OPINKIRJO
KEHITTÄMISKESKUS

Helsinki 17.10.2018

Eduskunnan sivistys- ja tiedejaostolle

Koulujen kerhotoiminnan kehittäminen ja rahoitus

Kehittämiskeskus Opinkirjo – Utvecklingscentralen Lärorik[1] esittää pyydettynä lausuntonaan seuraavaa:

LAUSUNNON KESKEISET TOIMENPIDE-EHDOTUKSET

1. **Kouluun kohdentuvat harrastustoimen resurssit kootaan yhdeksi kokonaisuudeksi, jonka alueellinen hallinnointi tulee kunnan (sivistystoimen) vastuulle.**

2. **Toiminnan toteuttamisen suunnittelun ja toteutuksen lähtökohdaksi otetaan ensisijaisesti alueen lasten ja nuorten tarpeet.**

3. **Lasten ja nuorten tarpeiden tunnistamisessa apuna ovat myös oppilashuoltoryhmät ja muut alueelliset lasten ja nuorten hyvinvoinnin ryhmät**

4. **Palvelut kootaan kunnissa hallinnollisesti osaksi kerhotoimintaa**

5. **Toimintaa toteuttamaan otetaan kaikki alueilla palveluja tarjoavat tahot: koulut, taiteen perusopetuksen tarjoajat, seurat, järjestöt ja seurakunnat jne.**

6. **Arviointi toteutetaan vaikutusten ja vaikuttavuuden arvioinnin pohjalta.**

7. **Kerhotoiminnan kautta kohdentuvia harrastustoiminnan resursseja kasvatetaan uudistusten edetessä.**

[1] Kehittämiskeskus Opinkirjo on lapsi- ja nuorisotyön palvelujärjestö, jonka toimintaympäristöä ovat yleissivistävät koulut ja toinen aste sekä opettajankoulutus. Opinkirjolla on 12 opetus-, sotealalla toimivaa jäsenjärjestöä, mm. Opetusalan Ammattijärjestö, Suomen Lukiolaisten Liitto, Suomen Opettajaksi Opiskelevien Liitto, Suomen Vanhempainliitto ja Ehkäisevä Päihdetyö EHYT ry. Mottomme on: Osallisuus luo hyvinvointia.

OPINKIRJO
KEHITTÄMISKESKUS

TAUSTAA

Harrastukset hallitusohjelmien tavoitteissa

Harrastusten positiivinen vaikutus lasten ja nuorten hyvinvointiin on kiistaton. Niillä on myös todennettu vaikutus myös syrjäytymisen ehkäisyyn. Näistä tunnetuista syistä valtiovalta on kohdentanut systemaattisesti resurssia lasten ja nuorten harrastustoiminnan tukemiseen eri tavoin hyvin pitkäkestoisesti: mm. kerhotoiminnan kehittäminen ja tukeminen nostettiin hallitusohjelmatavoitteeksi vuonna 2008 osana Perusopetus paremmaksi -kokonaisuutta. Ns. harrastustakuu on myös Juha Sipilän hallituksen kärkihanke. Harrastustoiminnan tavoitteita edistää myös lastenkulttuurin ja taiteen perusopetuksen saavutettavuuden parantamiseen tähtäävä kärkihanke, joka tuo nämä harrastusmuodot osaksi kouluyhteisöä.

I KERHOTOIMINTA

1. Kerhotoiminnan vaikutukset

Kaikilla harrastuksilla, tapahtuivatpa ne missä hyvänsä, on suotuisia merkityksiä harrastajien hyvinvointiin. Koulussa tapahtuvalla kerhotoiminnalla[2] on kuitenkin erityisen painavat perusteet:

- Toiminta on yhdenvertaista: Sitä on tarjolla kaikkialla Suomessa asuinpaikasta huolimatta
- Toiminta on maksutonta: Perheen taloudellinen tilanne ei muodostu esteeksi
- Toiminta on matalan kynnyksen toimintaa: etenkin harrastuksen aloittaminen on helpompaa tutussa (koulu)ympäristössä ja tuttujen ihmisen kanssa, kuin vieraassa ympäristössä
- Toiminta edistää omien vahvuuksien tunnistamista: kerhotoiminnassa on helppo tutustua marginaalisempiinkin harrastuksiin (esimerkiksi Nuorten parlamentti -kerhot, tiedekerhot)
- Toiminta edistää kouluhyvinvointia[3]: toiminnassa mukana olevat lapset ja nuoret pääsevät toimimaan kouluympäristössä muidenkin kuin akateemisten vahvuuksiensa kautta; Usein toimintaa ohjaavat opettajat (68,5% ohjaajista[4]) oppivat tuntemaan oppilaansa syvemmin kuin koulutyössä
- Toiminta parantaa koulumenestystä[5].
- Toiminta ehkäisee syrjäytymistä: erityisesti oppilashuollon asiakkaina olevat lapset ja nuoret hyötyvät heitä lähelle tuoduista, usein räätälöidyistä kerhoista (kuten erilaiset kaverikerhot, moponkorjaus-, eräkerhot yms.)

