusten turvallisuutta, ovat edellä mainitut laatuksymykset osa turvallisuutta.

Koulukuljetusten tehokkaaseen kilpailutukseen kunnissa on vaikeaa yhdistää lapsen etua. Vierailuilla kävi ilmi, että vaikka kilpailutus olisi tehty onnistuneesti, koulukuljetusten pituus saattaisi silti olla haluttua pidempi. Kustannustehokas kuljettaminen on saattanut tarkoittaa vaihtuvia kuljettajia ja muuttuvia reittejä, jotka ovat voineet heikentää kuljetettavan turvallisuudentunnetta. Useassa kunnassa laajaa kilpailutusta on mahdotonta edes järjestää, koska tarjolla ei ole monia vaihtoehtoja, toisinaan vain yksi kuljetusyritys. Toisinaan taksi- tai bussiyrityksillä saattaa olla muita, ehkä kannattavampia asiakkaita, samoina ajankohtina kuin koulukuljetukset pitäisi järjestää, jolloin joustoa koulukuljetusten aikatauluihin ei ole mahdollista neuvotella. Toisinaan kuljetusyrityksiä ei ole lainkaan tarjolla. Kuljetusten järjestelyssä on myös saatettu tehdä sopimuksia vanhempien kanssa, jotta ne saadaan järjestymään lapsen edun mukaisesti. Pitkiä koulukuljetusmatkoja on vältetty myös esimerkiksi yhdistämisellä iltapäivätoimintaa koulupäivään, jolloin on onnistuttu järjestämän kuljetus. Yhtenä vaihtoehtona tuli esille myös mahdollisuus tarjota perhemajoitusta, mitä kuitenkin haluttiin välttää oppilaan edun vuoksi. Majoittajaperheiden löytäminen on ollut myös hankalaa.

Oppilaat eivät kritisoineet suoraan koulukuljetuksia, mutta sen sijaan he toivat haastatteluissa usein esiin niiden rajoittavan vaikutuksen liikkumiseen ja vapaa-aikaan ylipäättänsä. Oppilaat kuvasivat sitä, miten mahdollisuus itsenäiseen liikkumiseen antaa vapautta omaan aikatauluun ja laajentaa elinpiiriä. Jos kunnalla ei ole muita kuljetusvaihtoehtoja, lapset ja nuoret mahdollistavat itselleen liikkumisen vapauden kulkemalla melko pitkiäkin matkoja itseksensä jo alakoulussa. Tapauksissa lapset ja nuoret kertoivat usein omien menojensa vuoksi mieluummin pyöräilevänsä tai kävelevänsä pidempiäkin koulumatkoja kuljetusten sijaan, vaikka niihin olisi ollut oikeus. Näin lapsi tai nuori saa ikään kuin suuremman vapauden toteuttaa sosiaalisia oikeuksiaan. Mahdollisuus hengaila kunnan keskustassa ja koulun läheisyydessä kavereiden kanssa tuotiin esiin tärkeänä kokemuksena. Toisaalta lapsella ja nuorella on myös oikeus lepoon ja vapaa-aikaan, eikä itsenäinen kulkeminen tulisi rasittaa liikaa tai olla ainut tapa järjestää mieluista vapaa-ajan tekemistä.

Etäopetus

Oppilaiden kanssa keskusteltiin myös Covid-19 pandemia-ajan etäopetuksen kokemuksista. Oppilaiden kertomuksista saa kuvan, että etäopetusajanjaksosta kyllä selvittiin, mutta kokemukset vaihtelevat. Ajanjaksosta tuotiin useita hyviä puolia esiin, kuten helpompi keskittyä opiskeluun kotioiloissa kuin luokassa ja mahdollisuus edetä opinnoissa omaan tahtiin nopeammin. Lisäksi sai nukkua pidempään ja olla enemmän kotona, kun aikaa ei mennyt koulumatkoihin. Toisille etäopetuksen hyödyt taas saattoivat tarkoittaa haittoja ja ilmetä esimerkiksi vaikeutena omaksua asioita, keskittyä kotioiloissa tai uusien asioiden oppiminen oli työläämpää kuin koulussa. Yleiskuva oli, että kouluun oli mukava palata, sillä se toi mukanaan kaverit ja ennen kaikkea opetuksen, jota oli kaivattu. Toisaalta esitettiin myös toive, että välillä voisi olla etäopetusta ja mahdollisuus valita etäopetus yhtenä vaihtoehtona joissakin oppiaineissa. Osalla kouluista olikin suunnitelmia järjestää joidenkin aineiden opetusta etänä. Kouluissa haasteena nähtiin etäopetuksen järjestämistä hankaloittavat säädökset sekä etäopetuksen sovittaminen opettajien toimenkuviin. Maaseutu- ja saaristoalueille kaivattiin räätälöityjä mahdollisuuksia, sillä tekniikan etäopetuksen toteuttamiseen koettiin olevan jo kunnossa. Lisäksi pandemia-aikana oli etäopetuksesta saatu kokemusta, jota voisi hyödyntää.

Isot ja pienet koulut

Kuulemistilaisuuksissa ja arviointikäynneillä keskusteltiin sekä isojen koulujen että pienten koulujen johdon ja opetushenkilöstön kanssa. Aivan kuten kuntien itsearviointikyselyssäkin, koulun koon merkitystä perusteltiin usein oppilaan edun kannalta. Siinä, missä korostettiin ison koulun joustavuutta ja mahdollisuuksia etuina (erityisopetus, oppilashuolto, valinnaisuudet), saattoivat pienen koulun opettajat pitää käytäntöjä isossa koulussa jäykkinä ja vähemmän oppilaslähtöisinä. Pientä koulua pidettiin joustavana yksikkönä, jossa oppilaan edun mukaista on opettajien mahdollisuus tuntea kaikki oppilaat ja toimia tiivistä muiden opettajien kanssa yhdessä. Pienissä kouluissa saatettiin olla huolissaan tulevista muutoksista. Henkilöstö oli oppilaan edun varmistamiseksi valmis erilaisiin järjestelyihin, mm. muodostamaan yhdysluokkia, jos se takaa koulun säilymisen.

Vaikka yhdysluokkaopetus sujuisikin, pidettiin keskusteluissa myös hyvänä, että jokaisella vuosiluokalla olisi oma opettaja. Aivan pienet, alle kolmen opettajan koulut koettiin tarpeettoman pieniksi esimerkiksi pedagogiikan laadun ja opettajien vertaistuen kannalta. Pientä yksikköä saatettiin pitää esimerkiksi kiusaamisen kannalta turvallisempänä, mutta toisaalta pienessä koulussa voi olla tilanne sellainen, ettei oppilaan luokalla ehkä ole yhtään samanikäistä oppilasta luokkatoverina. Yhdysluokkaopetuksessa nähtiin tärkeänä oppilaiden vertaissuhteet. Keskusteluissa pohdittiin, toteutuvatko oppilaan sosiaaliset oikeudet, jos hänellä ei ole koulussa esimerkiksi oman ikäistään luokkatoveria. Erilaisia liikunnan lajeja tai pelejä voi olla myös hankalaa järjestää pienellä, erikäisten oppilasjoukolla. Toisaalta osa opettajista piti erityisesti työskentelystä koulussa, jossa on mahdollista tuntea hyvin kaikki oppilaat ja tehdä vahvaa yhteistyötä pienessä opettajatiimissä oppilaiden hyväksi. Joillakin paikkakunnilla pienet koulut on ollut pakko säilyttää oppilasmäärästä huolimatta, koska muuten oppilas ei voisi saada lain mukaista perusopetusta kohtuullisin järjestelyin. Eräässä suuressa yhtenäiskoulussa oli päädytty muodostaman useampia erilisiä yksiköitä koulun sisään, ja näin luomaan pienempiä, oppilaiden ja opetushenkilöstön, myös oppilaitoksen johdon, kannalta hallittavampia kokonaisuuksia ison koulun sisään.

Nuorisovaltuustot

Tapauskuntien nuorisovaltuustolle lähetetyt kyselyt valottivat haastatteluiden lisäksi oppilaiden kokemuksia kuulluksi tulemisesta ja vaikuttamismahdollisuuksista. Yleiskuvana nuorisovaltuustojen kyselystä välittyy, että nuorisovaltuustojen jäsenet toivoisivat tulewansa kuulluiksi paremmin ja monipuolisemmilla tavoilla. Osallistumishalukkuutta olisi enemmän kuin on ollut mahdollisuuksia. Nuorisovaltuustojen jäsenten vastauksissa tuotiin esiin, ettei heitä kuulla riittävästi eikä heidän näkemyksillään ole vaikutusta opetusta eikä koulukuljetuksia koskeviin päätöksiin. Nuorisovaltuustoilta saatetaan kysyä monista asioista, mutta valtuuston jäsenten kokemuksesta on, etteivät he saa tietoa, miten heidän vastauksiaan on hyödynnetty. Nuorisovaltuustoilta kysytään usein mielipiteitä pelkillä lomakkeilla ilman keskustelumahdollisuutta. Valtuustojen toiveena oli, että niitä kuultaisiin opetuksen järjestelyissä, koulukuljetusten järjestämisessä ja nuorten hyvinvoinnin edistämisessä. Nuorisovaltuustojen rooli saattaa olla kunnassa epäselvä tai se on yhden henkilön varassa kunnassa eikä aina mahdollista nuorten omaa aloitteellisuutta

heitä koskeissa asioissa. Yllättävää oli, että arviointikäynneillä vain harvoin tuotiin esiin nuorisovaltuuston toiminnan hyödyntäminen osana nuorten vaikuttamismahdollisuuksia, mikä on yhdenmukainen nuorisovaltuustojen kokemuksen kanssa.

Esiin tuli myös toimivia esimerkkejä vuorovaikutuksesta nuorten kanssa. Eräissä kunnista oli tehty pitkäjänteistä työtä lasten osallistamiseksi muun muassa soveltamalla Unicefin lapsiystävällinen kunta -toimintamallia. Lapsiparlamentin kaltaisten tilaisuuksien kannanottoja oli käsitelty yhdessä kunnan poliittisten päätöksentekijöiden kanssa. Tilaisuuksissa oli saatu aikaan hyviä keskusteluja osallistujien ja poliitikkojen välille koulukuljetusten järjestelyistä siten, että harrastaminen ja kavereiden tapaaminen olisi mahdollista koulupäivän jälkeen. Samassa kunnassa on kehitetty osallisuutta kokonaisvaltaisesti siten, että myös oppilaskunnan toiminta on säännöllistä, ja oppilaat vaikuttavat omaan arkeensa osana koko koulun toimintaa. Oppilaskunnan edustajat ovat mukana esityslistojen laatimisessa, johtavat kokouksia ikätasonsa mukaisesti ja keskusteluista laaditaan pöytäkirjat.

7.3 Tulosten tarkastelua ja suosituksia osallisuuden vahvistamiseksi

Lasten osallisuutta on Suomessa pyritty edistämään jo yli kahdenkymmenen vuoden ajan. Ensimmäistä kertaa osallisuus ilmestyi Suomessa nykyisessä muodossaan keskusteluun vuonna 1997, jolloin sisäministeriö käynnisti hankkeen kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien edistämiseksi. Lasten ja nuorten osallisuus alkoi vahvistua viimeistään vuonna 2003, jolloin Opetushallitus käynnisti nuorten osallisuushankkeen, jonka tehtävänä oli ehkäistä syrjäytymistä ja tukea nuorten vaikuttamista. Alusta lähtien huomio kiinnittyi kouluun. (Ks. Kiilakoski 2017, 255–256.) Kouluun keskittyminen on luontevaa, sillä koulu on lapsille ja nuorille välitön toimintaympäristö, joka kerää pariinsa melkein kaikki lapset ja nuoret.

Lasten ja nuorten osallisuus on kirjattu erilaisiin koulutusta ohjaaviin lakeihin, usein varsin tiukassa muodossa. Esimerkiksi opetussuunnitelman perusteissa vuodelta 2014 todetaan, että ”koulutyö järjestetään siten, että sen perustana on oppilaiden osallisuus ja kuulluksi tuleminen” (Opetushallitus 2014, 35). Lapsen oikeuksien komitea muistuttaa, että kuulemisvelvoite koskee sekä yksittäisen lasten että lapsiryhmien kuulemista. Lapsiryhmä määritellään varsin laajasti, ja sillä voidaan tarkoittaa esimerkiksi ”koululuokkaa, saman asuinalueen lapsia, tietyn maan lapsia, vammaisia lapsia taikka tyttöjä” (Lapsen oikeuksien komitea 2009, 6). Julkisen vallan tehtävä on luoda tilanteita, joissa lasten oikeus tulla kuulluksi toteutuu. Koulua koskien komitea korostaa, että sopimuksen allekirjoittaneiden valtioiden ”pitäisi kysyä paikallisesti ja kansallisesti lasten mielipidettä kaikista koulutuspolitiikan näkökohdista” (Lapsen oikeuksien komitea 2009, 22). On helppo nähdä, että kouluverkon muutoksissa käsitellään asiaa, jossa lapsia tulisi kuulla erityisen huolellisesti. Muutoksissa tehdään toimia, jotka koskettavat lähes kaikkia kunnan lapsia ja nuoria, osaa nyt, osaa tulevaisuudessa. Lisäksi sillä voi olla vaikutuksia, jotka ovat erityisen voimakkaita jollekin erityiselle lasten ja nuorten ryhmälle.

Osallisuuden käsite samaistuu Suomessa usein kuulemisen käsitteeseen, vaikka näillä termeillä onkin muissa kulttuureissa eriävä sisältö (Pajulampi 2014). Näin suomalaisessa hallintokulttuurissa osallisuus terminä pitää sisällään omiin asioihin vaikuttamisen ja niissä kuulluksi tulemisen, laajemman poliittisen osallistumisen ja vaikuttamisen sekä sosiaalisen osallisuuden eli yhteisöllisyyden (Kiilakoski 2017). Tässä osiossa on kuitenkin keskitytty tarkastelemaan, miten lasten oikeus tulla kuulluksi toteutuu.

Kouluverkon uudistuksissa, erityisesti kouluja lakkautettaessa ollaan tilanteessa, jossa hallinnosta käsin määritellään uudistuksen tarve. Aineistossa ei ole viitteitä siitä, että oppilaat itse toisivat esiin tarpeen uudistaa kouluverkkoa. Pikemminkin uudistuksen lähtökohtana ovat koulurakennusten kunto, väestön keskittymisen muutokset, taloudelliset seikat tai lasten edun tulkinta. Tällöin syntyy tilanne, jossa lapset ottavat kantaa suunniteltuun uudistukseen. Edellä on todettu, että tällaisissa tilanteissa lapsia tulisi kuulla. Toisaalta lapsiryhmien kuulemisen käytänteet eivät ole aina selkeitä kunnissa, ainakin jos ne nähdään osana lapsivaikutusten arviointia ja sen systemaattisuutta. Säännöllisesti lapsivaikutusten arviointia toteuttaa oman ilmoituksensa mukaan 28 prosenttia kunnista, ja hieman yli kolmanneksesta kunnista (38 prosenttia) se on kirjattu osaksi kunnan strategiaa. Vieläkin harvemmin eli 22 prosentissa kunnista on määritelty yksityiskohtaisemmin, miten lapsivaikutusten arviointi on osa eri toimijoiden työtä.

Laura Lundy (2007) on luonut paljon käytetyn mallin sille, miten lasten kuulemista ja osallisuutta voidaan tukea. Hänen mallinsa koostuu neljästä erilaisesta osuudesta: on luotava turvallinen tila, jossa lapset voivat tuoda esiin mielipiteitään; on tuettava mielipiteen ilmaisua ja kerrottava lapsille, miten he voivat osallistua; on huolehdittava, että lasten näkemykset tulevat päättäjien tietoon ja tämän prosessin on oltava selvä sekä kuntalaisille että lapsille; on varmistettava, että lasten näkemykset otetaan vakavissaan ja että niiden pohjalta tehdään muutoksia. Lundyn mallia voidaan käyttää väljänä arvioinnin kehikkona, kun katsotaan, millä tavalla kunnissa on toimittu yleisemmin lasten ja nuorten osallisuuteen ja erityisesti kouluverkon muutoksiin liittyen.

Tarkemmissa kuntakuulemisissa tuotiin esille erilaisia tilanteita, joissa lasten ja nuorten mielipiteitä oli kuultu. Nämä liittyvät koulun arkeen, esimerkiksi koulun välineistöön tai koulun toimintaan. Voi ehkä luonnehtia, että oppilaiden kokemat kuulemiset ovat lähellä heidän arkeaan pikemminkin kuin osana isompia hallinnollisia prosesseja ja pikemminkin osana nykyhetkeä kuin kauaksi tulevaisuuteen suuntaavia ratkaisuja. Voi myös todeta, että kouluverkon muutoksissa ei ollut esimerkkejä siitä, että oppilaiden mielipiteiden selvittäminen olisi ollut kiinteä osa prosessia.

Nuorisovaltuustojen kyselyssä tiedusteltiin nuorisovaltuuston jäseniltä, miten heidän mielestään oppilaiden näkemykset huomioidaan kouluja koskevissa muutoksissa ja päätöksissä sekä miten he ovat vaikuttaneet opetuksen järjestämistä ja koulukyytejä koskevan suunnitteluun ja päätöksentekoon. Lisäksi kysyttiin kehittämisehdotuksia opetuksen ja koulukyytien järjestämiseen kunnassa ja pyydettiin lähettämään terveisiä päättäjille lasten ja nuorten hyvinvoinnin ja osallistumisen edistämiseksi. Kyselyyn vastasi viisi nuorisovaltuustoa kuudesta, sillä yhdelle ei saatu toimitettua kyselyä puuttuvan yhdyshenkilön vuoksi.

Tarkasteltaessa kuulluksi tulemisen kokemuksia ja vaikutusmahdollisuuksia nuorisovaltuustojen vastauksissa korostuu, että nuorisovaltuustot toivoisivat tulevansa kuulluiksi paremmin ja monipuolisemmin tavoin. Vaikuttaminen onnistuu erilaisten edustuksellisten mekanismien kautta eikä niinkään oppilaiden suorana palautteena opettajille tai päätöksentekijöille. Yhden esimerkkikunnan nuorisovaltuustojen vastausten mukaan ”asioihin pääsee vaikuttamaan oppilaskunnan ja tukioppilaiden kautta, mutta muita tapoja ei juurikaan ole”. Toisessa kunnassa korostetaan, että ”tukioppilaat/oppilaskunta yrittää edistää asioita, mutta opettajat tyrmäävät niiden etenemisen”. Kolmannen kunnan vastauksissa käy ilmi, että Lundyn osallisuusmallissa keskeisenä pidetty informoiminen, mitä varten kuulemista toteutetaan, ei toteudu riittävällä tavalla: ”Päätöksistä ilmoitetaan epäselvästi, kysymykset ovat usein ympäripyöreitä ja nuoret eivät välttämättä ymmärrä mihin kysymykset liittyvät. Koulujen sisäinen informaatio kulkee hitaasti.” On tosin huomattava, että nuorisovaltuustojen vastaukset ovat huomattavasti kriittisempiä kuin kohtaamiset oppilaiden kanssa, joissa tuli ilmi myös myönteisiä kokemuksia asioista, joihin on voinut vaikuttaa. Tätä ristiriitaa kannattaa lukea myös sen valossa, että nuorisovaltuustoilta on kysytty isoja rakenteellisia kysymyksiä ja oppilailta kysyttiin enemmän heidän arjestaan.

Nuorisovaltuustojen palautteesta esiin nousee näkemys siitä, että vaikutusmahdollisuudet ovat rajalliset ja että ne näyttäytyvät ainakin osin osana edustuksellisia rakenteita. Tämä on leimallista suomalaiselle tavalla tukea osallisuutta, joka on korostanut ryhmämuotoisia, usein edustuksellisesti valittuja ryhmiä, kuten nuorisovaltuustoja tai oppilaskunnan hallituksia.

Kolmantena ulottuvuutena voidaan tarkastella sitä, millä tavoin asiat viedään oikeiden tahojen tietoon. Tästä ulottuvuudesta oli verrattain hankalaa saada tietoa, sillä harvassa kunnassa oli mallinnettu selkeästi, millä tavalla lasten ja nuorten näkemyksiä on saatettu eri tahojen tietoon.

Neljäs ulottuvuus käsittelee vaikuttavuutta eli sitä, miten lasten ja nuorten näkemykset ylipäänsä otetaan kunnassa huomioon. Erityisesti nuorisovaltuustojen vastaukset ovat näiltä osin kriittisiä. Yleiskuvana oltiin sitä mieltä, että näkemykset otetaan verrattain heikosti huomioon. Toivottiin, että kuulemisia toteutettaisiin tavalla, joka tuntuu nuorille luontevalta ja joka on heillä käytettävissä. Vastausten yleiskuva on varsin kriittinen. Koulukuljetuksissa koettiin, ettei vaikuttamaan olla päästy.

Omana osionaan on vielä syytä tarkastella nuorisovaltuustojen roolia kouluverkkomuutoksessa. Nuorisovaltuusto on kuntalain edellyttämä toimielin, jolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa eri toimialojen toiminnan suunnitteluun esimerkiksi opiskeluun, liikkumiseen ja hyvinvointiin liittyvissä asioissa. Lisäksi kuntalain mukaan nuorisovaltuusto tulee ottaa mukaan lasten ja nuorten osallistumisen ja kuulemisen kehittämiseen kunnassa. (Kuntalaki, 26.) Tarkastelluissa kunnissa nuorisovaltuustojen rooli kouluverkkouudistuksissa on jäänyt verrattain vähäiseksi, ja nuorisovaltuustojen näkemykset siitä, miten heidän lakisääteinen mahdollisuutensa vaikuttaa toimintojen suunnitteluun, ovat varsin kriittisiä.

Johtopäätöksenä voi todeta, että tarkastelluissa kunnissa on innostavia esimerkkejä, miten lasten ja nuorten näkemyksiä on kuultu, mutta myös kehittämisen kohteita. Erityisesti voidaan kysyä, miten kuntia voitaisiin tukea kouluverkkouudistuksissa hoitamaan kuulemisia pitkäjänteisesti, systemaattisesti ja jatkuvasti. Näyttää nimittäin siltä, että onnistumisia on helpompi nähdä koulujen

pienen fyysisen infrastruktuurin kuin laajempien suunnitelmien parissa – on helpompi vaikuttaa tuoleihin kuin isoihin päätöksiin. Tilanne on vastaava myös valtakunnallisesti. Esimerkiksi vuoden 2021 kouluterveyskyselyn mukaan 70 prosenttia oppilaista kokee voivansa vaikuttaa joihinkin elinympäristönsä asioihin. Kuva sen sijaan muuttuu toisenlaiseksi, kun tarkastellaan mahdollisuuksia vaikuttaa koulun asioihin. Tällöin vain 11 prosenttia oppilaista ilmoittaa omaavansa hyvät mahdollisuudet vaikuttaa koulun asioihin. (THL 2021). Lasten ja nuorten vaikuttamisosallisuus on siis ylipäänsä rajallista koulun sisällä, puhumattakaan laajoista kunnan päätöksistä, joihin liittyy isoja kunnallispoliittisia intohimoja ja väistämättömiä intressikamppailuja.

Yhteen vetäen arvioinnin tuloksia voidaan Lundyn malliin pohjaten kuvata seuraavalla tavalla:

1. Tila. Kuulemisia toteutetaan osana koulujen arkea. Onnistumisen ja kuulluksi tulemisen kokemukset liittyvät koulun toiminnan sisäisiin asioihin, mutta näitä kohtaan esitettiin myös kritiikkiä. Kehittämisen kohteena on tilojen luominen sille, että lapset ja nuoret voisivat vahvemmin esittää näkemyksiään suunniteltavissa olevista asioista prosessin eri vaiheista.
2. Ääni. Lasten ja nuorten mielipiteiden esittämistä tuetaan joiltakin osin koulujen arjessa. Toisaalta kehitettävää on siinä, miten lasten ja nuorten näkemyksiä voitaisiin kuulla isoissa kunnan asioissa. Tähän liittyy myös roolien selkiyttäminen siinä, kenen vastuulla kuuleminen on.
3. Yleisö. Mielipiteitä kuullaan osana koulun arkea. Kehittämisen kohteita on siinä, millä tavalla lapsille ja nuorille kommunikoidaan heidän näkemystensä kulku kunnan organisaatiossa. Erityisesti lapsivaikutusten arvioinnin yhteydessä voi myös esittää toivomuksen, että kunnan vastuutahot olisi eritelty selkeästi.
4. Vaikutus. Välittömään lähiympäristöön liittyvissä asioissa nähdään vaikutuksia. Toisaalta mitä isommista asioista on kysymys, sitä hankalammalta vaikuttaminen tuntuu. Konkreettisimmin tämä ilmenee koulukuljetuksia koskevissa huomioissa.

SUOSITUKSIA LASTEN JA NUORTEN OSALLISTAMISEN VAHVISTAMISEKSI:

- **Kunnissa tulee varmistaa lasten ja nuorten osallisuus- ja vaikutusmahdollisuudet heitä koskevissa asioissa.** Lasten ja nuorten on mahdollisuus ottaa kantaa ja ilmaista mielipiteensä tulee varmistaa antamalla heille oikea-aikaisesti ja ikätason mukaisesti tietoa heitä koskevista asioista. Lisäksi on huolehdittava henkilöstön tarpeenmukaisesta koulutuksesta, jotta heidän on mahdollista toteuttaa kuulemista. Osallistamista tulisi olla kouluverkon muutos- ja kehittämisprosessin eri vaiheissa. On myös hyvä säännöllisesti arvioida, että osallistaminen on inklusiivista, jolla tarkoitetaan **yhdenvertaista ja syrjimätöntä sekä kaikkia osallistavaa ja mukaan ottavaa toimintatapaa.**
- On luotava toimintatapoja varmistamaan, **että lasten ja nuorten mielipiteet otetaan huomioon myös koulun ulkopuolella kunnan päätöksenteossa.** Tässä voidaan hyödyntää olemassa olevia rakenteita, kuten oppilaskunnan hallituksia tai nuorisovaltuustoa, mutta samalla analysoiden, keiden ääni näiden rakenteiden kautta tulee kuuluviin ja mitä muita tahoja tulisi saada mukaan.
- **Viestintään ja vuorovaikutukseen on kiinnitettävä huomiota** ja kehitettävä toimintamalleja siten, että lapsille ja nuorille kerrotaan, miten heidän kuulemisensa on vaikuttanut päätöksiin. Lapset ja nuoret tulee pitää ajan tasalla myös päätösten toimeenpanosta ja seurannasta.
- Lapsivaikutuksen arviointia toteuttaessa **tulisi lasten ja nuorten kuuleminen ja osallistaminen sekä yksilöinä että ryhmänä olla keskeinen tiedonlähde.**
- **Kouluissa toteutettava osallistaminen ja lasten vaikuttaminen on tärkeää demokratiakasvatusta.** Opettajien johdolla tehtävä kuuleminen on merkittävää ja myös sen anti tulisi hyödyntää.

Maaseutu- ja
saaristoalueiden
elinvoimaisuus ja
kouluverkko

8

8.1 Elinvoiman sisällön määrittelyä

Tässä arvioinnissa kunnan elinvoiman määritelmä on melko laaja-alainen. Tilastollisessa tarkastelussa keskityttiin väestönkehitykseen, taloudelliseen kehitykseen, kuntatalouteen, koulutukseen sekä hyvinvointiin. Pyrkimystä oli laajentaa tarkastelua myös pehmeään elinvoimaan tarkastelemalla esimerkiksi lastensuojelumenojen kehitystä. Näiden lisäksi kunnan elinvoimaan lasketaan usein kuuluvaksi yhteisöllisyys sekä asukkaiden yleinen tyytyväisyys, joita on haastava tilastoida. Kouluilla ajatellaan olevan yhteys elinvoimaan, koska koululla on opetuksen järjestämisen lisäksi myös muuta merkitystä kulttuurisen ja sosiaalisen pääoman rakentamisessa ja ylläpidossa. Kouluilla nähdään olevan yhteys kuntien ja alueiden vetovoimaan sekä lasten ja nuorten hyvinvointiin. Kyläkoulujen tutkimuksessa painotetaan sitä, että koululla rakennuksena on muitakin tehtäviä kuin opetuksen järjestäminen lapsille. Kyläkouluja voidaan pitää kylän sosiaalisen elämän keskuksia, joilla on tärkeä rooli kylän identiteetin ylläpidossa ja vahvistamisessa. Lisäksi kyläkoulut tukevat inhimillisen, kulttuurillisen ja sosiaalisen pääoman kehittämistä ja ylläpitoa alueella. Näin ollen kyläkoulun sulkeminen voi vähentää kylän vetovoimaa, minkä seurauksena poismuutto voi lisääntyä ja tulomuutto vähentyä. Lakkautusta voi seurata kierre, jonka myötä muutkin kylällä olevat palvelut siirtyvät muualle tai ne lopetetaan”. (ks. esim. Autti & Hyry-Beihammer 2009; 2014.) Tilastollisen tarkastelun avulla on selvitetty kouluverkon muutosten elinvoimavaikutuksia tarkastelemalla väestömuutosten sekä useiden muiden elinvoiman osatekijöiden ja kouluverkon kehityksen yhteyttä sekä valtakunnallisesti että alueellisesti valittujen tapauskuntien avulla. Tilastollisen analyysin koko raportti on liitteessä 2.

Vuonna 2010 peruskouluja oli maassamme 2 762 ja vuonna 2020 niitä oli 2 105 eli tuona aikana lähes neljännes (23, 8 %) eli 657 koulua on lopettanut toimintansa. Kehitys on jatkunut samansuuntaisena, sillä vuonna 2021 kouluja oli 45 vähemmän kuin edellisellä vuonna. Tarkastelujaksolla (2010 – 2020) lakkautettujen koulujen keskimääräinen oppilasmäärä on ollut 98 ja uusien koulujen oppilasmäärä on ollut keskimäärin 286 oppilasta. Tilastollinen tarkastelu osoittaa, että erityisesti maaseudun kouluverkko on harventunut viime vuosikymmeninä, kouluja on lakkautettu eniten ydinmaaseudulta. Koululakkautukset ovat koskeneet erityisesti pieniä kouluja pienissä (alle 4 000

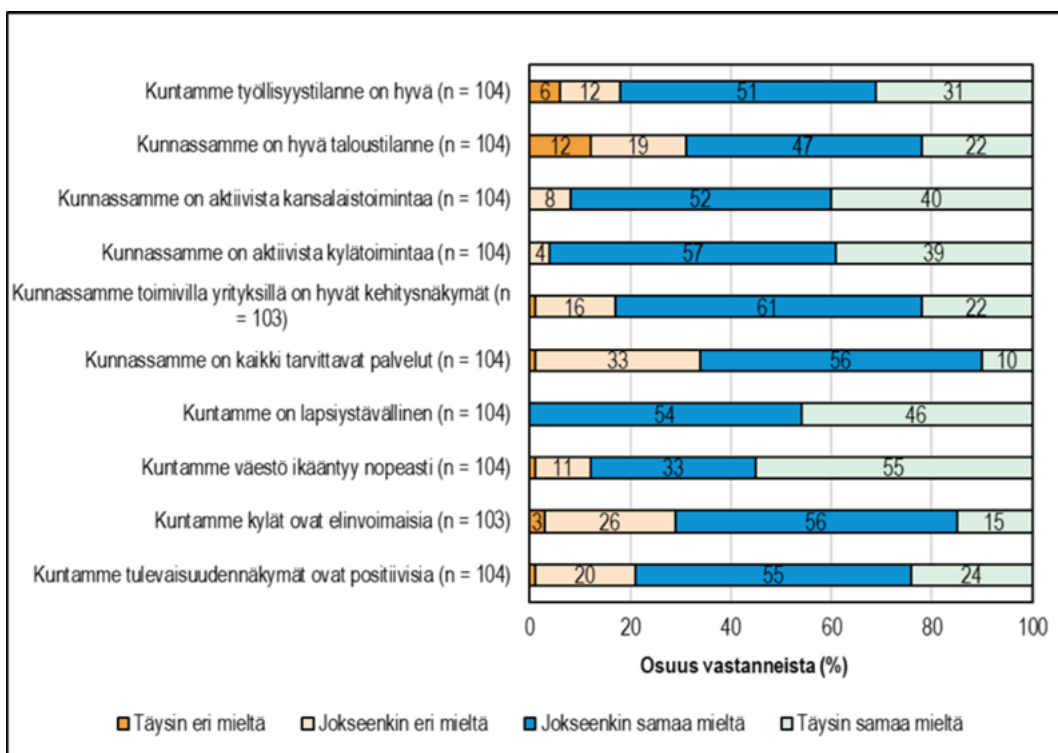
asukasta) sekä suhteellisen pienissä (4 000–9 000 asukasta) kunnissa. Kouluverkon harventuminen on osittain seurausta maaseudun rakennemuutoksesta, jossa maa- ja metsätalouden merkityksen ja työvoiman tarpeen väheneminen sekä teollistuminen on johtanut muuttovirtoihin pois maaseudulta 1960-luvulta lähtien. Viime vuosikymmeninä kaupunkiseudut ovat kasvaneet edelleen. Vuoden 2021 lopussa yli kolmannes suomalaisista, 72 % asui kaupunkialueilla ja 26 % maaseutualueilla (maaseudun paikalliskeskukset 5 %, kaupungin läheinen maaseutu 7 %, ydinmaaseutu 9 %, harvaan asuttu maaseutu 5 %). (Tilastokeskus 2022.)

