



UNIVERSITY OF HELSINKI



<https://helda.helsinki.fi>

Helda

Etäopetus perusopetuksen järjestämisessä

Hongisto, Pauliina

2025-03-12

Hongisto, P, Kalalahti, M & Varjo, J 2025, Etäopetus perusopetuksen järjestämisessä. Kunnallisalan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisut, Nro 124, KAKS - Kunnallisalan kehittämissäätiö. < <https://kaks.fi/julkaisut/etaopetus-perusopetuksen-jarjestamisessa/> >

<http://hdl.handle.net/10138/593998>

publishedVersion

Downloaded from Helda, University of Helsinki institutional repository.

This is an electronic reprint of the original article.

This reprint may differ from the original in pagination and typographic detail.

Please cite the original version.

TUTKIMUS

Pauliina Hongisto, Mira Kalalahti ja Janne Varjo

Etäopetus perusopetuksen järjestämisessä

Etäopetus perusopetuksen järjestämisessä

Pauliina Hongisto, Mira Kalalahti ja Janne Varjo

Etäopetus perusopetuksen järjestämisessä

KAKS – KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

Kunnallisalan kehittämissäätiön
Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 124
© Pole-Kuntatieto Oy ja kirjoittajat

Kieliasun tarkistus: Sirpa Ovaskainen

Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu 2025
ISBN 978-952-349-140-3 (nid)
ISBN 978-952-349-141-0 (pdf)
ISSN 1235-6956

Sisällys

TIIVISTELMÄ	9
Kirjoittajat	10
1 JOHDANTO	11
2 VÄESTÖNKEHITYS JA PERUSOPETUKSEN JÄRJESTÄMINEN	14
2.1 Ennakoitu väestönkehitys Suomessa	14
2.2 Väestönkehitys haastaa perusopetuksen järjestämistä	16
3 KUNNAT PERUSOPETUKSEN JÄRJESTÄJINÄ	20
3.1 Normiohjaus	20
3.2 Taloudellinen ohjaus	22
3.3 Sisältö- ja tavoiteohjaus	23
3.4 Koulutuksen arviointi	25
4 PERUSOPETUKSEN JÄRJESTÄMINEN ETÄOPETUKSENA	27
4.1 Etäopetukseen liittyvä käsitteistö ei ole vakiintunut	27
4.2 Etäopetuksen kansallinen ohjaus Suomessa	29
4.3 Koronapandemian aikaiset poikkeukselliset opetusjärjestelyt osana etäopetuskeskustelua	31
4.4 Etäopetuksen kansallinen hallinta Ruotsissa	35
4.4.1 Reaaliaikainen etäyhteydellä tapahtuva opetus: fjärrundervisning	36
4.4.2 Eriaikainen etäyhteydellä tapahtuva opetus: distansundervisning	38
4.5 Digitalisaatio ja perusopetuksen järjestäminen	39

5	MONITAPAUSTUTKIMUS TUTKIMUSSTRATEGIANA	43
5.1	Tapauskuntien valinta	43
5.1.1	Kunta 1: Suurehko kuntaliitoskunta Etelä-Suomessa	45
5.1.2	Kunta 2: Kaksikielinen saaristokunta läntisessä Suomessa	45
5.1.3	Kunta 3: Vesistöjen pirstoma, pinta-alaltaan suuri kunta Itä-Suomessa	46
5.1.4	Kunta 4: Pitkien välimatkojen kunta Lapissa saamelaiden kotiseutualueella	46
5.1.5	Kunta 5: Pinta-alaltaan pieni suuren kaupungin kehyskunta Pohjois-Suomessa	47
5.2	Haastattelujen toteutus ja aineiston analyysi	47
6	PAIKALLISIA TULKINTOJA PERUSOPETUKSEN JÄRJESTÄMISEN REUNA-EHDOISTA	50
6.1	Ennakoitu väestönkehitys ja oppilasmäärien väheneminen	50
6.2	Koulutuksen järjestämisen kansalliset reunaehdot	52
7	KEINOT JÄRJESTÄÄ PERUSOPETUSTA MUUTTUVISSA OLOSUHTEISSA	54
7.1	Kunnan vetovoimaisuus ja perusopetuksen järjestäminen osana kunnallispolitiikkaa	54
7.2	Pedagogisen osaamisen kehittäminen	56
7.3	Kuntien sisäinen ja kuntien välinen opettajaresurssin jakaminen	57
7.4	Yhdysluokkaopetus	63
7.5	Koulukuljetukset	64
7.6	Oppilaiden majoittaminen	66
8	ETÄOPETUS TUTKIMUSKUNNISSA – JÄRJESTÄMISEN TAVAT JA KUNTATOIMIJOIDEN NÄKEMYKSET	68
8.1	Etäopetuksen järjestäminen	68
8.1.1	Oman äidinkielen opetus etäopetuksena	69
8.1.2	Katsomusaineiden opetus etäopetuksena	72
8.1.3	Kielten ja valinnaisten aineiden opetus etäopetuksena	74
8.1.4	Eriyisopetus etäopetuksena	75
8.2	Etäopetuksen mahdollisuudet	75
8.2.1	Digipedagoginen osaaminen ja valmiudet	76
8.2.2	Opettajaresurssien ja osaamisen jakaminen	78

8.2.3	Koulukuljetusten rasitteiden keveneminen ja opetus poikkeustilanteissa	80
8.3	Etäopetuksen haasteet ja avoimet kysymykset	82
8.3.1	Opetukseen ja oppimiseen liittyvät haasteet	82
8.3.2	Koulutuksen ohjausjärjestelmän haasteet	87
8.3.3	Koulunpitoon liittyvät haasteet	90
9	PERUSOPETUKSEN JÄRJESTÄMISEN MAHDOLLISET TULEVAISUUDET	93
9.1	Skenaario 1: Etäopetus vahvemmin osana perusopetusta	94
9.2	Skenaario 2: Perusopetus pyritään järjestämään lähiopetuksena .	107
9.3	Skenaario 3: Etäopetus jää kuntien vastuulle	121
10	JOHTOPÄÄTÖKSET	133
10.1	Lähtökohdat ja vaihtoehdot etäopetuksen järjestämiselle .	133
10.2	Etäopetuksen olemassa olevat käytännöt, mahdollisuudet ja uhat	135
Lähteet	139

Tiivistelmä

Tutkimuksen lähtökohtana on kolme havaintoa: Ensiksi lasten määrä tulee supistumaan vuoteen 2040 mennessä suurimmassa osassa maata. Toiseksi varhaiskasvatus ja esi- ja perusopetus ovat subjektiivisia oikeuksia, joista säädetään lailla ja joiden tulee toteutua yhdenvertaisesti. Kolmanneksi tästä yhtälöstä seuraa vääjäämättä tarve herättää julkista keskustelua tavoista, joilla perusopetusta jatkossa järjestetään.

Tutkimuksessa kuvataan viisi erilaista kuntaa käsittävän monitapaustutkimuksen avulla, millaisia haasteita erityyppiset kunnat ovat kohdanneet perusopetuksen järjestämisessä, miten kunnat ovat pyrkineet vastaamaan erilaisiin paikallisiin haasteisiin ja millaisia keinoja kunnissa on toistaiseksi otettu käyttöön järjestettäessä perusopetusta etäyhteyksien välityksellä. Lopuksi tarkastellaan, millaisena perusopetuksen järjestämisen tulevaisuus nähdään sivistystoimialalla.

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että etäopetusmenetelmät ovat käytössä erityisesti perusopetusta täydentävän oman äidinkielen, katsomusaineiden, vieraiden kielten ja valinnaisten aineiden opetuksessa. Raportissa kuvataan, miten etäopetus asemoituu vaihtoehdoksi opettajien tai oppilaiden liikuttamiselle koulujen välillä tai äärimmäisissä tapauksissa jopa oppilaiden majoittamiselle.

Raportin lopuksi esitellään kolme skenaariota perusopetuksen mahdollisista tulevaisuuksista haastateltujen asiantuntijoiden tulkitsemana. Kokonaisuutena ne antavat kuvan perusopetuksen sekä etäopetuksen mahdollisista kehityssuunnista – ja niihin kytketyistä mahdollisuuksista ja uhista. Näiden mahdollisuuksien ja uhkien toteutuminen jää viime kädessä kansallisella ja paikallisella tasoilla toteutettujen koulutuspolitiikkojen kysymyksiksi.

Kirjoittajat

Tutkimus on toteutettu Helsingin yliopiston Koulutussosiologian ja -politiikan tutkimusryhmässä (KUPOLI). Tutkimuksen on rahoittanut Kunnallisanalan kehittämissäätiö. Raportin ovat kirjoittaneet seuraavat Helsingin ja Jyväskylän yliopistojen EDUCA-lippulaivan monipaikkaisen koulutuspolitiikan tutkimusteeman tutkijat:

Pauliina Hongisto työskentelee väitöskirjatutkijana Helsingin yliopiston kasvatustieteellisessä tiedekunnassa Koulutussosiologian ja -politiikan tutkimusryhmässä (KUPOLI). Hänen väitöskirjansa käsittelee etäopetuksen roolia osana perusopetuksen järjestämisen paikallisia toteutustapoja väestönmuutoksen kontekstissa. Hongisto on työskennellyt aikaisemmin opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittamassa tutkimushankkeessa Väestönmuutoksen vaikutukset varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetuksen järjestämiseen. Hän on myös ollut kirjoittamassa *Lasten kuulemisen käsikirjaa* (Salovaara ym., 2024).

Mira Kalalahti toimii apulaisprofessorina Jyväskylän yliopiston Opettajankoulutuslaitoksella, jossa hän johtaa ohjausalan koulutus- ja tutkimusyksikköä. Hän on kasvatussosiologi, joka tarkastelee erityisesti peruskoulua ja siinä ilmenevää yhteiskunnallisuutta. Kalalahti on tutkinut useissa hankkeissa koulutusmahdollisuuksien tasa-arvoa, paikallista koulutuspolitiikkaa ja elinikäistä ohjausta. Tällä hetkellä hän viimeistelee opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittamaa tutkimushanketta Perusopetuksen järjestäminen erilaistuvissa kunnissa.

Janne Varjo työskentelee koulutussosiologian professorina Helsingin yliopiston Koulutussosiologian ja -politiikan tutkimusryhmässä (KUPOLI). Väitöskirjansa *Kilpailukykyvaltion koululainsäädännön rakentuminen – Suomen eduskunta ja 1990-luvun koulutuspoliittinen käänne* (Varjo, 2007) jälkeen hän on työskennellyt kahdeksassa tutkimushankkeessa, joista viidessä vastuullisena tutkijana, viimeisimpänä opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittama Väestönmuutoksen vaikutukset varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetuksen järjestämiseen. Varjon tutkimusaiheet liittyvät koulutukselliseen tasa-arvoon ja koulutuksen hallintaan, ja tutkimuskohteiden kirjo vaihtelee kansallisvaltioista yhteiskuntaluokkiin ja kunnista etnisiin ryhmiin.

1 Johdanto

Tässä raportissa tarkastellaan perusopetuksen järjestämistä tulevaisuudessa sekä siihen liittyvää kunnallista päätöksentekoa ja poliittista keskustelua erityisesti etäopetuksen näkökulmasta väestönmuutoksen kontekstissa. Etäopetus ei ole ainoastaan esimerkiksi yhteiskunnan digitalisaation tai koronapandemian mukanaan tuoma ilmiö. Sitä on toteutettu ennen verkko-oppimisympäristöjen kehittymistä myös muiden viestintäkanavien kautta. Kirjekurssit olivat pitkään vaihtoehto kasvokkaiselle opetukselle: Suomessa Kansanvalistusseuran Kirjeopiston toiminta alkoi jo vuonna 1920 (Kansanvalistus-seura, s.a.).

Väestönkehitys tulee vaikuttamaan merkittävästi perusopetuksen järjestämiseen tulevaisuudessa lasten määrän vähetessä ja kouluverkon harvetessa suuressa osassa Suomea (Aro ym., 2023; Kyösti ym., 2023). Kuntaliitokset ja uudet hyvinvointialueet ovat muuttaneet merkittävästi kuntien toimintakenttää, ja sivistystoimesta on kehittynyt aikaisempaa merkittävämpi kunnallinen toimiala esimerkiksi päätösvallalla tai budjetilla mitattuna (Varjo, 2017).

Yhtäältä kouluverkon harventuessa vähenevän väestön kunnissa opiskelumahdollisuudet siirtyvät yhä kauemmaksi lasten ja nuorten kotipaikoilta. Kasvatavat välimatkat lisäävät koulutuksellista eriarvoisuutta: syrjäseutujen lasten ja nuorten koulutusmahdollisuudet supistuvat, koulupäivät pitenevät ja koulutus- ja työuraa koskevat valinnat kytkeytyvät entistä tiukemmin huoltajien erilaisiin resursseihin. (Armila ym., 2017.)

Toisaalta Suomessa on myös kasvukeskuksia, joissa lasten määrän odotetaan tulevaisuudessa kasvavan ja kouluverkkoa voi olla tarpeen laajentaa. Väestönmuutoksen vaikutukset perusopetuksen järjestämiseen vaihtelevat alueellisesti, eivätkä samat haasteet koske kaikkia opetuksen järjestäjiä. Kunnat ovat keskenään hyvin erilaisissa tilanteissa paitsi väestönkehityksen, myös esimerkiksi maantieteellisten olosuhteiden ja taloudellisten resursien osalta. Tarve löytää ratkaisuja olosuhteiltaan erilaisten kuntien perus-

opetuksen järjestämistä koskeviin haasteisiin on lähitulevaisuudessa merkittävä asia niin kansallisissa kuin myös kunnallisissa koulutuspolitiikoissa.

Etäopetus on noussut merkittäväksi teemaksi osana laajempaa demografista murrosta sekä perusopetuksen saatavuutta ja saavutettavuutta koskevaa julkista keskustelua. Koronapandemia ja sen aikana perusopetuksessa väliaikaisesti käytössä olleet poikkeukselliset opetusjärjestelyt, joiden aikana opetusta annettiin etäyhteydellä, ovat vilkastuttaneen aiheen ympärillä käytävää keskustelua.

Suomessa onkin toteutettu useita korona-ajan etäopetukseen liittyviä tutkimuksia, selvityksiä ja arviointeja (ks. esim. Lerkkanen ym., 2023; Orell ym., 2022; Invest, 2020). Sen sijaan korona-ajan ulkopuolella käytetyistä etäopetusjärjestelyistä sekä koulutuksen järjestäjien näkemyksistä etäyhteyksien potentiaalista tulevaisuuden perusopetuksessa on Suomen kontekstissa niukasti tutkittua tietoa – huolimatta siitä, että etäopetus on nostettu muiden ratkaisujen rinnalle perusopetuksen järjestämisen haasteisiin vastaamisessa (ks. esim. Bernelius & Huilla, 2021; Rökköläinen ym., 2022; Myllymäki ym., 2024).

Tutkimuksessa kuvataan viisi erilaista kuntaa käsittävän monitapaustutkimuksen avulla, millaisia haasteita erityyppiset kunnat ovat kohdanneet perusopetuksen järjestämisessä, miten kunnat ovat pyrkineet vastaamaan erilaisiin paikallisiin haasteisiin ja millaisia keinoja kunnissa on toistaiseksi otettu käyttöön järjestettäessä perusopetusta etäyhteyksien välityksellä. Lopuksi tarkastellaan, millaisena perusopetuksen järjestämisen tulevaisuus nähdään sivistystoimialalla.

Tutkimuksen tavoitteena on tuoda esiin kunnallisten toimijoiden näkemyksiä paikallisten olosuhteiden vaikutuksista perusopetuksen järjestämiseen sekä tarkastella erilaisia käytössä olevia tai kuviteltavissa olevia koulutuksen järjestämisen tapoja kuntien muuttuvissa toimintaympäristöissä. Lisäksi tutkimuksella kartoitetaan etäopetuksen tilannekuvaa perusopetuksessa sekä analysoidaan etäopetukseen liittyviä mahdollisuuksia ja haasteita kunnallisten asiantuntijoiden kuvaamana.

Tutkimuskysymyksemme ovat:

1. Millaisia tapoja kunnilla on järjestää perusopetusta lasten määrän vähentyessä? Mitkä ovat perusopetuksen mahdollisuudet, haasteet, avoimet kysymykset ja tulevaisuus koulutuksen järjestäjien näkökulmasta?
2. Millaisia näkemyksiä koulutuksen järjestäjillä on etäopetuksesta osana perusopetuksen järjestämistä? Mitkä ovat etäopetuksen mahdollisuudet, haasteet, avoimet kysymykset ja tulevaisuus perusopetuksessa koulutuksen järjestäjien näkökulmasta?

2 Väestönkehitys ja perusopetuksen järjestäminen

Oppilasmäärän kehitys määrittää perusopetuksen palvelutarvetta, minkä vuoksi ennakoitavissa oleva väestönkehitys on keskeisessä asemassa kuntien perusopetusta koskevassa päätöksenteossa. Tässä luvussa tarkastellaan aikaisemman tutkimuksen pohjalta ennakoitua väestönkehitystä ja sen vaikutuksia perusopetuksen järjestämiseen.

2.1 Ennakoitu väestönkehitys Suomessa

Väestönkehitys muodostuu kansallisella tasolla *luonnollisesta väestönlisäyksestä* eli syntyneiden ja kuolleiden määrän erotuksesta, *kuntien välisestä nettomuutosta maan sisällä* eli tulo- ja lähtömuuton välisestä erotuksesta sekä *nettomaahanmuutosta* eli erotuksesta maahan- ja maastamuuton välillä. Kaikilla näillä tekijöillä on merkittäviä, osittain päällekkäisiä vaikutuksia sekä alue- ja väestörakenteeseen että lasten ikäryhmän kehitykseen. Suomen väestörakenteen keskeiset kysymykset liittyvät nyt ja lähitulevaisuudessa vähäiseen syntyvyyteen, työikäisen väestön määrän vähenemiseen, väestön ikääntymiseen, työ- ja koulutusperustaisen maahanmuuton määrään sekä maan sisäisen ja kansainvälisen muuttoliikkeen aiheuttamaan eriytymis- ja erilaistumiskehitykseen. (Aro ym., 2023; Kyösti ym., 2023.)

Osana *Väestönmuutoksen vaikutukset varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetuksen järjestämiseen* -tutkimushanketta Aluekehittämisen konsultti-toimisto MDI:n väestöennusteen (Aro ym., 2023; Kyösti ym., 2023) mukaan Suomen väkiluku kasvaa 27 000 henkilöllä (0,5 %) vuosina 2021–2040. Väestön määrä kasvaa maltillisesti vielä 2020-luvulla, mutta kääntyy laskuun 2030-luvun aikana. Suomen väestöä kasvattavat ennusteessa vain ja ainoastaan ulkomailta saadut muuttovoitot, sillä nykyisillä vähäisen syntyvyyden luvuilla kuolleiden määrä on merkittävästi syntyneiden määrää suurempi.

Kuntatasolla väkiluku kasvaa MDI:n ennusteen (Aro ym., 2023; Kyösti ym., 2023) mukaan vain noin joka viidennessä kunnassa. Noin joka kolmannessa kunnassa väestön ennakoidaan vähenevän yli 20 prosentilla. Kasvavat alueet ovat pääasiassa yliopistokaupunkeja ja niiden lähetyillä olevia kehyskuntia. Suurin määrällinen kasvu vuosina 2021–2040 kohdistuisi ennusteen mukaan pääkaupunkiseudulle. Väestö supistuisi suhteellisesti eniten pienemmissä seutukaupungeissa ja syrjäisissä, maaseutumaisissa kunnissa. Kuitenkin myös yliopistottomien keskisuurten ja suurten kaupunkien väestö vähenisi merkittävästi. Suurten kaupunkiseutujen väestönkasvun logiikka muuttuu lähitulevaisuudessa: 2000-luvulla suurten kaupunkien väestöä ovat kasvattaneet ensisijaisesti muualta maasta saadut muuttovoitot, mutta etenkin 2030-luvulla maahanmuutosta tulee ensisijainen suurten kaupunkien väestönlisäystä kasvattava tekijä. Tämän seurauksena vieraskielinen¹ väestö kasvaa huomattavasti suurimmilla kaupunkiseuduilla.

