OPINKIRJO
KEHITTÄMISKESKUS

Helsingissä 23.10.2019

Eduskunnan sivistys- ja tiedejaostolle

ASIA HE 29/2019 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020; Koulujen kerhotoiminnan kehittäminen ja rahoitus

Kehittämiskeskus Opinkirjo – Utvecklingscentralen Lärorik[1] kiittää tilaisuudesta antaa asiantuntijalausunto koulujen kerhotoiminnan kehittämisestä ja rahoituksesta osana valtion talousarvioesitystä 2020 ja lausuu seuraavaa:

LAUSUNNON KESKEINEN SISÄLTÖ JA TOIMENPIDE-EHDOTUKSET

Koulussa tapahtuvan harrastustoiminnan kehittäminen on hallitusohjelmassa keskeisellä sijalla. Talousarvioesityksesssä esitetty 5 m€ rahoitus koulussa tapahtuvaan harrastustoimintaan on täysin riittämätön ja jopa pienempi, kuin vuoden 2019 rahoitus (5,865m€).

1. **Kerho- ja harrastustoiminnan rahoitusjärjestelmä on kokonaisuudessaan uudistettava ja yhdenmukaistettava: Koulussa tapahtuvaa harrastamista edistävät OKM:n avustukset tulee koota laajemmaksi kokonaisuudeksi, jonka alueellinen hallinnointi tulee antaa kunnan ja koulujen vastuulle.**

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

3. **Huomioidaan erityistä tukea tarvitsevat nuoret: apuna ovat myös oppilashuoltoryhmät ja muut alueelliset lasten ja nuorten hyvinvoinnin ryhmät**

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

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

[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.

KEHITTÄMISKESKUS OPINKIRJO • Mariankatu 15 A 11 • 00170 Helsinki
p. 050 400 9914 • opinkirjo@opinkirjo.fi • www.opinkirjo.fi

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.

Harrastaminen on keskeisesti esillä myös Antti Rinteen hallituksen ohjelmassa, jossa todetaan seuraavasti: *Taataan jokaiselle lapselle ja nuorelle aito mahdollisuus mieluisaan harrastukseen koulupäivän yhteydessä. Luodaan Islannin mallista suomalainen toteutus. Vahvistetaan koulujen aamu- ja iltapäivätoimintaa ja sen laatua, kerhotoimintaa sekä yhteistyötä kuntien ja kolmannen sektorin toimijoiden välillä. Käynnistetään valmistelu, jonka tavoitteena on edistää maksuttomia harrastusmahdollisuuksia koulupäivän yhteydessä.*

KERHO- JA HARRASTUSTOIMINTA VALTION TALOUSARVIOESITYKSESSÄ 2020

Hallituksen talousarvioesityksessä on esitetty hallitusohjelman kirjauksen toteuttamista kohdentamalla maksuttomien harrastusmahdollisuuksien edistämiseen koulupäivän yhteydessä 5 milj. euroa (s. Y 11 ja Y71)

Harrastustoiminnan lisääminen koulun yhteydessä on myönteinen asia. Toimintamalleja tulisi lähteä rakentamaan yhdessä koulujen kanssa niiden jo olemassa olevaa toimintaa ja osaamista hyödyntäen. **Nyt esitetty resurssi ei kuitenkaan lisää koulussa tapahtuvaa harrastamista, koska se on pienempi, kuin tänä vuonna käytössä ollut 5,865 m€.**

Koulujen kerhotoiminnan tukemiseen suunnattu valtionavustus on viime vuosina laskenut merkittävästi. Vaikka eduskunta on viime vuosina tehnyt esitettyihin kerhotoiminnan rahoihin kertaluonteisia lisäyksiä, on niiden taso jäänyt vuosikymmenen alun luvuista, jolloin kerhotoiminnan tuki vaihteli 8-10 miljoonan välillä. Keväällä 2019 oli kerhotoimintaan haettavissa 5,865 m€. Nyt ns. Islannin mallia ollaan rahoittamassa jo ensi vuonna 5 milj. eurolla. Summa on täysin riittämätön niin ”perinteiseen kerhotoimintaan” kuin Islannin mallin toteutukseen.

Parhaillaan lausunnolla olevassa Valtakunnallisessa nuorisotyön ja -politiikan ohjelmassa 2020-2023 (VANUPO2020-2023) kirjoitetaan laajasti nuorten mahdollisuudesta mieluisaan harrastukseen (s. 7) sekä osaamiskeskusten painopisteissä koulujen ja oppilaitosten tärkeästä roolista yhdenvertaisten harrastusmahdollisuuksien edistämisessä (s.3) Harrastamisen kehikkoon kuuluvat myös taiteen perusopetus, liikuntaharrasteet seuroissa sekä kuntien nuoriso-, kulttuuri- ja liikuntatoimen palvelut. Näiden resursoinnista ei budjettikirja kerro, vaan ne ovat hajallaan näiden toimialojen sisällä.