Koulujen määrän väheneminen on sinänsä looginen jatkumo maaseudun väestön vähentymiselle. Maaltamuuttajat ovat tyypillisesti nuoria ja maaseudun luonnollinen väestönlisäys on pienempi kuin kaupunkialueiden. Tässä arvioinnissa ei kuitenkaan tarkasteltu sitä, miten väestön väheneminen korreloi koulujen lakkautuksiin. Sen sijaan arvioinnissa otettiin toisenlainen kysymyksenasettelu ja tarkasteltiin, miten koulujen lakkautukset vaikuttavat kuntien elinvoimaan. Arvioinnissa tarkasteltiin, vaikuttavatko koululakkautukset väestönkehitykseen, taloudelliseen kehitykseen, kuntatalouteen, koulutukseen, hyvinvointiin sekä muihin elinvoimatekijöihin. Kysymyksenasettelussa tarkasteltavana yksikkönä on kunta.

8.2 Kunnan ja alueiden elinvoimaisuuden näkymät

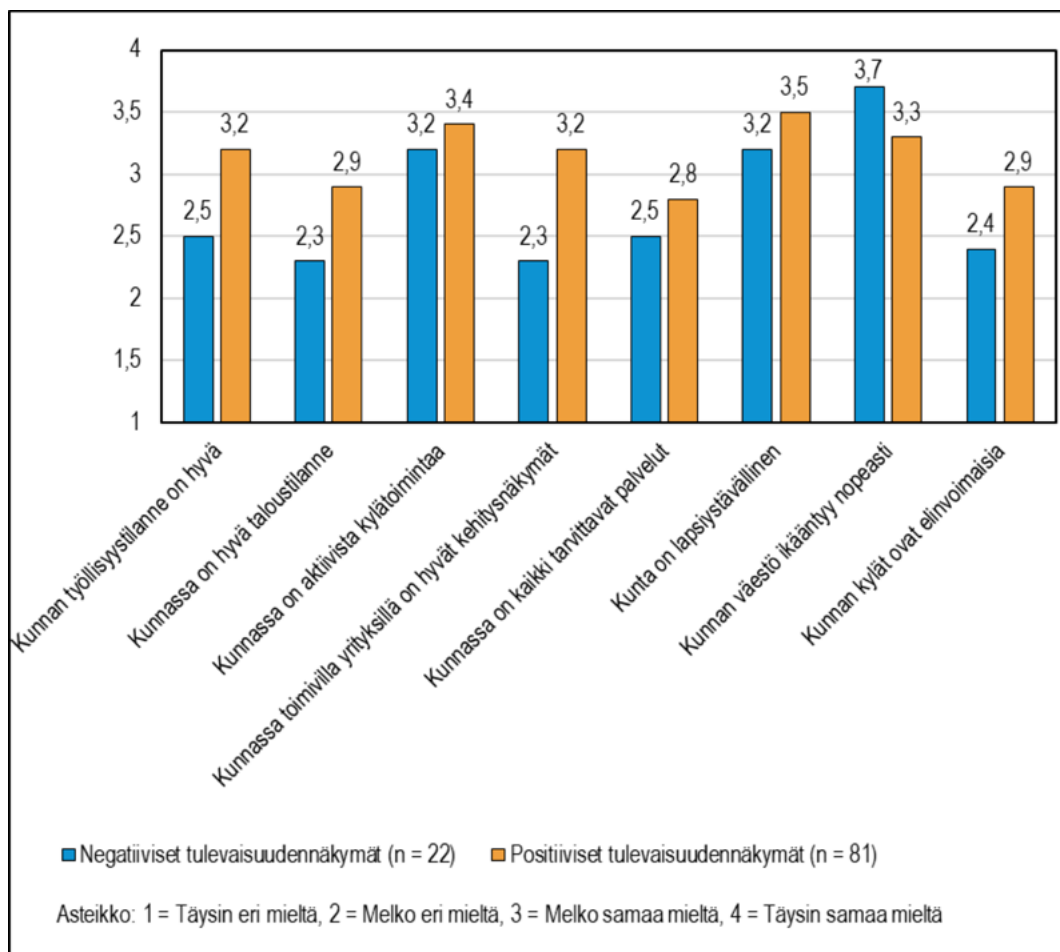
Myös kuntiin suunnatussa itsearviointikyselyssä tarkasteltiin elinvoimaa selvittämällä kunnan viranhaltijoiden näkemyksiä kunnan elinvoimasta (n = 103–104). Kaikki kunnat kokivat kunnan lapsiystävälliseksi (KUVIO 22). Kunnissa nähtiin olevan yleisesti aktiivista kansalaistoimintaa (92 %), aktiivista kylätoimintaa (96 %), ja kunnissa toimivilla yrityksillä nähtiin olevan hyvät kehitysnäkymät (83 %). Noin kolme neljäsosaa vastaajista (79 %) totesi, että kunnan tulevaisuudennäkymät ovat positiivisia.

Vastauksissa ilmeni huomattavasti enemmän hajontaa, kun tarkasteltiin kunnan työllisyystilannetta, taloustilannetta, tarvittavien palveluiden löytymistä sekä kylien elinvoimaisuutta. Työllisyystilanne oli hyvä suurimman osan mukaan (51 % jokseenkin samaa mieltä, 31 % täysin samaa mieltä). Kunnan taloustilannetta ei pitänyt hyvänä 38 %. Reilu kaksi kolmasosaa vastaajista (71 %) oli sitä mieltä, että kunnan kylät ovat elinvoimaisia, kun taas vajaa kolmasosa (29 %) oli eri mieltä väittämän kanssa. Kolmasosa vastaajista oli jokseenkin eri mieltä siitä, että kunnasta löytyisi kaikki tarvittavat palvelut.



KUVIO 22. Vastaajien (n = 103–104) arvio oman kuntansa elinvoimaisuudesta

Kuntien vastauksia oman kunnan positiivisista tulevaisuudennäkymistä verrattiin vielä erikseen muihin kyselyn väittämiin (KUVIO 23). Vastaajat jaettiin niihin, jotka olivat eri mieltä (n = 22) ja niihin, jotka olivat samaa mieltä (n = 81) positiivisten tulevaisuudennäkymien kanssa. Jaottelu tuo ilmi, että kunnissa, joissa nähtiin tulevaisuus positiivisena, arvioitiin varsinkin kunnan työllisyystilanne, taloustilanne, yritysten kehitysnäkymät ja kylien elinvoimaisuus paremmaksi. Kunnissa, joissa tulevaisuudennäkymät arvioitiin negatiivisiksi, nousee enemmän esille taas huolenaiheena kunnan väestön nopea ikääntyminen. Tulevaisuus koetaan positiivisemmaksi, kun olosuhteet kunnassa arvioidaan paremmaksi. Ikääntyvä väestö kunnassa on taas vahva tulevaisuuden haaste, johon jo varaudutaan.

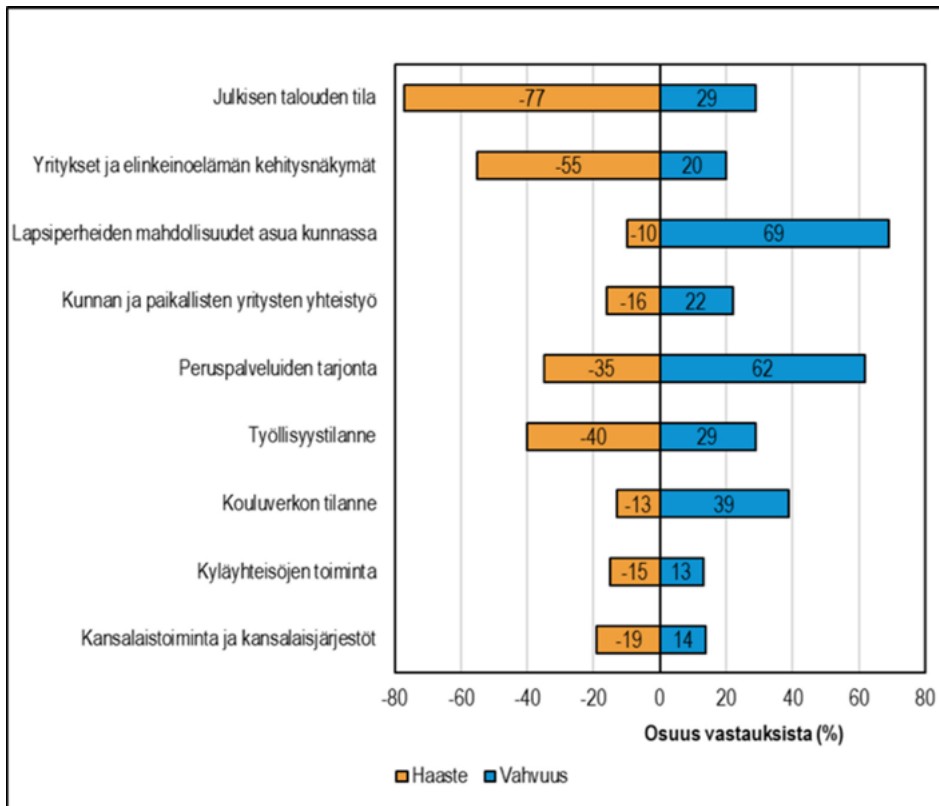


KUVIO 23. Vastaajien (n = 103–104) arviot kunnan elinvoimaisuudesta negatiivisten ja positiivisten tulevaisuudennäkymien mukaan jaoteltuna

Väestönkehitys

Tilastollinen analyysi nostaa myös väestön ikääntymisen suureksi tulevaisuuden haasteeksi. Yli 64-vuotiaiden määrä on kasvanut erityisesti 2010-luvulla voimakkaasti. Kasvun taustalla on suurten ikäluokkien siirtyminen eläkeikään. Väestöllinen huoltosuhde on heikentynyt mikä tarkoittaa sitä, että sataa työllistä kohden on enemmän ei-työikäisiä. Väestöennusteiden perusteella ikääntymisen jatkuu lähes vääjäämättömänä tulevaisuudessa. Hyvin haastava väestöllinen huoltosuhde ja iäkkään väestön huomattava osuus (paikoitellen yli 40 % väestöstä) koskettaa etenkin harvaan asutun maaseudun kuntia. Suomen ikääntyvä väestörakenne tarkoittaa myös sitä, että kuolleisuus lisääntyy. Eliniät ovat pidentyneet, mutta ne eivät riitä kumoamaan ikääntyvän väestön vaikutusta kuolleiden määrään. Samaan aikaan syntyvyys on laskenut. Kaikki Suomen väestönkasvu nojaa vain ja ainoastaan maahanmuuttoon, jota ilman väestö vähenisi koko ajan.

Haasteet ja vahvuudet



KUVIO 24. Vastaajien (n = 101–102) näkemykset kunnan keskeisistä haasteista ja vahvuuksista

Itsearviointikyselyn vastaajia pyydettiin valitsemaan annetuista vastausvaihtoehdoista kolme keskeisintä haastetta ja kolme vahvuutta (KUVIO 24). Kuviossa on esitetty haasteet miinusmerkkisinä ja vahvuudet plusmerkkisinä. Vastaajat (n = 101–102) näkevät lapsiperheiden mahdollisuudet asua kunnassa kaikkein keskeisimpänä kunnan vahvuutena. Tämä edellyttää myös saavutettavissa olevaa ja laadukasta koulutusta. Koululakkautusten seuraukset eivät välttämättä näy kuntatasolla, mutta ne näkyvät kylissä (asutus ja palvelut keskittyvät taajamiin, lapsiperheet eivät välttämättä muuta kyliin). Vastaajat mainitsivat kunnan keskeisimmiksi vahvuuksiksi myös peruspalveluiden tarjonnan (62 %) sekä kouluverkon tilanteen (39 %). Toisaalta kuntien haasteina nähtiin julkisen talouden tila (77 %), yritysten ja elinkeinoelämän kehitysnäkymät (55 %) ja työllisyystilanne (40 %). Näihin keskeisiin haasteisiin voi liittyä se, että noin kolmasosa vastaajista oli aiemmin eri mieltä väittämän ”kuntamme kylät ovat elinvoimaisia” kanssa.

Annettuja vaihtoehtoja keskeisistä vahvuuksista ja haasteista oli mahdollista vielä täydentää omilla lisäyksillä. Erityisesti haasteita täydennettiin (n = 20). Yleisin lisäys haasteeksi oli negatiivinen väestönkehitys (33 %). Myös siihen liittyvä ongelmallinen väestönrakenne (varsinkin

ikäntyvien määrän lisääntyminen ja/tai lasten määrän väheneminen) mainittiin useampaan kertaan. Sote- ja maakuntauudistus ja siihen liittyvät muutokset huolettivat myös joitakin vastaajia (17 %). Samat lisäykset toistuivat vastausten perusteluissa. Avovastauksen antoi 20 vastaajaa. Perustelut toistivat samoja asioita, joita nostettiin jo esille aiemmassa kysymyksessä. Varsinkin väestönkehityksen haasteet (21 %), julkisen talouden tila kunnassa (18 %) ja sote- ja maakuntauudistus (9 %) nousivat esille. Kuntien edustajat näkivät siis yleisesti julkisen talouden tilan ja väestönkehityksen kaikkein keskeisimpinä haasteina kunnille. Molemmat haasteet asettavat paineita myös kouluverkolle.

On mielenkiintoista, että julkisen talouden tila on jakautunut sekä vahvuudeksi että haasteeksi. Tilastollisissa analyysissä taloudellista kehitystä tarkasteltiin työllisten ja työllisyyden, työpaikkojen sekä yritysten kehityksen ja nykytilan näkökulmasta. Analyysissä todettiin, että taloudelliseen kehitykseen vaikuttaa maakuntien hyvin erilaiset toimialarakenteet, jotka heijastelevat maakuntien maantiedettä, historiaa, koulutustarjontaa sekä yritys kenttää. Kaupunkimaisissa kunnissa etenkin maatalouden merkitys jää vähäiseksi, kun taas ydin- ja harvaan asutulla maaseudulla maa- ja metsätalouden osuus työpaikoista on korkea. Kaupungin läheisellä maaseudulla ja ydinmaaseudulla teollisuuden merkitys on huomattava. Sote-ala korostuu etenkin ydinmaaseudulla. Yksittäisten kuntien tasolla erot ovat luonnollisesti vielä suurempia.

Myös työpaikkojen ja työllisten kehitys on hyvin voimakkaasti eriytynyttä tilastollisen analyysin mukaan. Niiden kasvu oli maltillista kaupungin läheisen maaseudun kunnissa, sillä kyseiset kunnat ovat pääosin integroituneet osaksi suurempien kaupunkien työmarkkinoita. Näistä kunnista pendelöidään merkittävästi suurimpiin kaupunkeihin. Näihin kuntiin muuttaa ensisijaisesti suhteellisen koulutettuja, työllisiä ja pääsääntöisesti hyväosaisia henkilöitä, joten jo asuntotarjonnan takia työttömien osuus jää kaupungin läheisellä maaseudulla matalaksi. Kaupungin läheisten alueiden verotulot ovatkin kasvaneet vuosien 2010–20 aikana. Toisaalta kaupungin läheisen maaseudun kunnissa korostuvat kunnallisverotulot ja alikorostuvat yhteisöverot, sillä yritystoiminta keskittyy kunnan sijaan läheiseen kaupunkiin.

Tilastollisen analyysin mukaan ydinmaaseudulla työllisyysaste on vahva. Sen sijaan harvaan asutulla maaseudulla työllisyystilanne on ollut erityisen haastava, joskin kehitys on ollut parempaa 2010-luvulla. Kummallakin alueella verotulot jäivät muita alueita matalammaksi erityisesti kunnallisverojen osalta. Matalat kunnallisverot kertovat iäkkäämmästä väestöstä ja vähäisemmästä korkeapalkkaisen väestön määrästä. Harvaan asutun maaseudun heikkoa työllisyysastetta selittääkin juuri väestön ikärakenne, syrjäinen sijainti ja rakenteellinen jo 1960-luvulla alkanut työttömyys. Syrjäisimmissä kunnissa ja esimerkiksi teollisuuskaupungeissa työpaikkakehitys on ollut heikkoa. Myös maakunnissa, joissa työpaikkojen määrä kasvoi merkittävästi (esimerkiksi Uusimaa ja Pirkanmaa) maakuntien reunojen pienemmissä maaseutumaisissa kunnissa työpaikkakehitys oli haastavaa. Maaseutualueilla lähinnä yksittäisissä kunnissa työpaikkojen määrä kasvoi. Suurimmassa osassa maaseutualueiden kuntia työpaikkakehitys oli hyvin haastavaa. Työllisyys vaikuttaa todennäköisesti myös asuntotuotantoon. Asukasluvuun suhteutettuna kaupungin läheisen maaseudun asuntotuotanto oli moninkertaista verrattuna muihin maaseutualueisiin. Vähiten asuntotuotantoa aloitettiin harvaan asutulla maaseudulla.

Negatiivinen väestönkehitys huoletti monissa kunnista, mutta kaikki maaseutu- ja saaristo-kunnat eivät kuitenkaan kärsi samalla tavalla ongelmasta. Tilastollinen analyysi tuo esiin, että jo maakuntatason tarkastelu on osittain hämäävää, sillä sen sisällä on sekä voimakkaasti kasvavia että supistuvia kuntia. Kasvua tapahtuu erityisesti suurissa kaupungeissa ja näiden lähialueilla. Maaseutualueista varsinkin kaupungin läheisen maaseudun kuntien asukasmäärä kasvoi, samalla kun ydinmaaseudun ja harvaan asutun maaseudun kuntien väkimäärä väheni. Suurten kaupunkien kasvu heijastuu lähialueen kehyskuntiin, joiden kasvu perustuu etenkin alueelle muuttaviin nuoriin aikuisiin ja lapsiperheisiin. Tämän seurauksena kaupungin läheisen maaseudun kunnat ovat kouluverkon kehityksen näkökulmasta mielenkiintoisessa asemassa. Merkittävänä poikkeuksena tähän on osa Lapin matkailukunnista, jotka saavat kohtuullista muuttovoittoa maan sisältä.

Tulevaisuuden mahdollisuuksia

Kuntien edustajat pohtivat itsearviointikyselyssä, miten maaseutu- ja saaristoalueille voitaisiin taata kouluverkon toimivuus tulevaisuudessa. Erilaisia keinoja kouluverkon toimivuuden kehittämiseksi oli kirjannut 57 kuntaa. Vastauksissa useimmin mainittiin etäopetus ja sen käytön mahdollisuuksien kehittäminen (22 %). Etäopetusta voitaisiin kuntien edustajien mukaan käyttää lähiopetuksen täydentäjänä niin, että sen avulla voitaisiin osittain turvata koulunverkon säilymistä ja varmistaa opetuksen kattavuutta. Opetusta voitaisiin tarjota hyödyntämällä monin eri tavoin etäyhteyksiä, jolloin olisi mahdollista esimerkiksi lisätä lähiopetusta täydentävää tukiopetusta ja erityisopetusta. Saamenkielisille, viittomakielisille ja vieraskielisille oppilaille puolestaan voitaisiin etäopetuksella varmistaa oman kielen opetus asuinpaikasta riippumatta. Tämä mahdollisuus koskisi myös vähemmistöuskontoihin kuuluvien oppilaiden uskonnonopetusta. Nähtiin myös, että etäopetuksen avulla olisi mahdollista lisätä valinnaisaineiden tarjontaa pienissä kouluissa. Myös kuntavierailujen haastatteluissa sivistystoimen johto nosti esiin, että sallivampi lainsäädäntö etäopetuksen järjestämiseen voisi laajentaa valinnaisaineiden tai eri uskontojen opettamista huomattavasti.

Myös kuntayhteistyö (15 %) mainittiin useassa vastauksessa keinoksi taata kouluverkon toimivuus tulevaisuudessa. Kyselyn tulos osoitti, ettei kuntayhteistyötä vielä tehdä kovin suuressa määrin, joten yhteistyömahdollisuuksien lisäämiselle on tilaa. Yhteistyön yhtenä muotona mainittiin (9 %) kuntien välillä liikkuvien, kuntien yhteisten työntekijöiden käyttö. Sivistystoimen haastatteluissa tuli ilmi, että yhteistyötä tehdään jo kuntien välillä esimerkiksi sijoittamalla oppilaita toisen kunnan kouluun, jos lähin koulu on naapurikunnassa. Myös toisen asteen koulutuksen järjestämisessä on kuntien edustajien arvioiden mukaan saatu laadukkaampaa koulutustarjontaa kuntayhteistyöllä kuin yksin tehtynä. Kuntayhteistyön todettiin säästävän resursseja ja aikaa sekä antavan mahdollisuuden tehdä paljon laajempaa opetuksen kehittämistä, esimerkiksi yhteisten sähköisten oppimateriaalien muodossa, kuin yksin.

Kuntien vastauksissa mainittiin kouluverkon tulevaisuuden kannalta tärkeinä myös erilaiset maaseutu- ja saaristoalueita koskevat tukimuodot, esimerkiksi saaristolisiä (13 %). Tulevaisuuden kouluverkon toimivuuden takaamiseksi pidettiin tärkeänä opetuksen laatuun (8 %) tai kunnan elinvoimaisuuteen (6 %) keskittymistä. Hyvä suunnittelu ja tahto toimivuuden varmistamiseksi

nähtiin olennaisina tulevaisuuden kannalta (6 %). Mainintoja keräsivät myös koulujen kokojen järkevöittäminen (5 %), koulukuljetuksiin panostaminen (5 %), opetushenkilöstön tehtävien houkuttavuuden lisääminen (4 %) sekä kaavoituspolitiikka (2 %).

8.3 Elinvoimavaikutusten tarkastelua ja suosituksia kouluverkon toimivuuden kehittämiseksi

Itsearviointikyselyn ja kuntavierailuiden tulokset kiteyttävät maaseutu- ja saaristoalueiden kouluverkon kehittämiseen suurimmiksi haasteiksi demografisen kehityksen, työvoiman saannin sekä kuntatalouden. Useassa kunnassa huolettaa alueiden eriytyvä kehitys, asutuksen keskittyminen, kylien elinvoimaisuuden säilyttäminen ja palvelutarjonnan saatavuus. Tilastollinen analyysi kouluverkon kehityksestä ja elinvoimasta valottaa omalta osaltaan sekä sitä elinvoiman tilaa, jossa kouluverkkomuutoksia koskevia päätöksiä kunnissa tehdään, että kouluverkkomuutosten vaikutuksia elinvoiman eri osa-alueisiin.

Tilastollinen tarkastelu osoittaa, että elinvoiman tilan kehittymisessä on suuria alueellisia eroja. Väestökehitys on ollut jo pitkään eriytynyttä suurten kaupunkiseutujen ja muun maan välillä. Erot alueiden välillä ovat suuria myös muun elinvoiman kohdalla. Elinvoiman kehityksen eroja on havaittavissa myös kuntien sisällä, minkä osoitti yleisen tilastollisen analyysin lisäksi myös syventävä analyysi tapauskunnista ja niihin tehdyt arviointivierailut haastatteluineen. Elinvoiman erot kuntien sisällä vaikuttavat muun muassa koulujen lakkautusten kohdentamiseen ja lakkautusten vaikutuksiin. Keskeinen yhdistävä tekijä kaikilla alueilla on koulujen määrän väheneminen. Maaseutumaisissa kunnissa muutokset kouluverkossa olivat pääsääntöisesti merkittävästi suurempia kuin kaupunkimaisissa kunnissa. Suurimmat muutokset kouluverkossa tapahtuivat maaseutualueilla, etenkin harvaan asutun ja ydinmaaseudun kunnissa. Kaupungin läheinen maaseutu poikkeaa tästä kehityksestä ja muistuttaa osin kaupunkialueita.

Kunnat, joissa elinvoiman tila on jo lähtökohtaisesti ollut haastava ovat supistaneet eniten kouluverkkoaan. Yhteys väestökehityksen ja kouluverkon supistumisen välillä on moninainen. Toisaalta kouluverkkoa on supistettu vähemmän kunnissa, joissa väestönkehitys on ollut vahvempaa ja joissa peruskouluikäisten määrä on supistunut vähemmän. Mutta toisaalta kouluverkkoa on voitu supistaa ennakkoiden heikon väestökehitysensnusteen vuoksi tai pitkään jatkunut haastava väestökehitys on tuottanut taloudellisia haasteita, joihin on vastattu supistamalla kouluverkkoa. Kehitys saattaa perustua myös kumpaankin näihin tekijöihin.

Tilastollinen analyysi osoittaa, että väestökehitys on heikompaa maaseutumaisissa kunnissa, joissa tehtiin suuria kouluverkkomuutoksia, kuin kunnissa, joissa muutokset kouluverkossa olivat maltillisempia. Myös lähtömuutto on voimakkainta suurten kouluverkkomuutosten kunnissa. Vastaaminen heikkoon väestökehitykseen etenkin peruskoululaisten ryhmässä supistamalla kouluverkkoa on saattanut heikentää väestökehitystä vähentämällä kunnan veto- ja pitovoimaa. Lähtömuuttoalttius liittyy siten kunnan pitovoiman haasteisiin. Seurauksena voi olla noidankehä, jossa kouluverkon supistaminen heikentää merkittävästi kunnan pitovoimaa ja aiheuttaa siten painetta tulevaisuudessakin supistaa palveluita.

Tulomuutto kuntaan ei ole yhteydessä kouluverkon muutokseen aivan vastaavanlaisesti, sillä muuttoa kuntaan ohjaa samanaikaisesti monet eri motiivit. Kouluverkkomuutoksen voimakkuudella ei ole selvää vaikutusta koko kunnan vetovoimaan. Jonkin alueen koulun sulkeminen ei välttämättä estä muuttoa kuntaan, mutta voi ohjata muuttoa kunnan sisällä ja siten vaikuttaa alueiden ja kylien elinvoimaisuuden säilymiseen. Kouluverkkoaan voimakkaasti supistaneisiin kuntiin valmistui myös heikosti uusia asuntoja.

Tärkeänä löydöksenä kuntien itsearvioinnista ja kuntavierailuista nousi esiin se, että kuntien edustajien mukaan koululakkautukset näkyvät asutuksen keskittymisenä. Yleisen tilastollinen analyysin mukaan taajama-asteen keskittymistä ei kuitenkaan havaittu tapahtuneen valtakunnallisesti kouluverkkomuutoksien myötä pitkä aikavälin tarkastelussa, mutta syventävä tapauskuntien paikkatietoihin perustuva analyysi tuo esiin koulumuutosten ja alueellisen kehityksen yhteyden sekä kouluverkon supistumisen vaikutukset väestön keskittymiseen. Kuuden tapauskunnan tarkastelu valottaa kuntien sisäistä kehitystä tuoden jälleen esiin kuntien väliset ja kunnan sisäiset alueelliset erot. Osassa tapauskunnista oli havaittavissa väestökehityksen heikentymistä alueilla, joissa koululakkautuksia oli tehty. Koulujen lakkautusten vaikutukset vaihtelivat koulun sijainnista riippuen. Vaikutus oli vähäisempi, jos koulun lakkautus tehtiin taajamassa, jossa väestönkehitys on vahvempaa tai jos kunnassa on edelleen kattava kouluverkko lakkautuksesta huolimatta. Joissakin tapauksissa harvaan asutulla alueella lakkautuksen jälkeen väestönkehitys heikkeni entisestään ja alueelle muutettiin merkittävästi vähemmän. Tapauskuntatarkastelu osoittaa, että väestönkasvua tapahtui vain alueilla, joiden läheisyydessä toimi aktiivinen koulu.

Joissakin tapauksissa koulun lakkauttaminen ei vaikuttanut lainkaan väestökehitykseen, sillä alueella saattoi olla jo ennestään heikko tilanne, jolloin vähenevä väestö on toiminut lakkautuksen perusteena. Joissakin tapauksissa puolestaan lakkautetun koulun lähellä voi olla aktiivinen koulu, jolloin yhden koulun lakkauttamisen vaikutus on vähäinen alueen väestöön. Toisaalta kunnissa saattoi väestön kasvu keskittyä aktiivisten koulujen lähialueella. Keskustaajaman ulkopuolisilla alueilla koulujen lakkautukset osassa tapauksista heikensivät väestönkehitystä, jolloin kyseisille alueille muutettiin vähemmän tai sieltä muutettiin pois aiempaa enemmän. Joissakin tapauksissa kunnan sisällä saattoi väestönkehitys vahvistua vain alueilla, joilla tai joiden läheisyydessä toimi aktiivinen koulu. Syventävän analyysin tulokset on kuvattu kattavasti tilastollisen analyysin raportissa luvussa 6. (LIITE 2).

Väestökehityksen lisäksi kouluverkkomuutoksia perustellaan usein taloudellisilla syillä ja säästöillä. Tarkasteltaessa koulutus- ja kulttuurimenojen kehitystä vuosien 2015–2020 aikana ne eivät kuitenkaan kehittyneet myönteisesti kunnissa, joissa kouluverkkoa oli merkittävästi supistettu aiemmin 2010-luvulla. Suurimpia kouluverkkomuutoksia tehneissä kunnissa koulutus- ja kulttuurimenot kasvoivat voimakkaammin kuin vähäisempiä kouluverkon muutoksia tehneissä kunnissa. Tilastollinen tarkastelu osoittaa, ettei kouluverkon supistamisella ole saavutettu pidemmällä ajalla taloudellisia säästöjä. Tapauskuntien tasolla ei säästöjä tarkasteltu. Useissa suurissa verkkomuutoksia tehneissä kunnissa oli elinvoiman lähtötilanne heikko eikä kouluverkon muutoksilla voi osoittaa suoraa lineaarista yhteyttä esimerkiksi työllisyysasteeseen, verotulojen tai asuntotuotannon kehitykseen. Mutta tilastollisissa analyysissä on viitteitä siitä, että kouluverkon supistaminen ja koulujen lakkautukset heikentävät entisestään heikkoa elinvoimaa. Tapauskunnissakin koulujen lakkautukset kohdistuivat alueille, joiden elinvoiman tila oli heikompi kuin koko kunnan kehitys,

jolloin niiden väestöpohja ja työpaikkojen määrä supistuivat voimakkaasti ja ne kärsivät muuttotappioita. Koko kunnan vahvistunut kehitys ei välttämättä vaikuta kunnan kaikkien alueiden kehitykseen myönteisesti. Kouluverkon supistaminen ja koulujen lakkauttamiset ovatkin usein osa kuntien sisäistä eriytymistä. Syvennetyn tapauskuntien tilastollisen analyysin tuloksista voi lukea tarkemmin liitteenä olevasta tilastollisen tarkastelun raportista (LIITE 2.).