Suomen ennakoitu väestönkehitys kuntatasolla on 2020- ja 2030-luvuilla seurausta pitkän ajanjakson aluerakenteen ja väestönkehityksen muutoksista, jotka liittyvät samalla koko suomalaisen yhteiskunnan rakenteellisiin muutoksiin. Suomen aluetason väestönkehitys on poikkeuksellisen jyrkästi eriytynyttä verrattuna muihin Pohjoismaihin, joissa kasvua tapahtuu huomattavasti laajemmilla maantieteellisillä alueilla kuin Suomessa. Esimerkiksi muissa Pohjoismaissa ei ole yhtään kuntaa, jossa väestö supistuisi viidenneksellä vuoteen 2040 mennessä. Suomen muita Pohjoismaita heikompi ennakoitu väestönkehitys liittyy pienempään syntyvyyteen, iäkkäämpään ikärakenteeseen ja vähäisempään maahanmuuttoon. (Aro ym., 2023; Kyösti ym., 2023.)

MDI:n väestöennusteen (Aro ym., 2023; Kyösti ym., 2023) mukaan 7–12-vuotiaiden määrän ennakoidaan vähenevän 65 750 henkilöllä (–17,7 %) vuosina 2021–2028. Kuntatasolla tarkasteltuna vain 12 kunnassa alakouluikäisten ikäluokka kasvaisi, mutta näissäkin kunnissa kasvu olisi vähäistä ja sidoksissa satunnaisvaihteluun. Alakouluikäisten negatiivinen väestönkehitys

¹ Henkilö on vieraskielinen, jos hänen käyttökielensä on jokin muu kuin suomi, ruotsi tai saame. Vieraskielisyys ei välttämättä kerro henkilön kansalaisuudesta, vaikka merkittävä osa vieraskielisistä ei ole Suomen kansalaisia. Termi "vieraskielinen" on nähty myös toiseuttavana. Useamman äidinkielen ilmoittaminen väestötietojärjestelmään ei ole mahdollista, minkä vuoksi monikielisyys jää piiloon (Suuriniemi ym., 2021).

perustuu 2010-luvun syntyvyyden huomattavaan supistumiseen. Koska syntyvyys on vähentynyt käytännössä koko maassa kaikilla alueilla, 2020-luvun aikana alakouluun siirtyy vuosi vuodelta yhä pienempiä ikäluokkia.

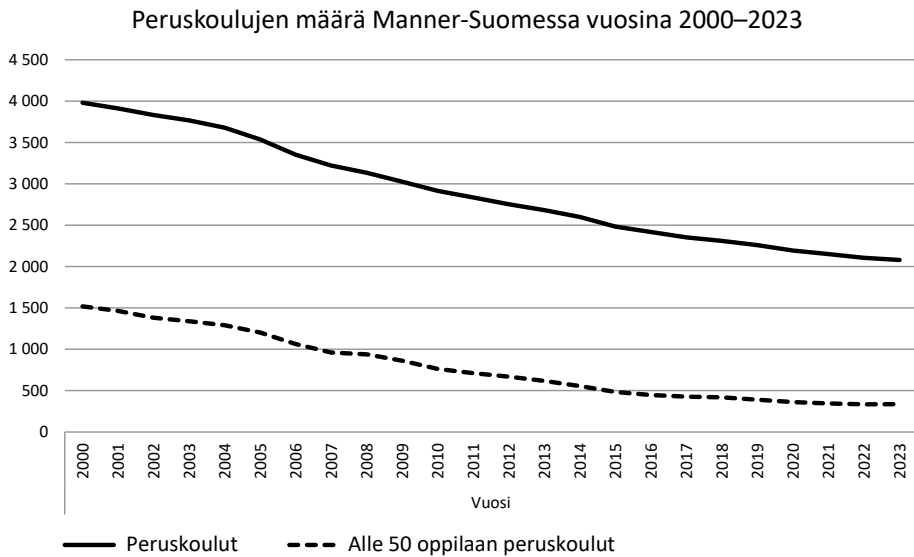
Suomen väestönkasvu perustui 2010-luvulla täysin ulkomailta saatuihin muuttovoittoihin. Maahanmuuton keskeinen merkitys väestönkehitykselle on kuitenkin suhteellisen tuore ilmiö, jota kuvaa vieraskielisen väestön kehitys Suomessa: vuonna 1990 Suomessa asui vain 25 000 vieraskielistä henkilöä mutta vuonna 2021 jo 460 000. Maahanmuutto onkin ensisijainen vieraskielistä väestöä kasvattava tekijä Suomessa, mutta nuoren ikärakenteen ansiosta myös luonnollinen väestönlisäys kasvattaa vieraskielistä väestöä huomattavasti. Vieraskielisten ryhmässä syntyneiden määrä on suuri ja kuolleiden määrä toistaiseksi marginaalinen; vieraskielisten lasten määrä kasvaakin maltillisesti jopa ilman ulkomailta tulevaa muuttovoittoa.

Maahanmuutto ja vieraskielinen väestö jakautuvat hyvin epätasaisesti Suomen sisällä. Kaikki maakunnat saavat muuttovoittoa nettomaahanmuutosta, mutta maahanmuuttajien jatkomuutot maan sisällä ovat erittäin keskittymishakuisia: vieraskielisestä väestöstä saavat muuttovoittoa vain Uusimaa ja Varsinais-Suomi. MDI:n väestöennusteen (Aro ym., 2023; Kyösti ym., 2023) perusteella alueelliset erot vieraskielisen väestön osuudessa tulevat olemaan jatkossakin suuria.

2.2 Väestönkehitys haastaa perusopetuksen järjestämistä

Edellä kuvatut alueelliset muutokset väestörakenteessa eriyttävät kuntien kehitystä ja vaikuttavat merkittävästi opetuksen järjestämiseen sekä kouluverkkoon (Aro ym., 2023; Kyösti ym., 2023; Nyssölä & Kumpulainen, 2020). Väestönkehitys ja siihen kiinnittyvät muut yhteiskunnalliset ongelmat haastavat käsityksen tasa-arvoisesta ja tasalaatuisesta kansallisesta perusopetuksesta, jossa kaikille oppilaille taataan yhtäläiset oikeudet osallistua laadukkaaseen perusopetukseen asuinpaikasta riippumatta. Aikaisemmissa tutkimuksissa on paikannettu useita väestönmuutokseen ja kouluverkon harvenemiseen kiinnittyviä perusopetuksen järjestämisen haasteita (esim. Aro ym., 2023; Kyösti ym., 2023).

Väestönkehityksestä johtuvat koulujen sulkemiset ovat tyypillisesti runsaasti paikallista keskustelua nostattava ilmiö. Peruskoulujen määrä on vähentynyt Suomessa lähes puoleen vuoden 2000 tasosta. Pienten, alle 50 oppilaan peruskoulujen määrä on vähentynyt suhteessa voimakkaimmin kaikkiin peruskouluihin verrattuna. Lähes 80 prosenttia pienistä, alle 50 oppilaan oppilaitoksista on suljettu 2000-luvun aikana (ks. kuvio 1).



Kuvio 1. Peruskoulujen määrä Manner-Suomessa vuosina 2000–2023. (Vipunen, 2024.)

Koulujen sulkemisen katsotaan toisinaan käynnistävän itseään ruokkivan negatiivisen aluekehityksen kierteen tai vähintäänkin vauhdittavan sitä, jolloin väestön väheneminen kylän tai kunnan alueella kiihtyy ja paikalliset julkiset palvelut vähenevät. Aluekehityksen ja elinvoiman lisäksi varsinkin pienten kyläkoulujen merkitys saattaa kulminoitua myös paikallisen yhteisön sosiaalisten kohtaamisten mahdollistamiseen, paikallisen identiteetin rakentumiseen sekä symbolisiin merkityksiin, jolloin koulun sulkemista saatetaan pitää kuoliniskuna myös paikalliselle sosiaaliselle elämälle (Autti & Hyry-Beihammer, 2014). Suoria koulujen sulkemisen lyhyen tai pitkän aikavälin paikallisia sosiaalisia, taloudellisia tai demografisia vaikutuksia on

haastavaa osoittaa monen tekijän vaikuttaessa alueelliseen elinvoimaan (Aro ym., 2022).

Väestönkehityksen ja perusopetuksen järjestämisen välinen yhteys jakaa käsityksiä kunnissa. *Väestönmuutoksen vaikutukset varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen järjestämiseen* -tutkimushankkeen tulosten mukaan sivistystoimialan viranhaltijoiden näkemykset vaihtelivat huomattavasti siitä, minkälainen kouluverkon (koulujen sijainti ja koko suhteessa lapsimäärään) tulisi olla. Lapsimääriltään vähenevissä kunnissa kouluverkon supistamistarpeesta oli havaittavissa kaksi vastakkaista näkemystä: Ensimmäisessä ääripäässä kestäväenä nähtiin pienten yksiköiden säilyttäminen lähikouluperiaatteen mukaisesti myös syrjäisemmillä asuinalueilla ja pienet ryhmä- tai luokkakoot lapsen edun mukaisena, mutta myös kokonaistaloudellisesti kestävämpänä. Toisessa ääripäässä koettiin parhaaksi se, että panostetaan isompiin yksiköihin, jolloin suuremmat resurssit mahdollistavat laadukkaamman ja monipuolisemman opetuksen sekä lasten mahdollisuuden sosiaalistua ikäistensä kanssa. Kasvavissa kunnissa oli yhdenmukaisempia näkemyksiä siitä, että suuret yhtenäiskoulut ja muunnettavissa olevat tilaratkaisut vastaavat tulevaa tarvetta. (Kyösti ym., 2023.)

Vaihtoehtona kouluverkkoselvitykselle ja mahdolliselle koulun sulkemiselle opetuksessa lapsimäärän väheneminen voi johtaa erilaisiin yhdysluokkaratkaisuihin. Usein pienemmissä kouluissa käytössä olevan kahden vuosiluokan muodostaman yhdysluokan sijaan voi olla tarpeen yhdistää useampia vuosiluokkia samaan yhdysluokkaan. Olosuhteissa, joissa etäisyydet ovat pitkiä, on pohdittu myös mahdollisuutta yhdistää kouluja. Käytännössä pitkät välimatkat johtavat kuitenkin tilanteeseen, jossa opetusyksiköitä on oltava tietyissä paikoissa, vaikka oppilasmäärät pienenisivät. Muuten kuljetusmatkat ylittävät perusopetuslaissa säädetyt matka-aikarajat. Osa kunnista on siis tilanteessa, jossa kouluverkon muuttaminen ei ole mahdollista. Kouluissa on tehty myös hallinnollisia muutoksia ja esimerkiksi yhdistetty rehtorien tehtäviä pienten koulujen kesken. (Kyösti ym., 2023.)

Väestönkehitys voi aiheuttaa myös painetta koulukuljetusten uudelleenarviointiin, erityisesti saaristo- ja maaseutualueilla. Kansallisen koulutuksen arviointikeskus Karvin tarkastelun mukaan saaristo- ja maaseutukuntien oppilaista 40 prosenttia tarvitsi koulukuljetuksen. Pisin yhdensuuntainen koulumatka oli yli puolessa kunnista 25–40 kilometriä. Tarkastelluista

kunnista 23 prosenttia arvioi koulukuljetusta tarvitsevien määrän lisääntyneen. Tämä on samanaikaisesti kasvattanut koulukuljetusten kustannuksia. (Räkköläinen ym., 2022.)

Merkittävin koulukuljetusten vaikutus kohdistuu lasten ja nuorten vapaaajan viettoon ja harrastamiseen sekä itsenäisen liikkumisen mahdollisuuksiin. Koulukyytejä käyttävien oppilaiden on miltei mahdoton osallistua tarjottuihin harrastusmahdollisuuksiin koulun jälkeen. Koulukuljetusten tehokkaaseen kilpailutukseen kunnissa on vaikeaa yhdistää lapsen etua. Kunnissa kouluverkon kehittämistoimien tai muutosten vaikutuksia arvioidaan kuitenkin vähän, eikä lapsivaikutusten arviointi ole vakiintunut osaksi kuntien toimintaa. Karvin tarkastelemista kunnista lähes 45 prosenttia ei ollut tehnyt lainkaan lapsivaikutusten arviointia suunniteltaessa ja kehitettäessä kunnan palveluita. (Räkköläinen ym., 2022.)

3 Kunnat perusopetuksen järjestäjinä

Kunnat ovat pääasiallinen ja merkittävin perusopetuksen järjestäjä Suomessa. Päätökset esimerkiksi koulujen määrästä ja sijainnista, opettajien palkkauksesta sekä valinnaisten kielten tarjonnasta ovat kuntien vastuulla. (Varjo & Kalalahti, 2022.) Keskus- ja paikallishallinnon välinen suhde on muuttunut Suomessa 1980-luvun puolivälistä alkaen: valtion ohjaus on supistunut ja kuntien itsehallinto vastaavasti lisääntynyt hallinnon hajautusideologian mukaisesti. Normatiivisten toimenpiteiden tasolla siirtyminen uudenlaiseen, aikaisempaa hajautetumpaan peruskoulun ohjausjärjestelmään tapahtui 1990-luvun kuluessa uuden perusopetuslain (L 628/1998), laskentaperusteisen valtionosuusjärjestelmän (L 705/1992) sekä aikaisempaa väljempien opetussuunnitelmien perusteiden (OPH, 1994) myötä.

Tässä luvussa kuvaamme valtion ja kuntien välistä ohjaussuhdetta. Esittelemme välineet eli *ohjausmekanismit* (Lundgren, 1977, 1990; Varjo & Kalalahti 2022), joilla valtio pystyy ohjaamaan kuntien toimintaa näiden toimiessa perusopetuksen järjestäjinä.

3.1 Normiohjaus

Lundgrenin (1977, 1990) mallissa *normiohjaus* – perinteisin ja velvoittavin julkisten palveluiden ohjausmuoto – sisältää ne lait, asetukset, määräykset ja ohjeet, joilla julkinen hallinto varmistaa esimerkiksi peruskoulutuksen kaltaisten, subjektiivisina oikeuksina tarjottujen palveluiden yhdenmukaisuuden toteutumista maan eri osissa. Yksityiskohtainen normiohjaus on ollut erityisesti tyypillistä Esping-Andersenin (1990) kuvaamien toisen maailmansodan jälkeisten hyvinvointiregiimien rakennuskaudelle. 1980-luvulta alkaen hallinnon desentralisaation ja deregulaation kehityslinjat ovat puolestaan

merkinneet valtion viranomaisten norminanto-oikeuden vähenemistä sekä lainsäädännön koontamista ja yhdenmukaistamista.

1990-luvun lopulla oppilaitosmuotoihin perustuva runsas ja hajanainen lainsäädäntö korvattiin koulutuksen tavoitteisiin ja sisältöihin perustuvalla aikaisempaa suppeammalla ja keskitetyimmällä lainsäädännöllä (Varjo, 2007). Vuoden 1999 alusta voimaan tullut perusopetuslaki (L 628/1998) on vaikuttanut merkittävästi kuntien mahdollisuuksiin toimia koulutuksen järjestäjinä.

Jokaisella kunnalla on velvollisuus järjestää kaikille sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille lapsille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta (L 628/1998, 4 §). Perusopetuslaisa todetaan seuraavasti: ”Opetuksen tulee edistää sivistystä ja tasa-arvoisuutta yhteiskunnassa sekä oppilaiden edellytyksiä osallistua koulutukseen ja muutoin kehittää itseään elämänsä aikana. Opetuksen tavoitteena on lisäksi turvata riittävä yhdenvertaisuus koulutuksessa koko maan alueella.” (L 628/1998, 2 §) Lisäksi opetuksen suunnittelussa, järjestämisessä ja sitä koskevassa päätöksenteossa on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu (L 628/1998, 3a §).

Kunta osoittaa jokaiselle oppilaalle lähikoulun tai muun soveltuvan opetuspaikan. Perusopetuslain (L 628/1998, 6 §) mukaan opetus tulee järjestää siten, että oppilaiden koulumatkat ovat mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä. Lisäksi oppilaan työmäärä ”saa olla enintään sellainen, että hänelle koulunkäyntiin, koulumatkoihin ja kotitehtäviin käytettävä aika huomioon ottaen jää riittävästi aikaa lepoon, virkistykseen ja harrastuksiin” (L 628/1998, 24 §). Jos koulumatkan pituus on perusopetuksen oppilaalla yli viisi kilometriä, opetuksen järjestäjän on järjestettävä oppilaalle maksuton koulukuljetus. Oppilaat ovat oikeutettuja kuljetukseen myös silloin, jos matkan katsotaan muodostuvan oppilaalle ”liian vaikeaksi, rasittavaksi tai vaaralliseksi” oppilaan ikään nähden tai muiden olosuhteiden vuoksi (L 628/1998, 32 §). Opetuksen järjestäjä voi tarvittaessa pyytää asiantuntijalausunnon esimerkiksi lääkäriltä, psykologilta, riistanhoitoyhdistyksen edustajalta tai poliisiviranomaiselta arvioidessaan oppilaan matkan vaikeutta, rasittavuutta tai vaarallisuutta (OPH, 2021).

Oppilaalle järjestettävä päivittäinen edestakainen koulumatka saa kestää odotuksineen alle 13-vuotiailla enintään kaksi ja puoli tuntia. Lukuvuoden alkaessa 13 vuotta täyttäneillä oppilailla matkan maksimikestoksi on määri-

telty kolme tuntia. Opetuksen järjestäjän tulee huolehtia koulupäivän jälkeen koulukuljetusta odottavien oppilaiden valvonnasta, ja heille on järjestettävä mahdollisuus ohjattuun toimintaan. Koulukuljetuksessa oppilas on kunnan tai kuljetuksen järjestäjän vastuulla. Maksuttoman kuljetuksen vaihtoehtona voidaan myöntää ”riittävä avustus” oppilaan kuljettamista tai saattamista varten (L 628/1998, 32 §; OPH, 2021). Mikäli oppilaan koulumatkaa ei ole mahdollista järjestää edellä kuvatulla tavalla, on opetuksen järjestäjän tarjottava oppilaalle majoitus ja täysihoito. Majoitetut oppilaat ovat oikeutettuja maksuttomiin matkoihin kodin ja majoituspaikan välillä viikonloppujen sekä koulun lomien alkaessa ja päättyessä (L 628/1998, 33 §).

Sääntelyn väljentyessä kunnille avautunut mahdollisuus muokata itsenäisesti kouluverkkojaan on merkinnyt erityisesti pienten koulujen laajamittaista lakkauttamista, ja Suomessa on 1990-luvun lamavuosista lähtien lakkautettu keskimäärin 80 peruskoulua vuodessa. Pienten lakkautettujen koulujen tilalle on paikoitellen rakennettu suuria, vuosiluokat 1–9 käsittäviä yhtenäiskouluja. (Kumpulainen, 2014; VM, 2020.)

3.2 Taloudellinen ohjaus

Lundgrenin (1977) jäsenyyksen mukainen koulutuksen toinen ohjausmekanismi eli *taloudellinen ohjaus* muuttui merkittävästi 1990-luvun alkupuolella. Vuoden 1993 valtionosuusjärjestelmä (L 705/1992) on entisen tehtäväkohtaisen ja kustannusperusteisen järjestelmän sijasta laskennallinen. Uudistusta perusteltiin tarpeella antaa kunnalle mahdollisuus suunnata voimavaroja tarkoituksenmukaisesti tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Uudistus edellytti myös kuntien entistä vapaampaa resurssien käyttöä estävien normien purkamista, ja säädöksistä poistettiin määräyksiä, jotka edellyttivät valtionosuuksien käyttämistä tiettyyn tarkoitukseen. (Kalalahti & Varjo, 2020; Varjo, 2007.)