[2] Koulun kerhotoiminta on perusopetuslain 47§:n mukaista ja perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteissa 2014 määriteltyä toimintaa.
[3] Häikiö, Liisa 2009: Kerhotoiminnan merkitys lapsen ja nuoren hyvinvointiin. Teoksessa Kerhotoiminta: osa kehittyvää ja hyvinvoivaa koulua, sivut 19-29. Kerhokeskus – koulutyön tuki ry. Helsinki: Erweko Painotuote.
[4] OPH:n diat 1.10.2018
[5] Etenkin musiikki-, taide- ja kädentaidot kerhojen aiheina edistävät työskentelytaitoja, koulumenestystä ja sosiaalisia taitoja. (Metsäpelto, Riitta-Leena ja Pulkkinen, Lea 2012: Socioemotional behaviour and school achievement in relation to extracurricular activity participation in middle childhood. Scandinavian Journal of Educational Research, 56, 167–182.) Myös Farb, A. F. ja Matjasko, J. L. 2012: Recent advances in research on school-based extracurricular activities and adolescent development. Developmental Rewiew 32 (1) sivut 1-48.

Kerhoissa tapahtuvan harrastustoiminnan merkitys lasten ja nuorten oppimiseen ja hyvinvointiin on kiistaton. Tutkimus osoittaa, että kerhotoimintaan panostamalla voitaisiin vaikuttaa myös oppimistuloksiin ja koulumyönteisyyteen.[6] Sijoittamalla harrastustoiminnan resursseja nimenomaan kerhoihin, pystyttäisiin siis vaikuttamaan myös kansallisiin oppimistuloksiin kansainvälisissä mittauksissa, kuten PISA:ssa.

Tässä valossa on kestämätöntä, että juuri kerhotoiminnan resurssia ollaan valtion talousarvioesityksessä leikkaamassa. Leikkaamisen sijaan, sitä olisi syytä kasvattaa nykyisestäkin tasosta ja pohtia kouluun kohdistuvien harrastustoimintaresurssien yhdistämistä. Lisäksi tulisi tarkastella harrastustoiminnan tuen rakenteita ja varmistaa, että resursseilla aikaansaadaan halutut vaikutukset.