Koulujen lakkautusten elinvoimavaikutuksista ei voi sanoa yksiselitteisiä johtopäätöksiä, sillä vaikutukset ovat kiinteästi sidoksissa siihen toimintaympäristöön, jossa kouluverkon muutokset tehdään. Tilastoanalyysi antoi viitteitä kouluverkkomuutosten, etenkin sen voimakkaan supistamisen, negatiivisista pitkän ajan elinvoimavaikutuksista, kuten lisääntyvästä lähtömuutosta, heikommasta työllisyys- ja työpaikkakehityksestä sekä koulutusmenojen odotettua heikommasta kehityksestä. Lisäksi kuntavierailujen tulosten perusteella voidaan todeta, että kouluverkko-muutosten ja elinvoiman suhde vaihtelee ajassa, ja pysyvät vaikutukset näkyvät vasta pitkällä aikavälillä. Koulun lakkauttaminen ei välttämättä tuo tavoiteltuja säästöjä, mutta toisaalta ei välttämättä johda merkittävään elinvoiman laskuun etenkin koko kunnan tasolla tarkasteltuna. Tapauskuntien syventävän analyysi tuo esiin kuitenkin koulujen lakkautusten heikentävän tulevan myönteisen kehityksen edellytyksiä paikallisella tasolla säilyttäen elinvoimaeroja alueiden välillä. Koulutuspalveluiden puuttuessa alueen tulevan kehityksen mahdollisuudet saattavat vähentyä riippuen muusta elinvoimasta. Myös kuntien tasolla suuret kouluverkon supistamiset ja muiden palveluiden karsiminen voivat heikentää tulevaa myönteistä kehitystä.

Arvioitaessa kouluverkkomuutosten elinvoimavaikutuksia on tärkeää kiinnittää huomiota kuntien lähtötason ja toimintaympäristöjen eroihin. Vaikka kansallinen kehityskuva nostaa selvästi keskeisiä väestönkehityksen muutostrendejä esille, todellisuudessa maan sisäiset erot väestönkehityksessä ovat erittäin suuria. Tämän seurauksena kansallinen muutostrendi 2010-luvulla on saattanut vaikuttaa tietyissä maakunnissa tai tietyissä kunnissa jo paljon pidempään, ja toisaalta osalla alueista kansalliset muutokset eivät välttämättä vaikuta juuri lainkaan tai niiden seuraukset ovat erilaisia. Elinvoiman tarkastelussa alueellisten erojen huomiointi onkin erittäin tärkeää, jotta ymmärretään paikallista ja alueellista toimintaympäristöä, jossa kouluverkkomuutoksia on tehty. Syvennetty analyysi korosti kouluverkkomuutosten toteutuksen ja vaikutusten paikkasidonnaisuutta: koulujen lakkautusten suorat elinvoimavaikutukset ovat hyvin vaihtelevia ja tapauskohtaisia. Osassa kuntia väestönkehitys heikkeni merkittävästi koulujen lakkautuksen jälkeen lakkautuksen kohdealueella, osassa taas mitään vaikutusta ei havaittu. Koulujen lakkautusten vaikutus vaikuttaa olevan hyvin vahvasti sidoksissa kunnan ja kohdealueen toimintaympäristöön, muuhun kouluverkkoon, kunnan ja alueen väestönkehityksen muodostumiseen sekä mahdollisiin muihin tekijöihin.

Kouluverkkomuutosten vaikutuksia tarkasteltaessa tulisi demografisten ja taloudellisten elinvoimatekijöiden (ns. kova elinvoima) lisäksi arvioida kouluverkossa tehtävien muutosten ja koulujen lakkauttamis päätösten vaikutus ns. pehmeään elinvoimaan, kuten hyvinvointiin, onnellisuuteen, tyytyväisyyteen, turvallisuuteen ja yhteisöllisyyteen, joiden merkitys nousi esiin erityisesti tapauskuntien vierailuilla, haastateltaessa lapsia ja nuoria, huoltajia, opetushenkilöstöä ja sivistystoimen johtoa. Tässä arvioinnissa yhtenä pehmeämmän elinvoiman mittarina kunnan lähtötilanteen arvioimiseksi käytettiin lastensuojelun palveluiden käyttöä, huostaanottojen osuutta ja kustannusten kehitystä. Mittarin käyttöön liittyi haasteita, mutta sen avulla saatiin kuitenkin

laajennettua käsitystä kouluverkkomuutosten ja kunnan lähtötilanteen yhteydestä. Pehmeän elinvoiman tarkasteluun tarvittavien määrällisten ja laadullisten mittareiden kehittämiseksi on tarvetta riittävän monipuolisen kuvan luomiseksi kouluverkkomuutoksien elinvoimavaikutuksista.

SUOSITUKSIA KOULUVERKON TOIMIVUUDEN KEHITTÄMISEKSI:

- Koululakkautuksia tulisi edeltää päätösten vaikutusten ennakkoarviointi, joka kattaa kylätason tarkastelun.
- Lähiopetusta täydentäviä joustavia malleja tulisi kehittää harvaan asuttujen alueiden kouluverkon toimivuuden varmistamiseksi. Innovatiivisia etäopetuksen soveltamisen mahdollisuuksia tulisi tarkastella paikallisesti ja valtakunnallisesti.
- Tulisi kehittää tilastollisia välineitä ja mittareita, joilla voidaan seurata myös ns. pehmeän elinvoiman kehittymistä ja elinvoimavaikutuksia.
- Tarvitaan tarkempaa tutkimusta ja arviointia, joissa koululakkautusten vaikutuksia tarkastellaan kuntien sisäisen kehityksen näkökulmasta pidemmällä aikavälillä. Tutkimuksissa ja arvioinneissa tulisi kiinnittää erityistä huomiota yhden koulun kuntien tilanteeseen.

Kaksikieliset kunnat

9

9.1 Granskning av tvåspråkiga kommuner

I detta kapitel beskrivs förhållandena i de tvåspråkiga kommunerna. I Fasta Finland finns 235 landsbygds- och skärgårdskommuner. Landsbygdskommunerna är indelade i tre kategorier: 1) Stadsnära landsbygd som består av kommuner med landsbygdskaraktär som ligger nära ett stadsområde både fysiskt och funktionsmässigt. 2) Kärnlandsbygd som består av kommuner med relativt tät bosättning och intensiv markanvändning och/eller mångsidig lokal näringsstruktur. 3) Glesbygd som består av kommuner med ett glest befolkat område som antingen saknar helt funktionellt sett mångsidiga centra eller som har små centra men dessa är belägna på ett stort avstånd från varandra. (Statistikcentralen).

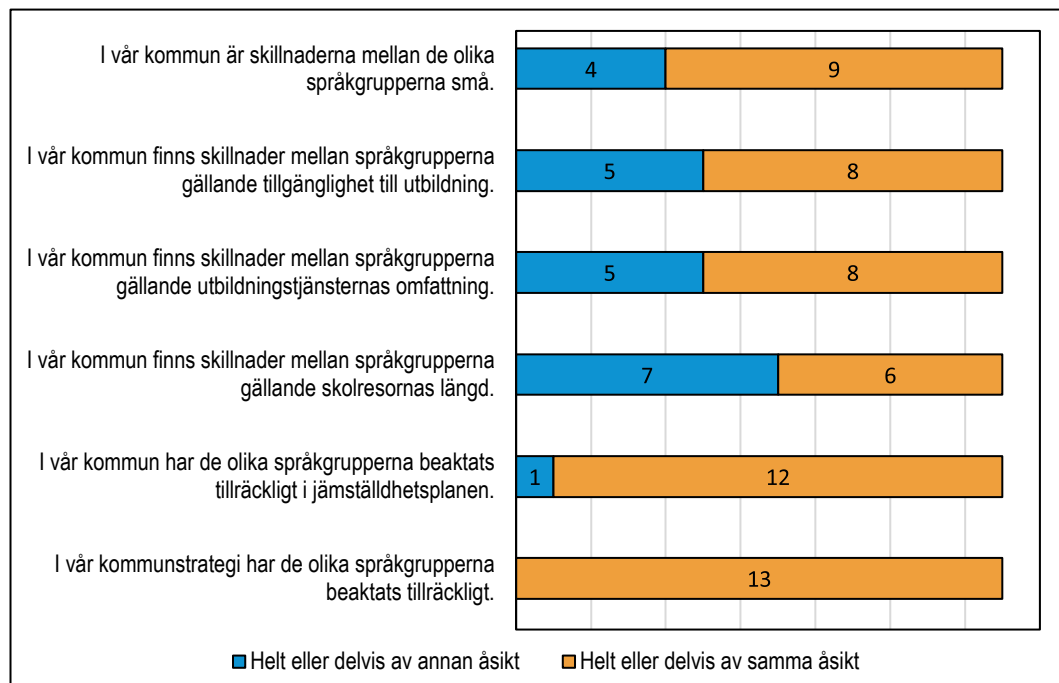
Till skärgårdskommuner och kommuner med skärgårdsdel hör de kommuner som har öar i havsområdet och insjövattendragen som saknar fast vägförbindelse och andra skärgårdslika områden som splittras av vattendrag (Jord- och skogsbruksministeriet). I Finland finns åtta skärgårdskommuner och fyrtio kommuner med skärgårdsdel, varav 26 är på landsbygden.

I Finland finns 33 tvåspråkiga kommuner. De tvåspråkiga kommunerna finns längs med kusten i Södra och Sydvästra Finland och i Österbotten. Svenskan är majoritetsspråket i 18 tvåspråkiga kommuner och finskan i 15 kommuner. Språkförhållandet i dessa kommuner har varit lika sedan år 2017. (Kommunförbundet)

Av de tvåspråkiga kommunerna klassas 14 som landsbygdskommuner. I utvärderingen deltog 13 tvåspråkiga landsbygdskommuner (svarsprocent 93 %). Åtta kommuner hade svenskspråkig och fem finskspråkig majoritet. Fem kommuner är kärnlandsbygdskommuner och åtta stadsnära landsbygdskommuner. Tre av de tvåspråkiga landsbygdskommunerna klassas även som skärgårdskommuner och sju som kommuner med skärgårdsdel.

Språkgruppernas förhållande i de tvåspråkiga kommunerna

Kommunerna fick ta ställning till olika påståenden om förhållandena mellan de olika språkgrupperna i kommunen. Figur 25. visar resultatet för de tvåspråkiga kommunerna.



FIGUR 25. Likheter och olikheter mellan språkgrupperna i de tvåspråkiga kommunerna (n = 13)

I alla tvåspråkiga kommuner hade båda språkgrupperna beaktats i kommunstrategin. Nio kommuner uppskattade att skillnaderna mellan språkgrupperna i kommunen var små. Även om skillnaderna uppskattades vara små fanns de skillnader i tillgängligheten till utbildning och till utbildningstjänsternas omfattning i åtta kommuner. En delorsak är att tio kommuner är skärgårdskommuner eller kommuner med skärgårdsdel, vilket gör det svårare att ordna utbildning på båda språken. Under besöket hos en skärgårdskommun lyftes fram att kommunen är tvungen att göra skraddarsydda lösningar. Det är bland annat inte lika lätt att rekrytera personal på båda språken. Även eftermiddagsverksamheten måste planeras noggrant med tanke på skolskjutsarna och språkgrupperna.

Då det ena språket är majoritetsspråket finns det mer verksamhet för denna språkgrupp.

Vid besök och höranden kom det fram att språkgrupperna ofta inte blandas: ett område i kommunen har svenskspråkig majoritet, en annan finskspråkig.

Småbarnspedagogik och grundläggande utbildning

Det speciella med tvåspråkiga kommunerna är att tjänster tillhandahålls på båda inhemska språken, vilket medför utmaningar för kommunerna. Nästan alla tvåspråkiga landsbygdskommuner ordnar småbarnspedagogik både på svenska och finska. Vid besök i en tvåspråkig kommun kom det fram att ibland ordnas blandgrupper för att alla barn ska få en plats.

Förskola ordnas i alla de kommuner som har grundläggande utbildning på båda språken. Även eftermiddagsverksamhet ordnas på båda språken i så gott som alla de kommuner som har utbildning i årskurserna 1–6. Två tvåspråkiga kommuner erbjöd utbildning enbart på någotdera språket. Dessa kommuner som inte själv ordnar på båda språken förskola eller grundläggande utbildning i årskurserna 1–6 samarbetade med någon annan kommun. Ett samarbete motiverades bland annat med lågt elevantal och att eleven går i den skola som ligger närmast hemmet, även om den ligger i en annan kommun.

Vi har så ytterst få finskspråkiga elever och de bor utspridda i olika kommundelar så att de skulle gå i samma skola vill inte deras vårdnadshavare. Utan de har varit nöjda med att de går i en finskspråkig skola som ligger närmare hemmet än en eventuell gemensam finsk skola skulle göra.

Yksin järjestäminen olisi ollut liian kallista.

Om kommunen inte har möjlighet att ordna servicen i egen regi p.g.a. specialbehov eller få elever som behöver den servicen.

Kommunsamarbete inom utbildning i de högre årskurserna var vanligt. Flera kommuner hade gjort regionala avtal med grannkommunen. Sex kommuner hade samarbete inom svenskspråkig utbildning och åtta kommuner inom finskspråkig utbildning. Samarbete med utbildning i årskurserna 7 – 9 motiverades med bland annat att det i små kommuner inte finns tillräcklig elevunderlag eller resurser för ordnandet av undervisning i egen regi. Vid besök och höranden kom det även fram att det fanns utmaningar med ett eget högstadium. Ämneslärarna undervisade även i andra läroämnen än i vilken de har behörighet i för att uppfylla sin undervisningsskyldighet. En lärare som undervisar i ett ämne som hen inte har behörighet till borde kunna få stöd av en ämneslärare i en annan skola. Även utbudet av valfria ämnen är begränsat i årskurserna 7–9.

I skärgårdskommuner och kommuner med skärgårdsdel är byskolorna ofta små. I vissa kommuner fanns det lärare som undervisade i flera skolor. Läraren måste då sätta sig in i varje skolas kultur och sätt att arbeta, vilket kräver extra arbete, som borde ersättas bättre än nu. Samarbete inom personalen mellan svensk- och finskspråkig utbildning förekom väldigt lite. Eleven ska vara i fokus, man bör ta i beaktande vad som är bäst för eleven. Undervisning över språkgränsen är möjlig, men eleven måste då kunna tillgodogöra sig undervisning på båda språken. Detta försvårar samarbete mellan språkgrupperna, då flera elever inte kan det andra inhemska språket.

Kommunsamarbete med gemensamma lärare är ovanligt. En kommun uppgav att de har gemensam ämneslärare inom den svenskspråkiga och en annan kommun hade samarbete inom den finskspråkiga utbildningen. Avstånden till skolorna i grannkommunerna är oftast långa, vilket bidrar till att samarbete med gemensam ämneslärare är svår att genomföra. I de enspråkiga kommunerna var det vanligare med gemensamma ämneslärare då 23 procent av kommunerna uppgav att de hade gemensam ämneslärare med en annan kommun.

Vid behov ordnas undervisning på distans i tre tvåspråkiga kommunerna. Två av dessa hade distansundervisning inom den svenskspråkiga utbildningen och tre inom den finskspråkiga utbildningen. Över lag upplevdes distansundervisning fungera bra medan hybridundervisning, där läraren undervisar elever i klass och samtidigt elever på distans, upplevdes som krävande och betungande för personalen. Distansundervisning kräver goda nätverksanslutningar, vilket inte fanns i alla kommuner.

I princip goda erfarenheter, Ibland kan nätuppkopplingen vålla problem.

Hybridundervisning är krävande och betungande för personalen men fungerar med hjälp av bl.a. konferenssystem som Kandau, robot

Enstaka elever hade hemundervisning, vanligen i perioder då till exempel vårdnadshavarna jobbade utomlands. Samarbetet med vårdnadshavarna fungerade bra. I de enspråkiga kommunerna var andelen elever i hemundervisning en aning större (46 resp. 31 %).

Pääösin toiminut hyvin: on voitu järjestää valvova opettaja.

Hemundervisning sker i liten skala vid behov då vårdnadshavare är utomlands på jobbuppdrag. Innebär merarbete för den ansvariga läraren/rektorn som finns i hemskolan.

I de tvåspråkiga kommunerna fanns få privata aktörer som erbjöd tjänster. Vid besök och höranden kom det fram att det är svårt för privata aktörer att ordna klubbverksamhet. Ledaren för klubben bör vara tvåspråkig så man får tillräckligt med deltagare. Det var svårt att få ledare, då arbetstiden var kort och klubbverksamheten startade genast efter skolan. Även skolskjutsarna vållade utmaningarna för de elever som ville delta i någon klubbverksamhet. De kommuner som hade erfarenhet av service inom den privata sektorn uppgav att servicen hade hög kvalitet samt fungerade bra även om småskaligheten (få elever) är utmanande.

Goda, de har hållit hög kvalitet och samma tjänsteleverantörer har funnits med i bilden länge.

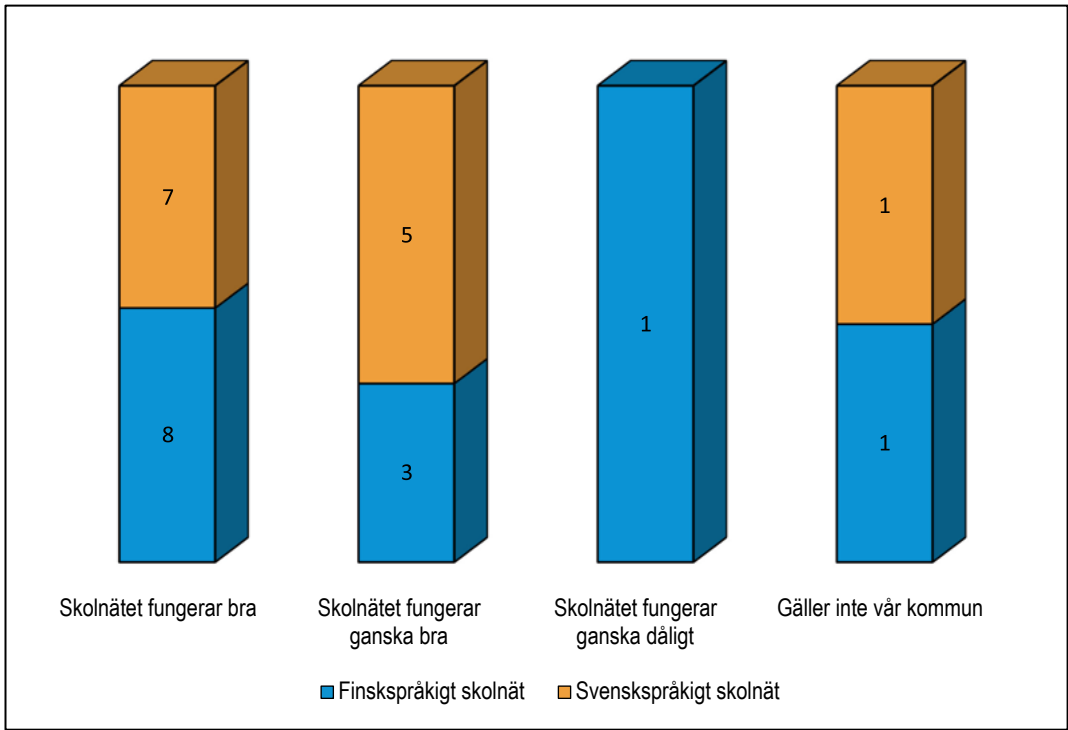
Täydentää erinomaisesti kunnan palvelutarjontaa.

Den utvidgande läroplikten hade enligt nio tvåspråkiga kommuner inte inverkat på ordnandet av utbildningen i kommunen. Den utvidgade läroplikten medförde i vissa kommuner mer administration och ökade kostnader för studerande inom andra stadiet.

Administration, köp av stödjande sysselsättningstjänster, ökade kostnader

Yhteistyö eri tahojen kesken on (alue) tiivistynyt. Työaikaa on mennyt asioiden selvittämisessä ja asiasta tiedottamisessa. Epävarmuutta tulevasta on monilla tahoilla esiintynyt. Kuntalaisilla on huoli myös julkisen liikenteen riittävydestä.

Kommunerna fick ta ställning till olika påståenden hur de uppskattade att skolnätet fungerade. Figur 26. visar resultatet för de tvåspråkiga kommunerna.



FIGUR 26. Skolnätens funktionalitet i tvåspråkiga kommuner (n = 13)

Både svenskspråkiga och finskspråkiga skolnätet fungerade bra eller ganska bra. Två kommuner valde alternativet *gäller inte vår kommun*, då de i kommunen hade utbildning enbart på det ena språket.

I två kommuner var en utveckling av både det finskspråkiga och svenskspråkiga skolnätet på gång. I tre kommuner var samtidigt på gång utveckling av det ena skolnätet och planering av utveckling av det andra skolnätet. I kommunerna diskuterades bland annat om mindre skolor ska sammanslås eller om kommunen ska grunda eget högstadium. I en kommun diskuterades om kommunens enda lilla skola på det ena utbildningsspråket ska bibehållas eller inte, medan i en annan kommun planerades en språkbadsskola.

Har gjorts en skolnätsutredning, som sannolikt inte leder till åtgärder.

Yläkouluselvitys tehdään kuluvan vuoden aikana: perustetaan oma yläkoulu.

Under de senaste fem åren hade i sju tvåspråkiga kommunerna gjorts skolnedläggningar och i sex kommuner skolsammanslagningar. De tre centralaste faktorerna i de tvåspråkiga kommunerna som påverkade beslutet om nedläggning var skolbyggnadens skick, för lågt elevantal och att beslutet var en fördel för eleverna. En viktig faktor som lyftes fram i kommunbesöken och höranden var att erbjuda eleverna sociala samspel med jämnåriga samt gruppaktiviteter. I geografiskt stora kommuner och skärgårdskommuner bibehölls skolan även om elevantalet var lågt med motivering att skolresan blir för lång för eleverna och dyr att ordna.

Svenska skolnätet fungerar bra. Det finns endast en liten finsk skola vars framtid kommer att behandlas under året.

I fem kommuner fanns gamla skolbyggnader som inte används på grund av till exempel inomhusluftproblem eller för att byggnadens fortsatta användning eller försäljning planerades. I åtta kommuner var skolbyggnaderna i privat bruk. De gamla skolbyggnaderna används bland annat av förskola, föreningar, till byaverksamhet, möten och som motionsutrymme. I tre kommuner hade den finskspråkiga och svenskspråkiga utbildningen sammanförts till samma skolbyggnad.

Sju kommuner tog ställning till påståendena om hur skolnedläggning påverkade förhållandet i kommunen. De flesta respondenterna i de tvåspråkiga kommunerna var av den åsikten att skolnedläggning inte försvagade barnfamiljers möjligheter att bo i kommunen och att det inte syns i utflyttning av barnfamiljer från kommunen. Respondenterna uppskattade att effekterna av skolnedläggningar inte återspeglas i att kunnigt folk flyttade bort från kommunen. I de enspråkiga kommunerna var resultatet lika. I de tvåspråkiga kommunerna fanns variationer i hur nedläggning av skolor kunde ses i koncentrationen av bosättningen. Fyra kommuner uppskattade att skolnedläggning inte inverkar på koncentration av bosättningen medan man i tre kommuner uppskattade att detta delvis inverkar.

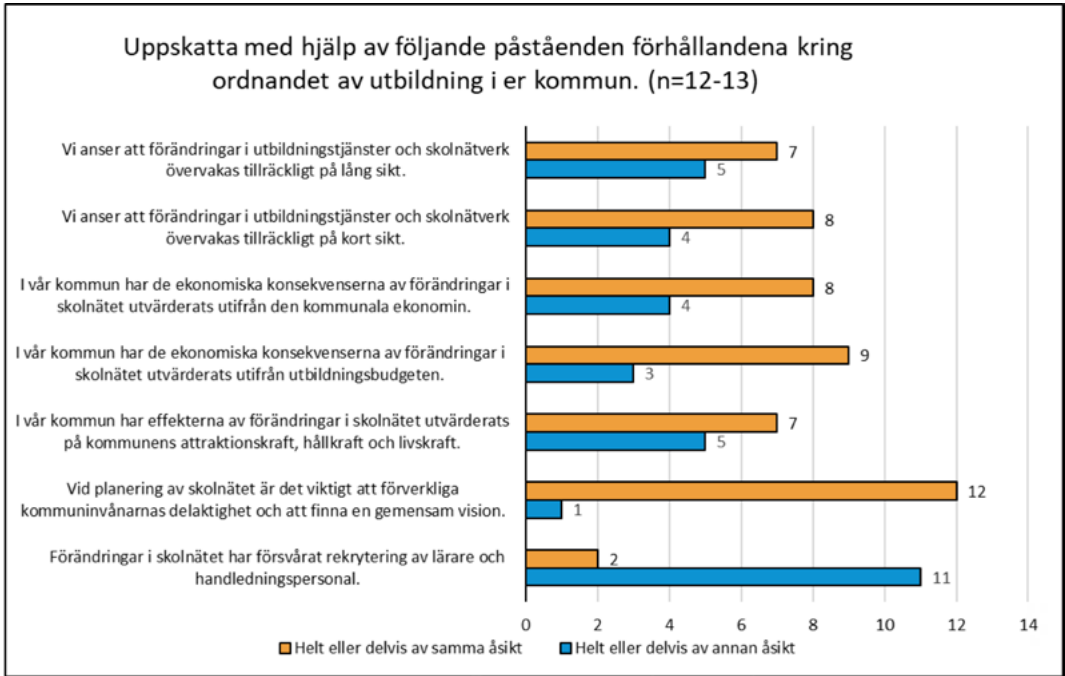
I de tvåspråkiga kommunerna fanns sju nedläggningshotade skolor som tills vidare bibehållits: två finskspråkiga skolor och fem svenskspråkiga skolor. De tre mest centrala faktorerna som inverkar på beslutet att bibehålla en nedläggningshotad skola var tillräcklig elevantal i skolan, fördel för eleverna och motiveringarna av bygemenskapen. Dessa tre mest centrala faktorer är de samma som i de enspråkiga kommunerna.

De mest centrala styrkorna i ordnandet av utbildning i de tvåspråkiga kommunerna var tillgång till undervisnings- och handledningspersonal (10 val), likvärdiga möjligheter för högklassig undervisning (9 val) och utbudet av tjänster i proportion till elevmängden (7 val). Dessa tre mest centrala styrkor var samma i de enspråkiga kommunerna.

De mest centrala utmaningarna i de tvåspråkiga kommunerna var minskning av elevmängden (10 val), skolbyggnadernas skick och renoveringsbehov (7 val) och tillgång till undervisnings- och handledningspersonal (7 val). I de enspråkiga kommunerna var de tre mest centrala utmaningarna minskning av elevmängden, tillgång till undervisnings- och handledningspersonal och kommunens ekonomiska situation.

Finskspråkiga elevantalet lågt på ett vidsträckt geografiska område, invandrarundervisningens organisering på finska

Kommunerna fick uppskatta förhållanden kring ordnandet av utbildning. I figur 27. finns resultatet i de tvåspråkiga kommunerna.



FIGUR 27. Ordnandet av utbildning i de tvåspråkiga kommunerna (n = 12–13)

Respondenterna uppskattade att det är viktigt att förverkliga kommuninvånarnas delaktighet vid planering av skolnätet och finna en gemensam vision. Respondenterna uppskattade att det inte var svårare att rekrytera lärare och handledningspersonal på grund av förändringar i skolnätet. De ekonomiska konsekvenserna av förändringar i skolnätet hade utvärderats i de flesta kommuner. Över hälften av respondenterna ansåg att förändringar i utbildningstjänster och skolnätverket övervakades tillräckligt både på lång och kort sikt. De tvåspråkiga kommunernas uppskattning var ungefär lika som i de enspråkiga kommunerna.

En stor del av eleverna behöver skolskjuts. I de tvåspråkiga kommunerna var den vanligaste längden på en enkelriktad skolväg 25–40 kilometer (i 8 kommuner). Endast i en kommun var den längsta vägen över 40 kilometer. I de flesta kommuner var den totala resetiden för elever under 13 år tur-retur med väntetider medräknade högst två och en halv timme. Drygt hälften av kommunerna uppgav att den totala resetiden för elever över 13 år var högst tre timmar.

I de kommuner där det finns en skola på minoritetsspråket har eleverna längre skolresor än de elever som får utbildning på majoritetsspråket.

Kunnassa on kolme ruotsinkielistä alakoulua ja yksi suomenkielinen; suomenkielisillä on pidempi koulumatka, koska he tulevat koko kunnan alueelta.

Under de senaste tre senaste åren hade kostnaderna för skolskjutsarna ökat i tio tvåspråkiga kommuner. I de flesta kommuner hade varken restiden för eleverna eller andelen elever i behov av skolskjuts förändrats. I skärgårdskommuner och kommuner med skärgårdsdelar är ordnandet av skolskjutsar en verklig utmaning. Transporter till sjöss, transporter till lands, och transporterna som ska pusslas ihop med varandra. Området är geografiskt utspritt, det tar tid att köra från en plats till en annan. Det finns inte alltid tillräckligt med trafikanter i kommunerna och väntetiden väckte hos vissa elever missnöje. Priset uppskattades vara ibland högt på grund av avsaknad av konkurrens och få företag som erbjöd transport. För de elever som bodde på öarna och inte hade möjlighet att åka med förbindelsebåt eller taxibåt, gjordes ett avtal med vårdnadshavarna om skjutsarna. Prissättningen uppskattades inte alltid vara realistiskt. Om en elev bodde långt ute i skärgården var det enda alternativet att ordna inkvartering under skolveckan hos en privat familj närmare skolan.

Enligt uppskattningen av de tvåspråkiga kommunerna tog vårdnadshavare oftast kontakt i frågor angående skolskjutsar. Uppskattningsvis togs det kontakt 1–5 gånger per år. Vårdnadshavarna frågade bland annat om tidtabeller, logistik och bedömning av farlig skolväg. Vårdnadshavarna var mestadels nöjda med skolskjutsarna. Några kontaktade även angående skolnätet och ordnandet av undervisningen.

Kuljetusreiteistä ja aikatauluista tulee jonkin verran kommentteja eritoten lukuvuoden alussa. Esim. oppilaiden kävelymatka pysäkille kontra reitin turvallisuus.

Frågor kring farlig skolväg och bedömning av detta.

Esim. ajettavien taksireittien järjestys. Voisiko vuorovuosin vuorotella siten että heidän lapsi ei istu aina ensimmäisenä taksissa ja niin aikaisin.