Koulutukseen käytettävien resurssien kokonaisuutta Suomessa voidaan luonnehtia kohtuulliseksi. Koulutuksen opiskelijakohtaiset kustannukset ovat Suomessa OECD-maiden keskiarvojen yläpuolella, mutta Pohjoismaista alhaisimmat. Tilastojen mukaan kehitys aikavälillä 2012–2017 on tosin ollut muihin OECD-maihin verrattuna poikkeuksellisesti laskusuuntainen (keskimäärin 1,5 % vuodessa), vaikka opiskelijamäärät ovat pysyneet lähes

muuttumattomina. (OECD 2020a; 2020b.) Esi- ja perusopetuksen kustannukset ovat kuitenkin olleet hienoisessa nousussa vuosien 2010–2022 aikana (SVT, 2024). Kunnallisella tasolla yksikköhintojen kautta toimivaan valtionosuusjärjestelmään siirtyminen on eriyttänyt taloudellisia mahdollisuuksia järjestää perusopetusta. Valtiovarainministeriön (VM, 2020) selvitys osoittaa, miten perusopetuksen oppilaskohtaiset kustannukset ovat korkeimmillaan alle 2 000 asukkaan kunnissa ja pienimmillään 20 000–40 000 asukkaan kunnissa. Suurten kaupunkien kustannuksia saattaa kasvattaa esimerkiksi painotettuun opetukseen ja kielitarjontaan panostaminen ja pienten kuntien kustannuksia puolestaan pitkistä etäisyyksistä johtuva koulukuljetusten tarve.

Perusopetuksen järjestämisen käytännöt poikkeavat merkittävästi toisistaan eri puolilla maata eriytyneiden taloudellisten mahdollisuuksien vuoksi. Maakunnittain tarkasteltuna keskimääräinen opetusryhmäkoko vaihtelee 1–2-luokilla enimmillään 4,8 oppilaan verran (valtakunnallinen keskiarvo 18,3). Suurimmat opetusryhmät olivat keskimääräisesti Uudenmaan maakunnassa (20,0) ja pienimmät Keski-Pohjanmaan maakunnassa (15,2). Harvaan asutuilla alueilla opetusryhmien keskimääräinen koko on pienempi verrattuna tiheästi asuttuihin alueisiin. Vuonna 2019 keskimääräisesti suurimmat opetusryhmät olivat kaupunkimaisissa kunnissa (19,7) ja pienimmät maaseutumaisissa kunnissa (14,1). (VM, 2020.)

Tarjottujen opetustuntien määrä on toinen mittari, jonka avulla voidaan arvioida taloudellisista reunaehdoista johtuvaa eriytymistä. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen selvitys (Pitkänen ym., 2017) toteaa, että perusopetuksen järjestäjille tehdyn kyselyn perusteella voidaan päätellä, että erot koulutuksen järjestämisessä ja opetuksen tarjonnassa ovat lisääntymässä. Kun tarkastellaan kehitystä lukuvuodesta 2010–2011 lukuvuoteen 2015–2016, viidesosa järjestäjistä oli vähentänyt perusopetuksen aikana annettavan opetuksen määrää. Lukuvuonna 2016–2017 minimimäärän opetusta tarjonneiden koulutuksen järjestäjien osuus oli yhdeksän prosenttia.

3.3 Sisältö- ja tavoiteohjaus

Kolmanneksi Lundgrenin (1977) mukaan opetussuunnitelmat ovat osa ideologista ohjausta, jota toteutetaan koulutuksen *tavoitteiden ja sisältöjen* avulla. Suomessa Opetushallitus valmistelee valtioneuvoston antaman tuntijaon

pohjalta opetussuunnitelmien perusteet, jotka puolestaan ohjaavat koulutuksen järjestäjien ja oppilaitosten opetussuunnitelmien laatimista.

Valtakunnallisten perusteiden yksityiskohtaisuuden aste on vaihdellut. Esimerkiksi peruskoulun opetussuunnitelman perusteet vuodelta 1970 olivat hyvin yksityiskohtaiset, mutta vuonna 1994 voimaan tulleet perusteet lähinnä asettivat keskeiset tavoitteet ja sisällöt ilman yksityiskohtaisia määrittelyjä opetettavan aineksen sisällöstä (Kalalahti & Varjo, 2020; Juva ym., 2009; Varjo, 2007).

1990-luvun alkupuolella valinnaisuuden lisäämisellä katsottiin olevan merkittäviä positiivisia vaikutuksia. Valtakunnallinen lahjakkuusreservi tulisi otettua entistä tehokkaammin käyttöön, koska ”oppilaat valitsevat todennäköisesti sellaisia aineita, joihin tuntevat kiinnostusta tai olettavat menestyvänsä niissä”. Samalla mahdollisuudet yleisen koulutustason nostamiseen paranisivat, koska aikaisempaa laajempi valinnanvapaus ”auttaa oppilaita suhtautumaan nykyistä myönteisemmin opiskelua kohtaan ja ponnistelemaan mielekkääksi koetun opiskelutavoitteen saavuttamiseksi” (OPM, 1992, s. 23).

Vuonna 1994 voimaan tulleiden opetussuunnitelman perusteiden valmistelua varten perustettu tuntijakotyöryhmä otti työskentelynsä lähtökohdaksi sekä kunnan, koulun että oppilaan valinnanmahdollisuuksien lisäämisen:

”Opetussuunnitelmien laatimisprosessista päättyessään kunta voi käyttää valinnaisuutta paikallisten tai alueellisten erityistarpeiden, kuten kieliolosuhteiden, elinkeinorakenteen tai elinkeinoelämän muiden vaatimusten edellyttämällä tavalla. Kunta voi myös jättää valinnaisuuden rajaamista koskevan päätösvallan tai osan siitä koululle, joka voi siten luoda omaleimaisen profiilin suuntautumalla tiettyjen opetuspiirteiden tai aihealueiden korostamiseen.” (OPM, 1992, s. 22–23.)

Nykyisin tuntijakoasetuksessa määritellään perusopetuksen vähimmäistuntimäärä. Opetuksen järjestäjät päättävät itse, miten opetus lain puitteissa järjestetään. Perusopetuksen tuntimäärä vaihtelee kunnittain johtuen esimerkiksi tarjotuista kielivaihtoehdoista. Myös kunnan sisällä saattaa olla vaihtelua koulujen välillä, koska esimerkiksi painotetun opetuksen kouluisa tuntimäärä voi olla suurempi. (VM, 2020.)

3.4 Koulutuksen arviointi

Hallinnon hajautuskehityksen ja sääntelyn väljentämisen yhteisvaikutus on kasvattanut koulutusta koskevan arviointitiedon keräämisen, analysoinnin ja julkaisemisen merkitystä. Lundgrenin (1990) mukaan koulutuksen *laadun- arvioinnista* on muodostunut 1980-luvulta alkaen koulutuksen neljäs ohjausmekanismi – valtiovalta hallinnoi perusopetuksen järjestäjiä lainsäädännön, valtionosuuksien ja opetussuunnitelman perusteiden lisäksi myös arviointitiedon avulla.

Lane (2000) kuvaa yleistä arvioinnin esiinnostusta 1990-luvulla *ex ante*- ja *ex post* -mallien avulla. Yleiseurooppalainen siirtymä *ex ante*stä kohti *ex post* -ohjausta on merkinnyt painopisteen siirtymistä etukäteisestä suunnittelusta jälkikäteiseen arviointiin. Samalla toiminnan tavoitteiden saavuttamista on alettu painottaa enemmän kuin sitä, millä keinoilla niihin pyritään. Näin ollen toiminnan yksityiskohtainen ohjaus on tullut tarpeettomaksi, koska pelkkä tulosten ja vaikutusten seuraaminen riittää. (Kalalahti & Varjo, 2020; Varjo, 2007.)

Arviointituloksiin perustuva informaatio-ohjaus on luonteeltaan ei-sitovaa, eikä siihen sisälly pakkoa tai aineellisten resurssien poistamiseen liittyviä rangaistuksia. Informaatio-ohjauksen muotoja ovat esimerkiksi tutkimus- ja rekisteritiedot, toimintaa mittaavat indikaattorit sekä vertais- ja arviointitieto. Informaatio-ohjaus voi olla kuvailevaa, vertailevaa ja hyviä käytäntöjä välittävää. Informaatio-ohjaus määrittelee faktatiedon ohella hyvää ja toivottavaa sekä huonoa ja epätoivottavaa toimintaa, mutta ei sinänsä sido kohteitaan noudattamaan näitä suosituksia. Oppaat, suositukset, tiedotteet, lainsäädännön soveltamiseen liittyvä tieto sekä kehittämissuunnitelmat ja ohjelmat ovat esimerkkejä informaatio-ohjauksen välineistä, samoin erilaiset tilastot ja tutkimusraportit.

Perusopetuslaki (L 628/1998) velvoittaa koulutuksen järjestäjät arvioimaan antamaansa koulutusta ja sen vaikuttavuutta sekä osallistumaan ulkopuoliseen toimintansa arviointiin. Koulutuksen järjestäjät voivat itse valita arviointimenetelmänsä sekä arvioinnin kohteet. Suomalaista koulutuksen arviointia paikallisella tasolla on kuvattu 2000-luvulla monin paikoin suunnittelemattomaksi ja epäohjelmamukaiseksi eikä riittävän monipuoliseksi tai läpinäkyväksi (Varjo ym., 2016). Esimerkiksi Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen selvitys perusopetuksen ja lukiokoulutuksen itsearviointi-

ja laadunhallintakäytänteistä vuosilta 2015–2016 osoittaa, ettei läheskään kaikilla koulutuksen järjestäjillä ole toimivaa itsearviointijärjestelmää eikä systemaattista arviointikulttuuria laadunhallinnan osana (Karvi, 2017).

Suomeen onkin muodostunut 1990-luvulla huomattavasti kansainvälisestä valtavirrasta poikkeava perusopetuksen laadunarvioinnin malli, joka koostuu neljästä julkilausumattomasta periaatteesta: (1) Laadunarvioinnin tarkoitus on tuottaa tietoa ensisijaisesti kouluhallinnolle kansallisella, kunnallisella ja koulun tasolla ja muille intressiryhmille (esim. oppilaille ja heidän vanhemmilleen, medialle) vain toissijaisesti. (2) Laadunarvioinnin tarkoitus on kehittää koulutusta, ei kontrolloida, sanktioida tai allokoida resursseja sen mukaisesti. (3) Otopohjainen oppimistulosten tutkimus laadunvarmistuksena riittää, eikä koko ikäluokan pakollisia kansallisia testejä tarvita. (4) Koulukohtaisille paremmuuslistoille ei ole perusteita eikä tarvetta. (Varjo ym., 2016.)

Lukuisat otospohjaiset tutkimukset ovat osoittaneet, että nuorten oppimistulokset ovat yleisesti heikentyneet Suomessa. Vaikka alueiden väliset erot oppimistuloksissa ovat olleet PISA-tutkimusten perusteella Suomessa pieniä, on PISA-tulosten vaihtelu pääkaupunkiseudulla muita alueita suurempaa (Leino ym., 2019a). Tämän voidaan tulkita heijastavan kaupunginosien sekä koulujen välistä eriytymistä, jota tapahtuu suurissa kaupungeissa (Sepänen ym., 2015). Tämän lisäksi oppilaiden sosioekonomisen taustan vaikutus oppimistuloksiin on voimistunut viimeaikaisessa PISA-tutkimuksessa (Leino ym., 2019a).

4 Perusopetuksen järjestäminen etäopetuksena

Tässä luvussa kuvaamme etäopetuksen reunaehtoja ja käytäntöjä. Tarkastelemme aluksi etäopetukseen liittyvää käsitteistöä sekä etäopetuksen järjestämisen kansallista ohjausta. Tämän jälkeen kuvaamme etäopetuksen järjestämistä koronapandemian aikana sekä esittelemme, miten etäopetusta säädellään Ruotsissa. Luvun lopuksi pohdimme viimeaikaista perusopetuksen digitalisaatiokehitystä ja sen merkitystä etäopetuksen järjestämisen näkökulmasta.

4.1 Etäopetukseen liittyvä käsitteistö ei ole vakiintunut

Etäyhteyksiä voidaan käyttää opetuksessa monella eri tavalla. Erilaisia etäopetuksen järjestämisen tapoja tai menetelmiä kuvaavat termit eivät ole vakiintuneita, ja käsitteistöä käytetään eri yhteyksissä eri tavoin. Olemme tämän tutkimushankkeen aikana saaneet huomata, että käsitteistön sekavuus hankaloittaa etäopetuksesta käytävää keskustelua. Mistä oikeastaan puhumme, kun puhumme etäopetuksesta? Käsitteiden yhtenäinen määrittely esimerkiksi lainsäädännössä tai opetussuunnitelman perusteissa olisi tarpeellista, jotta etäopetuksesta voitaisiin jatkossa käydä keskustelua sujuvammin eri toimijoiden välillä.

Jossain määrin yleistynyt mutta toistaiseksi ainakin paikallisella tasolla havaintojemme mukaan ilmeisen vakiintumaton jaottelu on käyttää käsitteitä etäopetus ja etäyhteyksiä hyödyntävä opetus erottamaan toisistaan kaksi erityyppistä opetuksen järjestämisen tapaa (ks. esim. Larpa, 2023; Polvinen, 2023). Tässä jaottelussa *etäopetuksella* tarkoitetaan tilannetta, jossa oppilas opiskelee kotona tai muussa valitsemassaan paikassa ja opetusta annetaan fyysisesti eri paikasta etäyhteyden välityksellä. *Etäyhteyksiä hyödyntävä*

opetus puolestaan viittaa tilanteeseen, jossa oppilas on koulussa tai muussa hänelle osoitetussa opetuksen järjestämispaikassa ja saa sinne etäyhteydellä opetusta esimerkiksi toisesta koulusta. Etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa koulu järjestää oppilaiden valvonnan.

Mielestämme käsitettä *etäopetus* ei pitäisi varata tarkoittamaan vain korona-ajalta tuttua etäopetusta, jossa oppilas opiskelee tyypillisesti kotonaan, sillä yleiskielessä *etäopetus* esiintyy usein kattoterminä kaikenlaiselle etäyhteyden välityksellä tapahtuvalle opetukselle. Käsitteiden määrittely yllä mainitulla tavalla tarkoittaisi, että aina *etäopetuksesta* puhuttaessa puhuttaisiin sellaisesta tavasta järjestää opetusta, joka ei tämänhetkisen lainsäädännön puitteissa ole oppivelvollisuusikäisten perusopetuksessa edes mahdollista.

Tässä tutkimuksessa käsitettä *etäopetus* käytetään kuvaamaan yleisesti sellaista opetusta, jossa opetuksesta vastaava opettaja ja oppilas eivät ole fyysisesti samassa tilassa ja opetuksessa hyödynnetään tieto- ja viestintäteknikkaa (ks. Nummenmaa, 2012, s. 20). Näkemyksemme mukaan käsite *etäopetus* ei ota tarkemmin kantaa siihen, millaisin järjestelyin etäopetus on toteutettu, minkä vuoksi käytämme käsitettä nimenomaan sateenvarjo- tai kattoterminä kaikenlaiselle etäopetukselle. Kun puhumme etäopetuksesta, jossa oppilas opiskelee kotona tai muussa valitsemassaan paikassa, käytämme käsitettä *paikkaan sitomaton etäopetus* (ks. taulukko 1). Kun taas puhumme etäopetuksesta, joka vaatii oppilaan läsnäoloa koulussa tai muussa opetuksen järjestämispaikassa, käytämme käsitettä *paikkasidonnainen etäopetus*. Määrittelymme perustuu etäopetuksen tilalliseen ulottuvuuteen. Erityyppiä etäopetuksen toteuttamisen tapoja on määritelty myös ajallisen ulottuvuuden kautta sen mukaan, onko opetus reaaliaikaista vai tapahtuuko opiskelu

Taulukko 1.

Etäopetuksen järjestämisen ajalliset ja paikalliset ulottuvuudet.

	Paikkasidonnainen etäopetus	Paikkaan sitomaton etäopetus
Reaaliaikainen etäopetus	Oppilaat ovat koulussa ja osallistuvat reaaliaikaiseen etäopetukseen.	Oppilaat ovat kotona ja osallistuvat reaaliaikaiseen etäopetukseen.
Eriaikainen etäopetus	Oppilaat ovat koulussa ja opiskelevat ennakkoon tehtyjen materiaalien (esim. videotallenteet) avulla.	Oppilaat ovat kotona ja opiskelevat ennakkoon tehtyjen materiaalien (esim. videotallenteet) avulla.

verkossa omaan tahtiin ilman aikasidonnaisuutta tai jonkin löyhemmän aikaraamin (esim. opetusperiodi) puitteissa (ks. Skollag 800/2010, 1 kap. 3 §; Helsingin kaupunki, 2024).

Mikäli opetus tapahtuu vain osittain etänä muiden opetusmuotojen rinnalla, voidaan puhua myös *monimuoto-opetuksesta* (Lakio, 1992; Nummenmaa, 2012). *Hybridiopetuksella* puolestaan tarkoitetaan yleensä tilannetta, jossa lähi- ja etäopetusta toteutetaan samanaikaisesti siten, että osa oppilaisista on opettajan kanssa fyysisesti samassa tilassa ja osa osallistuu opetukseen reaaliaikaisesti etäyhteyden välityksellä (Vuorio ym., 2021, s. 15). Edellä mainittujen käsitteiden lisäksi on olemassa joukko muita jonkinlaiseen verkon välityksellä tapahtuvaan opetukseen viittaavia termejä, joita käytetään usein myös etäopetuksesta puhuttaessa, mutta joiden määritelmät vaihtelevat tilannekohtaisesti. Tällaisia termejä ovat esimerkiksi verkko-opetus, digitaalinen opetus ja virtuaaliopetus.

4.2 Etäopetuksen kansallinen ohjaus Suomessa

Suomen perustuslain (L 731/1999) 16 §:ssä säädetään jokaisen oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen, julkisen vallan velvollisuudesta taata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada muuta kuin perusopetusta ja kehittää itseään sekä tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudesta. Perustavimmanlaatuisia näistä oikeuksista ovat oikeus koulutukseen, oikeus päästä oppilaitokseen, oikeus saada koulutusta ja eräät koulutukseen liittyvät sosiaaliset oikeudet. Nämä oikeudet on taattu Suomen lainsäädännössä perusopetuksessa sekä lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa joko yksilön oikeuksina tai julkiselle vallalle asetettuina velvollisuuksina. Oppivelvollisuuskoulutuksessa nämä ovat erityisen korostuneita. Oppilaan oikeuteen saada opetusta liittyy toisaalta hänen velvollisuutensa osallistua opetukseen. (Tuori, 2011.)

Lainsäädännön lähtökohta on, että Suomessa perusopetus järjestetään lapsille lähiopetuksena. Perusopetuslaki ei tunnista etäopetusta opetuksen järjestämisen muotona oppivelvollisuusikäisten perusopetuksessa. Sen sijaan aikuisten perusopetus voidaan perusopetuslain 46 §:n nojalla järjestää osittain tai kokonaan etäopetuksena (L 628/1998). Koronapandemia-aikana perusopetuslain 20 a § poikkeuksellisista opetusjärjestelyistä oli väli-

aikaisesti voimassa lukuvuoden 2021–2022 aikana (Finlex, 2021). Pykälä mahdollisti poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin – käytännössä etäopetukseen – siirtymisen opetuksen järjestäjän päätöksellä enintään kuukaudeksi kerrallaan, mikäli opetusta ei koronatilanteen vuoksi voitu järjestää turvallisesti lähiopetuksena. Pykälän voimassaolo päättyi 31.7.2022, eikä paikkaan sitomattomaan etäopetukseen siirtyminen ole tämän jälkeen ollut perusopetuksessa mahdollista. Poikkeuksena ovat tilanteet, joissa lapsen osallistuminen lähiopetukseen estyy esimerkiksi hänen terveydentilaansa liittyvistä syistä. Tällöin oppilaalle voidaan tehdä yksilökohtainen päätös poikkeuksellisista opetusjärjestelyistä (L 628/1998, 18 §; OPH, 2022a).