2. Kerhotoiminnan rahoitus

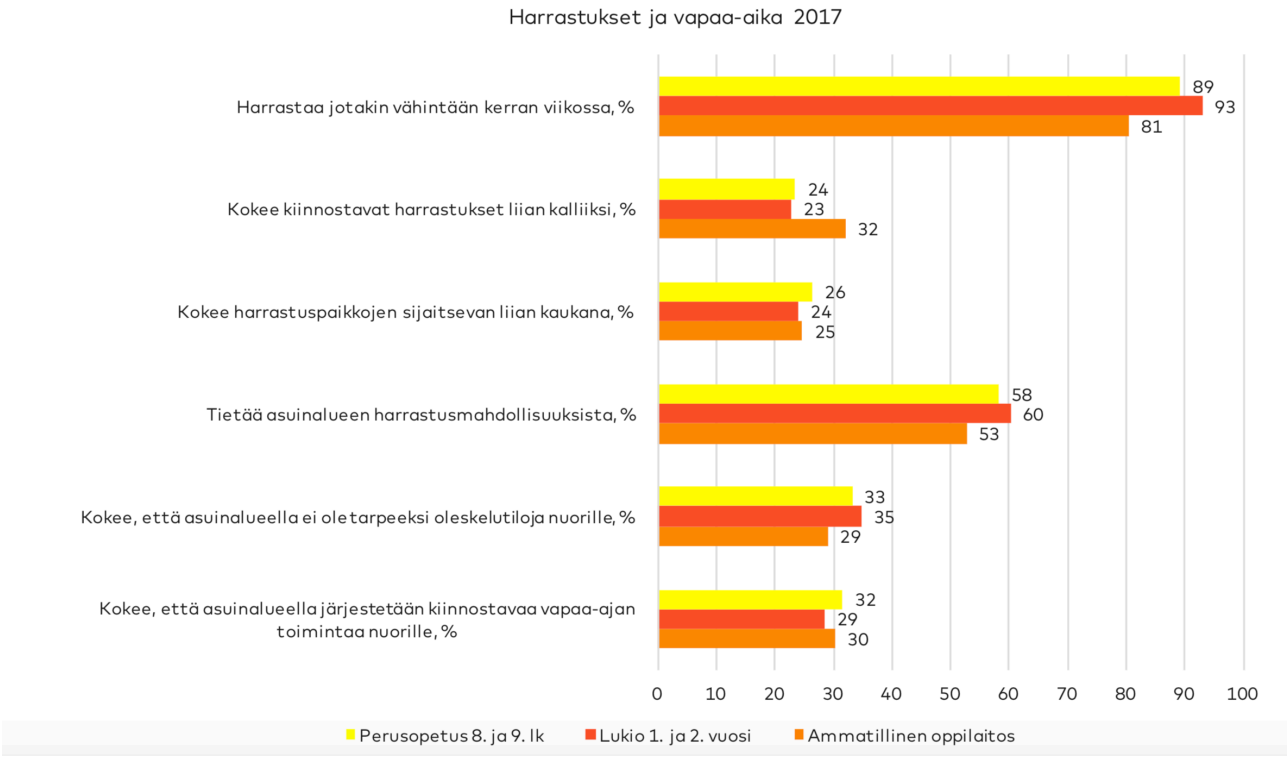
Koulun kerhotoiminta, jonka rahoitus vuonna 2018 on 5,865 miljoonaa euroa, on harrastustoiminnan kokonaisrahoituksessa marginaalinen: sen osuus kaikesta harrastustoiminnan tuesta oli vain noin 2 %, vaikka nimenomaan koulujen kautta on mahdollista tavoittaa kaikki perusopetusiässä olevat ikäluokat kokonaisuudessaan harrastustoiminnan piiriin. Vuonna 2018 sen piirissä oli 308 opetuksenjärjestäjää eli lähes kaikki Suomen kunnat (311 kpl). Toiminnan menoista 70% voidaan rahoittaa erityisavustuksesta, opetuksenjärjestäjältä vaaditaan 30% omarahoitusosuutta. Saadun palautteen mukaan avustussummat ovat painuneet niin pieniksi, että hallinnollinen työ suhteessa saatuun hyötyyn uhkaa sysätä opetuksenjärjestäjiä pois hakijoista. Missään nimessä **avustussummaa ei voi leikata vuoden 2018 tasosta, ennemmin sitä tulisi nostaa osana rahoitusjärjestelmän suurempaa uudistamista**.

3. Kerhotoiminta parantaa harrastusten saavutettavuutta

Vaikka harrastustoiminnan tukemisen tavoitteena on ollut yhdenvertaisten harrastusmahdollisuuksien takaaminen ja etenkin harrastavien tai syrjäytymisvaarassa olevien nuorten tavoittaminen, seuranta- ja arviointijärjestelmät eivät ole tuottaneet tietoa vaikuttavuudesta ja tuloksista. Poikkeuksena on ehkä juuri kouluissa järjestettävä kerhotoiminta, josta Opetushallitus on kerännyt seuranta- ja arviointitietoa: koulun kerhotoiminta on 263 opetuksenjärjestäjän mukaan (N=308; 85%) lisännyt erinomaisella tai kiitettävällä tavalla oppilaiden mahdollisuuksia tutustua erilaisiin harrastuksiin, ja 215 opetuksenjärjestäjää (70%) kertoo, että kerhotoimintaa on pystytty toteuttamaan erinomaisesti tai kiitettävästi alueilla, joissa ei juuri ole muuta harrastustoimintaa. Vain kolme opetuksen järjestäjää kertoo, että kerhoja on ollut heikosti tarjolla alueilla, joilla ei ole muitakaan harrastusmahdollisuuksia. [7]

[6] Kansainvälisiä tutkimuksia koulussa tapahtuvan harrastustoiminnan merkityksistä lapsille ja nuorille on koottu kattavasti julkaisuun Pulkkinen, Lea 2015: Innostava koulupäivä. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015:6 sivut 70-94.
http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75195/tr06.pdf?sequence=1&isAllowed=y

[7] Koulun kerhotoiminnan kehittäminen 2016 – valtionavustus: loppuselvitysten yhteenvetoa -diasarja 1.10.2018.