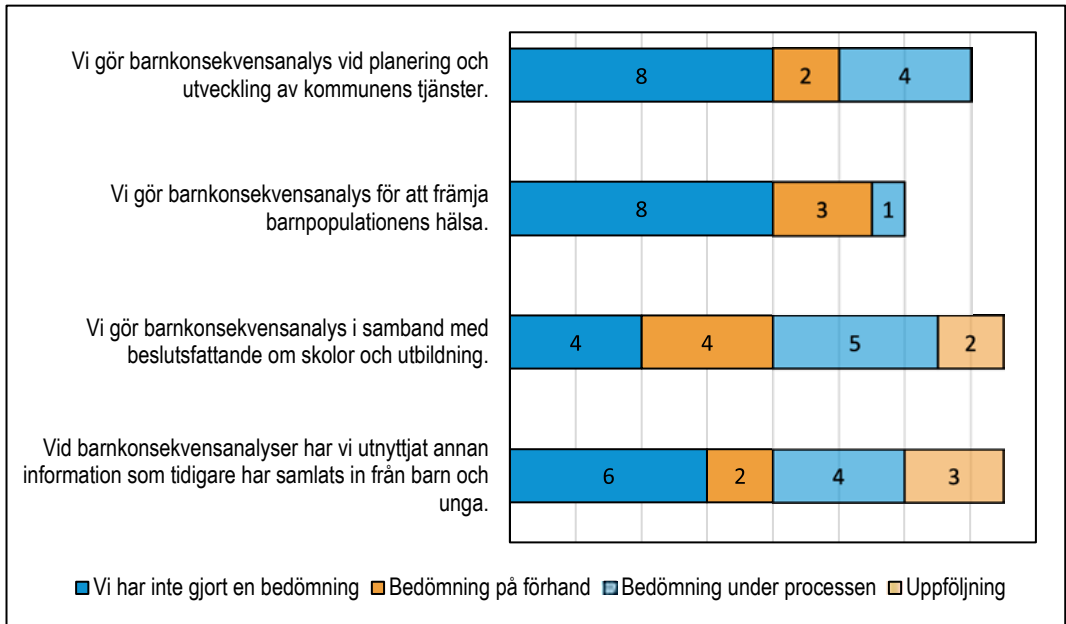
Stöd för lärande och skolgång

De flesta tvåspråkiga kommuner ordnar själv elev- och studerandevården i kommunen. Ett par kommuner hade kommunsamarbete inom den finsk- eller svenskspråkiga sektorn. I de enspråkiga kommunerna uppgav nästan hälften av respondenterna att de har kommunsamarbete inom elev- och studerandevården.

Bland de tvåspråkiga kommunerna uppgav sex kommuner att de inte hade något kommunsamarbete inom anordnandet av särskilt stöd. Tre kommuner uppgav att de hade kommunsamarbete både inom svensk- och finskspråkiga sektorn och fyra kommuner hade samarbete inom den svenskspråkiga sektorn. Kommunsamarbete motiverades bland annat med att kommunerna hade gemensamma social och välfärdstjänster eller att det inte var ändamålsenligt för en liten kommun att ordna det själv.

Barnkonsekvensanalys

En barnkonsekvensanalys handlar om att utreda hur beslut eller verksamhet påverkar barns, ungas och barnfamiljers välbefinnande och tillgodoseendet av deras rättigheter. Som en konsekvens betraktas vilken förändring som helst som har skett till följd av ett visst beslut eller viss verksamhet. Enligt artikel 3 i FN:s barns rättighetsavtal ska barnets bästa beaktas i första hand. Bedömning för konsekvenserna för barn är ett redskap för att utreda barnets bästa. Kommunerna fick besvara frågor och ta ställning till olika påståenden gällande barnkonsekvensanalys. (Figur 28.)



FIGUR 28. De tvåspråkiga kommunernas svar på påståenden om barnkonsekvensanalys (n = 13)

Åtta tvåspråkiga kommuner (62 %) nämnde att de inte hade gjort en barnkonsekvensanalys vid planering och utveckling av kommunens tjänster. I enspråkiga kommuner var andelen 41 procent. Två tvåspråkiga kommuner hade gjort bedömning på förhand och fyra en bedömning under processen.

Åtta kommuner (67 %) hade inte gjort barnkonsekvensanalys för att främja barnpopulationens hälsa. Andelen var ungefär lika stor bland de enspråkiga kommunerna. Ingen tvåspråkig kommun uppgav att de hade gjort en uppföljning av processen medan 28 procent av de enspråkiga kommunerna uppgav att de hade gjort en uppföljning.

Vid beslutsfattande om skolor och utbildning gjordes oftare barnkonsekvensanalyser. I de tvåspråkiga kommunerna gjordes oftare bedömning under processen än i de enspråkiga kommunerna (38 resp. 12 %), medan i de enspråkiga kommunerna gjordes oftare bedömning på förhand (57 resp. 31 %).

De enspråkiga kommunerna utnyttjade oftare information som tidigare samlats in från barn och unga i bedömning på förhand (38 %) jämfört med de tvåspråkiga kommunerna (15 %), medan i bedömning under processen användes tidigare insamlad information oftare i de tvåspråkiga kommunerna (31 %) än i de enspråkiga (19 %).

Drygt hälften av de tvåspråkiga kommunerna uppskattade att kunnandet gällande barnkonsekvensanalyser var ganska svagt och cirka en tredjedel uppskattade kunnandet som ganska bra. Kunnandet uppskattades ungefär lika de enspråkiga kommunerna.

En kort enkät skickades till ungdomsfullmäktigen i besökskommunerna. En ungdomsfullmäktige ansåg bland annat att elevernas syn inte beaktades vid förändringar så mycket som det kunde göras. Ungdomsfullmäktigen ansåg även att elevkåren kunde vara med och påverka i för eleverna viktiga frågor, inte bara fungera som ett organ som fixar evenemang i skolan. En annan ungdomsfullmäktige lyfte fram att information till skolan går långsamt, att beslut rapporteras tvetydigt, frågorna var ofta cirkulära och ungdomar förstod inte alltid vad frågorna relaterade till. Även skolskjutsarna lyftes fram, de borde ses över. Som det nu är kör bussen runt genom varje liten by och det går mycket tid till resor. I en annan kommun lyftes fram att taxiresorna borde effektivieras, eleverna får vänta på taxiskjutsarna.

Barn och ungas utbildningsmässiga och sociala rättigheter

Grundläggande och mänskliga rättigheter, jämlikhet, skydd av privatlivet, religionsfrihet, utbildningsfrihet, språkliga och sociala rättigheter, rättsligt skydd och gott styre föreskrivs i grundlagen. Liknande rättigheter som mänskliga rättigheter skyddas bland annat av Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, FN:s handikappkonvention och konventionen om barnets rättigheter, som betonar principen om barnets bästa.

Tio tvåspråkiga kommuner uppskattade att barnens rätt till eget språk uppfylldes bra (77 %). I de enspråkiga kommunerna var andelen 46 procent. Tre tvåspråkiga kommuner uppskattade att rättigheterna uppfylldes ganska bra (23 %). I de enspråkiga kommunerna var andelen 43 procent.

Nio kommuner uppskattade att barnens rätt till stöd uppfylldes bra medan fyra kommuner valde alternativet ganska bra. Tio kommuner uppskattade att barnens rätt till elevvård uppfylldes bra, två kommuner valde alternativet ganska bra och en kommun ganska klent. Resultatet är ungefär lika i de enspråkiga kommunerna.

Sju kommuner uppskattade att elevens rätt till handledningstjänster uppfylldes bra (58 %) och fem kommuner att rätten uppfylldes ganska bra (42 %). De enspråkiga kommunerna uppskattade att rätten uppfylldes en aning bättre då 72 procent uppskattade att rätten uppfylldes bra. Nästan alla tvåspråkiga kommuner uppskattade att rätten till högklassig undervisning uppfylldes bra. I de enspråkiga kommunerna uppskattade 72 procent att rätten uppfylldes bra.

Tio kommuner uppskattade att elevens rätt till tryggt och hälsosamt skolutrymme uppfylldes ganska bra och tre kommuner att rätten uppfylldes bra (23 %). Drygt 60 procent av de enspråkiga kommunerna uppskattade att rätten uppfylldes bra.

Samarbetet mellan hem och skola fungerar bra enligt sju kommuner och ganska bra enligt sex kommuner. Resultatet är lika i de enspråkiga kommunerna. Barns och ungas möjligheter att delta i social verksamhet uppfylldes enligt de flesta tvåspråkiga kommuner bra (85 %). Resultatet var bättre än i de enspråkiga kommunerna (47 %). Barn och ungas möjligheter till fritidsintressen och hobbyer uppfylldes i både två- och enspråkiga kommuner ganska bra eller bra.

I två- och enspråkiga kommuner uppgav cirka hälften av kommunerna att de gjorde barnkonsekvensanalyser i samarbete med till exempel daghem, skolor, läroanstalter och ungdomsarbetet. Cirka hälften av kommunerna uppgav att de i hörande med barn och unga tog hänsyn till särskilda grupper och minoritetsgrupper. Under hälften av kommunerna dokumenterade information som de fick från barnkonsekvensanalyserna. Cirka tre fjärdedelar uppskattade att de ständigt strävade efter att utveckla barn och ungdomars delaktighet och möjlighet att påverka.

I de två- och enspråkiga kommunerna skiljer sig svaren i frågan hur väl barn och ungas bästa har beaktats vid beslut om förändringar i skolnätet. I de tvåspråkiga kommunerna fördelade sig svarsprocenten relativt jämnt mellan alternativen delvis av annan åsikt, delvis av samma åsikt och helt av samma åsikt. I de enspråkiga kommunerna var 63 procent delvis av samma åsikt och 28 procent helt av samma åsikt i påståendet.

Livskraften i kommunen och dess områden

De tvåspråkiga kommunerna hade en aning positivare framtidsutsikt än de enspråkiga kommunerna. Så gott som alla tvåspråkiga kommuner upplevde att framtidsutsikten för kommunen vara positiv. De tvåspråkiga kommunerna uppskattade bland annat att kommunen är barnvänlig, att det finns aktiv samhällsverksamhet och byaverksamhet i kommunen samt att sysselsättningsläget i kommunen är god. Två kommuner uppskattade att det i kommunen finns alla nödvändiga tjänster, sju kommuner var delvis av samma åsikt och tre kommuner delvis av annan åsikt gällande utbudet av tjänster i kommunen. Tio kommuner uppgav att populationen föräldrades snabbt medan tre kommuner var helt av annan åsikt.

Centrala styrkor i de tvåspråkiga kommunerna var enligt respondenterna möjligheter för barnfamiljer att bo i kommunen och utbud av grundläggande tjänster. Dessa styrkor lyftes även upp i de enspråkiga kommunerna. Centrala utmaningar var den offentliga ekonomins läge, företagens och näringslivets utvecklingsmöjligheter och utbud av grundläggande tjänster. Skolnätets situation uppskattades i de tvåspråkiga kommunerna som en utmaning, medan detta uppskattades i de enspråkiga kommunerna vara en av styrkorna.

Kommunen är en god plats att bo på för barnfamiljer, mycket aktiviteter erbjuds, närheten till en medelstor stad ger familjerna utkomstmöjligheter. Den kommunala ekonomin är ofta en utmaning.

Kommunerna fick även i öppet svar fundera över hur man kunde garantera ett fungerande skolnät i framtiden i landsbygds- och skärgårdsområden? Utvecklandet av distansundervisning lyftes fram i flera svar.

Skolorna tillräckligt nära eleverna, men inte för små enheter, skolskjutsar ska finnas.

Suunnittelemallalla järkevän kokoisia kouluja, käyttämällä osittain etäopetusmahdollisuutta, ehkä tekemällä yhteistyötä toisen kunnan kanssa opetuksen sisältöä ja tarjontaa suunniteltaessa.

Etäopetuksen kehittäminen

Maximigränserna för tiden för skolresorna kunde ses över och göras mera flexibla.

Öka kommunens dragningskraft

REKOMMENDATIONER FÖR TVÅSPRÅKIGA KOMMUNER

- **Tvåspråkighet är en rikedom som kommunerna borde värna om mer.** Barn och unga borde kunna delta i olika aktiviteter kommunen erbjuder oberoende av deras modersmål. Detta skulle erbjuda en naturlig möjlighet för barn och unga att lära sig det andra inhemska språket.
- **De tvåspråkiga kommunerna kunde överväga möjligheten att öka samarbete mellan undervisningsspråken.** Tvåspråkighet är en styrka i en kommun som skolorna borde utnyttja mer. Till exempel kunde gymnastik fungera bra i form av samundervisning om skolorna befann sig i samma byggnad eller låg nära varandra. Då kunde det vara lättare att bland annat ordna olika bollspel med eleverna. Eftersom eleven har rätt till undervisning på sitt modersmål skulle detta kräva att lärarna var tvåspråkiga.
- **Den svensk- och finskspråkiga utbildningen kunde arrangeras i samma byggnad.** Då både svensk- och finskspråkiga elever går i skola i samma byggnad, är det möjligt att lära känna elever i samma ålder oberoende av deras modersmål. Social samvaro med jämnåriga är viktigt.
- **Klubbverksamhet kunde ordnas som tvåspråkig.** Valmöjligheterna och deltagarna skulle öka när alla elever kunde delta oavsett modersmål. Kommunen skulle därmed ge barn och unga möjlighet att lära känna andra i samma ålder och lära sig det andra inhemska språket. Tvåspråkig verksamhet kunde möjliggöra kontinuitet i klubbverksamheten.
- **Tvåspråkiga kommuner kunde granska om det finns möjligheter att samarbeta i ordnandet av skolskjutsar.** Ett samarbete i ordnandet av skolskjutsar kunde gynna eleven och kommunen. I landsbygdskommuner och i skärgården är skolskjutsar en utmaning. Med gemensamma skjutsar för elever i båda undervisningsspråken kunde spara elevernas restid och kommunens kostnader. På samma gång kunde eleverna bekanta sig med jämnåriga barn och unga som bor nära dem. Med samordnade skjutsar kunde eleverna även ha bättre möjlighet att delta i olika klubbverksamheter efter skolan.

9.2 Kaksikielisten kuntien tarkastelu

Manner-Suomessa on 235 maaseutu- ja saaristokuntaa. Maaseutualueet rajataan kaupunkien kehitysalueiden ulkopuolelle. Maaseutukunnat on luokiteltu kolmeen ryhmään: 1) Kaupungin läheinen maaseutu, joka koostuu kunnista, jotka ovat toiminnallisesti ja fyysisesti lähellä kaupunkialueita. 2) Ydinmaaseutu, joka koostuu kunnista, joissa on intensiivistä maankäyttöä ja/tai paikallistasolla elinkeinorakenteeltaan monipuolista suhteellisen tiiviisti asuttua maaseutua. 3) Harvaan asuttu maaseutu, joka koostuu harvaan asutuista kunnista, joissa toiminnoiltaan monipuolisia keskittymiä ei ole tai ne ovat pieniä ja sijaitsevat etäällä toisistaan. (Tilastokeskus).

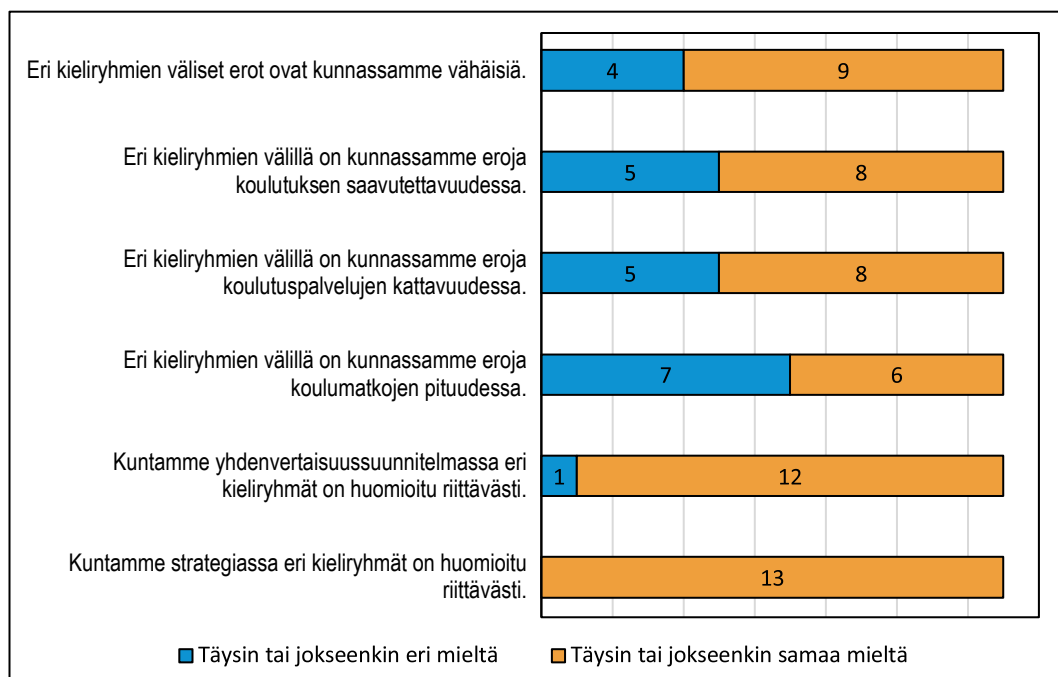
Saaristokunnat ja saaristo-osakunnat ovat niitä kuntia, joilla on merialueella saaria ja järvivesiväyliä, joilta puuttuu kiinteä tieyhteys (Maa- ja metsätalousministeriö). Suomessa on kahdeksan saaristokuntaa ja neljäkymmentä saaristo-osakuntaa, joista 26 on maaseudulla.

Suomessa on 33 kaksikielistä kuntaa. Kaksikieliset kunnat sijaitsevat Etelä-Suomen ja Länsi-Suomen rannikkoalueilla sekä Pohjanmaalla. Ruotsi on enemmistökieli 18 kaksikielisessä kunnassa ja suomi 15 kunnassa. Kielisuhde on näissä kunnissa ollut samanlainen vuodesta 2017 lähtien. (Kuntaliitto)

Kaksikielisistä kunnista 14 on maaseutukuntia. Arviointiin osallistui 13 kaksikielistä maaseutukuntaa (vastausprosentti 93 %). Kahdeksassa kunnassa oli enemmistökielenä ruotsi ja viidessä kunnassa oli enemmistökielenä suomi. Viisi kuntaa on ydinmaaseutukuntaa ja kahdeksan kaupungin läheistä maaseutukuntaa. Mikään kaksikielinen kunta ei kuulu ryhmään harvaan asuttu maaseutu. Kaksikielisistä maaseutukunnista kolme luokitellaan myös saaristokunniksi ja seitsemän saaristo-osakunniksi.

Kielisuhteet kaksikielisissä kunnissa

Vastaajat saivat ottaa kantaa erilaisiin väitteisiin kunnan eri kieliryhmien välisistä suhteista. Kuviossa 29. esitetään kaksikielisten kuntien tulokset.



KUVIO 29. Yhtäläisyyksiä ja eroja kaksikielisissä kunnissa (n = 13)

Kaikissa kaksikielisissä kunnissa on molemmat kieliryhmät otettu huomioon kuntastrategiassa. Yhdeksän kuntaa arvioi, että kieliryhmien väliset erot ovat pienet. Vaikka erot arvioitiin pieniksi yhdeksässä kunnassa, vastauksissa kävi ilmi, että koulutuksen saavutettavuudessa ja koulutuspalvelujen kattavuudessa on eroja kieliryhmien välillä. Yksi osasyys tähän on se, että kymmenen kuntaa on saaristo- tai osa-saaristokunta, mikä vaikeuttaa koulutuksen järjestämistä molemmilla kielillä. Saaristokuntavierailun yhteydessä tuotiin esille, että kunta joutuu tekemään räätälöityjä ratkaisuja. Muun muassa henkilökunnan palkkaaminen molemmilla kielillä ei ole yhtä helppoa.

Koska toinen kieli on enemmistökieli, tälle kieliryhmälle on enemmän toimintaa.

Vierailuissa ja kuulemistilaisuuksissa havaittiin myös, että eri kieliryhmät eivät useinkaan sekoitu. Kaksikielisessä kunnassa usein toisella alueella enemmistökieli on ruotsi, toisella taas suomi.

Varhaiskasvatus ja perusopetus

Kaksikielisten kuntien erityispiirre on, että palvelua tarjotaan molemmilla kotimaisilla kielillä, mikä tuo haasteita kunnille. Lähes kaikki kaksikieliset maaseutukunnat järjestävät varhaiskasvatusta sekä suomen että ruotsin kielellä. Kuntavierailulla tuli ilmi, että joskus järjestetään sekaryhmiä, jotta kaikki lapset saavat paikan.

Esikoulu järjestettiin kaikissa niissä kunnissa, joissa on perusopetusta molemmilla kielillä. Ilta- ja iltapäivätoimintaa oli myös molemmilla kielillä melkein kaikissa niissä kunnissa, jossa oli perusopetusta ala-asteella sekä suomeksi että ruotsiksi. Kahdessa kaksikielisessä kunnassa oli perusopetusta vain toisella kielellä. Nämä kunnat, jotka eivät itse järjestä esiopetusta tai perusopetusta ala-asteella molemmilla kielillä, tekivät yhteistyötä jonkin muun kunnan kanssa. Yhteistyötä perusteltiin muun muassa pienillä oppilasmäärillä ja sillä, että oppilas käy lähimpänä kotia olevaa koulua, vaikka se sijaitsee toisessa kunnassa.

Vi har så ytterst få finskspråkiga elever och de bor utspridda i olika kommundelar så att de skulle gå i samma skola vill inte deras vårdnadshavare. Utan de har varit nöjda med att de går i en finskspråkig skola som ligger närmare hemmet än en eventuell gemensam finsk skola skulle göra.

Yksin järjestäminen olisi ollut liian kallista.

Om kommunen inte har möjlighet att ordna servicen i egen regi p.g.a. specialbehov eller få elever som behöver den servicen.

Kuntayhteistyö oli yleistä peruskoulun yläluokilla. Monet kunnat olivat tehneet alueellisia sopimuksia naapurikunnan kanssa. Kuusi kuntaa teki yhteistyötä ruotsinkielisen ja kahdeksan kuntaa suomenkielisen perusopetuksen kanssa. Yhteistyötä yläluokilla perusteltiin muun muassa sillä, että pienissä kunnissa ei ole riittävästi oppilaita tai resursseja oman opetuksen järjestämiseen. Kuntavierailuissa ja kuulemistilaisuuksissa nostettiin myös esille, että oman yläasteen ylläpitämisessä on haasteita. Aineenopettajat opettivat myös muita oppiaineita kuin niitä, joissa heillä on pätevyys, täyttääkseen opetusvelvollisuutensa. Opettaja, joka opettaa myös muutakin oppiainetta, kaipaa tukea esimerkiksi pätevältä opettajalta jostakin muusta koulusta. Myös yläluokkien valinnaisten aineiden valikoima on rajallinen kaksikielisissä kunnissa.

Saaristo- ja osasaaristokunnissa kyläkoulut ovat usein pieniä. Kunnissa on opettajia, jotka opettavat useammassa koulussa. Opettajan on silloin perehdyttävä jokaisen koulun kulttuuriin ja toimintatapaan, mikä vaatii ylimääräistä työtä, joka pitäisi korvata paremmin kuin nyt. Yhteistyö ruotsin- ja suomenkielisen koulutuksen välillä oli vähäistä. Kunnat pitivät tärkeänä, että oppilas on keskipisteessä. On pohdittava, mikä on parasta oppilaalle. Opetus yli kielirajojen on mahdollista, mutta oppilaan on kyettävä osallistumaan opetukseen molemmilla kielillä. Tämä vaikeuttaa kielten välistä yhteistyötä, sillä useat oppilaat eivät osaa toista kotimaista kieltä.

Kuntayhteistyö käyttämällä yhteistä aineenopettajaa on epätavallista. Vain kaksi kuntaa mainitsi yhteisestä aineenopettajasta, toisessa kunnassa opettaja oli yhteinen suomenkielisessä opetuksessa ja toisessa ruotsinkielisessä opetuksessa. Etäisyydet naapurikuntien koulujen välillä ovat suuret, mikä tekee yhteistyön haastavaksi toteuttaa. Yksikielisistä kunnista 23 prosenttia vastasi, että heillä on yhteinen aineenopettaja toisen kunnan kanssa.

Etäopetusta järjestetään tarvittaessa kolmessa kaksikielisessä kunnassa. Kolmessa kunnassa oli etäopetusta suomenkielisessä opetuksessa ja kahdessa ruotsinkielisessä. Yleensä koettiin etäopetuksen toimivan hyvin, mutta hybridiopetus, jossa opettaja opettaa oppilaita samaan aikaan luokassa ja etäyhteyden välityksellä, koettiin vaativaksi ja raskaaksi henkilökunnalle. Etäopetus vaatii hyvät verkkoyhteydet, mutta kaikissa kunnissa ei riittäviä yhteyksiä koettu olevan.

I princip goda erfarenheter, Ibland kan nätuppkopplingen vålla problem.

Hybridundervisning är krävande och betungande för personalen men fungerar med hjälp av bl.a. konferenssystem som Kandau, robot

Kotiopetusta sai yksittäiset oppilaat, tavallisesti jaksoissa, esimerkiksi kun huoltaja teki töitä ulkomailla. Yhteistyö huoltajien kanssa toimi hyvin. Yksikielisissä kunnissa kotiopetuksessa olevia oppilaita oli hiukan enemmän (46 %) kuin kaksikielisissä kunnissa (31 %).

Pääosin toiminut hyvin: on voitu järjestää valvova opettaja.

Hemundervisning sker i liten skala vid behov då vårdnadshavare är utomlands på jobbuppdrag. Innebär merarbete för den ansvariga läraren/rektorn som finns i hemskolan.

Vain muutamassa kaksikielisessä kunnassa yksityinen palveluntarjoaja järjesti palveluita. Kuntavierailuissa ja kuulemistilaisuuksissa kävi ilmi, että on vaikea löytää yksityisiä palveluntarjoajia, jotka järjestäisivät esimerkiksi kerhotoimintaa. Kerhon ohjaajan pitäisi olla kaksikielinen, jota saadaan tarpeeksi osallistujia. Koulukuljetukset pitäisi myös saada järjestettyä niin, että oppilaat voivat jäädä kerhotoimintaan koulun jälkeen. Kunnat, joilla oli kokemusta yksityisestä palveluntarjoajasta, totesivat, että palvelu oli laadukasta ja toimi hyvin, vaikka toiminnan pienimuotoisuus (oppilasmäärän vähäisyys) olikin haaste.

Goda, de har hållit hög kvalitet och samma tjänsteleverantörer har funnits med i bilden länge.

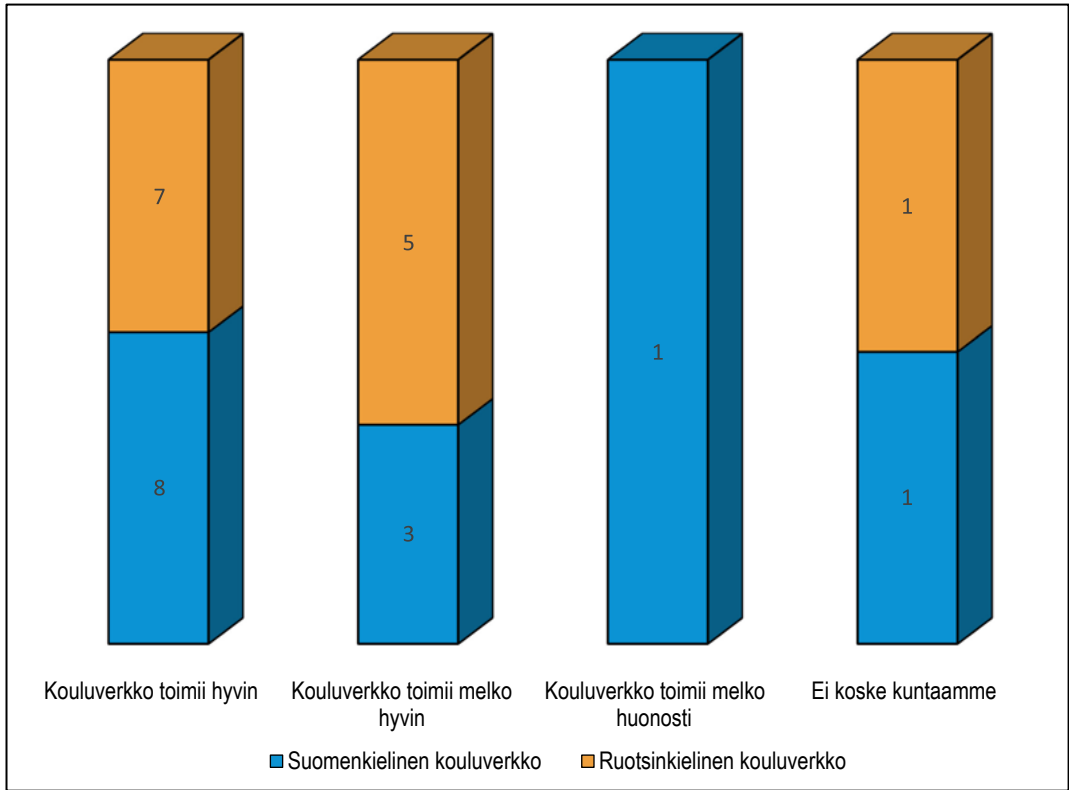
Täydentää erinomaisesti kunnan palvelutarjontaa.

Yhdeksän kaksikielisen kunnan mukaan oppivelvollisuuden laajentuminen ei ole vaikuttanut kunnan koulutuksen järjestelyihin. Joissakin kunnissa oppivelvollisuuden laajentuminen lisäsi hallinnollista työtä ja nosti toisen asteen opiskelijoiden kustannuksia.

Administration, köp av stödjande sysselsättningstjänster, ökade kostnader

Yhteistyö eri tahojen kesken on (alueen nimi) tiivistynyt. Työaika on mennyt asioiden selvittämisessä ja asiasta tiedottamisessa. Epävarmuutta tulevasta on monilla tahoilla esiintynyt. Kuntalaisilla on huoli myös julkisen liikenteen riittävydestä.

Kunnat saivat ottaa kantaa kouluverkon toimivuuteen. Kuviossa 30. on esitetty kaksikielisten kuntien tulokset.



KUVIO 30. Kouluverkkojen toimivuus kaksikielisissä kunnissa (n = 13)

Sekä ruotsinkielinen että suomenkielinen kouluverkko toimii hyvin tai melko hyvin. Kaksi kuntaa valitsi vaihtoehdon *ei koske kuntaamme*, sillä näissä kunnissa ei ole koulutusta molemmilla kielillä. Kahdessa kunnassa sekä suomen- että ruotsinkielistä kouluverkkoa kehitettiin. Kolmessa kunnassa samaan aikaan kehitettiin suomenkielistä kouluverkkoa ja suunniteltiin kehitettävän ruotsinkielistä kouluverkko. Ja vastaavasti kolmessa kunnassa kehitettiin ruotsinkielistä kouluverkkoa ja suunniteltiin kehittämistoimenpiteitä suomenkielisen kouluverkkoon. Kunnissa keskusteltiin muun muassa pitäisikö pienempiä kouluja yhdistää tai pitäisikö kunnan perustaa oma yläkoulu. Yhdessä kunnassa pohditaan pitäisikö kunnan ainoa pieni suomenkielinen koulu säilyttää, toisessa kunnassa suunnitellaan uutta kielikylpykoulua.

Har gjorts en skolnåtsutredning, som sannolikt inte leder till åtgärder.

Yläkouluselvitys tehdään kuluvan vuoden aikana: perustetaanko oma yläkoulu.

Seitsemässä kaksikielisessä kunnassa oli viimeisen viiden vuoden aikana lakkautettu kouluja ja kuudessa kunnassa hallinnollisesti yhdistetty kouluja. Kolme keskeisintä asiaa, jotka vaikuttivat lakkautuspäätökseen, olivat koulurakennuksen kunto, liian pieni oppilasmäärä lakkautetussa koulussa sekä se, että päätös oli oppilaan edun mukaista. Kuntavierailuissa ja kuulemistilaisuuksissa nostettiin myös perusteluksi oppilaiden sosiaalinen vuorovaikutus ikäistensä kanssa sekä ryhmätoiminta. Alueellisesti suuret kunnat sekä saaristokunnat säilyttävät kouluja, vaikka oppilasmäärät ovat pienet. Perusteluna säilyttämispäätökselle on, että koulumatkat tulisivat liian pitkiksi oppilaille ja kuljetus olisi kallis järjestää.