Etäopetusta ei mainita erikseen perusopetuslaissa muutoin kuin aikuisten perusopetuksen osalta. Tämä on aiheuttanut kunnissa epätietoisuutta siitä, miten lakia tulisi tulkita ja mikä on lasten ja nuorten perusopetuksessa mahdollista ja sallittua etäopetuksen osalta. Keskustelu mahdollisesta tarpeesta tarkentaa perusopetuslakia etäopetuksen osalta on vilkastunut erityisesti koronapandemian aikana sekä sen jälkeen (ks. esim. LA 12/2024; Myllymäki ym., 2024; Sjöström ym., 2020).

Pandemia-ajan poikkeusolojen aikaisen paikkaan sitomattoman etäopetuksen järjestäminen ei ole perusopetuksessa mahdollista, sillä muualla kuin oppilaalle osoitetussa opetuksen järjestämispaikassa toteutettu opetus ei täytä laissa tai Perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteissa määriteltyjä perusopetuksen kriteereitä. Oppilaalla on muun muassa oikeus turvalliseen oppimisympäristöön (L 628/1998, 29 §) sekä maksuttomaan ateriaan (L 628/1998, 31 §). Oppilaan tulee saada oppilaanohjausta ja riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuentarpeen ilmetessä (L 628/1998, 30 §) sekä oppilashuoltoa (L 1287/2013). Lisäksi perusopetuksella on yhteisöllisiä ja kasvatuksellisia tehtäviä (L 628/1998, 2 §; OPH, 2014), joita ei ole mahdollista toteuttaa paikkaan sitomattomana etäopetuksena. Perusopetuksessa etäopetusta on kuitenkin mahdollista järjestää siten, että oppilaat ovat fyysisesti koulussa ja opetusta annetaan etäyhteydellä esimerkiksi toisesta koulusta (Larpa, 2023; Polvinen, 2023). Tällaisessa paikkasidonnaisessa etäopetuksessa opetuksen järjestäjän on mahdollista toteuttaa Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaista opetusta ja lain määrittämät reunaehdot täyttävää koulunpitoa. Oppivelvollisuusikäisten perusopetus on siis aina järjestettävä lähiopetusta vastaavin periaattein.

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteista (OPH, 2014) löytyy noin puolen sivun mittainen teksti etäyhteyksiä hyödyntävästä opetuksesta eli paikkasidonnaisesta etäopetuksesta. Tämä normi on ainoa konkreettinen koulutuksen järjestäjiä ohjeistava kirjaus etäopetuksesta, jota on niin ikään moitittu reunaehdoiltaan epäselväksi (ks. esim. Myllymäki ym., 2024). Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaan etäyhteyden kautta tapahtuvalla opetuksella ”edistetään oppilaiden yhdenvertaisia mahdollisuuksia monipuoliseen ja laadukkaaseen perusopetukseen koulun koosta ja sijainnista riippumatta”. Etäyhteyksiä hyödyntämällä voidaan Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaan täydentää opetusta sekä tarjota monipuolisia opiskelumahdollisuuksia eri oppiaineisiin. Etenkin harvemmin opiskeltujen kielten, uskontojen ja valinnaisten aineiden opetusta voidaan tukea etäyhteyksillä. Lisäksi Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa todetaan, että etäyhteyksien avulla voidaan vastata oppilaiden yksilöllisiin tarpeisiin (OPH, 2014, s. 39).

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa todetaan: ”Hallitus arvioi etäopetuksen hyödyntämisen mahdollisuuksia nykyistä laajemmin perusopetuksessa tarkkarajaisesti säädettyinä esimerkiksi valinnaisten kielten opetuksessa” (VN, 2023, s. 84). Kirjauksen voidaan katsoa jättävän tulkinnanvaraa, mitä etäopetuksella tässä tarkalleen ottaen tarkoitetaan. Etäopetuksen hyödyntämisen ”nykyistä laajempien” mahdollisuuksien selvittämisen voisi kuitenkin tulkita viittaavan siihen, että etäopetusta koskevaa lainsäädäntöä ja ohjausta mahdollisesti tarkastellaan, ja jo nykyisen lainsäädännön puitteissa toteutettavissa olevan etäopetuksen rinnalle voisi mahdollistua myös muunlaisia etäopetuksen järjestämisen tapoja.

4.3 Koronapandemian aikaiset poikkeukselliset opetusjärjestelyt osana etäopetuskeskustelua

Koronapandemia toi etäyhteydet nopeasti osaksi koululaisten ja heidän perheidensä arkea. Pandemia-ajan poikkeukselliset opetusjärjestelyt tekivät uudella tavalla näkyväksi etäopetuksen mahdollisuudet eri koulutusasteilla ja vilkastuttivat keskustelua etäopetuksen mahdollisuuksista opetuksessa myös pandemian jälkeisessä ajassa. Perusopetuksen osalta etäopetuksen nykyistä laajempaa hyödyntämistä on pohdittu erityisesti opetuksen saatavuuden

ja saavutettavuuden haasteiden näkökulmasta (Bernelius & Huilla, 2021; Myllymäki ym., 2024; Nyyssölä & Kumpulainen, 2020, s. 45; Rökköläinen ym., 2022). Toisaalta etäajan tiedetään tuoneen mukanaan myös uusia oppimiseen ja lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyviä ongelmia sekä kärjistyneen jo olemassa olevia rakenteellisia haasteita. Pandemian aikana kertyneet opit ovat oleellinen osa yleistä keskustelua siitä, miten etäyhteyksiä voidaan tulevaisuudessa hyödyntää opetuksessa kestäväällä tavalla. Tutkimustieto poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden vaikutuksista on tärkeää tuoda osaksi opetuksen suunnittelua ja kehittämistä. Samalla on huomioitava, etteivät korona-ajalta tutut laajamittaiset poikkeukselliset opetusjärjestelyt ole ainoa tapa toteuttaa etäopetusta.

Suomessa laajamittaiseen etäopetukseen siirryttiin pandemian vuoksi 18. päivänä maaliskuuta 2020, kun käyttöön otettiin lukuisia yhteiskunnan eri toimialoille kohdistuvia rajoitustoimenpiteitä koronavirustartuntojen leviämisen hidastamiseksi, väestön suojaamiseksi ja yhteiskunnan toimintakyvyn turvaamiseksi. Kaksi päivää aikaisemmin hallitus oli todennut yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, että maassa vallitsevat koronapandemian vuoksi poikkeusolot, ja valmiuslaki astui voimaan (VN, 2020a). Etäopetuksella pyrittiin turvaamaan opetuksen jatkuminen pandemian aikana. Rajoitustoimien ollessa voimassa lähiovetusta voitiin kuitenkin järjestää erityisen tuen päätöksen saaneille perusopetuksen oppilaille sekä niille 1–3-luokkien oppilaille, joiden huoltajat työskentelivät yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisillä aloilla (VN, 2020b). Myöhemmin maaliskuussa ohjeistusta tarkennettiin siten, että kaikki 1–3-luokkien oppilaat voivat osallistua lähiovetukseen, joskin etäopetusta suositeltiin edelleen (VN, 2020c). Poikkeuksellisten opetusjärjestelyjen aikana alle kymmenen prosenttia perusopetuksen oppilaista osallistui lähiovetukseen (Varanka ym., 2022, s. 48).

Perusopetuksessa ensimmäinen laajamittainen etäopetusjakso kesti noin kaksi kuukautta. Toinen laajempi kolmen viikon mittainen etäopetusjakso oli keväällä 2021, kun hallitus suositteli kaikkien tautitilanteen kiihtymis- ja leviämisvaiheessa olevien alueiden perusopetuksen 7–9-luokkien sekä toisen asteen siirtymistä etäopetukseen (Varanka ym., 2022, s. 48). Muutoin lukuvuonna 2020–2021 kouluissa voitiin siirtyä väliaikaisesti voimassa olleen perusopetuslain 20 a §:n nojalla lähiovetuksesta etäopetukseen enintään

kuukaudeksi kerrallaan alueellisen tautitilanteen mukaan tai paikallisesti korona-altistusten tai tartuntojen vuoksi (Panula ym., 2023, s. 5). Perusopetuslain 20 a § poikkeuksellisista opetusjärjestelyistä oli voimassa 1.8.2021–31.7.2022 (Finlex, 2021). Tämän jälkeen perusopetuksessa paikkaan sitomattomaan etäopetukseen siirtyminen opetuksen järjestäjän päätöksellä ei ole ollut mahdollista.

Ahtiainen ym. (2021a) mukaan korona-ajan perusopetuksen etäopetuskäytännöissä oli vaihtelua sekä koulujen välillä että luokka-asteittain. Eroja oli esimerkiksi reaaliaikaisen läsnäoloa vaativan opetuksen määrässä, lukujärjestyksen noudattamisessa ja opetuksen vuorovaikutteisuudessa. Lukujärjestyksen mukaisten oppituntien sijaan oppilaille saatettiin toimittaa kotiin tehtäviä. Näin tapahtui useammin alakouluissa kuin yläkouluisa. Vähäisempi opetuksen vuorovaikutteisuus ja etäopetuskäytänteiden puutteellinen järjestelmällisyys lisäsivät oppilaiden huoltajien kuormittuneisuuden kokemuksia. Huoltajat joutuivat ottamaan lastensa koulunkäynnin tukemisessa suuremman roolin, mikäli opetus ei ollut vuorovaikutteista eikä siinä noudatettu säännöllisiä rakenteita. Lukujärjestyksestä poikkeavat opetuskäytännöt olivat myös yhteydessä oppilaiden kokeman stressin lisääntymiseen (Ahtiainen ym., 2021a). Kotoa saadun tuen merkitys oppilaan pärjäämisessä korostui pandemia-aikana ja aiheutti eriarvoisuutta oppilaiden välillä (Goman ym., 2021).

Poikkeusolojen aikana lasten ja nuorten yksinäisyyden kokemukset voimistuvat. Pelastakaa Lapset ry:n *Lapsen ääni 2020* -kyselyyn vastanneista 13–17-vuotiaista nuorista 55 prosenttia koki olleensa poikkeusolojen aikana aiempaa yksinäisempiä (Pelastakaa Lapset ry, 2020). Ahtiainen ym. (2021a) kyselyyn vastanneista helsinkiläisistä oppilaista tytöistä yli 60 prosenttia ja pojista 40 prosenttia koki itsensä yksinäiseksi poikkeusolojen aikana. Lähiopetukseen palaamisen jälkeen vastaavat osuudet olivat tytöillä 45 ja pojilla 23 prosenttia. Tämä havainnollistaa myös monissa aikaisemmissa tutkimuksissa alleviivattua koulun yhteisöllisen ja sosiaalisen ulottuvuuden merkityksellisyyttä (ks. esim. Nyyssölä & Kumpulainen, 2020; Paju, 2011; Salovaara ym., 2023), joskin on huomioitava myös poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden kanssa samanaikaisesti voimassa olleiden harrastustoimintaan ja muuhun vapaa-aikaan kohdistuneiden rajoitusten mahdollinen vaikutus yksinäisyyden kokemuksiin. Lapset ja nuoret ovat kuitenkin tuoneet

tutkimuksissa myös itse esiin, että etäopetuksen yksi negatiivisista puolista oli se, ettei päässyt tapaamaan kavereita koulussa (esim. Räcköläinen ym., 2022, s. 91; Salovaara ym., 2023, s. 61–62). Jotkut sosiaaliset kohtaamiset voivat kuitenkin olla oppilaalle myös vahingollisia, sillä sosiaalisiin tilanteisiin liittyy kouluissa myös kiusaamista. Kouluterveyskyselyn mukaan perusopetuksen 4.- ja 5.-luokkalaisista noin kahdeksaa prosenttia ja 8.- ja 9.-luokkalaisista hieman yli kahdeksaa prosenttia on kiusattu vähintään keran viikossa (THL, 2024). Ennen etäopetukseen siirtymistä toistuvasti kiusatuksi tulleet oppilaat raportoivat kiusaamisen vähentyneen etäopetusjakson aikana (Invest 2020). Kouluterveyskyselyn tulokset osoittavat myös nuorten ahdistus- ja masennusoireilun lisääntyneen ja huolen omasta mielialastaan kasvaneen vuoden 2019 jälkeen (THL, 2024). Oppilaiden ja perheiden lisäksi myös opettajien kuormitus lisääntyi poikkeuksellisten opetusjärjestelyjen aikana (OAJ, 2020).

Koronapandemian aikaisen etäopetusjakson on todettu aiheuttaneen oppimistulosten laskua ja lisänneen oppimisvajetta (esim. Hammerstein ym., 2021; Lerkkanen ym., 2023; OAJ, 2020). Lisäksi oppimisen haasteiden arveltiin kasautuneen erityisesti muille kuin suomen- ja ruotsinkielisille sekä tehostetun ja erityisen tuen päätöksen saaneille oppilaille ja oppimisen tuen järjestämisessä havaittiin haasteita (esim. Goman ym., 2021; OAJ, 2020). Etäopetukseen soveltuvan digitaalisen infrastruktuurin (laitteet, ohjelmit, yhteydet) suuri vaihtelu paitsi koulujen ja alueiden, myös yksittäisten oppilaiden välillä eriarvoisti oppimisen mahdollisuuksia (Ahtiainen ym., 2021a; Goman ym., 2021; OAJ, 2020; Vuorio ym., 2021).

Suomalaisoppilaiden kokemukset pandemia-ajan etäopetuksesta olivat muihin OECD-maihin verrattuna kaikkein myönteisimpiä (Hiltunen ym., 2023, s. 111–112), joskin oppilaiden kokemukset oppimisesta vaikuttavat olevan hyvin jakautuneita. Ahtiainen ym. (2021b) tutkimuksen mukaan keskimäärin noin 40 prosenttia perusopetuksen oppilaista koki oppineensa etäopetuksessa saman verran kuin lähiopetuksessa. Yhtä suuri osuus, 40 prosenttia, koki oppineensa etäopetuksessa vähemmän ja 20 prosenttia enemmän kuin lähiopetuksessa. Oppimistulokset ja oppimisen kokemukset vaihtelivat myös oppiaineiden (esim. Lerkkanen ym., 2023; Orell ym., 2022; Invest 2020) sekä ikäryhmien (esim. Tomasik ym., 2020; Wyse ym., 2020) välillä.

Tutkimusten tulokset osoittavat, että pandemia-ajan poikkeuksellisilla opetusjärjestelyillä on ollut huomattavia vaikutuksia tasa-arvoisen oppimisen mahdollisuuksiin, oppimistuloksiin, oppimisen tuen saatavuuteen sekä lasten, perheiden ja opetushenkilöstön hyvinvointiin. Tutkimustiedon valossa on selvää, että koulussa tapahtuvan opetuksen täysimittainen korvaaminen pääosin oppilaiden kodeissa vaihtelevin tavoin toteutetulla etäopetuksella ei täyttänyt pandemia-aikana perusopetuksen opetuksellista, kasvatuksellista ja yhteisöllistä tehtävää. Tutkimustulokset kriisiajan äkillisen etäopetussiirtymän vaikutuksista eivät kuitenkaan ole rinnastettavissa kaikkien etäopetukseen, sillä etäopetusta voidaan toteuttaa usealla eri tavalla. Korona-ajan opetusjärjestelyt olivat todellakin poikkeuksellisia; suurin osa lapsista ja nuorista kävi koulua kotoa käsin kahden kuukauden ajan ja luokkatovereita ja opettajia oli mahdollista tavata vain virtuaalisesti. Etäopetukseen siirryttiin parin päivän varoitusajalla, ja opettajien oli muutettava lähiopetukseksi suunniteltu opetus lennosta etäopetukseksi. Sekä opettajat että oppilaat joutuivat ottamaan haltuun nopeasti uusia digitaalisia järjestelmiä. Pandemia katkaisi opetustilanteiden lisäksi myös muun koulunpitoon kuuluvan oppilaiden kasvokkaisen kohtaamisen, kuten oppilashuollon. Lisäksi keskeistä on, että pandemia-aikana lasten sosiaalinen elämä kaventui myös koulun ulkopuolella, kun harrastustoimintaan ja vapaa-aikaan kohdistui erilaisia rajoitustoimenpiteitä. Tulevaisuuden perusopetuksen kannalta on keskeistä selvittää, mitkä ovat ne tavat hyödyntää etäopetusta, jotka eivät vaaranna oppilaiden hyvinvointia, sosiaalista elämää tai oikeutta saada laadukasta perusopetusta.

4.4 Etäopetuksen kansallinen hallinta Ruotsissa

Viimeaikaisessa julkisessa keskustelussa Suomen etäopetuslainsäädännöstä – tai sen puutteesta – esiin nostetaan usein Ruotsissa hiljattain tehdyt lainsäädännön uudistukset. Vuoden 2020 elokuussa Ruotsin koululakia (Skollag 800/2010) muutettiin siten, että laki on mahdollistanut etäopetuksen laajemman käytön perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa syyslukukaudesta 2021 alkaen. Samanaikaisesti myös perusopetuksen ulkoistamisen mahdollisuuksia lisättiin siten, että opetuksen järjestäjä voi tehdä sopimuksen ulkopuolisen tahon kanssa opetuksen tai muiden koulutuksen järjestäjän vastuulla

olevien tehtävien hoitamisesta. Lakimuutoksen taustalla oli erityisesti harvaan asuttuja alueita vaivaava pula kelpoisista opettajista sekä haasteet ylläpitää monipuolista oppiainevalikoimaa tai tarjota oppilaiden oman äidinkielen opetusta. Lisäksi tunnistettiin tarve selkeyttää etäopetuksen järjestämisen ohjeistusta niiden oppilaiden osalta, joilla on erilaisista syistä johtuen vaikeuksia osallistua kouluopetukseen (SOU, 2017, s. 24).

Ruotsissa etäopetusmuodoissa eritellään käsitteellisesti ja lainsäädännöllisesti synkroninen ja asynkroninen etäopetus. Reaaliaikaisesta eli synkronisesta etäyhteydellä tapahtuvasta opetuksesta käytetään käsitettä *fjärrundervisning*. Eriaikaisesta eli asynkronisesta etäopetuksesta puhuttaessa käytetään käsitettä *distansundervisning*. Seuraavaksi kuvaamme käsitteiden määritelmät sekä kumpaakin opetuksen järjestämisen tapaa koskevan lainsäädännön lyhyesti keskittyen erityisesti perusopetukseen.

4.4.1 Reaaliaikainen etäyhteydellä tapahtuva opetus: *fjärrundervisning*

Ruotsin koululain määritelmän mukaan *fjärrundervisning* on vuorovaikutteista tieto- ja viestintätekniikan avulla toteutettua opetusta, jossa oppilaat ja opettaja ovat erillään *tilallisesti, mutta eivät ajallisesti* (Skollag 800/2010, 1 kap. 3 §). Kyse on siis synkronisesta eli reaaliaikaisesta paikkasidonnaisesta etäyhteydellä tapahtuvasta opetuksesta. *Fjärrundervisning* toteutetaan aina koulun tiloissa. Perusopetuksessa jokaiselle etäopetusryhmälle tulee osoittaa oma ohjaaja, joka on paikalla oppilaiden kanssa fyysisesti samassa tilassa. Myös lukiossa vaaditaan ohjaajan läsnäoloa, mutta ei välttämättä koko oppitunnin ajan, jolloin yksi ohjaaja voi valvoa useampaa ryhmää samanaikaisesti. Ohjaajan on oltava ”tehtävään soveltuva henkilö”, mutta ohjaajalle ei ole asetettu erityisiä kelpoisuusvaatimuksia (Skollag 800/2010, 21 kap. 12 §, 13 §; Skolverket, 2024a).