Kuva 1. Lasten ja nuorten harrastustoiminnan esteet ja mahdollisuudet. Kouluterveyskysely 2017.

Kouluterveyskyselyn 2017 perusteella suurimmat esteet lasten ja nuorten harrastamiselle ovat harrastusten kalleus ja pitkät etäisyydet harrastuspaikkoihin (ks. kuva 1). Kun harrastus tuotetaan kerhotoimintana, se on lapselle ja nuorelle maksutonta. Opetushallituksen kautta jaettavalla kerhotoiminnan erityisavustuksella on voinut kattaa myös lasten ja nuorten matkustamista harrastuksiin, mikä on merkittävällä tavalla mahdollistanut harrastuksia etenkin harvaan asutuilla alueilla.

II HARRASTUSTOIMINNAN RAHOITUSJÄRJESTELMÄN ONGELMIA

1. Harrastustoiminnan pirstaleinen rahoitus; harrastamisen resurssit kuluvat hallintoon

Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) tilasi vuonna 2017 selvityksen Valtionhallinnon toimenpiteistä lasten ja nuorten harrastustoiminnan edistämiseksi[8]. Selvityksestä käy ilmi, että välillisestä tai välittömästi harrastustoimintaa tuetaan vuosittain noin 250-300 miljoonalla eurolla. Vaikka rahasumma on merkittävä, se kohtaa heikosti lapsen tai nuoren. Yksinomaan OKM:n hallinnonalalla on vähintään 15 eri valtionavustusmuotoa, joihin liittyen tehdään vuosittain n. 2500 erillistä rahoituspäätöstä, joihin liittyy myös haun ja raportoinnin prosesseja. Kerhotoiminnan valtionavustus on näistä vain yksi.

[8] Selvitys valtionhallinnon toimenpiteistä lasten ja nuorten harrastustoiminnan edistämiseksi, 2017. Valtion nuorisoneuvoston julkaisuja 2018:1 http://www.liikuntaneuvosto.fi/files/571/LNH_raportti_2501.pdf

OPINKIRJO
KEHITTÄMISKESKUS

2. **Edunsaajat keskiössä lasten ja nuorten sijaan**

Vaikka resursseja on paljon, tarjottu palvelu ei kohtaa lapsen ja nuorten tarpeita ja toiveita. **Rahoitusinstrumentit kohdistuvat suurelta osin toimijaverkoston ylläpitämiseen, ja niissä on päällekkäisyyttä[9].** Tuetut harrastustoiminnan muodot ja rahoitus kohdentuvat ensisijaisesti lapsille ja nuorille, joilla on jo ennestään harrastuksia. Tuettu toiminta kohdistuu yksille ja samoille lapsille ja nuorille sellaisten lasten jäädessä harrastustoimintojen ulkopuolelle, jotka erityisesti hyötyisivät toiminnasta ja olisivat sen tarpeessa. Tällä hetkellä järjestelmä ei huomioi lapsen ja nuoren harrastustoiminnan tosiasiallisia tarpeita, koska harrastuspalveluja tuottavien etu ja toimintalogiikka on resurssijaossa ensisijainen. Ts. tapa, jolla harrastuksia tarjotaan, ei kohtaa sitä tarvetta, joka nuorilla olisi. **Järjestelmä on tuottajalähtöinen, ei asiakaslähtöinen.**

III RATKAISUEHDOTUKSIA

1. **Avustusjärjestelmä uudistettava**

Selvityksessä Valtionhallinnon toimenpiteistä lasten ja nuorten harrastustoiminnan edistämiseksi todetaan, että **erityisesti koulussa tapahtuvaa harrastamista edistävät erityisavustukset tulisi koota laajemmaksi kokonaisuudeksi**.[10] Tämän lisäksi toiminta tulisi rakenteellisesti toteuttaa siten, että lasten ja nuorten harrastustoiminnan **resurssit kohdistettaisiin sille alueelliselle toimijalle kokonaisuutenaan, joka kohtaa lasten ja nuorten ikäluokat kunnissa/alueilla** (esim. sivistystoimi).