Svenska skolnätet fungerar bra. Det finns endast en liten finsk skola vars framtid kommer att behandlas under året.

Viidessä kunnassa oli entisiä koulurakennuksia tyhjillään, muun muassa sisäilmaongelmin tai meneillään olevien jatkokäyttö- tai myyntisuunnitelmien vuoksi. Kahdeksassa kunnassa oli entisiä koulurakennuksia yksityisessä käytössä, muun muassa esikoulun, seurojen, kylätoiminnan tai kokouksien käytössä. Vanha koulurakennus toimi myös liikuntasalina. Kolmessa kunnassa suomen- ja ruotsinkielinen opetus oli yhdistetty samaan koulurakennukseen.

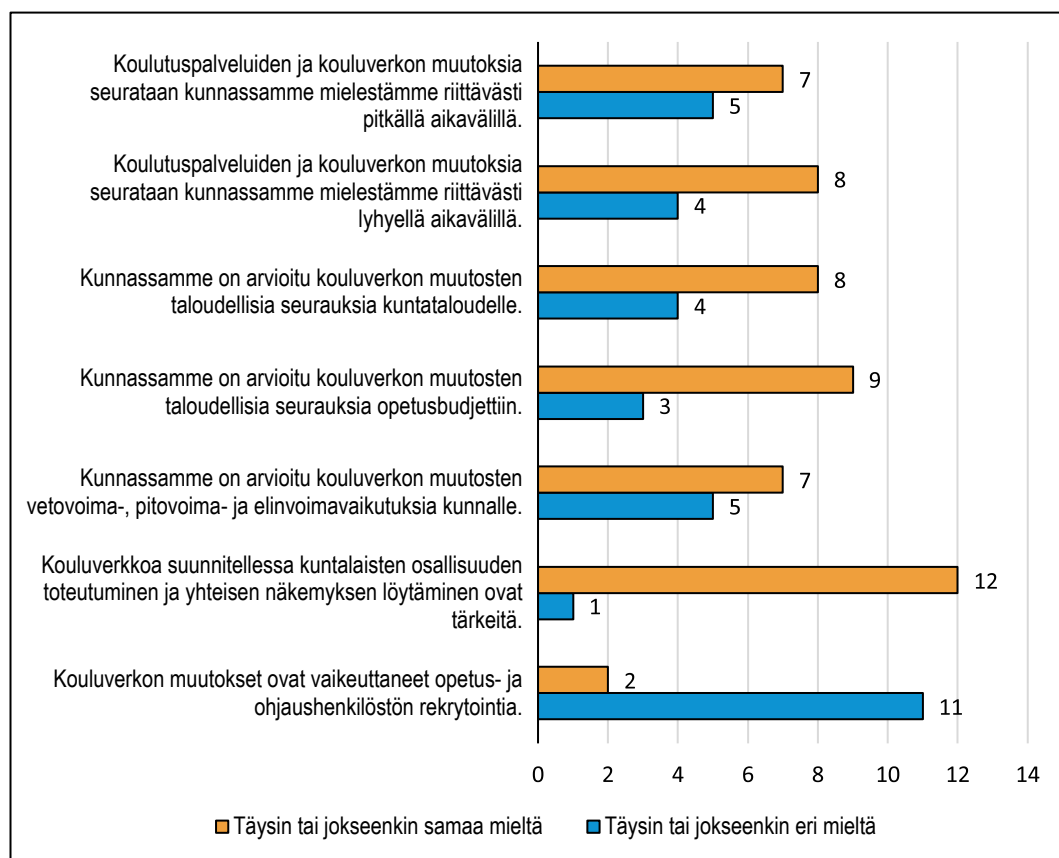
Seitsemän kaksikielistä kuntaa otti kantaa väittämiin, miten koululakkautus on vaikuttanut kunnan olosuhteisiin. Useimmat vastaajat olivat sitä mieltä, että lapsiperheiden mahdollisuus asua kunnassa ei ole heikentynyt koululakkautuksen myötä eikä koululakkautuksen vaikutus näkynyt lapsiperheiden poismuuttona kunnasta. Vastaajien mielestä koululakkautusten vaikutukset eivät näkyneet osaajien siirtymisessä pois kunnasta. Tulos on sama kuin yksikielisissä kunnissa. Kaksikielisissä kunnissa oli eroja väittämässä koululakkautusten vaikutuksista asutuksen keskittymiseen. Reilu puolet vastaajista oli täysin tai jokseenkin sitä mieltä, ettei koululakkautuksilla ollut vaikutuksia, kun taas vajaat puolet oli sitä mieltä, että koululakkautuksilla on vaikutuksia astutuksen keskittymiseen.

Toistaiseksi säilyneitä lakkautusuhan alla olevia kouluja oli kaksikielisissä kunnissa seitsemän: kaksi suomenkielistä koulua ja viisi ruotsinkielistä koulua. Kolme keskeisintä säilyttämispäätökseen vaikuttanutta asiaa olivat riittävä oppilasmäärä koulussa, oppilaan etu ja kyläyhteisön perustelut. Samat perustelut olivat keskeisimmät myös yksikielisissä kunnissa.

Kaksikielisten kuntien kolme keskeisintä vahvuutta opetuksen järjestämisessä oli opetus- ja ohjaushenkilökunnan saatavuus (10 valintaa), yhdenvertaiset mahdollisuudet laadukkaaseen opetukseen (9 valintaa) ja palveluiden mitoitus suhteessa oppilasmäärään (7 valintaa). Nämä kolme vahvuutta oli myös yksikielisissä kunnissa kaikkein keskeisimmät.

Kaksikielisten kuntien kolme keskeisintä haastetta opetuksen järjestämisessä oli oppilasmäärän vähentyminen (10 valintaa), koulurakennusten kunto ja kunnostustarpeet (7 valintaa) ja opetus- ja ohjaushenkilökunnan saatavuus (7 valintaa). Yksikielisissä kunnissa kolme keskeisintä haastetta oli oppilasmäärän vähentyminen, opetus- ja ohjaushenkilökunnan saatavuus ja kunnan taloudellinen tilanne.

Kunnat saivat arvioida opetuksen järjestämisen olosuhteita. Kuviossa 31. on kaksikielisten kuntien vastaukset.



KUVIO 31. Opetuksen järjestäminen kaksikielisissä kunnissa (n = 12–13)

Vastaajien mielestä on tärkeää toteuttaa kuntalaisten osallistaminen ja löytää yhteinen näkemys. Opetus- ja ohjaushenkilöstön rekrytointi ei ole vaikeutunut kouluverkon muutosten vuoksi. Kouluverkon muutosten taloudelliset seuraukset opetusbudjettiin on arvioitu useimmissa kunnissa. Yli puolet vastaajista oli sitä mieltä, että koulutuspalveluiden ja kouluverkon muutoksia seurataan kunnassa riittävästi sekä pitkällä että lyhyellä aikavälillä. Kaksikielisten kuntien vastaukset olivat suurin piirtein samanlaiset kuin yksikielisten kuntien.

Suuri osa oppilaista tarvitsee koulukuljetusta. Yleisin yhdensuuntainen koulumatkan pituus oli kaksikielisissä kunnissa 25–40 kilometriä (8 kunnassa). Vain yhdessä kunnassa pisin koulumatka oli yli 40 kilometriä. Useimmissa kunnissa oli alle 13-vuotiaiden pisin edestakaisen koulumatkan kesto odotuksineen korkeintaan kaksi ja puoli tuntia. Reilut puolet kunnista ilmoitti yli 13-vuotiaiden koulumatkan pisimmäksi kestoksi korkeintaan kolme tuntia.

I de kommuner där det finns en skola på minoritetsspråket har eleverna längre skolresor än de elever som får utbildning på majoritetsspråket.

Kunnassa on kolme ruotsinkielistä alakoulua ja yksi suomenkielinen; suomenkielisillä on pidempi koulumatka, koska he tulevat koko kunnan alueelta.

Kymmenessä kunnassa oli koulukuljetukseen käytetyt kustannukset lisääntyneet viimeisten kolmen vuoden aikana. Useimmissa kunnissa ei oppilaiden käyttämä aika koulumatkoihin eikä koulukuljetusta tarvitsevien oppilaiden määrä ollut muuttunut. Saaristo- ja saaristo-osakunnissa koulukuljetuksen järjestäminen on haasteellista. Kuljetuksia on meritse ja maitse ja kuljetusten sovittaminen keskenään yhteen on haasteellista. Alue on maantieteellisesti hajautettu, kuljetaminen paikasta toiseen vie aikaa. Kunnissa ei ole aina tarpeeksi liikennöitsijöitä, ja odotusajat herättävät joidenkin oppilaiden tyytymättömyyttä. Hinta on usein korkea kilpailun puuttumisen ja harvojen kuljetuksia tarjoavien yritysten vuoksi. Niille oppilaille, joilla ei ole mahdollisuutta kulkea yhteyslaivalla tai taksiveneellä, tehdään sopimus huoltajien kanssa kuljetuksesta. Hinnoittelu ei aina ole realistista. Mikäli oppilas asuu ulkosaaristossa voi ainoa mahdollisuus olla, että majoitus järjestetään lähempänä koulua yksityiseen perheeseen kouluviikolla aikana.

Kaksikielisten kuntien arvion mukaan eniten yhteydenottoja huoltajilta tuli koulukuljetuksista. Yhteydenottoja oli 1–5 kertaa vuodessa. Huoltajat kyselivät muun muassa aikatauluista, logistiikasta ja vaarallisten koulumatkojen arvioinnista. Huoltajat olivat pääosin tyytyväisiä koulukuljetuksiin. Muutamia yhteydenottoja tuli myös koskien kouluverkkoa ja opetuksen järjestämisestä.

Kuljetusreiteistä ja aikatauluista tulee jonkin verran kommentteja eritoten lukuvuoden alussa. Esim. oppilaiden kävelymatka pysäkille kontra reitin turvallisuus.

Frågor kring farlig skolväg och bedömning av detta.

Esim. ajettavien taksireittien järjestys. Voisiko vuorovuosin vuorotella siten että heidän lapsi ei istu aina ensimmäisenä taksissa ja niin aikaisin.

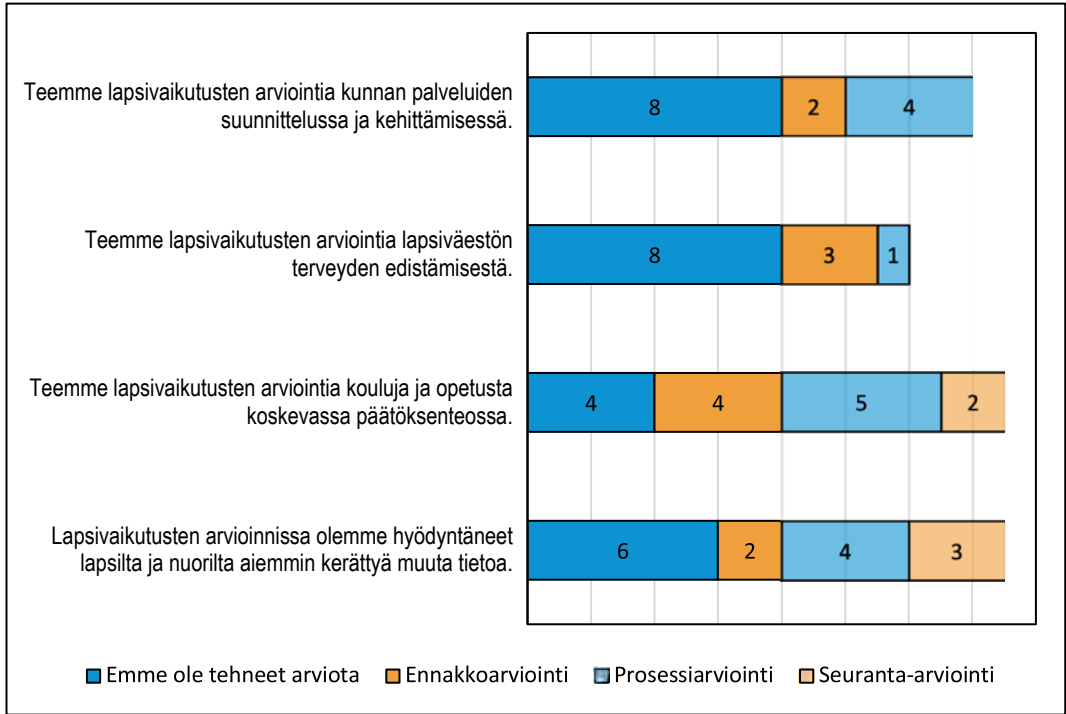
Oppimisen ja koulunkäynnin tuki

Useimmat kaksikieliset kunnat järjestävät itse oppilas- ja opiskelijahuollon kunnassaan. Parissa kunnassa on kuntayhteistyötä joko suomen- tai ruotsinkielisen toimialan kanssa. Lähes puolella yksikielisistä kunnista, on kuntayhteistyötä oppilas- ja opiskelijahuollossa.

Kuusi kaksikielistä kuntaa ei tee kuntayhteistyötä erityistuen järjestämiseksi. Erityistuen järjestämiseksi kolme kuntaa tekee kuntayhteistyötä sekä ruotsin- että suomenkielisellä alueella ja neljä ruotsinkielisellä alueella. Kuntayhteistyötä perusteltiin muun muassa yhteisillä sosiaali- ja terveyspalveluilla tai sillä, ettei ole tarkoituksenmukaista pienelle kunnalle järjestää palvelua yksin.

Lapsivaikutusten arviointi

Lapsivaikutusten arvioinnissa selvitetään päätöksen vaikutuksia lasten ja nuorten hyvinvointiin ja oikeuksien toteutumiseen. Lapsivaikutusten arvioinnin erityisenä perustana on YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklassa edellytetty lapsen edun ensisijaisuuden periaate. Lapsivaikutusten arviointi on väline lasten etujen selvittämiseen. Lasten edut saavat sisältönsä lasten oikeuksista ja tarpeista. Vastaajat saivat ottaa kantaa erilaisiin väittämiin koskien lapsivaikutusten arviointia. Kunnat saivat valita useamman vaihtoehdon. Kaksikielisten kuntien vastaukset ovat esitelty kuviossa 32.



KUVIO 32. Kaksikielisten kuntien vastaukset väittämiin lapsivaikutusten arvioinnista (n = 13)

Kahdeksan kuntaa (62 %) mainitsi, etteivät ole tehneet lapsivaikutusten arviointia kunnan palveluiden suunnittelussa ja kehittämisessä. Yksikielisissä kunnissa vastaava osuus oli 41 prosenttia. Kaksi kaksikielistä kuntaa oli tehnyt ennakoarvioinnin ja neljä kuntaa prosessiarvioinnin.

Kahdeksan kuntaa (67 %) ei ole tehnyt lapsivaikutusten arviointia lapsiväestön terveyden edistämiseksi. Yksikielisissä kunnissa osuus oli samansuuruinen. Mikään kaksikielinen kunta ei ole tehnyt seuranta-arviointia, kun taas 28 prosenttia yksikielisistä kunnista oli tehnyt seuranta-arvioinnin.

Kouluja ja opetusta koskevista päätöksenteoista tehtiin useammin lapsivaikutusten arviointia. Kaksikielisissä kunnissa tehtiin useammin prosessiarviointia (38 %) kuin yksikielisissä kunnissa (12 %), kun taas yksikielisissä kunnissa tehtiin useammin ennakkoarviointia (31 %) kuin kaksikielisissä kunnissa (57 %).

Yksikieliset kunnat hyödyntävät useammin ennakkoarvioinnissa lapsilta ja nuorilta aiemmin kerättyä tietoa (38 %) kuin kaksikielisissä kunnissa (15 %). Prosessiarvioinnissa taas kaksikieliset kunnat hyödyntävät aiemmin kerättyä tietoa useammin (31 %) kuin yksikieliset kunnat (19 %).

Reilut puolet kaksikielisistä kunnista arvioi lapsivaikutusten arviointia koskevan osaamisen olevan melko heikkoa ja kolmasosa arvioi osaamisen olevan melko hyvää. Osaaminen on samantapaista yksikielisissä kunnissa.

Vierailukuntien nuorisovaltuustolle lähetettiin lyhyt kysely. Eräs nuorisovaltuusto oli muun muassa sitä mieltä, että oppilaiden näkemystä ei oteta huomioon muutoksissa niin paljon kuin sitä voisi tehdä. Oppilaskunta voisi olla mukana vaikuttamassa oppilaille tärkeissä asioissa, ei pelkästään koulussa tapahtumia järjestävänä elimenä. Toinen nuorisovaltuusto korosti, että tiedottaminen koululle on hidasta, ja että päätöksistä raportoidaan epäselvästi, kysymykset ovat usein ympäröityjä eikä oppilaat välttämättä ymmärrä, mihin asiaan ne liittyvät. Myös koulukuljetukset tuotiin esille, niitä pitäisi tarkastella. Nykyisellään bussi ajaa jokaisen pienen kylän läpi ja paljon aikaa menee matkustamiseen. Toisessa kunnassa taas taksimatkoja pitäisi tehostaa, oppilaat joutuvat odottamaan taksikyytejään.

Lasten ja nuorten sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet

Perus- ja ihmisoikeudet, tasa-arvo, yksityisyyden suoja, uskonnonvapaus, oikeus koulutukseen, kielelliset ja sosiaaliset oikeudet, oikeusturva ja hyvä hallintotapa on säädetty peruslaissa. Samanlaisia oikeuksia ihmisoikeuksiin suojaavat muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimus, uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva YK:n sopimus sekä YK:n lapsen oikeuksien sopimus ja YK:n vammaissopimus, joissa korostetaan lapsen edun ensisijaisuuden periaatetta.

Kymmenen kolmestatoista kaksikielisestä kunnasta arvioi, että lasten oikeudet omaan kieleen toteutuu hyvin (77 %). Yksikielisissä kunnissa osuus oli 46 prosenttia. Kolme kaksikielistä kuntaa oli sitä mieltä, että oikeudet toteutuvat melko hyvin (23 %). Yksikielisissä kunnissa osuus oli 43 prosenttia.

Yhdeksän kunnan mielestä lasten oikeudet tukeen toteutuu hyvin, kun taas neljä kuntaa arvioi niiden toteutuvan melko hyvin. Kymmenen kuntaa arvioi, että lasten oikeudet oppilashuoltoon toteutuu hyvin, melko hyvin niiden arvioi toteutuvan kaksi kuntaa. Yhden kunnan mielestä lasten oikeudet tukeen toteutuu melko heikosti. Tulos on suunnilleen samanlainen yksikielisissä kunnissa.

Seitsemän kuntaa arvioi, että oikeus oppilaan ohjauksen palveluihin toteutuu hyvin (58 %) ja viisi kuntaa, että oikeus toteutuu melko hyvin (42 %). Yksikielisissä kunnissa arvioitiin tämän oikeuden toteutuvan hieman paremmin, sillä 72 prosenttia arvioi oikeuden toteutuvan hyvin. Melkein kaikki kaksikieliset kunnat arvioivat, että oikeus laadukkaaseen opetukseen toteutuu hyvin kunnassa. Yksikielisissä kunnissa 72 prosenttia arvioi, että tämä oikeus toteutuu hyvin.

Kymmenen kuntaa arvioi, että oikeus turvalliseen ja terveelliseen koulutilaan toteutuu melko hyvin (77 %) ja kolme kuntaa, että tämä oikeus toteutuu hyvin (23 %). Reilut 60 prosenttia yksikielisistä kunnista arvioi tämän oikeuden toteutuvan hyvin.

Kodin ja koulun välinen yhteistyö sujuu seitsemän kaksikielisen kunnan mielestä hyvin ja kuuden kunnan mielestä melko hyvin. Tulos on suunnilleen sama kuin yksikielisissä kunnissa. Lapsen mahdollisuus osallistua sosiaaliseen toimintaan toteutuu melkein kaikkien kuntien mielestä hyvin (85 %). Tulos on parempi kuin yksikielisissä kunnissa (47 %). Lasten ja nuorten mahdollisuus vapaa-ajan harrastuksiin toteutui sekä kaksi- että yksikielisissä kunnissa melko hyvin tai hyvin.

Noin puolet sekä kaksi- että yksikielistä kunnista tekee lapsivaikutusten arviointia yhteistyössä esimerkiksi päiväkotien, koulujen, oppilaitosten tai nuorisotoimen kanssa. Noin puolet kunnista arvioi myös, että lasten ja nuorten kuulemisessa on huomioitu erilaiset erityis- ja vähemmistöryhmät. Alle puolet kunnista on dokumentoinut lapsivaikutusten arvioinnista saadut tiedot. Noin kolme neljäsosaa kunnista arvioi, että kunta pyrkii jatkuvasti kehittämään lasten ja nuorten osallisuutta sekä vaikutusmahdollisuuksia.

Kaksi- ja yksikielisten kuntien välillä on eroja, miten lasten ja nuorten etuja on huomioitu kouluverkostoa koskevista päätöksistä. Kaksikielisissä kunnissa vastausprosentit jakautuvat melko tasaisesti vaihtoehtojen jokseenkin eri mieltä, jokseenkin samaa mieltä ja täysin samaa mieltä välillä. Yksikielisissä kunnissa 63 prosenttia oli jokseenkin samaa mieltä ja 28 prosenttia täysin samaa mieltä tähän väittämään.

Kunnan ja alueiden elinvoimaisuus

Kaksikielisissä kunnissa on hieman positiivisempi tulevaisuusnäkymä kuin yksikielisissä kunnissa. Lähes kaikki kaksikieliset kunnat kokivat (92 %), että kunnan tulevaisuudennäkymät ovat positiivisia tai melko positiivisia. Yksikielisissä kunnissa vastaavasti 82 prosenttia koki tulevaisuudennäkymät positiivisiksi tai melko positiiviseksi.

Kaksikieliset kunnat arvioivat kunnan olevan lapsiystävällinen, kunnassa on aktiivista kylä- ja kansalaistoimintaa ja työllisyystilanne kunnassa on hyvä tai melko hyvä. Kahden kunnan mielestä kunnassa on kaikki tarvittavat palvelut, seitsemän kuntaa on jokseenkin samaa mieltä ja kolme kuntaa jokseenkin eri mieltä kunnan palvelutarjonnasta. Kymmenen kunnan mielestä väestö ikääntyy nopeasti, vastaavasti kolme kuntaa oli eri mieltä väittämästä.

Kaksikielisten kuntien keskeiset vahvuudet olivat vastaajien mielestä lapsiperheiden mahdollisuudet asua kunnassa sekä peruspalvelujen tarjonta. Nämä vahvuudet nousivat myös esille yksikielisissä kunnissa. Keskeiset haasteet olivat julkisen talouden tila, yritysten ja elinkeinoelämän kehitysmahdollisuudet sekä peruspalveluiden tarjonta. Kouluverkon tilanne arvioitiin kaksikielisissä kunnissa myös haasteeksi, kun tämä arvioitiin yksikielisissä kunnissa olevan yksi vahvuuksista.

Kommunen är en god plats att bo på för barnfamiljer, mycket aktiviteter erbjuds, närheten till en medelstor stad ger familjerna utkomstmöjligheter. Den kommunala ekonomin är ofta en utmaning.

Kunnat saivat vielä lopuksi pohtia, miten maaseutu- ja saaristoalueilla voitaisiin taata kouluverkon toimivuus tulevaisuudessa. Etäopetuksen kehittäminen nostettiin esiin useassa kaksikielisen kunnan vastauksessa.

Skolorna tillräckligt nära eleverna, men inte för små enheter, skolskjutsar ska finnas.

Suunnitteleamalla järkevän kokoisia kouluja, käyttämällä osittain etäopetusmahdollisuutta, ehkä tekemällä yhteistyötä toisen kunnan kanssa opetuksen sisältöä ja tarjontaa suunniteltaessa.

Etäopetuksen kehittäminen

Maximigränserna för tiden för skolresorna kunde ses över och göras mera flexibla.

Öka kommunens dragningskraft

SUOSITUKSIA KAKSIKIELISILLE KUNNILLE

- **Kaksikielisyys kunnassa on rikkaus, jota pitäisi vaalia enemmän.** Kunnan tarjoamat palvelut lapsille ja nuorille tulisi järjestää niin, että heillä on mahdollisuus osallistua niihin äidinkielestään riippumatta. Tämä tarjoaisi luonnollisen mahdollisuuden oppia toista kotimaista kieltä.
- **Kaksikielisissä kunnissa tulisi tarkastella mahdollisuutta lisätä yhteistyötä opetuskielten välillä.** Kaksikielisyys on kunnassa vahvuus, jota koulut voisivat hyödyntää enemmän. Esimerkiksi liikunta voisi toimia hyvin yhteisopettajuudella, mikäli koulut olisivat samassa rakennuksessa tai sijaitsevat lähellä toisiaan. Tällöin voisi paremmin järjestää muun muassa pallopelejä oppilaitten kanssa. Koska oppilaalla on oikeus opetukseen omalla äidinkielellä, tämä vaatisi opettajilta kaksikielisyyttä.
- **Suomen- ja ruotsinkielinen opetus voisi olla samassa rakennuksessa.** Kun suomen- ja ruotsinkieliset oppilaat ovat samassa rakennuksessa, oppilailla olisi mahdollisuus tutustua välitunneilla saman ikäisiin oppilaisiin kielestä riippumatta. Sosiaalinen kanssakäyminen samanikäisten kanssa on tärkeää.
- **Kerhotoimintaa voisi myös järjestää kaksikielisenä.** Valintamahdollisuudet ja osallistujat lisääntyisivät, kun kaikki oppilaat voisivat osallistua riippumatta omasta äidinkielestään. Kunta voisi näin tarjota lapsille ja nuorille mahdollisuuden tutustua muihin samanikäisiin ja oppia toista kotimaista kieltä. Kaksikielinen toiminta voisi mahdollistaa kerhotoiminnan jatkuvuuden.
- **Kaksikielisissä kunnissa tulisi tarkastella mahdollisuutta tehdä yhteistyötä koulukuljetusten järjestämisessä.** Yhteistyö koulukuljetusten järjestämisessä voisi olla hyödyllistä oppilaille ja kunnalle. Maaseutu- ja saaristokunnissa koulukuljetusten järjestäminen on haaste. Molempien opetuskielten oppilaiden yhteiset kuljetukset voisivat säästää oppilaiden matka-aikaa ja kunnan kustannuksia. Samalla oppilaat pääsisivät tutustumaan lähellä asuviin lapsiin ja nuoriin. Yhteiskuljetuksella oppilailla oli myös parempi mahdollisuus osallistua kerhotoimintaan koulun jälkeen.

Johtopäätökset ja kehittämis- suositukset

10

Arviointiraportissa on tarkasteltu arvioinnin tuloksia arviointikohteittain luvuissa 5. (kouluverkon ajankohtainen tilanne ja muutokset), 6. (lasten oikeudet ja lapsen edun ensisijaisuus), 7. (lasten näkemykset ja vaikuttamismahdollisuudet), 8. (kouluverkon ja elinvoiman yhteys) ja 9. (kaksikielisten kuntien kouluverkon tilanne). Kussakin luvussa on kuvattu päähavainnot sekä tarkasteltu tuloksia ja laadittu kutakin arvioinnin kohdetta koskevat kehittämissuosituksat.

Tässä luvussa on koottu yhteen opetuksen järjestämistä ja kouluverkon tilaa koskevat päähavainnot maaseutu- ja saaristokunnissa (luku 10.1). Sen jälkeen esitetään johtopäätökset arviointikohteista ja vastataan arviointikysymyksiin. Arviointikysymyksiä tarkastellaan kahdessa osassa. Ensin esitetään kouluverkon muutoksia, lapsivaikutusten arviointia ja lapsen edun toteutumista koskevat johtopäätökset ja yleiset kehittämissuosituksat (luku 10.2). Sen jälkeen esitetään kouluverkkomuutoksia, elinvoimavaikutuksia ja tulevaisuuden näkymiä koskevia johtopäätöksiä ja niihin liittyvät yleiset kehittämissuosituksat (luku 10.3).

10.1 Kouluverkon ajankohtainen tilanne maaseutu- ja saaristokunnissa

Arvioinnissa selvitettiin maaseutu- ja saaristokuntien toimintaympäristöä tarkastelemalla sekä kouluverkon keskeisiä muutoksia että luomalla kuva koulutuspalveluiden järjestämisen nykyisestä tilanteesta. Tärkeänä pidettiin kuntien edustajien omaa arviota kouluverkon kehityksestä ja ajankohtaisesta tilanteesta, jossa kouluverkkoa koskevia suunnitelmia ja päätöksiä tehdään. Erityisen kiinnostuksen kohteena oli, miten kunnat tarjoavat koulutuspalveluita ja miten koulumatkat järjestetään.

Kouluverkon ajankohtainen tila ja muutokset

Valtaosa kuntien edustajista koki kouluverkon toimivan hyvin. Oman kunnan kouluverkko nähtiin yleisesti positiivisessa valossa. Kaikissa kaksikielisissä kunnissa on molemmat kieliryhmät otettu huomioon kuntastrategiassa. Kieliryhmien väliset erot arvioitiin yleisesti pieniksi. Vaikka kieliryhmien erot arvioitiin useissa kunnissa pieniksi, oli koulutuksen saavutettavuudessa ja koulutuspalveluiden kattavuudessa jonkin verran eroja kieliryhmien välillä, mikä ilmenee erityisesti saaristomaisissa kunnissa. Saaristokunnissa tehdään koulutuspalveluiden järjestämiseksi eri kieliryhmille hyvin räätälöityjä ratkaisuja.

Kouluverkon kehittämistä suunniteltiin tai kehittämistoimia oli meneillään useassa kunnassa huolimatta aiemmista muutoksista ja melko myönteisistä näkemyksistä kouluverkon nykytilaan. Koulujen lakkautuksia oli tehty jonkin verran viimeisen viiden vuoden aikana kyselyyn vastanneissa kunnissa. Tilastollisen analyysin mukaan kouluverkossa on ollut suuria muutoksia vuosina 2010–2020 varsinkin ydinmaaseudun ja harvaan asutun maaseudun alueilla. Suhteellisesti tarkasteltuna kouluverkon harveneminen oli voimakkainta väkiluvultaan pienimmissä kunnissa.

Kunnissa yleisimmät syyt koululakkautuksen taustalla olivat liian pieni oppilasmäärä lakkautetussa koulussa ja ”oppilaan etu”. Oppilaan edulla viitataan perusteluissa lapsen etuun, joka voi merkitä monia erilaista asioita tehtäessä päätöksiä opetuksen järjestämisestä ja kouluverkosta. Yleisimmät koulun säilyttämispäätöksen perusteet olivat riittävä oppilasmäärä koulussa, oppilaan etu ja kyläyhteisön perustelut koulun säilyttämiseksi.

Lapsivaikutusten arviointia on tehty kunnissa melko vähän lapsen edun selvittämiseksi. Eniten on tehty ennakkoarviointia. Koululakkautuksista nähtiin aiheutuvan erityisesti asutuksen keskittymistä, mutta muuten vaikutusten ei arvioitu olevan yleisesti kielteisiä elinvoimaan. Kaupungin läheisellä maaseudulla arvioitiin tapahtuvan enemmän lapsiperheiden poismuuttoa kunnasta kuin muilla maaseutualueilla.