Koulun ei tarvitse hakea erillistä lupaa tässä kuvattuun etäopetuksen järjestämiseen, mutta opetuksen järjestäjän on tehtävä erillinen päätös etäopetuksen käyttämisestä sekä ilmoitettava päätöksestä Ruotsin Koulutarkastuslaitokselle (Skolinspektionen). Päätöksen voi tehdä korkeintaan yhdeksi lukuvuodeksi kerrallaan (Skollag 800/2010, 21 kap. 9 §; Skolförordning 185/2011, 5a kap. 6 §).

Reaaliaikaisen paikkasidonnaisen etäopetuksen järjestämiseen liittyy rajoituksia siitä, missä oppiaineissa sitä voidaan käyttää milläkin vuosiluokalla. Peruskoulun vuosiluokilla 7–9 etäopetusta voidaan käyttää muun muassa kielten, äidinkielen, ruotsi toisena kielenä, biologian, fysiikan, kemian, tekniikan, maantiedon, historian, uskonnon ja yhteiskuntaopin opetuksessa. Taito- ja taideaineissa ei voida käyttää etäopetusta. Vuosiluokilla 1–3 etäopetusta voidaan käyttää vain äidinkielen opetuksessa. Vuosiluokilla 4–6 etäopetusta voidaan käyttää äidinkielen lisäksi myös kielten opetuksessa. Saamelaiskouluissa etäopetusta voidaan käyttää saamen opetuksessa (Skolförordning 185/2011, kap. 5 a 2 §).

Etäopetusta saa käyttää silloin, jos opetuksen järjestäjä ei ole toistuvista yrityksistä huolimatta onnistunut palkkaamaan pätevää opettajaa tiettyyn aineeseen tai pätevää saamenkielistä opettajaa integroituun saamenopetukseen. Etäopetusta voidaan käyttää myös silloin, jos koulun oppilasmäärä on niin pieni, että lähiopetus aiheuttaisi merkittäviä taloudellisia tai organisatorisia haasteita (Skollag 800/2010, 21 kap. 3 §). Taloudellisia tai organisatorisia vaikeuksia voidaan katsoa muodostuvan, jos opetusryhmässä on alle viisi oppilasta ja opettajien tai oppilaiden siirtyminen kyseisen opetuksen järjestäjän toimipisteiden välillä on hankalaa (Skolverket, 2024a). Perusopetuksessa etäopetuksena voidaan järjestää enintään 25 prosenttia oppilaan sekä koulun opetustunneista (Skolförordning 185/2011, 5a kap. 3 §). Etäopetusta saavan oppilasryhmän kokoa ei ole säädelty tarkasti, mutta oppilasryhmän koossa tulee ottaa huomioon muun muassa opetettava aine, oppilaiden ikä ja digiosaaminen, oppilaiden yksilölliset tarpeet, opettajan digiosaaminen ja käytössä oleva tekniikka. Etäopetukseen osallistuvan oppilasryhmän tulisi olla pienempi kuin lähiopetusryhmän, ellei lähiopetukseen osallistuvia oppilaita ole lähtökohtaisestikin hyvin vähän. Viimekädessä oppilasryhmän koon määrittää se, mikä kussakin tilanteessa katsotaan sopivaksi (Skolverket, 2024a). Hallitus tai sen määräämä viranomainen voi antaa määräyksiä oppilasryhmien kokoon liittyen (Skollag 800/2010, 21 kap. 5 §). Työnantajan vastuulla on varmistaa, että opettajalla on etäopetuksen toteuttamiseen tarvittavat tiedot ja taidot. Koulutuksen järjestäjän on huolehdittava siitä, että opetuksesta vastaavalla henkilökunnalla on mahdollisuus osaamisen kehittämiseen (Skolverket, 2024a).

4.4.2 Eriaikainen etäyhteydellä tapahtuva opetus: distansundervisning

Distansundervisning määritellään vuorovaikutteiseksi tieto- ja viestintätekniikan avulla toteutetuksi opetuksesi, jossa oppilaat ja opettaja ovat *sekä tilallisesti että ajallisesti* erillään (Skollag 800/2010, 1 kap. 3 §). Kyse on siis asynkronisesta eli eriaikaisesta paikkaan sitomattomasta etäopetuksesta, jossa oppilas voi valita työskentelyn ajan ja paikan. Distansundervisning ei edellytä ohjaajan läsnäoloa, mutta opettajan tulee olla säännöllisesti suorassa yhteydessä oppilaisiin joko lähiopetuksessa tai etäopetuksen (fjärrundervisning) keinoin. Siitä, minkä katsotaan olevan riittävän säännöllistä yhteydenpitoa, päätetään tapauskohtaisesti (Skolverket, 2024b).

Siinä, missä reaaliaikaista etäopetusta voidaan järjestää koulutuksen järjestäjän päätöksellä, täytyy eriaikaisen etäopetuksen järjestämiseen hakea lupa Ruotsin Koulutarkastuslaitokselta (Skolinspektionen). Hakuprosessissa arvioidaan muun muassa opetuksen järjestäjän tarvetta etäopetuksen käyttöön sekä kykyä toteuttaa opetus laadukkaasti (Skollag 800/2010, 22 kap. 9 §; Skolverket, 2024b).

Eriaikaista paikkaan sitomatonta etäopetuksen muotoa voidaan hyödyntää silloin, jos oppilaalla on vaikeuksia osallistua lähiopetukseen. Tarkemmat rajoitukset ja ehdot vaihtelevat koulutus- ja luokka-asteittain (Skolverket 2024b). Perusopetuksessa etäopetuksella voidaan tarjota oppilaalle erityistä tukea, jos hän ei voi osallistua normaaliin opetukseen fyysisen tai psyykkisen terveydentilansa tai sosiaalisten haasteidensa vuoksi. Saadakseen erityistä tukea etäopetuksena oppilaalla on siis oltava sekä riski olla saavuttamatta opetuksen tavoitteita että lähiopetukseen osallistumisen estävä terveydellinen tai sosiaalinen tilanne. Etäopetuksen käyttäminen erityisessä tuessa vaatii, että kaikki muut erityisen tuen muodot on todettu oppilaalle sopimattomiksi ja myös oppilaan huoltajat hyväksyvät järjestelyn (Skollag 800/2010, 22 kap. 5 §; Skolverket 2024b). Päätös oppilaan erityisen tuen toteuttamisesta etäopetuksella voidaan tehdä korkeintaan lukuvuodeksi kerrallaan (Skolverket, 2024b).

Pääsääntöisesti etäopetusta voidaan käyttää erityisessä tuessa neljännen vuosiluokan oppilaista ylöspäin. 1.–3.-vuosiluokan oppilailla etäopetusta voidaan käyttää erityisessä tuessa vain, jos siihen on erittäin painava syy. 1.–6.-luokkalaisia ei kuitenkaan saa jättää opetuksen ajaksi yksin ilman

valvontaa, vaan oppilaan huoltajan tai muun aikuisen on oltava fyysisesti läsnä oppilaan kanssa siellä, missä hän opiskelee. Tällaisessa etäopetuksessa opetuksen järjestäjällä ei ole oppilaasta samanlaista valvontavastuuta kuin koulussa tapahtuvassa opetuksessa (Skolverket, 2024b). Erityisessä tuessa eriaikaisesti tapahtuvaa etäopetusta voidaan käyttää perusopetuksessa samoissa oppiaineissa kuin reaaliaikaista etäopetusta. Etäopetusmahdollisuuden ulkopuolelle jäävät siis lähinnä taito- ja taideaineet (Skollag 800/2010, 22 kap. 6 §).

Myös ulkomailla asuvat ruotsalaiset lapset voivat saada perusopetuksen oppimäärän mukaista opetusta etäopetuksena. Vaikka vakinaisesti ulkomailla asuvilla lapsilla ei ole oppivelvollisuutta Ruotsissa tai oikeutta koulutukseen Ruotsin koulutusjärjestelmässä, on pidetty tärkeänä, että ulko-ruotsalaisten lasten mahdollisuuksia palata opiskelemaan Ruotsiin ylläpidetään tarjoamalla heille perusopetusta ja lukiokoulutusta vastaavaa opetusta etäopetuksena. Ulkomaille tarjottavaa etäopetusta saavat toteuttaa vain Skolverketin kanssa sopimuksen tehneet opetuksen järjestäjät. Tällä hetkellä sopimus on solmittu kahden opetuksen järjestäjän kanssa, joista toinen tarjoaa opetusta perusopetuksen vuosiluokille 6–9 ja toinen lukiokoulutukseen (Skolverket, 2024b).

4.5 Digitalisaatio ja perusopetuksen järjestäminen

Nyyssölä ja Kumpulainen (2020) arvioivat perusopetuksen ja kouluverkon tulevaisuutta tarkastelevassa raportissaan, että opetusteknologian kehityksessä on käynnissä murrosvaihe, joka muuttaa laajasti koulumaailmaa tulevaisuudessa. Etäopetuksen toteuttaminen vaatii kouluilta paitsi riittävää digitaalista infrastruktuuria (laitteet, yhteydet), myös opettajien ja muun henkilökunnan digitaalista ja digipedagogista osaamista. Etäopetus voi toteutustavan mukaan vaatia myös oppilailta vahvaa tietoteknistä osaamista.

Tieto- ja viestintäteknologian hyödyntäminen sekä sen käyttöön liittyvien taitojen harjoittelu eivät ole perusopetuksessa uusia asioita. Yhteiskunnan nopean digitalisoitumisen myötä teknologia on tuotu kuitenkin yhä vahvemmin osaksi koulujen arkea. Perusopetuksen digitalisaatiota on pyritty edistämään järjestelmällisesti kansallisella ohjauksella erityisesti viimeisimmän vuosikymmenen aikana. Koulutuspoliittisissa dokumenteissa

koulutuksen digitalisaation välttämättömyyttä on perusteltu pedagogiikan uudistamisella ja kansallisen taloudellisen kilpailukyvyyn turvaamisella (Saari & Sääntti, 2018).

Tieto- ja viestintäteknologinen osaaminen on nostettu yhdeksi Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden laaja-alaisen osaamisen tavoitteeksi. Laaja-alaiset osaamistavoitteet ovat oppiainerajat ylittäviä osaamistavoitteita, joiden yhteys oppiainekohtaisiin tavoitteisiin osoitetaan opetussuunnitelman perusteissa (OPH, 2014). Sipilän hallituksen (2015–2019) kärkihankkeen, niin sanotun *koulujen digiloikan*, tavoitteeksi määriteltiin hallitusohjelmassa muun muassa oppimisympäristöjen modernisointi ja oppimistapojen laajentaminen ottamalla käyttöön digitaalisia oppimisympäristöjä sekä digitalisaation ja uuden pedagogiikan mahdollisuuksien hyödyntäminen oppimisessa (VNK, 2015). Myös Marinin hallituksen (2019–2023) koulutuspoliittisen selonteon kohti 2040-lukua ulottuvassa koulutuksen ja tutkimuksen tavoitetilakuvauksessa mainitaan uuden teknologian ”laaja ja innovatiivinen” hyödyntäminen oppimisen tukena sekä digitaalisen oppimisen ympäristön kehittyminen. Lisäksi todetaan, että ”[d]igitaalinen koulutustarjonta sekä digitaaliset oppimisalustat ja -ratkaisut mahdollistavat ajasta ja paikasta riippumattoman opiskelun” (VN, 2021).

Tutkimusten mukaan perusopetuksen digitalisaatiokehitys on kuitenkin edennyt Suomessa osin hallitsemattomasti ja epätasaisesti eri puolilla maata (esim. Tanhua-Piiroinen ym., 2020; Vuorio ym., 2021; Huttu, 2023). Vaikka digitaaliseen infrastruktuuriin on panostettu, koulujen toimintakulttuuri ja pedagogiset käytännöt eivät ole mukautuneet tukemaan oppimista digitaalisissa ympäristöissä ja vastuu tietotekniikan hyödyntämisestä on jäänyt liikaa yksittäisten koulujen ja opettajien vastuulle (Mikkonen ym., 2012a, s. 8; Jordman ym., 2015). Myös 2000-luvun alussa hankerahoituksella toteutetut paikalliset digitalisaation kehittämishankkeet ovat osaltaan vaikuttaneet digitalisaation alueelliseen eriytymiskehitykseen, kun hankkeissa tuotettuja hyviä käytänteitä ei ole saatu riittävän tehokkaasti juurrutettua koulujen toimintaan tai skaalattua muihin oppilaitoksiin (Mikkonen ym., 2012a, s. 6). Niin ikään opettajien digipedagogisten taitojen puute rajoittaa tietotekniikan opetuskäyttöä (Mikkonen ym., 2012b, s. 18; Leino ym., 2019, s. 53–54). Viime vuosina pyrkimys kasvatus- ja koulutusalan digitalisaation kansallisen ohjauksen vahvistamiseen ja johdonmukaistamiseen on

kuitenkin ollut ilmeinen. Lähivuosina on käynnistetty useita digitalisaatiohankkeita. Hankkeiden puitteissa on muun muassa tuotettu uusia kansallisia linjauksia, joiden tavoitteena on ollut yhdenmukaistaa paikallisia käytäntöjä ja taata lasten ja nuorten yhdenvertaisemmat mahdollisuudet työelämän ja yhteiskunnallisen osallisuuden edellyttämän digitaalisen osaamisen saavuttamiseen.

Vuosina 2020–2023 Opetushallituksen ja Kansallisen audiovisuaalisen instituutin koordinoimassa *Uudet lukutaidot* -kehittämishjelmassa tuotettiin digitaalisen osaamisen kuvaukset varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen. Kuvausten tarkoituksena on tukea Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden sekä Esi- ja Perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteiden paikallista toimeenpanoa digitaalisen osaamisen ja medialukutaidon osalta. Tavoitteena on, että paikalliset opetussuunnitelmat ja digistrategiat päivitetään vastaamaan ”kansallisen digitaalisen osaamisen viitekehystä” eli osaamisen kuvauksia (ePerusteet, 2024). Kehittämishjelmän tavoitteena on ollut ”vahvistaa lasten ja nuorten medialukutaitoja, tieto- ja viestintätekniologia (tv) taitoja sekä ohjelmoinnin osaamista varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa” (OKM, 2020).

Vuosien 2022 ja 2023 aikana asetettiin joukko kasvatuksen ja koulutuksen digitalisaatiokehitystä ohjaavia ja määritteleviä linjauksia. Valtioneuvoston vuonna 2022 julkaisema *Suomen digitaalinen kompassi* määrittelee hallinnonala- ja sektorirajat ylittävän digitalisaatiokehityksen kansallisen vision vuoteen 2030 asti. Julkaisun mukaan vahva koulutusjärjestelmä on digitaalisen sivistyksen perusta ja digitaitoja tulee kehittää systemaattisesti koulutusjärjestelmän kaikilla tasoilla. (VN, 2022.)

Vuoden 2023 keväällä opetus- ja kulttuuriministeriöltä tuli julkaisu *Kasvatuksen ja koulutuksen digitalisaation linjaukset 2027* (OKM, 2023), ja myöhemmin samana vuonna ilmestyi myös julkaisu *Varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen digitalisaation tavoitetila* (Berisha ym., 2023). Linjauksissa määritellään koko toimialaa ja koulutusjärjestelmää koskeva digitalisaation visio sekä sen toteutumisen mahdollistavat tavoitteet ja toimenpiteet. Vision mukaan ”Suomi on maailman johtava kestävä digitalisaation kehittäjä ja hyödyntäjä kasvatuksessa, opetuksessa ja koulutuksessa vuonna 2027” (OKM, 2023, s. 10). Tavoitetilakuvauksessa digitalisaation tavoitteet esitetään konkreettisemmin varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen kontekstissa.

Digitalisaation tavoitetilaa tarkastellaan julkaisussa seitsemän osa-alueen kautta. Osa-alueet ovat 1) digitalisaation kehittämisen edellytykset, 2) digitaalinen osaaminen, 3) digitaalisen infrastruktuurin, palveluiden ja yhteentoimivuuden kehittämisen tuki, 4) tiedonhallinta ja -laatu, 5) tietosuoja ja -turva, 6) digitalisaation lainsäädäntö ja -tulkinta ja 7) digitalisaation tutkimus (Berisha ym., 2023).

Lisäksi Opetushallitus ja opetus- ja kulttuuriministeriö työstävät vuosien 2024 ja 2025 aikana suosituksia ja lainsäädäntöä tekoälyn käytölle varhaiskasvatuksessa, perusopetuksessa, vapaassa sivistystyössä ja toisella asteella (OPH, 2024). Vaikka edellä mainitut uudet kansalliset linjaukset eivät ota suoraan kantaa etäopetukseen perusopetuksessa, niiden maalaamat tavoitteet laadukkaasta ja turvallisesta digitaalisesta toimintaympäristöstä, henkilöstön ja oppilaiden monipuolisista digitaaloista sekä digitalisaation johtamisen osaamisesta ovat edellytyksiä myös laadukkaan etäopetuksen toteutumiselle.

Kansallisen koulutuksen digitalisaatiokehityksen taustalla vaikuttavat ylikansalliset linjaukset. Euroopan unionin toimintapoliittinen aloite *Digitaalisen koulutuksen toimintasuunnitelma (2021–2027)* määrittelee vision Euroopan digitaalisesta koulutuksesta ja tukee jäsenmaita koulutusjärjestelmien digitalisaatiossa. Toimintasuunnitelmassa on määritelty kaksi strategista painopistettä: 1) tehokkaiden digitaalisten koulutusekosysteemien kehittäminen ja 2) digitaalisen transformaation edellyttämien digitaitojen ja -osaamisen kehittäminen. Painopisteiden saavuttamiseksi on laadittu neljätoista toimenpidettä, joihin lukeutuvat muun muassa erilaisten linjausten ja suositusten laatiminen sekä jäsenmaiden kannustaminen EU:n eri rahoitusohjelmien kautta saatavan taloudellisen tuen hyödyntämiseen (European Commission, s.a.a). Lisäksi Euroopan unioni käynnisti vuoden 2023 alussa *Digitaalinen vuosikymmen 2030* -politiikkaohjelman, joka ohjaa Euroopan digitalisaatiota digitaalisten taitojen ja infrastruktuurin sekä yritysten, julkisten palvelujen ja hallinnon osalta. Jäsenmaiden edistymistä päämäärien saavuttamisessa seurataan vuosittain tulosindikaattoreiden avulla sekä jäsenmaiden kahden vuoden välein laatimien etenemissuunnitelmien avulla (European Commission, s.a.b).

5 Monitapaustutkimus tutkimusstrategiana

Tutkimus toteutettiin ”tunnustelevana monitapaustutkimuksena” (*exploratory multi-case study*; ks. Stewart, 2012). Tässä tutkimusstrategiassa tavoitteena on kuvata uutta ja tuntematonta (tässä perusopetuksen järjestämistä) mahdollisimman monipuolisten ja toisistaan erottuvien tapausten (kuntien) kautta. Tutkimusstrategiana tunnusteleva monitapaustutkimus ei tuota varsinaisia yksiselitteisiä tuloksia, vaan tarjoaa havainnollistavan ja esimerkkejä sisältävän kuvauksen valitusta teemasta. Tässä tutkimuksessa kuvaukseen päädyttiin harkinnanvaraisen otannan, kaksivaiheisen aineistonkeruun ja viiden tapauskunnan kautta.