Kehittämiskeskus Opinkirjo esittää, että kerho- ja harrastustoiminnan rahoitusjärjestelmä on kokonaisuudessaan uudistettava ja yhdenmukaistettava. Opetus- ja kulttuuriministeriön eri osastojen on kyettävä yhteistyöhön tavalla, joka ottaa edunsaajaksi lapsen ja nuoren. Eri rahoituskanavat on yhdistettävä tavalla, jota esitettiin OKM:n Harrastamisen strategiassa 2019:7 ja Valtion liikuntaneuvoston selvityksessä 2018:7. Samoin tavoitteena pitää olla pysyvän rahoitusratkaisun löytäminen toiminnalle, jotta sitä voidaan suunnitelmallisesti toteuttaa ja kehittää.

On myös huomattava, että harrastamisella koulussa on suotuisa vaikutus oppimistuloksiin ja koulutuksen tasa-arvoon etenkin sukupuolten näkökulmasta. Tästäkin syystä koulussa tapahtuva harrastaminen olisi syytä mallintaa laaja-alaisena asiantuntijatyönä. Se säästäisi resursseja, nykyjärjestelmä hukkaa niitä.

Seuraavassa perusteet kehittämiselle:

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].

[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.

- Toiminta ehkäisee syrjäytymistä: erityisesti oppilashuollon asiakkaina olevat lapset ja nuoret hyötyvät heitä lähelle tuoduista, usein räätälöidyistä kerhoista (kuten erilaiset kaverikerhot, moponkorjaus-, eräkerhot yms.)

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 kouluihin, pystyttäisiin siis vaikuttamaan myös kansallisiin oppimistuloksiin kansainvälisissä mittauksissa, kuten PISA:ssa.

2. Kerhotoiminnan rahoitus

Koulun kerhotoiminta, jonka rahoitus on vuonna 2019 ollut 5,865 miljoonaa euroa, on harrastustoiminnan kokonaisrahoituksessa marginaalinen: sen osuus kaikesta harrastustoiminnan tuesta on vain noin 2 %, vaikka nimenomaan koulujen kautta on mahdollista tavoittaa kaikki perusopetusiässä olevat ikäluokat kokonaisuudessaan harrastustoiminnan piiriin. Vuonna 2019 toiminnan piirissä on ollut 324 opetuksen järjestäjää, joista 304 suomen- ja 21 ruotsinkielistä. 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.

Harrastustoiminnan rahoitukset pitäisi yhdistää suuremmiksi, opetuksenjärjestäjän kannalta mielekkäiksi kokonaisuuksiksi, ja kohdentaa kunnille lasten ja nuorten määrän perusteella. Olisi paikallisesti ratkaistava seikka, miten harrastukset kouluilla järjestetään.

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 vuonna 2018 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.

Kouluterveyskyselyjen perusteella suurimmat esteet lasten ja nuorten harrastamiselle ovat harrastusten kalleus ja pitkät etäisyydet harrastuspaikkoihin. 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.

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.**

Valtion talousarvioesitys ei näytä tuovan tähän muutosta, vaan avustukset pilkkoutuvat edelleen eri kanaville OKM:n hallinnonalan sisällä. Tämä on todella valitettavaa.

III RATKAISUEHDOTUKSIA

1. Avustusjärjestelmä uudistettava

Niin selvityksessä Valtionhallinnon toimenpiteistä lasten ja nuorten harrastustoiminnan edistämiseksi kuin OKM:n Harrastamisen strategiassa[10] todetaan, että **erityisesti koulussa tapahtuvaa harrastamista edistävät erityisavustukset tulisi koota laajemmaksi**

[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
[9] Lasten ja nuorten harrastustoiminnan edistäminen. OKM 2018:1, 4
[10] OKM 2019:7

kokonaisuudeksi.[11] Tämän lisäksi toiminta tulisi rakenteellisesti toteuttaa siten, että lasten ja nuorten harrastustoiminnan **resurssit kohdistettaisiin koulun yhteydessä järjestettävän harrastustoiminnan lisäämiseen,** kuten myös Harrastamisen strategiassa toivotaan.

2. **Harrastustoiminnan tavoitteeksi hyvinvoinnin lisääntyminen**

OKM:n selvitykseen 2015:6 kootun tutkimustiedon mukaan harrastustoiminnan hyvinvointivaikutuksia voidaan lisätä, jos harrastaminen on säännöllistä ja monipuolista[12]. 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 tulee 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.** Tähän on viitattu lausunnolla olevassa VANUPO 2020-2023 -luonnoksessa.

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. Jos koulu ja rehtori vastuutettaisiin, vastuu-, tila-, kuljetus yms. ratkaisut tulisivat huolehdituksi yhden tahon toimesta.

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.

[11] OKM 2018:1, 6 ja OKM 2019:7

[12] 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

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