Kunnissa pidettiin vahvuutenaan opetus- ja ohjaushenkilöstön osaamista, yhdenvertaisia mahdollisuuksia laadukkaaseen opetukseen ja palveluiden mitoittamista suhteessa oppilasmäärään. Haasteena pidettiin erityisesti oppilasmäärän vähentymistä, kunnan taloudellista tilannetta sekä opetus- ja ohjaushenkilöstön saatavuutta. Opetus- ja ohjaushenkilöstön saatavuutta pidettiin myös usein vahvuutena.

Noin viidesosa kunnista ei ollut arvioinut kouluverkon muutosten taloudellisia seurauksia kuntataloudelle. Määrää voidaan pitää melko suurena, sillä taloudellisia vaikutuksia arvioidaan yleensä muita vaikutuksia useammin. Tämä kertonee ylipäänsä vaikutusten arvioinnin puutteellisuudesta.

Kuntien tarjoamat palvelut

- Kunnat tarjoavat perusopetusta ja järjestävät palveluita (esim. varhaiskasvatusta, esiopetusta, koulun kerhotoimintaa) kattavasti toimintaympäristön haasteista huolimatta. Palveluita järjestetään suomen kielellä, mutta kunnissa on palveluita tarjolla usein myös muilla kielillä, vaikka kunta ei olisikaan kaksikielinen. Miltei kaikissa kaksikielisisä kunnissa palveluita tarjotaan kummallekin kieliryhmälle.

- Koulutusmenot alle 15-vuotiaista väestöä kohden vaihtelevat suuresti eri alueiden välillä. Haasteita lisää pieni tai pienenevä oppilasmäärä erityisesti harvaan asutuilla alueilla.
- Kaksikielisissä kunnissa järjestetään opetusta useimmiten kummallekin kieliryhmälle (vain kahdessa kunnassa tarjolla oli opetusta vain toiselle kieliryhmälle), mutta palveluiden tarjoaminen molemmille kieliryhmille tuo erityisiä haasteita. Eri kieliryhmien palvelut järjestetään pääasiassa erikseen, samoin koulukuljetukset.
- Kuntayhteistyötä tehdään melko vähän. Eniten yhteistyötä oli oppilas- ja opiskelijahuollon, yläkouluopetuksen, erityisen tuen ja varhaiskasvatuksen järjestämisessä.
- Etäyhteyksiä hyödyntävää opetusta käytetään eri kouluasteilla ja eri kielillä. Yläkouluopetusta järjestetään enemmän saamen- kuin ruotsin kielellä. Etäopetusta käytetään usein lähiopetusta täydentävänä menetelmänä oppiaineissa, joissa on vähän oppilaita, kuten vähemmistöuskonnoissa, elämänskatsomustiedossa tai harvinaisissa kielissä.
- Oppivelvollisuuden laajentuminen ulottumaan toiselle asteelle ei vaikuttanut kuntien tilanteeseen merkittävästi vielä tällä hetkellä. Ydinmaaseudulla vaikutus kuitenkin nähtiin suurempana, mikä saattaa johtua perusasteen varassa olevan väestön korkeammasta osuudesta alueella.

Koulumatkat

- Kuntien oppilaista keskimääräisesti vajaa puolet tarvitsee koulukuljetuksen. Oppilaan pisin yhdensuuntainen matka oli yli 25 kilometriä yli 70 % vastanneista kunnista, mikä kertoo siitä, että kouluja on harvassa samalla kun kunnat ovat pinta-alaltaan melko suuria.
- Pisimmät koulumatkat löytyivät suurimmista ja harvemmin asutuista kunnista.
- Vertailu 25–40 ja yli 40 kilometrin matkojen välillä osoitti, että pituudesta huolimatta matka-aika oli melkein sama. Tämä selittyy sillä, että hyvin pitkät koulumatkat kuljetaan yleensä suoraviivaisemmin taksilla polveilevemmän bussireitin sijaan. Pidempi koulumatka kilometreissä ei siis tarkoita välttämättä pidempää aikaa kuljetuksessa.
- Koulukuljetusten kustannukset olivat nousseet viimeisen kolmen vuoden aikana yli puolella arviointiin osallistuneista kunnista, samoin kuljetusta tarvitsevien määrä oli lisääntynyt melkein neljänneksellä. Lisääntyneet kuljetustarpeet ja kustannukset liittyivät kouluverkon harvenemiseen.
- Huoltajat ottivat eniten yhteyttä koulukuljetuksista. Eniten kysyttiin käytännön asioista, kuten kuljetusten järjestelystä, niiden kriteereistä ja poikkeusmahdollisuuksista. Tämä kertonee koulukuljetuksiin liittyvien kysymysten tärkeydestä lapsille ja perheille.
- Koulukuljetusten järjestäminen vie kuntien opetustoimessa aikaa ja resursseja huomattavasti.
- Koulukuljetusjärjestelyiden toimivuuteen suhtauduttiin yleisesti positiivisesti. Positiivisista arvioista huolimatta kolme neljäsosaa koki, että koulukuljetusten laatua on tulevaisuudessa tarpeellista arvioida kunnassa.

10.2 Kouluverkon muutokset, lapsivaikutusten arviointi ja lapsen edun huomiointi

Arvioinnin kohteena on ollut maaseutu- ja saaristoalueiden kouluverkon ajankohtainen tilanne, opetuksen järjestäminen ja kouluverkon kehittyminen. Arvioinnissa on tarkasteltu kouluverkon muutoksista aiheutuvia suoria ja välillisiä vaikutuksia lasten sivistyksellisiin ja sosiaalisiin oikeuksiin sekä lapsen edun huomioimista ja lapsivaikutusten arvioinnin toteutumista. Lisäksi on arvioitu, miten lasten ja nuorten näkemykset ja kokemukset saadaan esiin heitä koskevissa koulunkäyntiä koskevissa asioissa.

ARVIOINTIKYSYMYKSET

- Miten kouluverkon muutokset ovat vaikuttaneet maaseutu- ja saaristoalueilla lasten sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen?
- Miten ja mistä näkökulmasta lapsen etu on huomioitu kouluverkon kehittämisessä, perusopetuksen järjestämisessä ja koulukyytien järjestelyissä?
- Mitkä ovat maaseutu- ja saaristoalueilla asuvien lasten omakohtaiset kokemukset ja näkemykset kouluverkon muutoksista? Miten lapset ovat saaneet tietoa kouluverkon muutoksista ja opetuksen järjestämisestä, koululakkautuksista ja koulukyytien järjestelyistä? Miten lapselle on annettu mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon häntä itseään koskevissa asioissa?

KESKEISIÄ JOHTOPÄÄTÖKSIÄ:

Kouluverkon muutoksissa lapsen etuun liittyy monia ristiriitaisia tulkintoja

Valtaosa arviointiin osallistuneista kunnista koki kuntansa kouluverkon toimivan tällä hetkellä hyvin tai melko hyvin, eikä kouluverkkoon liittyvää kehittämistoimintaa ollut suunnitteilla enemmistössä kunnista. Kouluverkon arviointia tai koulujen lakkauttamista oli suunnitteilla kuitenkin osassa kunnista. Kouluja oli lakkautettu tai yhdistetty hallinnollisesti. Lakkautuksia ei ole kuitenkaan tehty kovin suuressa määrin, noin kolmekymmentä prosenttia kunnista oli lakkauttanut kouluja viimeisen viiden vuoden aikana. Pidemmällä tarkasteluvälillä lakkautusten määrä on ollut suurempi. Suhteellisesti tarkasteltuna on kouluverkko harventunut väkiluvultaan pienemmissä kunnissa. Suurimmat muutokset kouluverkkojen kehittämiseksi on mahdollisesti tehty, mutta väestökehityksen ennusteet tuovat uusia haasteita edelleen.

Arviointi tuo esille olosuhteisiin vaikuttavat monet muuttujat ja joitakin ristiriitaisuuksia käytetyissä kouluverkon kehittämistä koskevissa perusteluissa.

Lakkautuspäätöksiin vaikuttavat useat erilaiset tekijät, keskeisin koulun ylläpitämiseen vaikuttava muuttuja on riittävä oppilasmäärä ja sen ennuste. Selkeää alarajaa tai hallinnollista normia ei kuitenkaan riittävälle oppilasmäärälle ole olemassa, mikä vaikeuttaa sen arviointia. Oppilasmäärä voidaan määritellä eri tavoin riittäväksi tai riittämättömäksi tapauskohtaisesti. Tämä saattaa asettaa oppilaita ja heidän huoltajiensa tilanteita epätasa-arvoiseen asemaan jo saman kunnan sisällä. Pitkittyneissä koululakkauttamistapauksissa juuri tällainen kokemus epätasa-arvoisesta kohtelusta tuli esille arvioinnin aikana.

Erityisen moniulotteinen ja haastava perustelu koulun lakkautuspäätöksissä on ”oppilaan edun” määrittelemisen. Oppilaan edulla viitataan lapsen etuun. Olosuhteita vaikeuttaa usein se, että lapsen etu voi olla intressiristiriidassa muiden etujen kanssa. Vastassa voi olla myös toisen lapsen tai toisten lapsien etu. Tämä tuli esiin lakkauttamisprosesseissa, joissa oli eri ikäisten, eri kouluasteella olevien tai eri kieliryhmistä tulevien lasten huoltajia mukana ja jotka mahdollisesti asuivat samalla alueella. Myös eri alueilla asuvien lasten ja perheiden välille syntyy vastaavanlaisia ristiriitoja lapsen edun kannalta.

Merkittävää on, että yleisesti kunnissa pidetään lapsen etua tärkeänä tekijänä, ja sitä eri osapuolet korostavat, kun päätöstä kouluverkon osalta tehdään. Lapsen etua tarkastellaan silloin oppilaan oikeuksien näkökulmasta, jolloin perusopetusta suunniteltaessa, järjestettäessä ja siitä päätettäessä on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. Perusopetuslain muutoksella (163/2022) lapsen edun ensisijaisuus sisällytettiin myös perusopetuslakiin. Lapsen etu pitää sisällään oikeudet, jotka koskeva muun muassa oppimisympäristöä, oikeutta saada opetusta, opetuksen maksuttomuutta, opiskeluhuoltoa, koulumatkaa sekä tapaturmia ja terveydenhuoltoa.

Lakkautuspäätösten näkökulmasta näitä oppilaan oikeuksia tulkitaan kuitenkin hyvin eri tavoin. Samoja argumentteja voidaan käyttää sekä koulun lakkauttamisen perusteluna että pitää sen toiminnan jatkumisen kannalta olennaisena. Problematiikkaa monimutkaistaa se, että oppilaan oikeuksia koskevat eri kriteerit ovat usein lakkautus- ja kouluverkon supistamispäätöksissä keskenään vaikeasti yhteensovitettavissa. Eri oppilaiden välille voi myös muodostua ristiriitaa heidän oikeuksiensa osalta.

Isommassa kouluyksikössä on yleensä helpompi järjestää oppilashuolto nykyisten normien mukaiseksi (oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 2013). Toisinaan oppilaan koulupäivän rasitus kasvaa pitkien koulumatkojen takia joissain tapauksissa jo kohtuuttoman paljon. Lapsen hyvinvoinnin kannalta jopa yli kahden tunnin päivittäinen koulukuljetus ei lähtökohtaisesti voi olla oppilaan hyvinvointia edistävä tekijä. Päätösten perusteluiden välillä on selkeitä ristiriitoja, jotka olisi tarkkaan arvioitava päätöksiä tehtäessä.

Koulujen lakkauttamis- tai yhdistämispäätösten perusteina käytettyjen kriteerien painoarvo voi olla erilainen, ja ne voivat olla keskenään vaikeasti vertailtavia. Koulurakennusten kunto lakkauttamispäätöksen perusteena voi tarkoittaa erilaisia määreitä. Kysymys voi olla huonokuntoisesta koulutalosta, jossa on mahdollisesti vakavia terveyttä vaarantavia kosteusvaurioita, tai tilanteesta, jossa esimerkiksi koulun liikuntatilat tai käsityön opetustilat eivät vastaa kaikilta osin nykykriteerejä.

Koulun säilyttämispäätösten kohdalla nousi esiin merkittävänä muuttujana kyläyhteisön esittämät perustelut. Se mainittiin vaikuttaneen myönteiseen päätökseen hyvin usein. On siis ilmeistä, että lakkautusuhan alaisen koulun lähiyhteisön huoltajien voimavarat, toimijoiden tietopääoma ja kyky toimia sekä vaikuttamisen kanavat ja poliittiset suhteet ovat yksi keskeinen tekijä lakkautuspäätöksissä. Tämä luo kunnan lähidemokratialle ja yhdenvertaisuuden toteutumiselle vaatimuksia ja asettaa selkeän tehtävän kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuden toteutumiseen kunnan toiminnassa (Yhdenvertaisuuslaki 1325/2014).

Pitkittyneissä lakkauttamisprosesseissa lapsen etu voi jäädä syrjään

Yksittäisistä lakkauttamisprosesseista ei aineiston perusteella voi tehdä pitkälle meneviä päätelmiä. Mutta arvioinnissa esillä olleet koululakkauttamista koskevat tapaukset osoittivat päätösprosessien pitkittyvän ja aiheuttavan eri intressitahojen välille ristiriitoja. Etenkin pitkittyneissä koululakkautustapauksissa oppilaiden näkökulmat saattavat jäädä syrjään. Tällöin huomio ei ole lapsen edussa eikä lasten tiedonsaannista ja vaikuttamismahdollisuuksista ole huolehdittu. Pitkäkestoisissa prosesseja henkilöt toisinaan olivat samaan aikaan eri rooleissa esimerkiksi vanhempina, opettajina ja päätöksentekijöinä. On lapsen edun mukaista, että lakkauttamisprosessit hoidetaan huolella ja kunnassaan eri osapuolten sopimia menettelytapoja noudattaen. Koulujen lakkauttamisiin ei kunnissa usein varauduta ennalta, jolloin prosessit saattavat olla hyvin jäsentymättömiä eivätkä riittävän avoimia.

Kouluverkon kehittäminen tarkoittaa eri asioita eri kunnissa

Kouluverkon kehittämistoiminta tarkoittaa erilaisia asioita kunnissa, kuten taloudellista tehokkuutta, oppilashuollon kehittämistä, oppimistulosten parantamista tai parempia oppimisympäristöjä. Näitä käytetään myös tehtyjen ratkaisujen perusteluina. Käytännössä taloudelliset tekijät tuntuvat määrittävän kuitenkin kuntien liikkumatilan. Kunnan elinvoiman lähtötilanne myös vaikuttaa paljon siihen, miten kouluverkkoa kehitetään ja mitä seurauksia kehittämistoimista on lyhyellä tai pitkällä aikavälillä.

Näihin ristiriitaisuuksiin tulisi tarttua sekä kunnissa että kehitettäessä valtakunnallisesti koko Suomen koulutusjärjestelmän toimivuutta. Suomen kaikista kunnista on suuri osa maaseutu- ja saaristokuntia. Kysymystä ei tulisi kuitenkaan tarkastella vain näiden alueiden haasteena, vaan kysymys on koulutuksellisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumisesta ja koko koulutusjärjestelmän laadusta.

Lapsivaikutusten arviointia tiedon lisääjänä ja prosessoijana ei hyödynnetä säännöllisesti

Lapsen edun ensisijaisuuden periaate edellyttää lapsivaikutusten arviointia. Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointiin on siis vahva oikeudellinen velvoite. Siihen nähden, että lapsen edun ensisijaisuuden huomiointi päätöksenteossa on velvoittavaa, ja sitä pidetään tärkeänä kehitettäessä kunnan kouluverkkoa, arvioidaan kunnissa muutosten vaikutuksia melko vähän. Kouluverkon muutokset ovat lasten kannalta merkittäviä päätöksiä, jolloin niissä lapsivaikutusten arviointi on aina tehtävä. Vaikka kunnissa on tehty ja niissä on suunnitteilla kouluverkon muutoksia, osassa myös koulujen lakkautuksia, lapsivaikutusten arviointia ei tehdä riittävästi. Lapsivaikutusten arviointi ei ole vielä kunnissa säännöllisesti käytössä oleva väline, jolla selvitetään lasten edut ja niiden toteutus. Kunnissa tarvitaan lisää tietoa siitä, miten lasten ja nuorten tarpeet voidaan ottaa huomioon koulutuspalveluja kehitettäessä.

Vaikka lapsivaikutusten arviointia pidettiin tärkeänä osana päätösprosesseja ja siihen laaditut ohjeet ja oppaat tunnetaan, sen toteuttaminen on kuitenkin liitetty melko harvoin osaksi kunnan strategiaa tai päätöksenteon ja toiminnan rakenteita. Tällöin myös sen toteuttamiseen ei ole hankittu osaamista. Merkittävä este on, ettei kuntien henkilöstöllä ole aikaa perehtyä lapsivaikutusten arviointeihin eikä toteuttaa niitä, jolloin lapsivaikutusten arviointi jää kertaluonteiseksi.

Tarvitaan kunnan luottamushenkilö- ja viranhaltijajohdon koulutusta ja sitoutumista, jotta lapsivaikutusten arvioinnista tulisi säännönmukainen osa kunnan päätöksentekoprosesseja. Yleiskuva tuloksesta on, ettei lapsivaikutusten arviointi ole vielä kunnissa säännöllisesti käytössä oleva väline, jolla selvitetään lasten edut ja niiden toteutus. Lapsen edun siis sanotaan useassa kunnassa toteutuvan, vaikka sitä ei olisi lainkaan arvioitu tai pidetty ensisijaisena päätöksenteossa.

Lapsivaikutusten arviointi arvioinnilla saadaan tietoa lasten ja nuorten tarpeista. Lasten etujen toteutumisen todentaminen edellyttää huolellista lapsivaikutusten arviointia ja sen dokumentointia. Hyvä vaikutusten arviointi myös lisää päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja moniarvoisuutta sekä selkeyttää ja jäsentää valmistelua ja päätöksentekoa. Tämä ei toteudu, jos arvioinnin dokumentaatio on puutteellista.

Arviointi ei ole vielä vakiintunut säännönmukaisesti osaksi lapsia koskevaa päätöksentekoa. Lapsen edun ensisijaisuutta koskevat säännökset koululainsäädännössä parantavat tilannetta.

Lasten kuulemista pidetään tärkeänä ja sitä halutaan edistää kunnissa

Lasten näkemysten kuulemista pidetään tärkeänä kunnissa, mutta sitä ei nähdä aina osana lapsivaikutusten arviointia. Lapsilla on kuitenkin valmistelun, päätöksenteon ja päätöksen toimeenpanon kannalta tärkeää tietoa, jota ei saada käyttöön muutoin kuin kysymällä suoraan lapsilta itseltään. Lasten kuuleminen vahvistaa myös heidän osallisuuttaan ja vaikutusmahdollisuuksiaan. Lasten omien kokemusten, mielipiteiden ja toiveiden selvittäminen voi tuoda esiin näkökulmia, joita muutoin ei osattaisi harkita. Tällöin lasten kuuleminen vahvistaa päätöksentekoa, sillä lasten omat mielipiteet täydentävät muuta päätöksenteon taustalla olevaa tietoa, kuten taloudellisia arvioita, rekistereihin perustuvaa viranomaistietoa, väestöennusteita tai tietoa rakennusten kunnosta.

Lapsen ja nuoren mahdollisuuksissa vaikuttaa päätöksentekoon on kuitenkin vielä kehitettävää. Opetustoimen henkilöstön ja johdon haastattelujen ja kuulemisten keskeisenä havaintona on, että kunnissa on tahto kuulla lapsia ja nuoria. Sopivan tason osallistaminen ja ikätasoon mukauttaminen on kuitenkin tässä haaste. Samoin ajan ja muiden resurssien puute.

Lasten ja nuorten osallisuuden vahvistamisessa kehitettävää

Osallisuus on prosessi, jossa lasten näkemykset vaikuttavat päätöksentekoon ja jossa julkinen valta toimii vuorovaikutuksessa lasten kanssa. Arviointi vahvistaa käsitystä, että kuuleminen on tällöin pitkäkestoinen prosessi, joka edellyttää erilaisia menetelmiä kuulemiseen, näitä menetelmiä tukevaa ympäristöä, mielipiteiden saattamista päätöksentekoon sekä näiden mielipiteiden huomioimista päätöksiä tehdessä. Kouluverkon muutoksissa käsitellään asioita, jossa lapsia tulisi kuulla erityisen huolellisesti. Muutoksissa tehdään usein ratkaisuja, jotka koskettavat lähes kaikkia kunnan lapsia ja nuoria, osaa nyt, osaa tulevaisuudessa. Lisäksi niillä voi olla vaikutuksia, jotka ovat erityisen voimakkaita jollekin erityiselle lasten ja nuorten ryhmälle.

Arviointi toi esiin innostavia esimerkkejä, miten lasten ja nuorten näkemyksiä on kuultu, mutta myös kehittämisen kohteita. Oppilaiden kokemat onnistuneet kuulemiset ovat lähellä heidän arkeaan pikemminkin kuin osana isompia hallinnollisia prosesseja ja pikemmin kuin osana nykyhetkeä kuin kauaksi tulevaisuuteen suuntaavia ratkaisuja. Välttömään lähi-

ympäristöön liittyvissä asioissa voidaan myös tunnistaa vaikutuksia. Mitä isommista asioista on kysymys, sitä hankalammalta vaikuttaminen tuntuu. Konkreettisimmin tämä ilmenee koulukuljetuksia koskevissa huomioissa. Kouluverkon muutoksissa ei myöskään ollut esimerkkejä siitä, että oppilaiden mielipiteiden selvittäminen olisi ollut kiinteä osa prosessia. Kehittämisen kohteena on tilojen luominen sille, että lapset ja nuoret voisivat vahvemmin esittää näkemyksiään suunniteltavissa olevista asioista prosessin eri vaiheista. Tähän liittyy myös roolien selkiyttäminen siinä, kenen vastuulla kuuleminen on.

On tärkeä vahvistaa nuorisovaltuustojen roolia kouluverkkomuutoksissa. Nuorisovaltuustojen rooli kouluverkkouudistuksissa on jäänyt verrattain vähäiseksi, ja nuorisovaltuustojen näkemykset siitä, miten heidän lakisääteinen mahdollisuutensa vaikuttaa toimintojen suunnitteluun, ovat varsin kriittisiä. Nuorisovaltuusto on kuntalain edellyttämä toimielin, jolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa eri toimialojen toiminnan suunnitteluun esimerkiksi opiskeluun, liikkumiseen ja hyvinvointiin liittyvissä asioissa. Lisäksi kuntalain mukaan nuorisovaltuusto tulee ottaa mukaan lasten ja nuorten osallistumisen ja kuulemisen kehittämiseen kunnassa.

Kehittämiskohteena on, miten kuntia voitaisiin tukea kouluverkkouudistuksissa hoitamaan kuulemisia pitkäkestoisesti, systemaattisesti ja jatkuvasti. Tilanne on vastaava myös valtakunnallisesti, tämä ei ole vain kuntien haaste.

Kouluverkon harveneminen kulminoituu koulukuljetuksissa

Monitahoinen kouluverkkokysymys ilmenee koulukuljetuksen haasteina. Kysymys on merkittävästä lasten sosiaaliin ja sivistyksellisiin oikeuksiin liittyvästä ilmiöstä. Kuntien oppilaista keskimääräisesti lähes puolet tarvitsee koulukuljetuksen. Pitkiä koulumatkoja on hyvin monessa maaseutu- ja saaristoalueen kunnassa. Pisimmät koulumatkat löytyivät suurimmista ja harvimmin asutuista kunnista. Pidempi koulumatka kilometreissä ei kuitenkaan tarkoita välttämättä pidempää aikaa kuljetuksessa. Hyvin pitkät koulumatkat kuljetaan yleensä suoraviivaisemmin taksilla polveilevemmän bussireitin sijaan. Koulukuljetusten kustannukset olivat nousseet viimeisen kolmen vuoden aikana yli puolella arviointiin osallistuneista kunnista, samoin kuljetusta tarvitsevien määrä oli lisääntynyt melkein neljänneksellä.

Koulukuljetukset ovat haaste, kun yritetään varmistaa lasten ja nuorten sosiaalisten oikeuksien toteutumista. Koulukuljetusten järjestäminen on tasapainoilua kunnissa, jotta koulukuljetukset on saatu toteutumaan lainmukaisia rajoja noudattaen. Erilaisia kompromisseja on jouduttu tekemään, mutta myös luovia lasten edun mukaisia ratkaisuja on kehitetty.

Merkittävin vaikutus kuljetuksilla on lasten vapaa-ajan viettoon ja harrastuksiin. Koulukyytejä käyttävien oppilaiden on usein miltei mahdoton osallistua tarjottuihin harrastusmahdollisuuksiin koulun jälkeen. Koulumatkan pituus, kesto ja koulukyytien järjestelyt vaikuttavat perheiden arkeen. Vanhempien yhteydenotot koskevat useimmin juuri koulukuljetuksen järjestelyjä. Koulukuljetusoppilaat eivät niinkään kritisoi kuljetusten olosuhteita, vaan niiden rajoittavia vaikutuksia heidän arkeensa ja liikkumisen mahdollisuuksiin yleensä. Itsenäisen liikkumisen mahdollisuus antaa vapautta omaan aikatauluun ja laajentaa elinpiiriä, mikä vaikuttaa oppilaiden hyvinvointiin. Toisaalta koulukuljetusmatka oli lapsille ja nuorille myös oma tila ja mahdollisuus viettää aikaa ystävien seurassa.

Pitkät koulumatkat eivät lähtökohtaisesti edistä opiskelun esteetöntä sujumista eikä koulu-yhteisön viihtyisyyttä, vaan niillä voi olla vaikutusta myös koulun sisäiseen toimintaan, yhteisöllisyyteen ja turvallisuuteen. Koulun vastuulla ovat myös koulumatkat, joista voi olla tarpeen keskustella lasten ja nuorten kanssa koulussa.

Koulukuljetusten tehokkaaseen kilpailutukseen on vaikeaa yhdistää lapsen etua kunnissa. Osassa kunnista kuljetusyrytyksistä on jopa pulaa. Koulukuljetuksen järjestämiselle ei ole selkeitä kriteereitä tai laatuvaatimuksia, jotka huomioisivat lapsen oikeuden turvallisiin koulumatkoihin. Koulukuljetusten järjestäminen vie paljon aikaa kunnissa sivistys- ja opetustoimen henkilöstöltä. Se saattaa vähentää heidän mahdollisuuksiinsa perehtyä kouluverkkomuutosten muihin vaikutuksiin. Koulukuljetusten laadun arvioinnille saattaa ilmetä tulevaisuudessa tarvetta.

YHTENVETO ARVIOINTIKOhteiden Suosituksista:

Suosituksia kouluverkon kehittämistä suunniteltaessa:

- Kouluverkon kehittämistoiminnan osalta on määriteltävä selkeästi, mihin kehittäminen tähtää ja mitä sillä tarkoitetaan.
- Kouluverkon muutostilanteissa, erityisesti koulujen lakkautus- tai säilytyspäätöksissä, lasten etuja tulee tarkastella laaja-alaisesti ja syvällisesti.
- Kouluverkon kehittäminen ja siinä tapahtuvat muutokset pitäisi nähdä keskeisenä osana kunnan lähidemokratian tasa-arvoista toteutumista.

Suosituksia lapsivaikutuksen arvioinnin toteuttamiseksi:

- Lapsiin ja nuoriin kohdistuvien vaikutusten arviointi tulisi ottaa säännönmukaiseksi osaksi kuntien päätösten valmistelua.
- Lapsen oikeuksien ja lapsivaikutusten arvioinnin osaamista tulisi vahvistaa kunnissa.
- Kouluverkon muutoksia koskevaan lapsivaikutusten arviointiin olisi hyödyllistä laatia opas.

Suosituksia lasten ja nuorten vaikutusmahdollisuuksien vahvistamiseksi:

- Kunnissa tulisi varmistaa, että kaikilla lapsilla ja nuorilla on yhdenvertaiset osallisuus- ja vaikutusmahdollisuudet eli osallisuus on inklusiivistä.
- On luotava toimintatapoja varmistamaan, että lasten ja nuorten mielipiteet otetaan huomioon myös koulun ulkopuolella kunnan päätöksenteossa.
- On kiinnitettävä huomiota viestintään ja vuorovaikutukseen siten, että lapsille näkyy, miten heidän kuulemisensa on vaikuttanut päätöksiin.

- Lapsivaikutuksen arviointia toteuttaessa tulisi lasten ja nuorten kuuleminen ja osallistaminen sekä yksilönä että ryhmänä olla keskeinen tiedonlähde.
- Kouluissa toteutettava osallistaminen ja lasten vaikuttaminen on tärkeää demokratia-kasvatusta. Opettajien johdolla tehtävä kuuleminen on merkittävää, ja myös sen anti tulisi hyödyntää.
- Kouluissa toteutettava osallistaminen ja lasten vaikuttaminen on tärkeää demokratia-kasvatusta. Opettajien johdolla tehtävä kuuleminen on merkittävää ja myös sen anti tulisi hyödyntää.

Suosituksia kaksikielisille kunnille:

- Kaksikielisyyys kunnassa on rikkaus, jota pitäisi vaalia enemmän. Kunnan tarjoamat palvelut lapsille ja nuorille tulisi järjestää niin, että heillä on mahdollisuus osallistua niihin äidinkielestään riippumatta.
- Kaksikielisissä kunnissa tulisi tarkastella mahdollisuutta lisätä yhteistyötä opetuskielten välillä.
- Suomen- ja ruotsinkielinen opetus voisi olla samassa rakennuksessa.
- Kerhotoimintaa voisi myös järjestää kaksikielisenä valinnanmahdollisuuksien lisäämiseksi ja riittävän osallistujamäärän varmistamiseksi.
- Kaksikielisissä kunnissa tulisi tarkastella mahdollisuutta tehdä yhteistyötä koulukuljetusten järjestämisessä.

Rekommendationer för tvåspråkiga kommuner:

- Tvåspråkighet är en rikedom som kommunerna borde värna om mer.
- De tvåspråkiga kommunerna kunde överväga möjligheten att öka samarbete mellan undervisningsspråken.
- Den svensk- och finskspråkiga utbildningen kunde arrangeras i samma byggnad.
- Klubbverksamhet kunde ordnas som tvåspråkig. Valmöjligheterna och deltagarna skulle öka när alla elever kunde delta oavsett modersmål.
- Tvåspråkiga kommuner kunde granska om det finns möjligheter att samarbeta i ordnandet av skolskjutsar.

10.3 Kouluverkkomuutokset, elinvoimavaikutukset ja tulevaisuuden näkymät

Toinen keskeinen arvioinnin kohde on ollut kouluverkon yhteys kuntien ja alueiden elinvoimaan maaseudulla ja saaristossa. Kouluverkon kehitystä ja elinvoimavaikutuksia on tarkasteltu sekä pitkän aikavälin kehityksenä että kuntien ajankohtaisen tilanteen kautta. Elinvoimaan on sisältynyt väestönkehitys, kunta- ja aluetalouden valtakunnallinen tarkastelu sekä syventävä tarkastelu alueilla, joilla kouluverkko on merkittävästi harventunut. Lisäksi tarkasteltiin osallisuuden ja hyvinvointiin liittyvää elinvoimaa ja kuntien haasteita ja näkemyksiä tulevaisuuden mahdollisuuksista.

ARVIOINTIKYSYMYKSIÄ

- Miten peruskoululakkautukset ovat maaseudulla ja saaristossa vaikuttaneet aluetalouteen ja alueen elinvoimaisuuteen? Millaisia tulevaisuuden näkymiä kouluverkon toimivuudelle on?