5.1 Tapauskuntien valinta

Tutkimukseen pyrittiin valitsemaan olosuhteiltaan erityyppisiä kuntia eri puolilta Suomea (ks. taulukko 1). Väestömuutosten osalta tutkimuksen erityisenä kohteena oli erityisesti väestöltään harvenneiden alueiden perusopetuksen järjestämisen kysymykset, joten kaikkein suurimmat kasvukeskukset rajattiin otannan ulkopuolelle. Valintakriteereinä toimivat ensisijaisesti kuntien demografiset ominaispiirteet (esim. lasten suhteellinen osuus, suomen-, ruotsin- ja saamenkielisyys), maantieteellinen sijainti sekä maantieteelliset olosuhteet. Seuraavaksi kuvataan lyhyesti kuntien yleisiä olosuhteita sekä peruskouluverkkoa.

Tutkimuskunnissa on huomattavaa vaihtelua alle 15-vuotiaiden lasten osuuksissa. Kuntien erilaiset olosuhteet vaikuttavat perusopetuksen käyttökustannuksiin, jotka vaihtelevat tutkimuskunnissa oppilasta kohti noin 10 000 eurosta jopa noin 34 000 euroon asti. Kuntien taloudellisia reunaehdoja ilmentävät myös perusopetuksen majoitus- ja kuljetuskustannusten vaihtelu noin 200 eurosta noin 2 300 euroon per oppilas sekä kuljetusoppi-

Taulukko 1.

Tapauskuntien ominaispiirteet ja keskeiset perusopetuksen tunnusluvut

Kunta	Kunnan ominaispiirteet ja sijainti	Alle 15-vuotiaiden osuus väestöstä (%) ¹	Perusopetuksen käyttökustannukset euroa/oppilas ²	Perusopetuksen majoitusten ja kuljetusten käyttökustannukset euroa/oppilas ²	Perusopetuksen kuljetusoppilaiden osuus (%) ²
Kunta 1	Suurehko kuntaliitoskunta Etelä-Suomessa	~14	~11 000	~500	~18
Kunta 2	Kaksikielinen saaristokunta läntisessä Suomessa	~15	~14 000	~1 000	~30
Kunta 3	Vesistöjen pirstoma pinta-alaltaan suuri kunta Itä-Suomessa	~11	~11 000	~900	~29
Kunta 4	Pitkien välimatkojen kunta Lapissa saamelaisten kotiseutualueella	~11	~34 000	~2 300	ei tietoa
Kunta 5	Pinta-alaltaan pieni suuren kaupungin kehyskunta Pohjois-Suomessa	~23	~10 000	~200	~5

Lähteet: ¹Kuntien avainluvut, 2023. Tilastokeskus; ²Kustannustilastot 2022. Opetushallitus.

laiden osuuden vaihtelu. Tapauskuntien oppilaiden koulumatkoja määrittävät käytännössä saaristo- ja vesistöalueet sekä yleisesti etäisyydet kotien ja koulujen välillä.

Taulukossa 1 esitettyjen tilastotietojen lisäksi alla tiivistetään tapauskuntien keskeiset piirteet. Kuvailutietojen lähteenä on tilastoaineistojen lisäksi käytetty tutkimuksen haastatteluja sekä kuntien verkkosivuja. Kuntien nimiä tai tarkkoja tunnuslukuja ei kuvata kuntien anonymiteetin turvaamiseksi, mutta tapauskuntien moninaisuuden hahmottamiseksi numeroimme kunnat numeroilla 1–5 ja liitämme tapauskuntanumeron myös aineistolainauksiin. Näin pyrimme kontekstualisoimaan ja tekemään näkyväksi perusopetuksen järjestämisen reunaehtoisten kuntakohtaista vaihtelua.

5.1.1 Kunta 1: Suurehko kuntaliitoskunta Etelä-Suomessa

Kunta 1 on eteläisessä Suomessa sijaitseva kunta, joka on saanut nykyisen rakenteensa useamman kunnan kuntaliitoksessa. Kunta on pinta-alaltaan suuri, ja Suomen ympäristökeskuksen kaupunki-maaseutuluokituksen mukaan se koostuu tiheästi asutusta kaupunkialueesta sekä sitä ympäröivästä maaseutumaisesta alueesta (SYKE, 2024). Kunnan väestötiheys on alle 40 asukasta kilometriä kohti, ja taajama-aste on lähellä 90 prosenttia (Tilastokeskus 2024a, 2024b). Kunnan väestö on kasvanut hieman lähivuosina positiivisen nettomuuton ansiosta. Erityisesti vieraskielisen väestön määrä on kasvanut kunnassa nopeasti lähivuosina. Lasten määrä on kuitenkin ollut laskusuunnassa jo pidempään, ja myös tulevaisuudessa lapsi-ikäluokkien odotetaan olevan aiempaa pienempiä. Luonnollinen väestönlisäys on voimakkaasti negatiivinen (Tilastokeskus, 2024b). Kunnassa on sekä usean sadan oppilaan kouluja että muutaman kymmenen oppilaan kouluja. Kaupungin keskustassa kouluverkko on tiheä, ja keskustasta etäämmällä sijaitsevis- sa kaupunginosissa kouluja on vähemmän.

5.1.2 Kunta 2: Kaksikielinen saaristokunta läntisessä Suomessa

Myös kunta 2 on saanut nykyisen muotonsa usean kunnan kuntaliitoksen myötä. Kunta sijaitsee läntisessä Suomessa. Kunta on kaksikielinen, ja asukkaiden enemmistökielenä on ruotsi. Kuntaan kuuluu lukuisia erikokoisia saaria ja luotoja, ja suuri osa sen pinta-alasta on vesistöä. Kunnan keskusta kuuluu Suomen ympäristökeskuksen alueluokituksen mukaan kaupungin kehysalueeseen, sillä keskusta-alue sijaitsee suuren kaupungin vaikutuspiirissä. Ulommat saaristoalueet kuuluvat ydinmaaseutuun ja harvaan asuttuun maaseutuun (SYKE, 2024). Kunnan asukastiheys on alle 20 asukasta neliökilometriä kohden, ja vajaa 70 prosenttia kunnan väestöstä asuu taajamissa (Tilastokeskus 2024a, 2024b). Kunnan väestömäärä on ollut viime vuosina pääsääntöisesti laskusuunnassa, ja myös lasten määrä on vähentynyt. Lasten määrän vähentymisen ennustetaan jatkuvan tulevina vuosina. Kunta on saanut kuitenkin hieman muuttovoittoa. Luonnollinen väestönlisäys on negatiivinen (Tilastokeskus, 2024b). Kunnassa on sekä suomen- että ruotsinkielisiä kouluja. Koulujen koko vaihtelee useamman sadan oppilaan kouluista hyvin pieniin, alle 20 oppilaan kouluihin.

5.1.3 Kunta 3: Vesistöjen pirstoma, pinta-alaltaan suuri kunta Itä-Suomessa

Kunta 3 on itäisessä Suomessa sijaitseva, pinta-alaltaan suuri kuntaliitoskunta. Myös kunnan 3 pinta-alasta suuri osa on vesistöä. Kunnalla ei kuitenkaan ole saaristokuntastatusta. Kunnan keskusta on kaupunkimaista aluetta, mutta keskustan ja sen kehysalueen ulkopuolisesta alueesta suurin osa on harvaan asuttua maaseutua (SYKE, 2024). Kunnan asukastiheys on alle 15 asukasta neliökilometriä kohden, ja taajama-aste on alle 80 prosenttia (Tilastokeskus 2024a, 2024b). Kunnan väestö on vähentynyt koko 2000-luvun ajan. Luonnollinen väestönkasvu on negatiivinen, ja lasten määrä sekä lasten suhteellinen osuus kunnan väestöstä ovat vähentyneet voimakkaasti. Lasten määrän odotetaan edelleen vähenevän voimakkaasti seuraavan kymmenen vuoden aikana. Vuosittainen nettomuutto on 2000-luvulla ollut pääsääntöisesti negatiivista, mutta muutaman viime vuoden aikana kunta on ollut muuttovoittoinen. Nettomaahanmuutto on ollut kunnassa positiivista ja kasvanut huomattavasti viimeisimmän tilastointivuoden aikana (Tilastokeskus, 2024b). Koulujen koko vaihtelee usean sadan oppilaan kouluisista muutaman kymmenen oppilaan kouluihin. Kunnan keskustassa peruskouluverkko on tiivis, ja noin puolet peruskouluista sijaitsee keskusta-alueella. Loput koulut jakautuvat hyvin laajalle alueelle.

5.1.4 Kunta 4: Pitkien välimatkojen kunta Lapissa saamelaisten kotiseutualueella

Kunta 4 on Lapissa saamelaisten kotiseutualueella sijaitseva, pinta-alaltaan suuri mutta väkiluvultaan pieni kunta. Suomen ympäristökeskuksen alue-
luokituksen mukaan koko kunnan alue on harvaan asuttua maaseutua (SYKE, 2024). Asukastiheys on pienempi kuin yksi asukas neliökilometriä kohden, ja taajama-aste on alle 30 prosenttia (Tilastokeskus 2024a, 2024b). 2000-luvun aikana kunnan väkiluku on kokonaisuudessaan pienentynyt, joskin muutamana vuonna kunnan väestö on myös kasvanut hieman. Myös lasten määrä on vähentynyt 2000-luvun aikana huomattavasti, ja kehityksen odotetaan jatkuvan samansuuntaisena. Vuosittainen luonnollinen väestönlisäys on ollut pääsääntöisesti negatiivista, mutta nettomuutossa on ollut jonkin verran vaihtelua, ja kunta on jäänyt joinain vuosina muuttovoittoiseksi

(Tilastokeskus, 2024b). Koko kunnan alueella on vain muutama peruskoulu. Kaikki koulut ovat oppilasmäärältään pieniä. Kaikissa kouluissa annetaan opetusta sekä suomeksi että saameksi.

5.1.5 Kunta 5: Pinta-alaltaan pieni suuren kaupungin kehyskunta Pohjois-Suomessa

Kunta 5 sijaitsee Pohjois-Suomessa suuren kaupungin välittömässä läheisyydessä. Lähes koko kunnan alue kuuluu Suomen ympäristökeskuksen kaupunki-maaseutuluokituksen mukaan ulompaan kaupunkialueeseen tai kaupungin kehysalueeseen (SYKE, 2024). Kunta on pinta-alaltaan pieni, ja sen väestötiheys on hieman alle 180 asukasta neliökilometriä kohden (Tilastokeskus, 2024a). Noin 97 prosenttia kunnan väestöstä asuu taajamissa. 2000-luvun aikana kunnan väkiluku on kasvanut voimakkaasti paitsi positiivisen nettomuuton myös luonnollisen väestönlisäyksen ansiosta. Myös lasten määrä on kasvanut 2000-luvulla, mutta kääntynyt maltilliseen laskuun viime vuosien aikana. Lasten määrän odotetaan jatkavan laskuaan tulevina vuosina. Nettomaahanmuutto on jäänyt vain hieman positiiviseksi viime vuosien aikana, eikä maahanmuuton rooli ole ollut merkittävä kunnan väestönkasvun kannalta (Tilastokeskus, 2024b). Kunnan koulujen oppilasmäärät ovat melko suuria. Kunnassa on sekä usean sadan oppilaan kouluja että hieman pienempiä kouluja, joissa oppilasmäärät ovat kuitenkin hieman alle tai yli sadan. Pieniä, alle 50 oppilaan kouluja kunnassa ei ole lainkaan.

5.2 Haastattelujen toteutus ja aineiston analyysi

Tutkimuksen aineisto koostuu 22 haastattelusta, jotka toteutettiin vuoden 2024 aikana. Tutkimukseen osallistui valituista kunnista sivistysjohtajia², peruskoulujen rehtoreita, peruskoulujen opettajia sekä kuntapäättäjiä (N = 22). Haastateltavat asiantuntijat valittiin siten, että he edustivat kaikkia keskeisiä perusopetuksen järjestämisestä vastaavia kunnan toimijoita:

² Tähän tutkimukseen osallistuneita kunnan perusopetuksesta vastaavia viranhaltijoita kutsutaan selkeyden vuoksi yhteisesti sivistysjohtajiksi. Todellisuudessa perusopetuksesta vastaavien viranhaltijoiden nimikkeet vaihtelivat kunnittain.

kunnanvaltuustoa, viranhaltijajohtoa sekä kouluja. Osa haastateltavista kuului useampaan haastateltavien kohderyhmään. Tuloslukujen aineisto-otteissa näiden henkilöiden lainaukset on merkitty tapauskohtaisesti jommankumman kohderyhmän edustajan puheeksi. Yksi haastateltava vaihtoi tutkimuksen aikana toisen kunnan palvelukseen vastaaviin tehtäviin ja yksi haastateltava kunnan sisällä toisiin johtotehtäviin. Kaksikielisestä kunnasta haastateltiin sekä suomen- että ruotsinkielisen perusopetuksen toimijoita. Yhteydenpito sekä haastattelut ruotsinkielisten toimijoiden kanssa toteutettiin ruotsiksi. Tässä raportissa esiintyvät ruotsinkielisistä haastateluista peräisin olevat lainaukset on käännetty suomeksi tunnistettavuuden estämiseksi. On kuitenkin huomattava, että raporttiin tehdyt käännökset eivät välttämättä vastaa täysin alkuperäistä ilmaisua.

Tutkimuksen aineisto kerättiin kahdella haastattelukierroksella. Molempien kierrosten haastattelut toteutettiin etäyhteydellä (Microsoft Teams), ja niiden kesto vaihteli 45 minuutista noin puoleentoista tuntiin. Haastatteluja toteutettiin yksilö-, pari- ja ryhmähaastatteluina. Haastattelut oli tarkoitus toteuttaa kokoamalla haastatteluihin samankaltaisissa asemissa olevia haastateltavia eri kunnista, mutta käytännössä ryhmät koottiin sen mukaan, miten haastatteluajat sopivat haastateltaville. Ruotsinkielisille osallistujille järjestettiin molemmilla kierroksilla yhteiset ryhmähaastattelut, jotka toteutti ruotsinkielinen tutkija. Ennen ensimmäistä haastattelua tutkimukseen osallistuville toimitettiin sähköpostitse tutkimuksen tietosuojailmoitus sekä tutkimustiedote, joissa haastateltavia informoitiin tutkimuksen aiheesta, haastattelujen toteuttamisesta, henkilötietojen käsittelystä ja tutkimukseen osallistujan oikeuksista. Haastateltavat täyttivät sähköisesti suostumuslomakkeen tutkimukseen osallistumisesta. Haastattelut tallennettiin haastateltavien suostumuksella ja kaikki 22 haastattelunauhoitetta litteroitiin aineiston analysointia varten.

Ensimmäisen haastattelukierroksen tavoitteena oli muodostaa tilannekuva tutkimuskuntien perusopetuksen nykytilanteesta sekä opetuksen järjestämisessä mahdollisesti ilmenevistä paikallisista haasteista. Lisäksi kartoitimme kuntien perusopetuksessa käytössä olevia etäopetusratkaisuja sekä niihin liittyviä näkemyksiä ja kokemuksia. Haastattelut toteutettiin puoli-strukturoidulla teemahaastattelumenetelmällä (Hirsjärvi & Hurme, 2008). Ensimmäisen kierroksen haastatteluteemat olivat 1) väestönmuutoksen

vaikutukset kunnan perusopetuksen järjestämiseen, 2) käytössä olevat etäopetusmenetelmät, 3) etäopetukseen liittyvät haasteet ja riskit, 4) perusopetuksen opetusjärjestelyitä koskeva paikallinen päätöksenteko, 5) perusopetuksen järjestämisen yhteistyö kunnan sisällä ja kuntien välillä, 6) koulun henkilöstön valmiudet erilaisiin opetusjärjestelyihin ja 7) kansallisen ohjauksen tukevat ja rajoittavat elementit perusopetuksen järjestämisessä. Aineistolle toteutettiin aineistolähtöinen sisällönanalyysi, josta muodostettiin lopulta tulosluvut 6, 7 ja 8.

Toinen haastattelukierros toteutettiin skenaariohaastatteluina, joita varten ensimmäisen kierroksen haastatteluaineiston pohjalta muodostettiin kolme tulevaisuusvaihtoehtoa, skenaariota. Skenaarioiden muodostamista varten ensimmäisen kierroksen aineistosta poimittiin haastatteluissa esiin nousseita, kuntien näkökulmasta keskeisiä perusopetuksen tulevaisuuteen vaikuttavia muutostekijöitä. Muutostekijöistä johdettiin niitä kuvaavat laajemmat yläteemat, joiden alle kaikki muutostekijät jaoteltiin. Yläteemoiksi muodostuivat 1) etäopetuksen kansallinen lainsäädäntö- ja normiohjaus, 2) kansallinen rahoitusohjaus, 3) opettajien työnkuva, 4) kuntien välisen yhteistyön mahdollisuudet, 5) väestönmuutos ja 6) paikallinen keskustelu ja päätöksenteko.

Muutostekijöistä muodostettiin edelleen kolme erilaista perusopetuksen tulevaisuutta kuvaavaa skenaariota (ks. luku 9). Skenaarioiden sisällöt tiivistettiin ja niiden keskinäisiä eroja arvioitiin yhdessä tutkimusryhmän kanssa. Skenaariot toimivat toisen kierroksen haastatteluissa keskustelun pohjana. Haastateltaville kerrottiin, etteivät skenaariot ole keskenään yhteismitallisia eivätkä ne edusta todennäköisimpiä tai ainoita vaihtoehtoisia tulevaisuuksia. Haastateltavia ei pyydetty asettamaan skenaarioita keskenään paremmuusjärjestykseen. Skenaarioiden tarkoitus oli saada haastateltavat pohtimaan erilaisten mahdollisten kehityskulkujen vaikutuksia oman kuntansa perusopetuksen järjestämiseen sekä kansalliseen perusopetukseen kokonaisuudessaan. Näin toivottiin saatavan mahdollisimman monipuolinen kuva tutkimuskohteesta. Skenaarioista koottiin raporttiin luku 9, jossa skenaarioiden avulla nostetaan esiin keskeisiä ydinkysymyksiä, joita joudutaan ratkomaan opetusjärjestelyjen tulevaisuuden kehittämistyössä. Toisen kierroksen haastattelut siten syvensivät ja vahvistivat ensimmäisen kierroksen haastattelujen tulkintaa. Vain kahta ensimmäisellä kierroksella mukana olutta haastateltavaa ei tavoitettu toisella haastattelukierroksella.

6 Paikallisia tulkintoja perusopetuksen järjestämisen reunaehdoista

Yhteiskunnalliset muutokset sekä kansallinen ja paikallinen politiikka muovaavat jatkuvasti kuntien perusopetuksen järjestämisen toimintakenttää. Tässä luvussa nostamme esiin haastatteluissa tunnistettuja asioita ja ilmiöitä, jotka ilmenivät joko laadukkaan perusopetuksen järjestämisen mahdollisuuksia tukevinä tai heikentävinä reunaehtoina.

6.1 Ennakoitu väestönkehitys ja oppilasmäärien väheneminen

Negatiivinen väestönkehitys on tosiasia valtaosassa Suomen kuntia ainakin 2040-luvulle asti. Nuorisoikäluokkien pieneneminen onkin eräs keskeisimmistä perusopetuksen järjestämisen reunaehdoista. Lasten määrän väheneminen ei kuitenkaan tapahdu samalla intensiteetillä eri puolilla Suomea. Vaikka kaikissa tutkimuskunnissa oppilasmäärän odotettiin laskevan tulevaisuudessa, muutoksen nopeudessa ja voimakkuudessa oli huomattavaa vaihtelua. Kunnissa, joissa oppilasmäärien väheneminen oli maltillisempaa, ilmiö nähtiin tulevaisuuden haasteena, johon on tärkeää varautua.