2. **Harrastustoiminnan tavoitteeksi hyvinvoinnin lisääntyminen**

Nuorten harrastustoiveita voidaan osin kartoittaa kyselyillä, kuten kärkihankkeessa 4 on tehty. Tämä ei kuitenkaan riitä, jos harrastustoiminnan halutaan tuottavan myös maksimaalisesti hyvinvointivaikutuksia lasten ja nuorten kohderyhmässä. OKM:n selvitykseen 2015:6 kootun tutkimustiedon mukaan hyvinvointivaikutuksia voidaan lisätä, jos harrastaminen on säännöllistä ja monipuolista[11]. Monipuolisuus tarkoittaa, että harrastettavia aiheita on enemmän kuin yksi, mutta ei viittä enempää; säännöllisyys taas harrastusten toistuvuutta. **Jos halutaan, että harrastuksilla on positiivista vaikutusta oppimismotivaatioon ja koulumyönteisyyteen, harrastusten pitää olla sidoksissa kouluympäristöön.** Toiminnan tulisi olla laadukkaasti ohjattua.

3. **Yhteistyö alueellisten hyvinvointitoimijoiden välillä organisoinnin pohjaksi**

Tarvitaan myös monialaisen ammatillisen yhteisön tukea, jolla sellaisetkin nuoret, joilla ei ole omaehtoisia kiinnostuksen kohteita, eikä perheessä osata tukea nuorta harrastuksiin, saadaan imaistua mukaan harrastustoimintaan. **Tarvitaan yhteistyötä muiden alueellisten hyvinvointitoimijoiden välillä, esim. koulun oppilashuoltoryhmien ja kunnan nuoriso- ja kulttuuritoimen sitomista työhön.** Kysymys on olennaisesti hyvinvointikuntaan ja sen tehtäviin liittyvä.

[9] Lasten ja nuorten harrastustoiminnan edistäminen. OKM 2018:1, 4
[10] OKM 2018:1, 6
[11] Pulkkinen, Lea 2015: Innostava koulupäivä. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015:6 sivut 70-94. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75195/tr06.pdf?sequence=1&isAllowed=y

OPINKIRJO
KEHITTÄMISKESKUS

4. Koulut harrastustoiminnan lähipalvelukeskuksiksi

Lähtökohdaksi pitäisikin ottaa se, että kaikki lapsille ja nuorille harrastus- ja vapaa-ajanpalveluja tuottavat alueelliset viranomaiset, järjestöt ja muut toimijat (sivistys-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoimi, taiteen perusopetus, järjestöt, seurakunnat yms.), olisivat mukana kokoamassa harrastustoimintaa lähipalveluna, johon jokaisella nuorella on oikeus. Toiminnallisesti loogisinta olisi muodostaa koulusta tällainen toimintakeskus, koska koko ikäluokka on siellä saavutettavissa. Etenkin harvaan astutuilla alueilla tämä lienee ainoa tapa tavoittaa joka ikinen nuori. **Toiminta toteutettaisiin hallinnollisesti kerhotoimintana.** Tällä tavoin vastuu-, tila-, kuljetus yms. ratkaisut tulisivat huolehdituksi yhden tahon toimesta. Ratkaisu tarkoittaisi kerhotoiminnan kokonaisresurssin kasvamista uudistuksen edetessä.

5. Vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointi

Tähän mennessä harrastustoiminnan poliittinen ohjaus on lähtenyt siitä olettamasta, että toiminnan vaikutukset ja vaikuttavuus kohenee lisäämällä ja/tai monipuolistamalla rahoituslähteitä. Tavoitteiden saavuttamisen arviointi on jäänyt pintaraapaisuiksi. **Arvioinnin tulisi** olla jatkuvaa ja pitkäkestoista, ja sen tulisi **kohdentua harrastustoiminnalla haluttuihin vaikutuksiin**. Ts. jos halutaan, että harrastustoiminta parantaa lasten ja nuorten hyvinvointia, on rakennettava hyvinvointimittari. Jos halutaan harrastustoiminnan ehkäisevän syrjäytymistä, mittari on rakennettava tästä tavoitteesta käsin. Pelkät määrälliset, esim. toteutusmääriin pohjautuvat seurantaindikaattorit, eivät ole riittäviä.

6. Harrastustoiminnan ohjaus ja arviointi ammattimaiseksi

Arvioinnin tulisi olla pohjana järjestelmän ja rakenteen kehittämiselle. Soisi, että **harrastelijamaisuus jätetään harrastajille, mutta harrastustoiminnan kansallinen ohjaus olisi professionaalista**. Arviointi voitaisiin osoittaa esim. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen tehtäväksi. Poliittinen ohjaus vaatii poikkihallinnollista yhteistyöryhmää, kansallinen koordinointi sopii Opetushallituksen tehtäväksi.

Kehittämiskeskus Opinkirjo – Utvecklingscentralen Lärorik



Minna Riikka Järvinen
Toiminnanjohtaja, KT, FM, EMBA