KESKEISIÄ JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Kouluverkkomuutoksilla on negatiivisia elinvoimavaikutuksia

Maaseutu- ja saaristoalueiden kouluverkkomuutosten elinvoimavaikutusten yksiselitteinen syy-seuraussuhteen osoittaminen ei ole mahdollista. Tilastollinen analyysi antaa kuitenkin viitteitä kouluverkkomuutosten negatiivisista elinvoimavaikutuksista, kuten lisääntyvästä lähtömuutosta, heikommasta työllisyys- ja työpaikkakehityksestä sekä koulutusmenojen odotettua heikommasta kehityksestä. Analyysi osoittaa myös selvästi haastavan lähtötilanteen, jossa radikaaleja kouluverkkomuutoksia tehdään: lähes kaikilla elinvoiman mittareilla suuria kouluverkkomuutoksia tehneissä kunnissa elinvoiman tila on haastava, mihin kunnan on reagoitava. Kouluverkkomuutokset eivät kuitenkaan näytä ratkaisevan elinvoiman haastavaa tilaa, vaan ne pahimmillaan heikentävät tätä entisestään.

Koulutus ja kulttuurimenojen kehitys vuosien 2015–2020 aikana ei tue kouluverkon supistamisen taloudellisia perusteita. Vaikka kouluverkkomuutoksia perustellaan usein koulutusmenojen kasvun hillitsemisellä, koulutusmenot kasvoivat asukasta tai alle 15-vuotiaita asukkaita kohden laskettuna maltillisimmin vain vähäisiä kouluverkkomuutoksia tehneissä maaseutukunnissa. Suuria tai erittäin suuria kouluverkkomuutoksia tehneissä kunnissa menot kasvoivat merkittävästi voimakkaammin etenkin lasta kohden laskettuna. Koulun lakkauttaminen ei välttämättä tuo tavoiteltuja säästöjä, mutta toisaalta ei välttämättä johda merkittävään elinvoiman laskuun etenkin koko kunnan tasolla tarkasteltuna.

Lastensuojelun menojen kehityksessä ei sen sijaan havaittu yhteyttä kouluverkkomuutoksen suuruuteen, suuria lähtötason eroja lukuun ottamatta.

Taajama-asteen kehitys ei anna tilastollisen analyysin mukaan viitteitä kouluverkon supistamisen väestöä keskittävästä vaikutuksesta pitkällä tähtäimellä. Sen sijaan paikkatietoihin perustuva tapauskohtainen syventävä tarkastelu tuo esiin kehän, jossa koulun lakkauttaminen heikentää myös alueen tulevan elinvoiman kehitysnäkymiä. Kouluverkon supistaminen ja koulun lakkauttaminen lisää myös alueiden välisiä eroja kunnan sisällä. Tapauskuntatarkastelu osoittaa, että väestönkasvua tapahtui vain alueilla, joiden läheisyydessä toimi aktiivinen koulu. Sama noidankehä saattaa toistua myös kuntien tasolla, jossa heikosti kehittyvät kunnat joutuvat sopeuttamaan palveluitaan, eli ne heikentämään entisestään jo haasteellista vetovoimaansa ja elinvoimaansa.

Kouluverkkomuutosten vaikutusten kattava tarkastelu edellyttää tilastollisen analyysin rinnalla tapauskohtaista tarkastelua sekä ns. pehmeän elinvoiman, kuten hyvinvoinnin ja yhteisöllisyyden tarkastelua. Hyvinvoinnin tarkasteleminen edellyttää myös uudenlaisia mitta-areita.

Elinvoiman tarkastelussa alueiden erojen huomiointi on olennaista

Koulujen määrän väheneminen on sinänsä looginen jatkumo maaseudun väestön vähentymiselle. Maaltamuuttajat ovat tyypillisesti nuoria ja maaseudun luonnollinen väestönlisäys on pienempi kuin kaupunkialueiden.

Vaikka kansallinen kehityskuva nostaa selvästi keskeisiä väestönkehityksen muutostrendejä esille, todellisuudessa maan sisäiset erot väestönkehityksessä ovat erittäin suuria. Elinvoiman tarkastelussa alueellisten erojen huomiointi on erittäin tärkeää, jotta ymmärretään paikallista ja alueellista toimintaympäristöä, jossa kouluverkkomuutoksia on tehty. Syvennetty analyysi korosti kouluverkkomuutosten toteutuksen ja vaikutusten paikkasidonnaisuutta: koulujen lakkautusten suorat elinvoimavaikutukset ovat hyvin vaihtelevia ja tapauskohtaisia. Koululakkautusten seuraukset eivät välttämättä näy kuntatasolla, mutta ne näkyvät kylissä.

Syventävän analyysin perusteella kouluverkkoon tehdyt lakkautukset ovat osa eriytymisen dynamiikkaa: lakkautukset kohdistuvat jo ennestään heikosti kehittyneisiin alueisiin. Elinvoiman tila on kuntatasolla hyvin vaihteleva, mutta koulujen lakkautukset kohdistuivat pääasiassa alueille, joiden kehitys oli jo ennen lakkautusta heikompaa tai merkittävästi heikompaa kuin koko kunnan kehitys. Koulujen lakkautukset voivatkin olla osa supistumisen noidankehää, jossa heikosti kehittyvien alueiden palveluita leikataan, jolloin samalla voidaan vahvistaa tulevaa elinvoiman heikkoa kehitystä

Kouluverkkomuutosten ja elinvoiman suhde vaihtelee myös ajassa, ja pysyvät vaikutukset alueilla näkyvät vasta pitkällä aikavälillä.

Kaikki maaseutu- ja saaristokunnista eivät kuitenkaan kärsi samalla tavalla elinvoiman ongelmista, vaikka julkisen talouden tilan ja väestönkehitys ovatkin kaikkein yleisimpiä kuntien haasteita. Molemmat haasteet edellyttävät kuitenkin kuntien kouluverkon kehittämistoimia.

ARVIOINTIKOHTTEEN SUOSITUKSIA

Suosituksia kouluverkon toimivuuden kehittämiseksi:

Kouluverkon merkittäviä muutoksia ja koululakkautuksia tulisi edeltää päätösten vaikutusten ennakkoarviointi, joka kattaa kylätason tarkastelun.

Harvaan asuttujen alueiden kouluverkon toimivuuden varmistamiseksi tulisi kehittää lähiopetusta täydentäviä joustavia malleja. Innovatiivisia etäopetuksen soveltamisen mahdollisuuksia tulisi suunnitella ja ohjata paikallisesti ja valtakunnallisesti.

Tulisi kehittää tilastollisia välineitä sekä määrällisiä ja laadullisia mittareita, joilla voidaan seurata myös ns. pehmeän elinvoiman kehittymistä ja elinvoimavaikutuksia.

Tarvitaan tarkempaa tutkimusta ja arviointia, joissa koululakkautusten vaikutuksia tarkastellaan kunnan sisäisen kehityksen näkökulmasta pidemmällä aikavälillä. Tutkimuksissa ja arvioinneissa tulisi kiinnittää erityistä huomiota yhden koulun kuntien tilanteeseen.

10.4 YLEISET KEHITTÄMISSUOSITUKSET

Kuntalaisten systemaattinen kuuleminen ja aloitteet. Kunnissa voisi kehittää toimintatapoja, joilla kuntalaisten aloitteita lasten ja nuorten edun ja hyvinvoinnin kehittämiseksi kootaan joustavalla tavalla, eikä vain kertaluonteisesti kouluverkkomuutosten suunnittelun yhteydessä.

Osaamisen ja käytäntöjen kehittäminen lapsivaikutusten arvioinnissa. Lapsivaikutusten arvioinnista ja sen myötä lasten kuulemisesta tulisi tehdä säännönmukainen osa kunnan päätöksentekoprosesseja. Lasten ja nuorten kuuleminen ja osallistaminen edellyttää osaamisen vahvistamista. Se tulisi laajentaa koskemaan kunnan kaikkia sektoreita sekä tulevaisuudessa hyvinvointialueita. Lasten ja nuorten kuulemista ja osallistamista edistäviä käytäntöjä ja lapsivaikutusten arviointiin liittyvää osaamista tulisi vahvistaa kunnan hallinnonalojen yhteistyönä. Osaamisen kehittäminen yli hallinnollisten sektorien vahvistaa koko kunnan osaamista ja yhteistyötä lasten ja nuorten asioissa. Koulutusta voisi toteuttaa myös kuntien välisenä yhteistyönä.

Strateginen lähestymistapa lasten vaikutusmahdollisuuksien ja näkemysten huomioimiseksi päätöksenteossa. Kunnissa tulisi olla pitkäkestoinen suunnitelma lapsen edun huomioimiseksi sekä sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien varmistamiseksi. Suunnitelma otettaisiin käyttöön erityisesti heitä koskeissa opetuksen järjestämiseen tai kouluverkon kehittämiseen liittyvissä muutostilanteissa. Lapsivaikutusten arviointia ei voi tehdä vain satunnaisesti tai kertaluonteisesti, vaan osaamisen varmistamiseksi lapsivaikutusten arviointi sekä käytännöt lasten näkemysten ja kokemusten huomioimiseksi tulee liittää osaksi kunnan strategista toimintaa. Kunnissa tulisi määrittää yli hallinnollisten sektorirajojen, mitä lapsivaikutusten arviointi sekä lapsen edun huomioon ottaminen merkitsee juuri meidän kunnassamme. Mukaan tähän tulisi ottaa laajasti lasten ja nuorten parissa toimivat tahot, myös järjestöt ja muuta kolmannen sektorin toimijat, kuten kylätoimikunnat ja harrastustoimintaa järjestävät

tahot. Vaativissa ja merkittävissä kouluverkon muutostilanteissa olisi hyödyllistä käyttää ulkopuolista tahoa tukena.

Lasten ja nuorten vaikutusmahdollisuuksien monipuolistaminen ja heiltä saadun tiedon todellinen hyödyntäminen. Nuorisovaltuustojen toimintatapaa tulisi kehittää yhdessä nuorten kanssa. Tulisi varmistaa, että nuorilla on aito tunne vaikutusmahdollisuuksista. Nuorisovaltuuston tulee voida toimia niin, ettei sen toiminta ole riippuvainen yksittäisten viranhaltijoiden tai muiden henkilöiden aktiivisuudesta kunnassa. Toimintaa tulee kehittää tietoisesti ja tavoitteellisesti osana demokratiakasvatusta. Demokratiakasvatus tulisi nähdä jatkumona, joka alkaa jo koulunkäynnin alkutaipaleella oppilaskuntatoiminnassa ja nuorisovaltuustossa. Nuorisovaltuustoilta kerättävän tiedon tulisi olla tarkoituksenmukaista ja sisällöltään mielekästä nuorten kannalta. Kyselyiden tulee koskea sellaisia asioita, joihin on mahdollista vaikuttaa ja ne tulee toteuttaa sellaisessa vaiheessa, että nuorten ajatukset voidaan ottaa huomioon. Päällekkäisiä ja irrallisia kyselyitä tulee välttää. Kyselyiden tulokset tulee analysoida ja toimenpiteet suunnitella yhdessä lasten ja nuorten kanssa. Tietoa tulee hyödyntää ja toimeenpanoa seurata sekä pitää lapset ja nuoret ajan tasalla toimenpiteistä.

Maaseutu- ja saaristoalueiden kuntien välisen yhteistyön kehittäminen. Yli kuntarajojen tehtävää käytännön yhteistyötä tulisi kehittää rohkeasti niin, että se tukee viranhaltijoiden toimintaa käytännössä ja on lisäresurssi tuottaessa tietoa päätöksenteon ja toiminnan kehittämisen tueksi yhdessä naapuri- ja seutukuntien kanssa. Maaseutu- ja saaristoalueiden kunnat voisivat yhdistää voimavaroja aiempaa innovatiivisemmin alueen kouluverkon kehittämiseksi kokonaisuutena. Tässä yhteydessä tulisi kartoittaa yhteistyön mahdollisuuksia myös koulukulutusten kilpailutuksessa ja järjestämisessä sekä niiden laadun varmistamisessa.

Tulevaisuuden kouluverkon kehittäminen ja kouluverkon muutoksiin varautuminen (resilienssin vahvistaminen). Kunnissa tulisi olla jatkuvasti päivittyvä kouluverkon toimivuuden ja opetuksen järjestämisen kehittämissuunnitelma. Suunnitelman tulisi perustua tilastotietoihin ja kunnan omiin indikaattoreihin sekä vuoropuheluun kuntalaisten kanssa. Kehittämissuunnitelmassa olisi yhtenä keskeisenä kohteena kouluverkon ja elinvoiman välisen yhteyden tarkastelu. Erityistä huomioita kiinnitettäisiin myös alueiden elinvoiman kehittymiseen tulevaisuudessa. Kouluverkon tulevaisuuden kehittämissuunnitelma tukisi kouluverkon muutostilanteissa eri osapuolten välistä yhteistyötä parhaan mahdollisen ratkaisun löytämiseksi. Kunnissa tuli kehittää dialogisia yhteiskehittämisen malleja eri osapuolten näkemysten yhteensovittamiseksi kouluverkon muutostilanteissa.

Maaseutu- ja saaristoalueiden kouluverkon toimivuuden edistäminen tulevaisuudessa. Etäopetusta voitaisiin käyttää lähiopetuksen täydentäjänä siten, että sen avulla voitaisiin turvata koulunverkon toimivuus harvaan asutuilla maaseutu- ja saaristoalueilla. Etäopetuksen mahdollisuuksia lähiopetusta täydentävänä välineenä tulisi tukea valtakunnallisilla ratkaisuilla kouluverkon toimivuuden edistämiseksi.

Lähteet

- Aho, P. & Rahkonen, J. 2014. Maaseutubarometri 2014. Tutkimusraportti. https://mmm.fi/documents/1410837/1516647/Maaseutubarometri+2014_LOPPURAPORTTI.pdf/3d544033-79ea-453d-9406-4ba37f-fdf4aa/Maaseutubarometri+2014_LOPPURAPORTTI.pdf.
- Aluehallintovirastot. 2015. Perusopetuksen alueellinen saavutettavuus. https://www.patio.fi/suodatus?e=106485,106519&m=18751&y=18740&op=and#_patiobrowser_WAR_patiobrowserportlet_g90734. (Luettu 2.8.2022.)
- Armila, P. 2016. Hylkysyrjäläisnuorten arjen rytmit ja piirit. Teoksessa P. Armila, T. Halonen & M. Käyhkö (toim.) Reunamerkitöjä hylkysyrjästä. Nuorten elämänraameja ja tulevaisuudenkuvia harvaanasutulla maaseudulla. 60–73. https://www.nuorisotutkimusseura.fi/images/kuvat/verkkojulkaisut/reunamerkitöjaja_hylkysyrjasta.pdf.
- Autti, O. & Hyry-Beihammer, E. K. 2009. Kyläkouluverkko tuhoutumassa – koulujen lakkauttaminen jatkuu kiivaana. *Kasvatus ja aika* 3 (4). 54–63.
- Autti, O. & Hyry-Beihammer, E. K. 2014. Sosiaalinen oppiminen välituntipihoilla kaupunkikoulun ja kyläkoulun oppilaiden kertomana. *Kasvatus* 45 (3), 242–256.
- Autti, O. & Hyry-Beihammer, E. K. 2014. School closures in rural Finnish communities. *Journal of Research in Rural Education*. 29 (1), 1–17.
- Bernelius, V. & Huilla, H. 2021. Koulutuksellinen tasa-arvo, alueellinen ja sosiaalinen eriytyminen ja myönteisen erityiskohtelun mahdollisuudet. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:7. Helsinki: Valtioneuvosto.
- Fina, S., Bastian, H., Mattila, M., Rautiainen, P., Sihvola, M.-W. & Vatanen, K. 2021. Eriarvoisuuksien Suomi. Alueelliset sosioekonomiset erot Manner-Suomessa. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/stockholm/17740.pdf>. Hakalehto, S. 2018. Lapsioikeuden perusteet. Helsinki. Alma Talent.
- Hakalehto, S. 2018. Lapsioikeuden perusteet. Helsinki. Alma Talent.
- Harju-Luukkainen, H., Aunola, K., & Vettenranta, J. 2018. Sosiaaliset suhteet koulunkäynnissä vahvuutena ja haasteena – nuorten kokemaa sosiaalinen tuki kotona ja koulussa. Teoksessa J. Rautopuro, & K. Juuti (toim.), PISA pintaa syvemältä: PISA 2015 Suomen pääraportti. Suomen kasvatustieteellinen seura. Kasvatusalan tutkimuksia, 77. 121–149. <https://jyx.jyu.fi/handle/123456789/59526>.
- Hakalehto-Wainio, S. 2012. Oppilaan oikeudet opetustoimessa. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Hirvonen, T., Kahila, P., Rautiainen, S., Sillanpää, K. & Ålander, T. 2018. Saaristopolitiikan arviointi. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisusarja 8a/2018. Maa- ja metsätalousministeriö, Helsinki.
- Huomo, M. 2021. Kouluverkosto harvenee – koulumatkat pitkiä etenkin Pohjois-Suomessa. *Tieto & Trendit* 27.4.2021. <https://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2021/kouluverkosto-harvenee-koulumatkat-pitkia-etenkin-pohjois-suomessa/>. (Luettu 26.11.2021.)

- Iivonen, E. & Pollari, K. 2020. Kansallisen lapsistrategian oikeudellinen perusta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020: 20. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5417-5>.
- Iivonen, E & Pollari, K. 2021. Lapsivaikutusten arvioinnin käsikirja lainvalmistelijoille. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2021:5, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-370-8>.
- Iivonen, E, & Pollari, K. 2022. Lapsivaikutusten arvioinnilla parempia päätöksiä – Lapsivaikutusten arviointi, lapsibudjetointi sekä lapset ja nuoret tiedontuottajina hyvinvointialueella : Ohjeistus hyvinvointialueiden päättäjille, nuorisovaltuustoille ja viranhaltijoille. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2022:2. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-166-7>.
- Iivonen, E. & Pollari, K. 2022. Lapsivaikutusten arvioinnilla parempia päätöksiä kunnassa. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2022:4. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-378-4>.
- Ilmarinen, K., Kauppinen, T. M. & Karvonen, S. 2019. Asuinolot ja niiden alueellinen vaihtelu. Teoksessa L. Kestilä & S. Karvonen (toim.) Suomalaisten hyvinvointi 2018. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. 63–72. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/137498/THL_Suomalaisten%20hyvinvointi%202018.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Jakku-Sihvonen, R. 2009. Tasa-arvo ja laatu koulutusjärjestelmän kehittämisperusteina. Teoksessa K. Nyyssölä & R. Jakku-Sihvonen (toim.) Alueellinen vaihtelu koulutuksessa – temaattinen tarkastelu alueellisen tasa-arvon näkökulmasta. Helsinki: Opetushallitus. 25–37.
- Jakku-Sihvonen, R. & Kuusela, J. 2012. Perusopetuksen aika. Selvitys koulujen toimintaympäristöä kuvaavista indikaattoreista. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2012:13. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75366/tr13.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Karlberg-Granlund, G. 2009. Att förstå det stora i det lilla. Byskolan som pedagogik, kultur och struktur. Åbo Akademis förlag. <https://www.doria.fi/handle/10024/43691>.
- Kattilakoski, M., Husberg, A., Kuhmonen, H-M., Rutanen, J., Vihinen, H., Töyli, P. Lukkari, T., Osmonen, E., Väre, T. & Åström, Å. 2021. Ajassa uudistuva maaseutu – Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma 2021–2027. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2021:12. Helsinki. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163350/MMM_2021_12.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Kiilakoski, T. 2017. ”Niillähän se on se viimeinen sana” – nuoret osallisuudestaan yläkoulussa. Teoksessa A. Toom, M. Rautiainen & J. Tähtinen (toim.) Toiveet ja todellisuus. Kasvatus osallisuutta ja oppimista rakentamassa. Kasvatusalan tutkimuksia 75, Suomen Kasvatustieteellinen seura, 253–282.
- Kilpeläinen, R. 2014. Kuka opettaisi kyläkouluopettajia? Kasvatus 3/2014, 269–273.
- Kuntalaki 10.4.2015/410. Finlex. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410>. (Haettu 8.11.2022.)
- Kuntaliitto. 2018. Evataan yhdessä! Vaikutusten ennakoarvioinnilla kestäviä päätöksiä. M. Salenius & E. Ratia (toim.) Suomen kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2018/1964-evataan-yhdessa-vaikutusten-ennakoarvioinnilla-kestavia-paatoksia>.
- Kuntaliitto. 2020. Päätöksentekomenettely kouluverkon muutoksissa. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2020/2091-P%C3%A4%C3%A4t%C3%B6ksentekomenettelykouluverkonmuutoksissa>.
- Kommunförbundet. 2022. Tvåspråkiga kommuner och tvåspråkighet. <https://www.kommunforbundet.fi/kommuner-och-samkommuner/tvasprakiga-kommuner>. (Luettu 23.10.2022.)
- Kuntaliitto. 2022. Päätösten vaikutusten ennakoarviointi. <https://www.kuntaliitto.fi/kehittaminen-ja-digitalisaatio/johtaminen/kuntajohtaminen/paatosten-vaikutusten-ennakoarviointi>.
- Lapsen oikeuksien komitea. 2003. Yleiskommentti Nro 5. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen yleiset täytäntöönpanotoimenpiteet (4 artikla, 42 artikla ja 44 artiklan 6 kohta). Lapsiasiavaltuutetun toimisto. https://lapsiasia.fi/documents/25250457/37288006/CRC_GC_2003_5_julkaisu.pdf/c53ac8fc-f618-3316-a6a9-7bd16424c304/CRC_GC_2003_5_julkaisu.pdf?t=1465380544000.

- Lapsen oikeuksien komitea. 2009. Yleiskommentti Nro 12. Lapsen oikeus tulla kuulluksi. Lapsiasiavaltuutetun toimisto. https://lapsiasia.fi/documents/25250457/37288006/CRC_C_GC_12_julkaisu.pdf/9daac47a-f69f-3258-be52-0d0e34380e69/CRC_C_GC_12_julkaisu.pdf?t=1465380818000. (Haettu 7.11.2022.)
- Lapsen oikeuksien komitea. 2013. Yleiskommentti nro 14 lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (3 artikla, 1 kohta) Lapsiasiavaltuutetun toimisto. https://lapsiasia.fi/documents/25250457/37288006/CRC_C_GC_14_julkaisu.pdf/c9407429-51cc-308e-a490-dff4d8ef0087/CRC_C_GC_14_julkaisu.pdf?t=1465381208000.
- LAVA: Lapsivaikutusten arviointi. Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma 2018. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2018051824218>.
- Lehtonen, O. 2021. Primary school closures and population development – is school vitality an investment in the attractiveness of the (rural) communities or not? *Journal of Rural Studies* 82, 138–147.
- Lundy, L. 2007. 'Voice' is not enough: conceptualising Article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child. *British Educational Research Journal* 33 (6), 927–942.
- Maa- ja metsätalousministeriö. <https://mmm.fi/saaristopolitikka/lainsaadanto>. (Luettu 13.10.2022.)
- Mannerheimin lastensuojeluliitto. 2019. Lapsivaikutusten arviointi. <https://www.mll.fi/kumppaneille/kuntayhteistyö/lapsivaikutusten-arviointi/>.
- Museovirasto. 2017. <http://www.koulurakennus.fi/1950-luvun-koulu/lakeja-ja-tilastoja>. (Luettu 17.10.2022.)
- Myllymäki, R., Leinonen, E. & Lahtinen, M. 2020. Päätöksentekomenettely kouluverkon muutoksissa. Suomen Kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2020/2091-P%C3%A4%C3%A4t%C3%B6ksentekomenettelykouluverkonmuutoksissa>.
- Nyyssölä, K. & Kumpulainen, T. 2020. Perusopetuksen ja kouluverkon tulevaisuudennäkymiä. Opetushallitus. Raportit ja selvitykset 2020:25. https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/Perusopetuksen_ja_kouluverkon_tulevaisuudennakymia.pdf.
- Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki (1287/2013). <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2013/20131287>.
- Pajulammi, H. 2014. Lapsi, oikeus ja osallisuus. Helsinki: Talentum.
- Pelastakaa lapset ry. 2021. Lapsivaikutusten arviointia lasten kanssa. <https://www.pelastakaalapset.fi/lapsilta-opittua/lapsivaikutusten-arviointia-lasten-kanssa-opas/>.
- Perusopetuslaki (628/1998). <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980628>.
- Pitkänen, K., Hievanen, R., Kirjavainen, T., Suortamo, M. & Lepola, L. 2017. Valtiontalouden säästöjen vaikutukset sivistyksellisiin oikeuksiin. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 27:2017. <https://karvi.fi/publication/valtiontalouden-saastojen-vaikutukset-sivistyksellisiin-oikeuksiin/>.
- Pulkkinen, J. & Rautopuro, J. 2018. Opin polut ja pientareet harvaan asutuilla alueilla. Nuorisobarometri 2017 lisäotos. Valtion nuorisoneuvoston julkaisuja. https://tietoanuorista.fi/wp-content/uploads/2018/08/Nuorisobarometri_2017_Lis%C3%A4otos_.pdf.
- Pyysiäinen, J. & Vihinen, H. 2020. Maaseutubarometri 2020 – Tutkimusraportti osa 1. <https://www.maaseutupolitiikka.fi/uutiset/maaseutu-on-hyvan-elaman-paikka-61-prosentille-suomalaisista>.
- Ruuska, T., Itkonen-Ratilainen, M., Harju-Kivinen, R. & Honkanen, K. 2018. Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointi. Tarkastelussa lapsivaikutusten arviointi kuntapäätöksissä ja esimerkkejä lapsivaikutusten arvioinneista. Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma (LAPE) 2018. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2018100937860>.
- Salminen, M. 2021. Kouluverkon optimointi ja lakkautusindeksi Suomessa. Pro gradu-tutkielma, Itä-Suomen yliopisto.
- Sireni, M., Halonen, M., Hannonen, O., Hirvonen, T., Jolkkonen, A., Kahila, P., Kattilakoski, M., Kuhmonen, H-M., Kurvinen, A., Lemponen, V., Rautiainen, S., Saukkonen, P. & Åström, C. 2017. Maaseutukatsaus 2017. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 7/2017. Maa- ja metsätalousministeriö, Helsinki.

- Sjöström, M. & Johansson, S. 2021. Koululaisten määrän väheneminen haastaa perusopetuksen. Ilmiön tausta, vaikutukset ja tavoitteet. Tiivistelmä. https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/perusopetuksenkestavarakenteet%20_0.pdf.
- Sjöström, M. & Svartsjö, M. 2021. Kunnat huolehtivat perusopetuksesta erilaisista lähtökohdista. Kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/blogi/2021/kunnat-huolehtivat-perusopetuksesta-erilaisista-lahtokohdista>. (Luettu 2.8.2022.)
- Sjöström, M., Myllymäki, I. & Päivärinta, T. 2022. Perusopetuksen kestävät rakenteet – Verkstoperuskoulu -hanke. Kuntaliiton Internet-sivut. <https://www.kuntaliitto.fi/verkstoperuskoulu>.
- Suomen kylät ry. 2022. Puolet Suomen peruskouluista lakkautettu – kyläkoulujen pelastuspaketti kyseenalaistaa koululakkautuksista syntyneet säästöt. Suomen kylät ry, julkaistu 2.11.2022. <https://suomenkylat.fi/kylakoulujenpelastuspaketti/>.
- Suomen UNICEF. Materiaalipankki. <https://www.lapsiystavallinenkunta.fi/materiaalipankki>.
- Suomen perustuslaki. (731/1999). <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>.
- Tantarimäki, S. 2011. Mitä lakkautuksista opimme? Kyläkoulun lakkauttamisen perusteet, prosessi, säästöt ja vaikutukset viimeaikaisessa keskustelussa. Tapaustutkimuksena vuonna 2007 lakkautetut kyläkoulut Korpilahdella, Kurikassa, Lammilla, Siilinjärvellä, Sysmässä ja Urjalassa. Turku: Turun yliopiston koulutus- ja kehittämiskeskus Brahea julkaisuja B:2.
- Tantarimäki, S. 2014a. Johdanto: Myönteinen kyläkoulukeskustelu on tutkimisen arvoinen asia. Teoksessa S. Tantarimäki, S. Komulainen, M. Rantanen. & E. Heikkilä (toim.) Vastarintaan ja valtavirtaan – avauksia kyläkoulukeskusteluun. Turku: Siirtolaisuusinstituutti. 7–16.
- Tantarimäki, S. 2014b. Kyläkoulukeskustelun muuttuva sisältö – Kohdekuntien sivistysjohdon näkemyksiä ja kansainvälisiä ja kotimaisia havaintoja. Teoksessa S. Tantarimäki, S. Komulainen, M. Rantanen. & E. Heikkilä (toim.) Vastarintaan ja valtavirtaan – avauksia kyläkoulukeskusteluun. Turku: Siirtolaisuusinstituutti. 34–60.
- Tantarimäki, S. 2014c. Johtopäätöksiä ja avauksia jatkokeskustelun. Teoksessa S. Tantarimäki, S. Komulainen, M. Rantanen. & E. Heikkilä (toim.) Vastarintaan ja valtavirtaan – avauksia kyläkoulukeskusteluun. Turku: Siirtolaisuusinstituutti. 107–111.
- Tantarimäki, S., Komulainen, S., Rantanen, M. & Heikkilä, E. 2014. Kyläkoulun muuttuva rooli muuttuvassa kuntakentässä. Kasvatus 3/2014, 280–285.
- Tantarimäki, S. & Törhönen, A. 2017. Kouluverkko muuttuu, entä kouluverkkosuunnittelu? Kunnallisanalan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 105. Keuruu: Kunnallisanalan kehittämissäätiö.
- Terveystietokeskus. 2010. Terveystietokeskuslaki 1326/2010. <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20101326>.
- THL. 2021. Kouluterveyskyselyn tulokset. Hyvinvointi, osallisuus ja vapaa-aika -aihealue. https://sampo.thl.fi/pivot/prod/fi/ktk/ktk1/summary_trendi?alue_0=600836&mittarit_0=200138&mittarit_1=200287&mittarit_2=199930&sukupuoli_0=143993#. (Haettu 7.11.2022.)
- Tilastokeskus. 2022. Väestö 31.12. muuttujina. Vuosi, alue, kaupunki-maaseutu-luokitus, sukupuoli, ikä ja tiedot <https://stat.fi/tilasto/dokumentaatio/vaerak>.
- Tilastokeskus. https://www.stat.fi/meta/kas/kaupunki_maaseu_sv.html. (Luettu 13.10.2022.)
- Tuori, K. 2011. Sivistykselliset oikeudet (PL 16 ja 123 §). Teoksessa Hallberg, P. & ym.: Perusoikeudet. WSOYPro. 605–629.
- Tuori, K. 2011. Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §). Teoksessa Hallberg, Pekka & ym.: Perusoikeudet. WSOYPro. 711–752.
- Tuuva-Hongisto, S., Pöysä, V. & Armila, P. 2016. Syrjäkylänuoret – unohdetut kuntalaiset? Kunnallisanalan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 99. Keuruu: Kunnallisanalan kehittämissäätiö.
- Tuuva-Hongisto, S. 2018. Kotona, maalla, syrjässä. Syrjäkylänuorten haaveita kotiseudulle jäämisestä. Nuorisotutkimus 36 (3), 23–37.