Mutta semmoista hätää meillä ei ole kuten monessa muussa kunnassa, että ei ole oppilaita, ei ole työntekijöitä, ei ole välineitä, ei ole kouluja kohta. Tavallaan kuitenkin meillä silleen hyvällä mallilla tämä tulevaisuus.

(Rehtori, kunta 5)

Kunnissa, joissa lasten määrä oli jo vähentynyt paljon, tai tulevaisuuden ennustettu lasku oli jyrkkää, väestönmuutosta pidettiin akuuttina ongelmana

perusopetuksen järjestämiselle. Väestön vanhetessa ja syntyvyyden laskiessa edes kaikki nettomuuttokunnat eivät vältty oppilasmäärien laskulta. Haastateltavat kuvailivat tilannetta haastavaksi tai jopa ”katastrofaaliseksi”. Jaetusta käsityksestä demografisen muutoksen merkityksestä ja tilanteen pakottavuudesta huolimatta konkreettisia keinoja asian ratkaisemiseksi oli paikoitellen hankala löytää.

Olemme nettomuuttokunta. Vuosittain kuntaan muuttaa noin 20 lasta, mutta kokonaisluvussa asukasluku on myös lasten osalta kuitenkin laskussa koko kunnassa. Eli se on haastavaa, sillä meidän on sopeutettava toimintaamme oppilasmäärän vähenemiseen.
(Sivistysjohtaja, kunta 2)

Kyllähän se tosiasia nyt on, että syntyvyys ja väestörakenteen muutos ovat niin katastrofaalisia, se on niin totaalinen, ja se ulottuu niin... Sen näkee täällä Itä- ja Pohjois-Suomessa, että jos jotain ei tehdä, niin ollaan kyllä todella, todella mahdottoman edessä. Se on pakko jotain tehdä.
(Sivistysjohtaja, kunta 3)

On huomattava, että tulkinnat paikallisesta tilanteesta sekä päätökset perusopetuksen järjestämisen käytännöistä tapahtuvat paikallisella tasolla, vaaleilla valittujen kunnallisten luottamushenkilöiden toimesta. Tässä tilanteessa kunnanvaltuustojen ja koulutuksesta vastaavien lautakuntien jäsenten käsitykset ja kokemukset – itse asiassa niiden hataruus ja vähäisyys – koulun arkitodellisuudesta nousevat keskeisiksi. Perusopetuksen järjestämistä koskevat päätökset tehdään haastattelujen mukaan tyyppillisesti tilastojen, laskelmien ja ennusteiden perusteella usein vailla omakohtaista kokemusta vaikutuksista, joita niillä on koulun arkitodellisuuteen.

Sen selittäminen sitten niille, jotka eivät ole yhtä perillä asioista. Mitä he ovat leikkaamassa budjetissa, se on minusta työlästä. Sitten valitettavasti katsotaan tilastoja ja sitä, kuinka monta lasta on tulossa ja niin pois päin, ja sitten säästetään asioista, joista minusta ei ole oikein säästää.
(Kuntapäättäjä, kunta 2)

6.2 Koulutuksen järjestämisen kansalliset reunaehdot

Koulutuksen järjestämisen kansalliset reunaehdot muodostuvat valtiollisesta sääntelystä, esimerkiksi lainsäädännöstä ja rahoituksesta. Haastateltavien näkemykset erilaisista kansallisista ohjausmekanismeista kohtaan olivat ajoittain kriittisiä. Valtio-ohjauksen nähtiin esimerkiksi tietyiltä osin asettavan epätoivottavaa yhdenmukaisuuden painetta monimuotoiselle perusopetuksen järjestäjäkentälle.

Kuinka hyvää sitten tarkoitettaisikaan, valtiollinen ohjaus ajattelee kuitenkin usein sitä tietyn kokoista standardikoulua tiettyine järjestelmineen. Unohdetaan, että on todella pieniä, yksittäisiä yksiköitä, jotka tukeutuvat täysin räätälöityjen ratkaisujen varaan, jotta ylipäättään saavat arjen toimimaan. Näen vähän samalla tavalla sen, kun valtio alkaa mikromanageroida sitä, miten etäopetus pitää toteuttaa. Siinä on riski, että meidän yksikköjemme, joissa on [todella vähän oppilaita] ja neljän tunnin matka lähimpään kouluun, tarpeet jäisivät usein sen ulkopuolelle. (Sivistysjohtaja, kunta 2)

Lainsäädäntö asettaa yhtäältä raamit, miten perusopetusta ei ole mahdollista järjestää, ja toisaalta sen nykyisessä muodossaan sanoitettiin myös mahdollistavan omintakeisia paikallisia ratkaisuja. Äärimmillään tiukasti määriteltyjen ja joustamattomiksi katsottujen oikeusnormien katsottiin jopa haittaavan perusopetuksen järjestämistä kunnissa.

-- sitten on aina se, että halutaan yhdenmukainen ratkaisu ja se ei vain toimi. Se ei toimi. Taisin ajatella tänään [tukitoimista], että miten hitossa se sitten tehdään koulussa, jossa on [todella vähän oppilaita] ryhmässä. (Rehtori, kunta 2)

Yleisesti ottaen lainsäädäntöohjaukseen liittyi suhteellisen paljon epäselväksi tulkittuja asioita, jotka aiheuttivat monenlaisia pohdintoja kunnissa. Esimerkiksi saamelaisen kotiseutualueella tiettyjen saamelaiskulttuuriin kuuluvien perinteiden integroiminen perusopetukseen aiheutti toisinaan pohdintoja lainsäädännön rajoista.

Haastattelujen perusteella on ilmeistä, että rahoitus on eräs perusopetuksen järjestämisen keskeisimmistä reunaehdoista. Rahoituksen niukkuus vaikeutti muun muassa opettajien rekrytointia sekä koulukiinteistöjen raken-

tamista ja ylläpitoa. Myös tulevaisuudessa mahdollisesti kasvavat perusopetuksen järjestämisen kustannukset tai paine saada kustannuksia karsittua aiheuttivat yleisen taloustilanteen ohella huolta osassa kunnista. Toisissa kunnissa perusopetuksen rahoituksen nähtiin olevan verrattain hyvällä tasolla, joskin kuntatalouden tulevaisuuden epävarmuustekijät pohdituttivat haastateltavia kunnasta riippumatta.

Minulle tullut viesti opettajilta on, että he tarvitsevat sinne lisää henkilökuntaa. Mutta sitten taas, mikä viesti minulle tulee vähän ylempää, on se, että sitä henkilökuntaa... Että siihen ei ole resursseja. Eli kunnalla ei ole siihen rahaa, jonka mä sinänsä ymmärrän. Mutta sinänsä mä en sitten ymmärrä... Siinä ovat opettajat tosi ahtaalla, mutta kunnalla ei ole resursseja. (Rehtori, kunta 4)

7 Keinot järjestää perusopetusta muuttuvissa olosuhteissa

Kunnat ovat keskenään hyvin erilaisissa tilanteissa tämänhetkisen perusopetuksen järjestämisen osalta, ja myös tulevaisuuden näkymät vaihtelevat. Tutkimuskunnissa oli käytössä useita keinoja reagoida muuttuviin olosuhteisiin. Kuvailimme tässä luvussa tutkimuskunnissa ilmeneviä perusopetuksen järjestämisen tapoja ja muotoja, joilla on pyritty vastaamaan perusopetuksen saatavuuden ja saavutettavuuden haasteisiin. Paikalliseen kontekstiin sovitut opetuksen järjestämisen tavat eivät kuitenkaan usein ole ongelmattomia, vaan ne tuovat mukanaan myös uudenlaisia kysymyksiä ja haasteita, joihin kunnat etsivät ratkaisuja. Kuvaamme tässä luvussa myös näitä haasteita. Etäopetuksen järjestämisen tavat sekä kuntatoimijoiden näkemykset etäopetuksen mahdollisuuksista ja haasteista kuvataan erikseen luvussa 8.

Kaikki opetuksen järjestämisen paikalliset käytänteet eivät liittyneet kiinteästi ainoastaan käynnissä olevaan demografiseen murrokseen, sillä maantieteellisiltä olosuhteiltaan haastavilla alueilla sekä harvaan asutuilla seuduilla perusopetuksen saavutettavuuden ja saatavuuden kysymyksiä on jouduttu ratkomaan jo pidempään, ja monilla perusopetuksen järjestämisen ratkaisuilta oli tutkimuskunnissa pitkät perinteet. Oppilasmäärien edelleen vähentymisestä tarve erilaisille joustaville paikallisille ratkaisuille todennäköisesti kuitenkin kasvaa, jotta perusopetus voidaan turvata erilaistuvissa kunnissa.

7.1 Kunnan vetovoimaisuus ja perusopetuksen järjestäminen osana kunnallispolitiikkaa

Perusopetuksen järjestäminen ei kunnallisena kysymyksenä esiintynyt aineistossa vain kulueränä ja taloudellisena järjestelynä, vaan myös mahdollisuutena pitää kunta vetovoimaisena ja siten edelleen ylläpitää ja kehittää perusopetuksen järjestämisen mahdollisuuksia. Kunnallisessa päätöksenteossa koulurakennukset ja koulutuspalvelut nähtiin vetovoimatekijöinä, joiden avulla

rakennettiin kunnan imagoa ja huolehdittiin kuntalaisten koulutusmahdollisuuksista ja yritysten osaavasta työvoimasta. Useissa tutkimuskunnissa koulurakennukset ja toimivat tilat nähtiin hyvän koulunpidon edellytyksinä. Terveiden ja muuten turvallisten koulutilojen nähtiin lisäävän lapsiperheiden halukkuutta pysyä paikkakunnalla tai muuttaa paikkakunnalle.

Mutta varmasti se oli tietenkin se suurin syy, että tarjotaan kuntalaisille ja kunnan asukkaille terveet koulurakennukset, mutta totta kai siinä oli myös tämä vetovoimatekijä. Eli se on ollut sitä aikaa, kun hirveän moneen paikkaan alettiin rakentaa koulurakennuksia. Silloin alkoi... Sanotaanko nyt näin, että ihan valtakunnallisesti puhuttiin näistä koulujen sisäilmaongelmista hyvin paljon. Ja se oli hyvin tiedossa, että koulu ja ihmiset valikoivat ihan asuinpaikkakuntia sen mukaan, että missä on terveet koulut. -- Poliitikot olivat hyvin kärryillä siitä. Ja sanoin kyllä siitä, että hyvin viisaita päätöksiä silloin tehtiin, koska eihän meillä nykyisessä taloudellisessa tilanteessa olisi missään nimessä ollut mahdollista rakentaa enää. Tehtiin se päätös viimeisillä hetkillä ja onneksi oikeaan aikaan. Kyllä näen senkin, että varmasti se on toiminut sellaisena vetovoimatekijänä. Varmasti moni paluumuuttaja esimerkiksi on kyennyt tekemään niitä ratkaisuja, että uskaltaa tehdä sen steppauksen, että muuttavatkin tänne ehkä takaisin kotikonnuille pohjoiseen, tai muutetaan ihan tuntemattomaan paikkaan [kuntaan], kun tiedetään, että siellä on hyvä koulu. Terveet tilat. (Rehtori, kunta 4)

Laadukkaaseen perusopetuksen järjestämiseen ja koulutuspalveluihin oli tiin useissa kunnissa valmiita panostamaan, jotta kuntalaisten määrä jatkossakin turvaisi palvelut. Kehittämismyönteisyys ja siihen nivoutuvat opetuspalvelut ovat kuntien imagokysymyksiä, jotka tuovat niukkojen resurssipuheiden rinnalle kehitysmönteisyyttä ja tulevaisuudenuskoa.

Mutta päättäjillä on kova usko siihen, että se jossakin vaiheessa tästä nousee ja kaavoitusta jatketaan. Ja varmasti tänne tulee muuttamaan myös lisää. [Kunnassa] käy sellainen positiivinen, että hyvä ruokkii hyvää. Maine on hyvä, oli se sitten peruspalvelujen osalta tai yleensäkin imagoltaan. Kyllä mä uskon, että tänne saadaan edelleenkin jatkossakin. Täällä on hyvä pohinä ja imu. (Rehtori, kunta 5)

Valonpilkahduksia toki on, että meillä ulkomaalaisten maahanmuutto on kanssa noussut ja tulee nyt nousemaan kyllä varmasti lähivuosina huomattavasti. Ollaan panostettu vahvasti noihin toisen asteen ja korkea-asteen koulutusten kansainvälistymiseen ja sitten toisaalta työperäiseen maahanmuuttoon, että kun näitä työvoima-alueita pystytetään, niin on vahvasti tässä strategiassa, jolla yritetään sitten tietysti vähän tuota [väestön vähenemisen] vaikutusta ehkäistä. (Sivistysjohtaja, kunta 3)

Kaikkineen keskustelu toimivasta tavasta järjestää perusopetus haluttiin tutkimuskunnissa kiinnittää laajempaan kuntapolitiikan kysymykseen. Koulutuksen järjestämistä koskeva päätöksenteko rakentuu kunnanvaltuuston ja muiden toimijoiden dialogisena keskusteluna, jossa esimerkiksi tila- ja kuljetuskysymykset ratkaistiin yhdessä harrastemahdollisuuksien kanssa. Myös kunnan sivistystoimen ulkopuoliset organisaatiot, kuten paikalliset yhdistykset, yritykset ja julkiset toimijat nähtiin tärkeänä resurssina kouluille.

Nyt sitten [kaupungin] keskustan alueella on tämmöinen [liikuntatilan nimi], liikuntatila, jota olemme saaneet jo vuosia, neljä–viisi lukuvuotta käyttää --. Siellä on todella hyvä palloilutila --. Se on ollut meille ihan valtavan iso hieno asia ja ihana juttu, että lapset... Kun tavallaan meillä ei opetussuunnitelma toteutunut sen sisäliikunnan suhteen vuosikausiin. Ja nyt tilanne on ihan toinen, kun päästään... Ja toki sitten [kaupungin] jäähalli avaa ovensa meille. Me saadaan sitä käyttää. -- Ja sitten meillä on tämmöinen [paikka], missä on pieni uimahalli--. Sitä saavat meidän pienet oppilaat, ykkös-kolmosluokkalaiset käyttää X määrää lukuvuoden aikana, jolloin me itse maksamme vaan siitä kulkemisesta sinne ja takaisin. Tämän tyyppisiä meillä on käytössä. (Opettaja, kunta 2)

7.2 Pedagogisen osaamisen kehittäminen

Opettajien ja opetuksen järjestäjien pedagogisen osaamisen jatkuva kehittäminen nähtiin tärkeänä keinona turvata perusopetuksen järjestämisen paikalliset ratkaisut ja kasvattaa valmiuksia reagoida muuttuviin olosuhteisiin. Erityisesti kuntien välinen ja sisäinen yhteistyö nähtiin aitona mahdol-

lisuutena lisätä pedagogisia valmiuksia ja moninaistaa opetusmuotoja. Pedagogisen yhteistyön nähtiin mahdollistavan joustavat opetusjärjestelyt ja turvaavan niissä tarvittava osaaminen.

Digipedagoginen osaaminen nähtiin tutkimuskunnissa keinona kehittää etäopetusta, mutta se sai laajempia merkityksiä myös uutena osaamisalueena, jossa osaamista tulisi jakaa koulujen kesken ja joka mahdollistaisi myös opettajaresurssien toimivan jakamisen koulujen välillä. Opettajien vahva digipedagoginen osaaminen turvasi etäopetuksen kautta viimekädessä pienten koulujen ja kyläkeskusten koulujen toimintaedellytykset.

Mietin, että etäopetusyhteyksien hyödyntäminen jakaisi ammattitaitoa meidän koulujen kesken, koska meillä ei ole esimerkiksi mitään järkeä palkata vaikka jotain maantieteen-biologian lehtoria meidän koululle, koska sillä olisi tyylin joku kolme tuntia viikossa töitä. Se ei ole mahdollista, mutta jos jossain muulla koululla sattuisi olemaan vaikka ihminen, kenellä on se pätevyys opettaa juuri sitä ainetta ja hänellä on se spesifi aineenhallinta, se olisi senkin kannalta tosi mahtavaa, että pystyisi jakamaan sitä hänen erityisosaamisalaa joskus tulevaisuudessa. (Opettaja, kunta 4)

7.3 Kuntien sisäinen ja kuntien välinen opettajaresurssin jakaminen

Tutkimuskunnilla oli runsaasti esimerkkejä ja suunnitelmia opettajaresurssin jakamisesta joustavasti kunnan koulujen välillä ja koulujen sisällä. Kaikissa kunnissa oli niin sanottuja kiertäviä tai koulujen yhteisiä opettajia, jotka työskentelivät useammassa kunnan peruskoulussa. Liikkuminen toimipisteiden välillä koski tyypillisimmin aineenopettajia, joiden opetusvelvollisuuden mukaiset viikkotunnit eivät tulleet täyteen yhdessä koulussa varsinkin, jos koulu oli pieni ja opetusryhmiä vähän. Toisaalta opettajien siirtyminen toimipisteiden välillä oli tyypillinen käytäntö vähäisemmän oppilasmäärän oppiaineissa (esim. muu kuin enemmistön uskonnon opetus) myös suuremmissa kouluissa. Opettajien liikkuvuudella pyrittiin ratkaisemaan myös tilanteita, joissa kouluun ei ollut onnistuttu rekrytoimaan kelpoista opettajaa tiettyyn oppiaineeseen. Opettajien siirtymistä oppilaitoksesta toiseen pidettiin myös keinona vältellä etäopetuksen järjestämistä.

Saman kunnan eri peruskouluissa opettavat opettajat saattoivat pitää opetustunteja saman päivän aikana useammassa toimipisteessä, tai opetustunnit oli voitu organisoida siten, että opettaja työskenteli aina tiettyinä viikonpäivinä tietyssä oppilaitoksessa. Koulujen yhteisiä opettajia hyödynnettiin pääsääntöisesti tilanteissa, joissa kyseistä oppiainetta opiskelevia oppilaita on kunnan alueella vähän ja he ovat etäällä toisistaan ja/tai opettajasta. Tyypillisimmin koulujen yhteisiä opettajia oli tutkimuskunnissa katkosaineissa, kielissä ja erityisopetuksessa. Näiden lisäksi yksittäisissä kunnissa oli koulujen yhteinen musiikinopettaja sekä opinto-ohjaaja. Joissain kunnissa koulujen yhteisenä resurssina toimii myös digitutor, IT-pedagogi tai vastaava. Nämä henkilöt ovat digitaalisten opettamiseen sekä digitaalisiin opetusratkaisuihin perehtyneitä opettajia, jotka vierailevat tarpeen mukaan eri kouluissa ja eri opettajien oppitunneilla. Digitutorit voivat myös tarjota opettajille koulutusta, auttaa ratkomaan teknisiä haasteita tai antaa erilaisia vinkkejä ja ideoita digitaalisten ratkaisujen hyödyntämisestä opetuksessa. Tällainen koulujen yhteinen resurssi nähtiin rehtoreiden ja opettajien keskuudessa erittäin tervetulleena.

Niin ja sitten tietysti nämä ortodoksi ja islamin opettajat on sellaiset, jotka kiertävät. Itse asiassa meidän kouluissa suoraan ei ole muita. Nopeasti, kun ajattelen vaikka kunnan tasollakin, niin aika vähän meillä on yhteisiä, koulujenvälisiä opettajia. Lähinnä tosiaan ortodoksiopetus, islam ja sitten alakoulujen kielten opetusta, niin niissä... (Apulaisrehtori, kunta 1)

Meillä on [kunnan nimi] yksi digitalisaatioon erikoistunut opettaja, joka on ihan niikseen töikseen resurssina varattavissa kouluille. Hän järjestää kursseja ja koulutusta ja on mukana siellä opetuksessa, kun lähdetään vaikka tekemään green screenille juttuja, tai mitä tahansa tällaisia digitaalisena opetusvälineenä mukana, niin [opettajan nimi] on varattavissa meille sellaisena resurssina. Se on ihan valtavan iso juttu. Tiedän, että tällaisia ei monessakaan kunnassa ole, että opettaja ihan erikseen on... -- Hän tarjoaa materiaalia ja tietotaitoa ja koulutusta. (Rehtori, kunta 5)

Opettajaresurssin jakaminen oli hyvin yleinen käytäntö kunnan eri koulujen välillä. Sen sijaan lähiopetusta toteuttavia *kuntien välisiä* yhteisiä opet-

tajia oli tutkimuskunnissa hyvin vähän. Haastatteluissa tuli esiin vain yksi kunta, johon oltiin palkattu toisessa kunnassa päätoimisesti työskentelevä opettaja rekrytointihaasteiden vuoksi.