- Ukkola, A. & Metsämuuronen, J. 2021. Matematiikan ja äidinkielen ja kirjallisuuden osaaminen kolmannen luokan alussa. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 20:2021. <https://karvi.fi/publication/pitkittaisarviointi3/>.
- Ukkola, A. & Väättäin, H. (toim.) 2021. Tasa-arvo, yhdenvertaisuus ja osallisuus koulutuksessa – katsaus kansallisiin arviointeihin. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Tiivistelmät 16:2021. <https://karvi.fi/publication/tasa-arvo-yhdenvertaisuus-ja-osallisuus-koulutuksessa-katsaus-kansallisiin-arviointeihin/>.
- Valtiovarainministeriö. 2018. Peruspalvelujen tila 2018. Valtiovarainministeriön julkaisu 13/2018. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160753/VM_13_2018_Peruspalvelujen_tila_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Valtiovarainministeriö. 2020. Kunnat käännekohdassa? Kuntien tilannekuva 2020. Valtiovarainministeriön julkaisu 2020:13. Kunta-asiat. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162061/VM_2020_13_Kuntien_tilannekuva_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Varjo, J. 2011. Koulupiirien valtiollinen regulaatio / deregulaatio koulutuksen ohjausmekanismeina. Kasvatus & Aika 5 (1), 79–113.
- Väljärvi, J. (toim.) 2019. Tutkijoiden havaintoja ja suosituksia lasten ja nuorten monipuolisen kehityksen, terveyden ja vaikuttamisen mahdollisuuksien edistämiseksi. Edellytykset kasvuun, oppimiseen ja osallisuuteen kaikille. Valtioneuvoston julkaisu 2019:7. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161440/VN_2019_7_Edellytykset_kasvuun_oppimiseen_ja_osallisuuteen_kaikille.pdf?sequence=4&isAllowed=y.
- Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014). <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20141325>.

Liitteet

LIITE 1. Tiedonkeruu ja arviointitiedon merkitys arvioinnissa

Syksy 2021 – syksy 2022

Tiedonkeruu	Aineisto	Sisältö ja merkitys
Kirjallinen materiaali, tutkimuskatsaus	Arvioinnin taustaksi ja keskeisten käsitteiden avaamiseksi kartoitettiin ajankohtaiset tutkimukset, selvitykset, arvioinnit ja asiakirjat, joissa tarkasteltiin arvioinnin kohdetta mm. seuraavista arvioinnin kannalta keskeisistä teemoista: – koulupiirilainsäädäntö – kouluverkkokysymykset – kyläkoululakkautusten vaikutukset – nuoret syrjäseudulla – erot koulujen välillä – opettajan työ, pedagogiikka – koulumatkat – lasten ja nuorten kokemukset – maaseudun ja saariston vetovoima Keskeisiä käsitteitä: – lasten sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet – lapsen etu – oppilaan etu – osallisuus – maaseutu, saaristo – elinvoima Huom! tilastollisissa analyysissa määritettiin elinvoimaan, kouluverkkoon ja väestömuutoksiin liittyvät käsitteet tilastollista tarkastelua varten	Tutkimuskatsaus antoi kattavan kuvan arvioinnin kohteena olevasta ilmiöstä ja auttoi rajaamaan arvioinnin kontekstia sekä tarkentamaan arvioinnin kohteita ja viimeistelemään arviointisuunnitelmaa.
Kuulemis-tilaisuudet	• Aluehallintovirastojen kuulemistilaisuudet 8.12., 10.12 ja 13.12. 2021 Itä-Suomen, Etelä-Suomen, Lounais-Suomen, Pohjois-Suomen, Lapin ja Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastot Kokoonnuttiin Karvin edustajien johdolla ryhmissä työpajoihin (Teams), joissa edustajia kustakin AVI-alueelta., yhteensä 11 virkahenkilöä • OAJ:n kuulemistilaisuus 10.12.2021 • Kuntaliiton kuulemistilaisuus 14.12.2021 • Regionförvaltningsverken, Svenska enheten för bildningsväsendet, FSL (Finlands svenska lärarförbund) och Kommunförbundet hörande/ kuulemistilaisuus 2.3.2022 Tilaisuudet eivät edellyttäneet ennakkovalmistautumista, mutta Teams-kutsun myötä lähetettiin ohjaavia avokysymyksiä johdattamaan keskusteluun. Lisäksi valmisteltiin kullekin taholle erityiskysymyksiä. (kysymykset käännetty myös ruotsiksi) – Miltä arvioinnin kohteena oleva ilmiö kouluverkon harvenemisesta, lasten sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta ja alueiden elinvoimaisuudesta näyttäytyy teidän työnne ja vastualueenne näkökulmasta organisaatiossanne? – Millaisia ovat ko. aiheeseen liittyvät haasteet oman työnne ja edustamanne organisaation kannalta? – Millaiset asiat mielestänne vaikuttavat kouluverkon muutosten aiheuttamiin seurauksiin myönteisesti/ kielteisesti? – Millaista arviointitietoa ko. aiheesta tarvittaisiin, mikä olisi hyödyllistä teidän oman työnne ja edustamanne organisaation kannalta (ja yleisesti)? Mihin erityisesti tulisi arvioinnissa kiinnittää huomiota? Aineiston käsittely: Karvin Arviointiryhmän reflektiivinen keskustelu ja Karvin arvioijien tarkat muistiinpanot havainnoista, havaintopohjainen yhteenveto tilaisuuksien annista, reflektio arviointiryhmän asiantuntijoiden kanssa	Kuulemistilaisuuksien tarkoitus: – käynnistää arvioinnin tiedonkeruu kuulemalla arvioinnin kohteen kannalta keskeisiä tahoja – kuulla asiantuntijoiden kokemuksia ja näkemyksiä arvioitavasta ilmiöstä heidän oman työnsä ja vastualueensa näkökulmasta – saada käsitys, miten arvioinnin kohteena olevat asiat näyttäytyvät eri tahojen ja toimijoiden tehtävissä ja millaisia tulevaisuuden suunnitelmia tai ratkaisuja eri tahoilla on mielessä Kuulemistilaisuuksien anti hyödynnettiin sekä tiedonkeruun suunnittelussa (kysely ja haastattelut) että osana arviointiaineistoa tulosten tarkastelussa

Tiedonkeruu	Aineisto	Sisältö ja merkitys
Itsearviointi-kysely maaseutu- ja saaristo-alueiden kuntiin	- Kyselyn otoskunnat olivat MDI:n tilastollisen analyysin luokittelemat maaseutu- ja saaristokunnat (235 kuntaa) - Vastaukset 104 kunnalta (vastaus% 44,3), kaikki AVI-alueet, eri maaseututyypit: harvaan asuttu maaseutu (55%), ydinmaaseutu (43,4%) ja kaupungin läheinen maaseutu (36,3 %), vastauksissa yksikielisiä kuntia (87%), kaksikielisiä, joissa suomi enemmistökielenä (5%) ja ruotsi enemmistökielenä (8%) - Vastaajat kuntien opetus- ja sivistystoimen, nuoriso- ja hyvinvointipalveluiden johtoa, virka- ja toimihenkilöitä, rehtoreita, kunnanjohtajia (otoskunnan virka- ja toimihenkilöiltä yksi yhteinen vastaus kustakin kunnasta) - Kyselyn toteutus 16.5.–19.6. 2022 - Kysely oli itsearviointi, jossa arvioitiin oman kunnan tilannetta - Karvi yhdisti kyselyyn kunnan taustatietoja valmiista tilastoaineistoista (Tilastokeskus, Vipunen) ja aiemmista arvioinneista Kyselyn rakenne ja teemat - Tietoa kunnan palveluista, kuntayhteistyöstä palveluiden järjestämiseksi - Kouluverkon ajankohtainen tilanne ja muutokset, kehitystoimet, koulujen lakkautukset - Oppilaiden koulumatkat ja koulukuljetusten järjestäminen - Lasten ja nuorten oikeudet ja hyvinvointi sekä lapsivaikutusten arviointi - Kunnan ja sen alueiden elinvoimaisuus, vahvuudet ja haasteet, tulevaisuuden mahdollisuudet - Palaute tiedonkeruuseen osallistuneilta Aineiston käsittely: Tilastollinen analyysi, laadullisten vastausten sisällönanalyysi	Kysely oli itsearviointi, jossa maaseutu- ja saaristoalueiden edustajat arvioivat oman kuntansa koulutuspalveluiden tilannetta. Itsearviointi tuotti kuntien opetus- ja sivistystoimen johdon ja asiantuntijoiden käsityksen lasten sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta, kouluverkon kehityksestä, koulujen lakkauttamisesta ja alueiden elinvoimaisuudesta ja kieliryhmien (suomi, ruotsi, saame) tilanteesta. Kysely tuotti keskeistä tietoa kaikkiin arvioinnin kohteisiin ja arviointikysymyksiin. Kuntien oli mahdollista tallentaa omat vastauksensa ja verrata niitä kansalliseen tulokseen ja näin hyödyntää kyselyä oman toimintansa kehittämisessä.
Kuulemis-työpajat itsearviointi-kyselyyn vastanneille	Kyselyyn vastaajien nimeämille vastuuhenkilöille lähetettiin syyskuussa 2022 kutsu kuulemistilaisuuteen, jossa käsiteltiin kyselyn alustavia tuloksia. Lokakuussa 2022 järjestettiin kaksi tilaisuutta, joissa esiteltiin alustavia tuloksia.	Tilaisuudet syvensivät ymmärrystä kyselyn teemoista, etenkin lasten ja nuorten kuulemisen käytännöistä ja lapsen edun määrittelystä, koulukuljetusten haasteita ja kuntien kouluverkon tulevaisuuden kehittämis-mahdollisuuksista.

Tiedonkeruu	Aineisto	Sisältö ja merkitys
Tilastollinen analyysi: <i>Kouluverkkomuutoksien elinvoimavaikutukset kansallisesti, alueellisesti ja paikallisesti maaseutu- ja saaristoalueilla MDI: Rasmus Aro, Valtteri Laasonen, Anna Laiho, Satu Tolonen & Jani Varjonen</i>	• Osana arviointia tilattiin aluekehittämistoimisto MDI Public oy:ltä tilastollinen tarkastelu kouluverkkomuutoksista • Raportti julkaistaan kokonaisuudessaan arviointiraportin liitteenä • Tilastollisessa analyysissä tarkasteltiin kouluverkkomuutoksien elinvoimavaikutuksia kansallisesti, alueellisesti ja paikallisesti maaseutu- ja saaristoalueilla. Tilastollisen analyysin sisältö: – termistön ja typologioiden määrittäminen – elinvoiman kehitys kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla – Suomen kouluverkon kehitys 2000-luvulla tilasto- ja paikkatietoaineistojen pohjalta – yleinen kuvaus kouluverkkomuutosten vaikutuksista elinvoimaan maaseutu- ja saaristokuntien näkökulmasta – kouluverkkomuutosten paikalliset vaikutukset kuntien sisäiseen elinvoiman kehitykseen Käytetty alueluokitus: Syken kaupunki-maaseutuluokitus, kaupunki-maaseutuluokituksen kuntatason yleistys sekä saaristokunnat ja osa-saaristokunnat (Laki saariston kehityksen edistämisestä 1981/494 ja valtioneuvoston asetus 1089/2016) – Kaupungin läheisen maaseudun kunnat – Ydinmaaseudun kunnat – Harvaan asutun maaseudun kunnat – Saaristokunnat Kuntien kouluverkkomuutosten luokittelu: – vähäisen kouluverkkomuutoksen kunnat – keski-suuren kouluverkkomuutoksen kunnat – suuren kouluverkkomuutoksen kunnat – erittäin suuren kouluverkkomuutoksen kunnat – yhden koulun kunnat	Tavoitteena oli muodostaa kattava kuva toimintaympäristöstä, jossa kouluverkon kehitystä tarkastellaan ja jossa sitä koskevat päätökset tehdään. Tilastollinen tarkastelu tuotti merkittävää arviointiaineistoa kouluverkkomuutosten, väestökehityksen ja kuntien elinvoiman välisistä yhteyksistä. Tilastollinen tarkastelu tuki Karvin arvioinnin toteutusta myös elinvoimaan ja väestökehitykseen liittyvien termien ja typologioiden määrittelyssä sekä tapauskuntien valintaperusteiden muodostamisessa (arviointivierailujen kohteiden valinta). Tilastollisen analyysi tuottamaa tietoa käytettiin arviointiaineistona elinvoiman ja kouluverkkomuutosten yhteyksiin liittyviin arvioinnin kohteisiin ja kysymyksiin.

Tiedonkeruu	Aineisto	Sisältö ja merkitys
Tapauskuntien valinta ja syventävät tapauskuntien tilasto-tarkastelut	• Tapauskunnat valittiin tilastollisen tarkastelun pohjalta • Valintakriteerit luotiin MDI:N asiantuntijoiden, arviointiryhmän, ohjausryhmän yhteistyönä • Tapauskuntien valintaperusteet: – maaseutumaisia kuntia, eri maaseututyypit huomioitu, sisältää saaristokunnan – kuntia, joissa kouluverkko on eri tavoin keskittynyt, tuoreita kouluverkon muutoksia, kielirakenteeltaan monipuolisia – tuottaa lisätietoa yleisen tarkastelun keskeisiin kysymyksiin Valittiin kuusi tapauskuntaa: A. Tapauskunta 1. Saaristokunta (TK1). Lounais-Suomessa sijaitseva kaupungin läheisen maaseudun kunta. Valittiin mukaan tarkasteluun edustamaan kuntaa, jossa saaristomaisuudella on merkittävä vaikutus koulutuspalveluiden järjestelyyn. B. Tapauskunta 2. Kaksikielinen ydinmaaseudun kunta (TK2). Ydinmaaseudun kunta Etelä-Suomessa. Kaksikielinen kunta ja merkityksellinen vieraskielisen väestön vähemmistö. C. Tapauskunta 3. Kaupungin läheinen maaseutukunta (TK3). Maaseutumainen kunta Länsi- ja Sisä-Suomessa, jonka toimintaympäristöön vaikuttaa merkittävästi työpaikkaliikenne sekä muuttovirrat suhteessa läheiseen suureen kaupunkiin. Kunnan kasvava väestöpohja tukee valintaa. D. Tapauskunta 4. Voimakkaasti supistuva harvaan asutun maaseudun kunta (TK4). Syrjäinen harvaan asutun maaseudun kunta Itä-Suomessa, jossa väestöpohja on vähentynyt erittäin voimakkaasti. Valintaa tukee pitkät etäisyydet kunnan sisällä sekä vahvasti keskittynyt kouluverkko. E. Tapauskunta 5. Merkittävän kouluverkkomuutoksen ydinmaaseudun kunta (TK5). Monikeskuksinen seutukaupunki Pohjois-Suomessa, jossa toimivien koulujen määrää on vähennetty huomattavasti vuosien 2010–2021 aikana. F. Tapauskunta 6. Harvaan asutun maaseudun kunta (TK6). Kunta Lapissa, jota leimaa kunnan hyvin matala väestötiheys sekä monikeskuksisuus. Kunnan valintaa tukee merkittävä saamenkielisten vähemmistö. Tarkastelu pohjautuu hanketta varten tilattuun kuntakohtaiseen paikkatietoaineistoon sekä useisiin tilastolähteisiin, joilla voidaan tarkastella kunnan sisäistä kehitystä. Tilastoanalyysin tapaustutkimusta varten jokaisesta kuudesta tapauskunnasta on muodostettu kattava tausta-analyysi. Tilastokeskuksen paikkatietoaineistojen määritettiin aktiivisten ja lakkautettujen koulujen sijainti tapauskunnissa. Kyseisiä tapausanalyyskejä ei julkaista kokonaisuudessaan, mutta ne on luovutettu tapauskunnille. Tapauskuntien tausta-analyysien perusteella on laadittu yhteenveto osaksi tilastollisen analyysin raporttia.	Syventävän tapauskuntien tilastollisen tarkastelun tarkoitus oli ymmärtää kouluverkkomuutosten paikallisia vaikutuksia ja monipuolistaa kuvaa kouluverkkomuutosten ja elinvoiman yhteydestä. Tapauskuntien kautta selvitettiin tarkemmin kouluverkkomuutosten vaikutuksia paikallisella tasolla huomioiden paikalliset lähtökohdat, kunnan toimintaympäristö ja koulujen lakkautusten tausta. Kuntakohtaiset syventävän analyysit toivat tapauskunnille hyödyllistä kunta- ja aluekohtaista tietoa ja olivat esimerkki siitä, millaista tietoa voi hyödyntää kouluverkon suunnittelussa. Arvioijat hyödynsivät kuntakohtaisia tilastollisia analyysejä arviointikäyntien haastatteluiden ja muun tiedonkeruun suunnittelussa. Tapauskuntien analyysit toivat merkittävää arviointitietoa koko arvioinnin tuloksiin.

Tiedonkeruu	Aineisto	Sisältö ja merkitys
Arviointi- vierailut tapauskuntiin	- Arviointivierailut kuuteen kuntaan elo-syyskuussa 2022 - Valitut kunnat ovat maaseutumaisia kuntia tai kuntia, joissa saaristomaisuus vaikuttaa koulutuspalveluiden järjestämiseen merkittävästi. Lisäksi niissä on tehty kouluverkon muutoksia melko hiljattain. Osassa kunnista on eri kieliryhmiä opetuksen järjestämisen piirissä. Jokaisesta AVI-alueesta on yksi kunta. Arviointivierailujen toteuttaminen: tapaaminen kunnan johdon ja/tai sivistystoimen johdon kanssa - vierailu kouluun/kouluihin (kyläkoulu, yhtenäiskoulu) - kuudennen ja/tai seitsemännän luokan oppilaiden haastattelut, oppilailta kokemuksia kouluverkon muutoksista, esimerkiksi koulun lakkauttamisesta, siirtyminen ala-asteelta yläasteelle tai yhtenäiskouluun - keskustelu koulun/ koulujen johdon ja/tai opettajien ja/tai koulukuraattorin kanssa - perehtyminen kunnan erityispiirteisiin, paikallisiin haasteisiin, ratkaisuihin ja hyviin käytänteisiin opetuksen järjestämiseksi sekä lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseksi Kuhunkin arviointivierailuun osallistui arviointiryhmästä 1–2 Karvin asiantuntijaa ja yksi arviointiryhmän asiantuntijajäsen. Haastattelut olivat teemahaastatteluja ja ne nauhoitettiin. Oppilaiden haastatteluihin oli pyydetty lupa huoltajilta. Oppilaiden haastattelut pienissä 3–6 hengen ryhmissä, yhteensä haastateltiin 56 oppilasta 9 koulusta kuudella eri paikkakunnalla, haastateltavat pääasiassa 6.–7. luokkalaisia. Arviointivierailuista laadittiin muistiinpanot, haastattelut litteroitiin Aineiston käsittely: Kukin arvioija haastatteli tilaisuudesta riippuen osallistujia sekä kirjasi muistiinpanot. Arviointiryhmä kävi reflektiokeskustelut muistiinpanojen pohjalta, yhteenveto keskeisistä havainnoista arviointiryhmässä Arviointivierailuista laaditut muistiinpanot analysoitiin arviointikohteittain, painopiste kouluverkon muutoksissa, niiden perusteluissa ja lasten kokemuksissa, reflektio ja arviointiryhmän yhteinen ymmärrys arviointivierailujen tuloksista	Arviointivierailujen tarkoitus oli syventää käsitystä maaseutu- ja saaristoalueiden opetuksen järjestämisen erityispiirteistä sekä kuulla lasten ja nuorten kokemuksia koulunkäynnistä, koulun lakkauttamisesta tai yläasteelle siirtymisestä, koulumatkoista ja vapaa-ajan vietosta sekä saada käsitys lakkautusten ja muutosten perusteista kunnassa.
Kysely tapauskuntien nuorisovaltuustoille	- Tapauskuntien nuorisovaltuustoille laadittiin kysely, joka pyydettiin kunnan sivistystoimen johdon toimittamaan nuorisovaltuuston jäsenille - vastaukset saatiin 5 kunnasta Kyselyn sisältö (lähetetty suomeksi ja ruotsiksi) - Miten oppilaiden näkemykset on mielestänne huomioitu kouluja koskevissa muutoksissa ja päätöksissä? - Miten olette vaikuttaneet opetuksen järjestämistä ja koulukyytejä koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon kunnassanne? - Miten kehittäisitte opetuksen järjestämistä ja koulukuljetuksia kunnassanne? - Millaisia terveisiä lähettäisitte lasten ja nuorten hyvinvoinnin ja osallistumisen kehittämiseksi kuntanne päättäjille? Aineiston käsittely: vastauksista laadittiin yhteenveto kysymyksittäin	Nuorisovaltuuston jäsenille suunnatun kyselyn tarkoituksena oli täydentää arviointivierailuilla saatua tietoa nuorten osallisuudesta ja vaikuttamismahdollisuuksista kunnassa

Tiedonkeruu	Aineisto	Sisältö ja merkitys
Kuulemis-tilaisuudet itsearviointikyselyyn osallistuneille	- Itsearviointikyselyn tuloksia käsiteltiin kyselyyn vastanneiden kanssa erillisissä tilaisuuksissa. Tilaisuudet (etäyhteyksin) järjestettiin 11.10. ja 13.10., osallistujia yhteensä 12 kunnasta - Tilaisuuteen osallistui myös arviointiryhmän ja ohjausryhmän jäseniä - Tilaisuudet painottuivat kouluverkon ajankohtaisesta tilanteesta erityyppisissä kunnissa, lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämisestä, koulumatkoista, toimivista ratkaisuksista ja kouluverkon tulevaisuuden näkymistä - Keskustelutehtävät olivat: <i>Mitä tarkoitatte oppilaan edulla? Miten sitä arvioidaan?</i> <i>Miten selvitätte lasten ja nuorten tilanteen? Mitkä tavat ja menetelmät toimivat? Mitä selvitykset teidän mielestänne kertovat?</i> <i>Miten näette tulevaisuuden? Mitä pitäisi tehdä? Mitä hyviä käytänteitä on? Kehittämisehdotuksia?</i>	Kuulemistilaisuuksien tarkoitus oli: - Kunnat voivat tilaisuudessa verrata omia tuloksiaan koko kyselyn tuottamaan tietoon sekä kuvata tarkemmin tilannettaan suhteessa tuloste antamaan kuvaan - Osallistujilla on mahdollisuus jakaa tietoa toimivista ratkaisuksista ja tuoda esiin kehittämis-ehdotuksiaan - Tilaisuudet olivat arvioijille tärkeitä arviointitulosten ymmärtämiseksi, keskusteluja hyödynnetään johtopäätösten ja suositusten muotoilussa
Reflektio ja tulosten tulkinta	Kukin arvioija käsitteli arviointiaineiston oman asiantuntemuksensa ja kokemuksensa pohjalta hyödyntäen yhteisiä ja arvioijakohtaisia muistiinpanoja ja yhteenvetoja. Arviointiryhmä muodosti yhteisen ymmärryksen päähavainnoista yhdessä ja laati synteysin sisällöllisistä pääteemoista arviointikysymyksiin.	Asiantuntijat kirjoittivat tulokset analyysin pohjalta, arvioinnin johtopäätökset ja suositukset perustuvat arviointiryhmän yhteiseen tulkintaan.

LIITE 2. Tilastollinen tarkastelu ”Kouluverkkomuutosten elinvoimavaikutukset kansallisesti, alueellisesti ja paikallisesti maaseutu- ja saaristoalueilla”

Tilastollisen tarkastelun raportti on julkaistu erillisenä liitteenä

LIITE 3. Oppilaiden haastattelut – yleinen haastattelurunko

Koulukuljetukset

- Miten tulet kouluun? (bussi, taksi, pyörä, kävellen, muu?)
- Millainen koulumatka on?
- Mitä teet koulumatkan aikana?
- Kuinka pitkän aikaa koulumatka kestää?
- Miltä koulumatka tuntuu?
- Mihin aikaan heräät aamulla, milloin koulu alkaa yleensä?

Koulu

- Mikä koulussa on mukavinta?
- Mikä on pitkästyttävää?
- Oletteko olleet samalla luokalla pitkään?
- Oletko vaihtanut koulua?
- Muuttuiko koulumatka?
- Miten koulumuutos sujui? Mikä oli tylsää, mikä helppoa?
- Saitko helposti uusia kavereita?
- Oliko uusi koulu jo ennestään tuttu?
- Miten saitte tietää, että muutos on tulossa?
- Mitä ongelmia aiheutui koulupaikan muutoksesta?
- Mitä hyvää tuotti koulupaikan muutos?

Yläkouluun siirtyminen (alakouluikäisten kysymykset)

- Mihin alakoulusta siirrytään, missä yläkoulu on?
- Onko yläkoululla käyty tutustumassa, onko se jo muuten tuttu paikka?
- Millainen matka yläkouluun on, miten sinne kuljetaan?
- Tuleeko samalle luokalle kavereita?
- Onko teiltä kysytty, kenet haluatte samalle luokalle?
- Onko tuleva koulu isompi kuin vanha?
- Onko tulevassa koulussa enemmän oppilaita kuin nykyisessä?
- Miltä muutos tuntuu? Jännittääkö, innostaako?
- Millaisia kokemuksia uudesta koulusta on?
- Jos olisi mahdollisuus, haluaisitko käydä yläkoulun omassa kunnassa?

Vapaa-aika ja harrastukset

- Miten vietät vapaa-aikaasi?
- Onko helppo kyläillä kavereilla? Voitko mennä kaverin luo koulun jälkeen?
- Onko sinulla vapaa-ajan harrastuksia?
- Miten pääset harrastukeesi, ja miten kuljet kotiin?
- Onko paikkakunnalla mielenkiintoisia harrastuksia?
- Mitä harrastuksia kaipaavat paikkakunnalle?
- Onko koulun yhteydessä harrastuksia tai kerhoja?
- Muuttuvatko harrastukset, kun aloitat yläkoulussa? Ehditkö koulun jälkeen? Muuttuuko kulkeminen?

Lasten omakohtaiset näkemykset ja kokemukset

- Oletteko osallistuneet koulun juhlien tai muun järjestämiseen?
- Miten paljon saatte olla mukana päättämässä koulun arkeen, esim. teemapäivän sisältöön?
- Osallistutko oppilaskuntatoimintaan?
- Tiedätkö mitä siellä tehdään?
- Tiedätkö mikä on nuorisovaltuusto ja mitä se tekee?

Peruskoululakkautus (niitä kokeneilta kysymys)

- Ajatukset oman kylän koulun lakkauttamisesta (ensireaktiot, positiivista, negatiivista), miten sai tietoa, kysyttiinkö jotain, kuultiinko ?
- Mikä olisi ollut toisin, ellei omaa koulua olisi lakkautettu?
- Mitä hyvä lakkauttamisesta oli yläkoulua silmällä pitäen?

Etäyhteyksin toteutettavan opetuksen käyttö

- Mikä etäopetuksessa on kivaa?
- Mikä on tylsää?
- Onko etäopetuksesta haittaa/ hyötyä oppimiselle?
- Haluaisitko enemmän etäopetusta vai vähemmän? Miksi?
- Miten mielestäsi etäopetusta voisi parantaa?

Mikä teidän mielestänne on lapsille ja nuorille tärkeää...

- koulun käynnissä?
- vapaa-ajan vietossa?
- muuten?

Millaisia terveisiä haluat lähettää

- koulun rehtorille?
- opettajille?
- kunnan päättäjille?

LIITE 4. Kuntahaastattelut – yleinen haastattelurunko

Koulutuksen järjestäminen, kouluverkon tilanne ja koulumatkat

- Millaiselta kunnan koulut ja kouluverkko näyttävät nyt ja tulevaisuudessa?
- Millaiset koulurakennukset ovat, ovatko ne sopivia tarkoitukseensa? Jos oppilasmäärä vielä nousee/ laskee, pystyykö kunta vastaamaan kysyntään?
- Miten koulutusta suunnitellaan tulevaisuutta katsoen? Pystytäänkö koulutustarvetta ennakoimaan?
- Onko kunnan helppo rekrytoida päteviä opettajia?
- Onko oppilaiden koulukuljetukset hoidettu julkisilla vai onko omat varatut vuorot? Kulkeeko moni oppilas taksilla? Millaiset koulumatkat oppilailla on?
- Tuottaako koulumatka-aikojen pituuden huomioiminen ongelmia?
- Pystyttekö kertomaan kunnassa 2010-luvulla tehdyistä koululakkautuksista enemmän? Mitkä tekijät vaikuttivat lakkautukseen? Miten muutos vaikutti oppilaiden koulunkäyntiin?
- Miten oppilaita ja huoltajia on kuultu kouluverkon suunnittelua koskien?
- Käyvätö monet kunnan oppilaat muuta koulua lähikoulun sijaan?
- Mihin oppilaat siirtyvät toisen asteen opintoja varten? Millaiset välimatkat eri koulupaikkoihin on tällöin?
- Millaisia vapaa-ajanvietto- ja harrastamismahdollisuuksia kunnassa on lapsille ja nuorille? Pääseekö harrastuksiin kulkemaan?
- Millaisia kokemuksia kunnassa on etäopetuksesta?

Kunnan kielisuhde

- Millainen kielisuhde kunnassa on? Näkyykö eri kieliryhmät (suomi/ruotsi/saame) koulutuksessa?
- Mitä vahvuuksia monikielisydestä on?
- Mitä haasteita on monikielisessä kunnassa?

Kunnan elinvoima

- Tekeekö kunta kuntayhteistyötä?
- Miten kunnan elinvoiman tilanne näkyy koulutuksessa?
- Millainen tilanne kunnassa on esimerkiksi asuntojen ja työpaikkojen suhteen?
- Onko alueiden välillä eroja? Miten mahdolliset alueiden väliset erot ilmenevät?

Kuntalaiset, yhdistykset ja yritykset

- Onko kunnassa aktiivisia kyläyhdistyksiä?
- Millaisia mahdollisuuksia lapsilla ja oppilailla on harrastamiseen?
- Kuullaanko lapsia ja nuoria kunnan päätöksiä tehdessä?
- Kuinka paljon lapset ja nuoret pystyvät vaikuttamaan ratkaisuihin, jotka liittyvät heihin?
- Millaista on nuorisovaltuuston toiminta?

Muuta

- Mitä emme huomanneet kysyä teiltä kunnastanne?

Arviointissa tarkasteltiin kouluverkon kehittymistä ja sen muutoksia maaseutu- ja saaristoalueille sekä peruskoulujen lakkauttamisen vaikutuksia lasten sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen. Arvioinnissa selvitettiin lapsivaikutusten arvioinnin toteuttamista ja lasten osallisuutta kehitettäessä kouluverkkoa. Arviointi tuotti tietoa siitä, millainen yhteys perusopetuksen keskittymisellä koulukeskuksiin ja yhtenäiskouluihin on lasten hyvinvointiin, opetuksen laatuun ja yhdenvertaisuuteen koulumatkojen pidentyessä. Arvioinnin kohteena oli myös kouluverkon harvenemisen ja elinvoiman välinen yhteys. Arvioinnissa luotiin kattava yleiskuva aluekehityksestä, väestömuutoksesta ja elinvoimasta tilastollisen analyysin avulla. Yleiskuvaa syvennettiin kuntien itsearviointikyselyllä ja tapauskuntatarkastelulla, kouluvierailuilla ja oppilaiden haastatteluilla. Arvioinnissa luotiin käsitys kuntien tämänhetkisestä tilanteesta perusopetuksen järjestämisessä sekä tuotettiin tietoa toimintaympäristöstä, jossa kouluverkkoa koskevia päätöksiä tehdään maaseutu- ja saaristoalueilla.

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) on itsenäinen koulutuksen arviointiviranomainen. Se toteuttaa koulutukseen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestäjien toimintaan liittyviä arviointeja varhaiskasvatuksesta korkeakoulutukseen. Lisäksi arviointikeskus toteuttaa perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen oppimistulosten arviointeja. Keskuksen tehtävänä on myös tukea opetuksen ja koulutuksen järjestäjiä ja korkeakouluja arviointia ja laadunhallintaa koskevissa asioissa sekä kehittää koulutuksen arviointia.