-- nyt tänä keväänä on sovittu, että [lähikunnasta] tulee käsityönopeettaja yläkouluun muutaman tunnin, kun ei muuten löytynyt opettajaa. Hän tekee muutaman tunnin sitten meillä. Yli kuntarajojen myös. (Kuntapäätävä, kunta 2)

Kaikki rekrytointihaasteet eivät kuitenkaan olleet ratkaistavissa opettajaresurssien joustavalla käytöllä tai kuntien välisellä yhteistyöllä. Toisinaan opettajatarvetta ei yksinkertaisesti kyetty täyttämään. Esimerkiksi saamelaiden kotiseutualueella kysymys opettajien kielitaitovaatimuksista nousi esille erityisesti pätevien saamenkielisten opettajien rekrytoinnin haasteena eli hakijoiden vähäisyytenä tai jopa puuttumisena. Lisäksi opettajien työsuhteiden pitovoimaa pienillä paikkakunnilla luonnehdittiin heikoksi ja henkilöstön huomattava vaihtuvuus koettiin raskaana opettajakunnan keskuudessa.

Me tarvitsemme yhden saamenkielisen luokanopettajan lisää. Juuri se on haaste, että mistä me se saadaan, koska meillä oli tänä vuonna se paikka, ihan vakituinen luokanopettajan pesti auki, ja siihen ei ollut yhtäkään hakijaa, vakituisen paikkaan. (Kuntapäätävä, kunta 4)

Olen itse huomannut sen, että kuten [toinen haastateltavakin] sanoi, rekrytointi on ollut hankalaa, ja se, että jos tänne löytyy päteviä, niin sitten he jäisivät. Se on, että monet käyvät vuoden, mutta sitten lähtee. Se vaihtuvuus on ehkä aika myös semmoista raskasta. (Opettaja, kunta 4)

Yhteisten opettajien käytössä korostuivat koulujen kokoon sekä koulujen fyysiseen sijaintiin liittyvät kysymykset. Yleisesti ottaen suurten yksiköiden katsottiin luontevasti mahdollistavan opettajien opetusvelvollisuuden täyttämisen, kun taas pienissä yksiköissä, joissa opetusryhmiä on vähän, täysien viikkotuntien mahdollistamisessa voi olla haasteita erityisesti aineenopettajille. Yhtenä mahdollisuutena tutkimuskunnissa oli nähty lähellä sijaitsevien peruskoulujen ja lukioiden välinen yhteistyö. Toisaalta kuntien maantieteelliset erot edellyttivät opettajaresurssin jakamisen käytäntöjen

soveltamista paikallisiin olosuhteisiin sopiviksi. Pitkien etäisyyksien perusteella aineopettajan opetustunteja nähtiin esimerkiksi mahdollisena keskitää joihinkin päiviin liikkumisen vähentämiseksi.

Jonkin verran saattaa olla lukion ja sitten tämän sen lähellä olevan yhtenäiskoulun aineopettajilla, joitakin tunteja siinä järjestettynä niin, että opetusvelvollisuus tulee täyteen, tai saa mahdollisesti lisää tunteja. Mutta aika vähissä nämä ovat, koska vois sanoa, että yksiköt ovat sen verran suuria, että se, että tämä resursointi on mahdollista, ryhmiin järjestäminen on mahdollista niin, että nämä tavallaan opetusvelvollisuudet tulevat täyteen ja ryhmät ovat kohtuullisen kokoisia. (Sivistysjohtaja, kunta 5)

Tosiaan sillä välillä sitten se, voi sanoa, että suunta on kyllä se, että opettajien resurssia jaetaan aina vaan enemmän ja enemmän. Koska se on sitten helpompaa myös, koska ne [yläkoulu ja lukio] ovat samassa rakennuksessa. (Kuntapäättäjä, kunta 2)

Sitten on mietitty ratkaisuja, että aineopettaja menee vaikka yhdeksi päiväksi tuonne saareen, siis puhun ulkosaaristoon kahden lautan taakse, ehkä kolmenkin. Ja sitten sen yhden päivän aikana urakoidaan yhtä oppiainetta aika paljon. Kyllä tällaisia kaikkia vaihtoehtoja on ollut pakko miettiä. (Sivistysjohtaja, kunta 2)

Haastatteluista paikannettiin myös erilaisia opettajien työn organisointiin liittyviä haasteita, joita pohdittiin – ilmeisen toistuvasti – kunnissa ja kouluissa tehtäessä päätöksiä opetuksen järjestämisen käytännön toteutuksesta. Esiin nousseet kysymykset opettajien työn järjestelyistä sanoitettiin yhtäältä pedagogiseksi haasteeksi, koska ne estivät parhaiden opetusjärjestelyjen toteuttamisen. Toisaalta esihenkilöasemassa olevat haastateltavat välttelivät opettajien liikkuvuus­kysymyksessä työnantajan direktio-oikeuteen³ vetoamista, sillä vaihtuvien ja erilaisten työn järjestämisen muotojen katsottiin kuormittavan kohtuuttomasti opettajia. Tässä puhettavassa onkin

³ Työnantajan *työnjohto-oikeus* takaa sen, että työnantajalla on oikeus valvoa ja johtaa työtä. Työnantaja päättää, missä, milloin ja millä välinein työtä tehdään.

mukana vahva esihenkilötyöhön liittyvä työhyvinvoinnin näkökulma. Toisaalta joissain tapauksissa opettajien liikkuminen oppilaitosten välillä sa-noitettiin jopa välttämättömäksi edellytykseksi työsuhteen jatkumiselle.

Mietitään niitä opettajia, että mihin kaikkeen on mahdollisuuksia, niin lähtökohtainen ajattelutapa on totta kai ykkösprioriteetti mieltä, että mikä on lapsille ja oppilaille se pedagogisesti paras ratkaisu. Toinen on se, että mikä on inhimillinen ja mahdollinen toteuttaa opettajan jaksamisen näkökulmasta. (Rehtori, kunta 4)

-- siinä vaiheessa, kun rekrytoidaan opettajaviranhaltijoita, niin tällaisesta liikkuvuudesta pitäisi aina muistaa mainita. Eli sen olen nyt oppinut kantapään kautta, että se, mikä ei ole työhakuilmoitukseen kirjoitettu, niin se ei myöskään toteudu. Ymmärrän sen ihan täysin, että ne ovat hankalia tilanteita ja meidän välimatkamme ovat niin pitkiä. On kohtuutonta vaatiakaan sellaisia asioita. (Sivistysjohtaja, kunta 4)

-- muistaakseni ruotsin ja saksan opettaja parhaimmillaan kolmessakin eri koulussa opetti, ja koulujen välimatka saattoi kuitenkin olla parikymmentäkin kilometriä. Siitä tulee tietysti TES:n mukaisia kiertokorvauksia ja muuta, mutta oli opettaja, joka suostui tekemään sen, koska vaihtoehto oli tietysti se, että niitä tunteja ei ole tarpeeksi, että tarvitaan YT-neuvotteluja ja osa-aikaistamista tai muuta. (Rehtori, kunta 1)

Kunnissa, joissa välimatkat ovat suhteellisen lyhyitä ja liikkumista mahdollistavat olosuhteet ovat soutuksia, opettajien liikkuminen koulujen välillä ei noussut erikseen mainittavaksi ongelmaksi. Haastavat maantieteelliset olosuhteet ja pitkät välimatkat kuvattiin kuitenkin esteeksi opettajien liikkumiselle ja koulujen väliselle opettajaresurssin jakamiselle.

Mutta viime vuonna kokeiltiin sitä, että erityisopettaja kulki [koulusta a kouluun b], mutta se oli nyt aivan... Siis kyllä se kesti sen koko lukuvuoden, mutta siihen kokeiluun mä en enää ikinä lähde, että mä en ketään opettajaa altista sille. Koska se välimatka on pitkä ja sanotaanko nyt näin, että meillä vuodenaajoista ehkä elokuu on se ainoa, jolloin ei ole vaaroja, siis semmoisia

suurempia riskejä tuolla maantiellä. Siitä edespäin alkaa hirvet, liukkaat, lumimyrskyt. Kaikki mahdolliset. Se on jopa hyvin, sanotaanko vaarallista, se jatkuva kulkeminen tuolla. (Rehtori, kunta 4)

Vaikka opettaja ei omassa koulussaan saanut opetusvelvollisuuttaan täyteen, ei hän välttämättä pitkän ja vaikean välimatkan vuoksi kuitenkaan voinut tehdä täydentäviä tunteja muissa kouluissa. Tämä oli johtanut siihen, että opettajat opettivat yleensä omassa koulussaan useaa oppiainetta, myös sellaisia aineita, joihin heillä ei ole kelpoisuutta. Tällöin vajaaksi jäävän opetusvelvollisuuden sijaan haasteeksi nähtiin riski opettajien ylityöllistymiseen. Erityisesti harvan kouluverkon pienissä yksiköissä tasapainoiltiin opetusvelvollisuuden täyttymisen sekä opetustuntien kohtuullisuuden ja opettajakelpoisuuksien kysymysten välillä.

Joo, se on se meidän arkemme [että opettajilla on paljon opetettavia aineita]. Emme mitenkään saa... Kukaan opettaja ei saa... No, kielten lehtori taitaa olla ja matemaattisten aineiden lehtori taitavat olla ainoat, jotka saavat pelkillä näillä omilla aineillaan täytettyä sen opetusvelvollisuuden. Mutta sitten reaaliaineiden opettajat ovat enemmänkin sitten, että sitten joutuu ottamaan vähän muitakin, joka ei välttämättä ole... Johon ei välttämättä ole sitä koulutusta, mutta... -- Kyllä se on meidän kaikkien opettajien opetusvelvollisuustunnit ovat ihan täynnä. Vähän menee jopa ylitöiden puolelle. (Rehtori, kunta 4)

Kaksikielisessä kunnassa haasteeksi mainittiin suomen- ja ruotsinkielisten sivistystoimien voimakas siiloutuminen omiksi kieliryhmikseen. Opettajien joustavan, eri kieliryhmien välisen yhteiskäytön juridiseksi esteeksi mainittiin perusopetuslain (L 628/1998) 10 §, jonka mukaan ”-- osa opetuksesta voidaan antaa muulla kuin edellä mainitulla oppilaan omalla kielellä, jos se ei vaaranna oppilaan mahdollisuuksia seurata opetusta”. Lain tiukan tulokinnan esitettiin kategorisesti estävän opettajien yhteiskäyttöä eri kieliryhmien välillä.

Kyllä sitä opettajien jakamista on harrastettu koulujen kesken molemmissa kieliryhmissä, mutta ei kieliryhmien välillä, joka on mielestäni meille jonkun

asteen vahinko, koska se kyllä voisi olla hyväksi sekä molemmille kieliryhmille, että sitten kun ne lapset vähenevät. -- Silloin se, että voisi jakaa opettajia kieliryhmien välillä, niin se voisi auttaa. (Kuntapäätävä, kunta 2)

Huolimatta opettajien liikkumiseen liittyvistä huolista oppilaiden kuljettaminen koulujen välillä nähtiin hankalampana vaihtoehtona. Erityisesti kävelyetäisyyttä pidemmät siirtymät koulujen välillä ja pienempien lasten kuljettaminen koululta toiselle olivat haastateltavien mukaan opettajien liikkumista huonompia ratkaisuja. Rehtori kuvasi tilannetta, jossa ensimmäisen luokan oppilaiden ortodoksiuskonnon opetus oli saatu järjestettyä kiertävän opettajan avulla oppilaiden omalla koululla:

Tietenkin vaihtoehtona myös se, että lasta olisi liikuteltu taksilla toisille koulualueille, mutta minä jotenkin näen, että ei siinä ole mitään järkeä. Se oli oikein hyvä, että saatiin nyt järjestymään, että se opettaja tulee tänne. (Rehtori, kunta 5)

7.4 Yhdysluokkaopetus

Opetusryhmien koon pienenemiseen liittyi myös kysymys yhdysluokkaopetuksesta. Yhdysluokkaopetus⁴ on keino, jonka avulla opetuksen järjestäminen on perinteisesti hoidettu erityisesti haja-asutusalueilla. Syyt toiminnalle ovat johtuneet lähinnä pienistä ikäluokista ja mahdollisimman tehokkaista opetusjärjestelyistä. Haastatteluihmissamme yhdysluokkaopetuksen nähtiin kuitenkin kuormittavan opettajia.

Siellä opettajat ovat tosi ahtaalla. Hirveästi ylitöitä. Vaikka ei ole isoja ryhmäkokoja, mutta mikä opettajaa myös kuormittaa on, että on monen eri luokka-asteista. Voi olla parhaimmillaan, että opettajalla on vaikka nollasta kuutosluokkaan kaikki siellä luokassa. (Rehtori, kunta 4)

⁴ Yhdysluokalla tarkoitetaan opetusryhmää, jossa opiskelee eri vuosiluokilla olevia tai vuosiluokkiin sitomattomasti edettäessä eri-ikäisiä oppilaita.

Toisin kuin opettajien esihenkilöiden, tyypillisesti rehtoreiden, kuntien koulutuspoliittisten päättäjien ei nähty aina olevan tietoisia yhdysluokka-opettamisen vaativuudesta. Erään rehtorin mukaan:

-- jos ei ole opetusalan ammattilainen, niin voi ajatella, että no hei, siellä on vaan 15 lasta, kolme opettajaa, plus koulunkäynninohjaaja. Se voi näyttäytyä silleen, että kyllähän siellä täytyy nyt sillä resurssilla pärjätä, että Etelä-Suomessa on sen kokoisia luokkia ja isompiakin. Mutta kun sitä ei nähdä sitä, että mikä se on se todellisuus.

(Rehtori, kunta 4)

7.5 Koulukuljetukset

Kunnan pinta-ala, vesistöt ja tieverkko määrittävät oppilaiden koulumatkoja ja opetuksen järjestämistä perusopetuslain ”mahdollisimman lyhyen ja turvallisen koulumatkan” vaatimuksen edellyttämällä tavalla. Oppilaalle on järjestettävä maksuton koulukuljetus, jos hänen koulumatkansa on pitempi kuin viisi kilometriä tai jos koulumatka muiden olosuhteiden vuoksi on oppilaalle liian raskas tai vaikea. Päivittäinen edestakainen koulumatka saa oppilaan iän mukaan kestää enintään kaksi ja puoli tai kolme tuntia (L 628/1998, 32 §).

Koulukuljetuksessa olevien oppilaiden määrä ja suhteellinen osuus vaihtelivat tutkimuskunnittain, ja kuntien olosuhteet vaikuttivat merkittävästi koulukuljetusten järjestämiseen ja kustannuksiin. Pitkät etäisyydet ja erilaiset luonnonmaantieteelliset esteet, kuten vesistöt, pidensivät koulumatkojen kestoa ja kasvattivat koulumatkojen kustannuksia. Bussi- ja taksikyytien lisäksi saaristossa ja suurten sisävesistöjen alueilla sijaitsevien kuntien oppilaat kulkivat kouluun myös losseilla ja taksiveneillä. Monenlaiset ja lukuisat koulukuljetusten järjestämiseen liittyvät haasteet olivat voimakkaasti esillä haasteltavien puheessa.

Eli siinä on ensin saattoliikenne lossille ja sitten tulee taksi, joka hakee lossin toisesta päästä ja tuo koululle. Sitten on vielä sellaisia tilanteita, että meillä kulkee samasta perheestä eri-ikäisiä lapsia sieltä samasta paikasta--, että kun se odotusaikoinen sitten, kun ne ovat eri-ikäisiä, niin ne eivät voi

kulkeakaan samalla taksilla, niin sitten lähtee vielä, kun on saanut yhden kuljetettua kouluun, niin sitten lähtee hakemaan nuorempaa kouluun sieltä ja ajaa sen saman lenkin. (Sivistysjohtaja, Kunta 3)

Pitkien välimatkojen alueilla sijaitsevien pienten yksiköiden ylläpitäminen nähtiin välttämättömänä, jotta alueella asuvien lasten koulumatkojen kesto ei ylittäisi lakisääteisiä aikarajoja. Sitä vastoin kunnan pieni pinta-ala mahdollisti haastateltavien mukaan suhteellisen tehokkaan koulukyytisuunnittelun, eikä lain asettamia koulumatkan aikaraameja nähty koulukuljetuskysymyksissä ongelmana edes siinä tapauksessa, mikäli kouluverkkoa jouduttaisiin tulevaisuudessa karsimaan, sillä etäisyydet ja siten myös matkajat pysyisivät joka tapauksessa kohtuullisina.

Koulun ja kodin välisten kuljetusten lisäksi harvan kouluverkon alueella kunnalla voi olla tarve järjestää oppilaiden kuljetuksia myös koulujen välisiin matkoihin, mikäli oppilaat siirtyvät toiseen kouluun tietyn oppiaineen tunneille. Tiiviin kouluverkon alueella oppilaat voivat siirtyä itsenäisesti koulujen välillä, jolloin oppilaiden kokoaminen jollekin tietylle koululle ei aiheuta opetuksen järjestäjille lisäkustannuksia tai logistisia haasteita. Pitkien etäisyyksien alueella logistiset järjestelyt ovat monimutkaisempia, kuten haastateltava hyvin kuvasi:

Mutta meillä tietysti, kun vaan kaupunkikouluja näin, missä näin tapahtuu [oppilaat siirtyvät koulupäivän aikana koulujen välillä], niin nämä etäisyydet ovat kuitenkin semmoisia, että tästä siis näiden koulujen välillä polkupyörällä on noin viisi minuuttia. Kun ne ovat päätytunteina, niin joka tapauksessa on oltava näiden aineiden opetus, jotta ei muille tule hyppytunteja, niin sanotaan näin, että se ei ehkä tässä tilanteessa ole suurin rasite. Just äkkiseltään, jos ajattelee [kunnassakin], niin tilanne on aivan eri, puhutaanko tällaisesta kaupunkikoulusta niin kun meidän koulu, tai sitten näitä, jotka ovat tuolla meidän [alueella], jossa taas matkat alkavat olemaan pidempiä, ja tavallaan olisi tarve siihen, että jos sieltä yhdistetään näihin meidän ryhmiin tai keskenään näitä ryhmiä vaikkapa katsomusaineissa, niin siellä aletaan puhumaan 50 kilometrin etäisyyksistä. Mutta näin kaupunkikouluissa tämä ei ole ehkä niinkään tällainen käytännön ongelma kuitenkaan. (Apulaisrehtori, kunta 1)

Välimatkojen pituuden lisäksi myös matkan vaarallisuus voi toimia koulu-
kuljetusetuuden perusteena. Esimerkiksi kevyen liikenteen väylien puuttu-
minen, vilkas liikenne tai haastavat talviolosuhteet voivat vaikuttaa lasten ja
nuorten koulumatkojen vaarallisuuteen. Haastateltavien mukaan liikenne-
järjestelyt ja huonosti ylläpidetty tiestö lisäävät painetta pohdittaessa koulu-
kuljetusten järjestämistä koskevia ratkaisuja.

*Osa niistä [teistä] on semmoisia, että osa vanhemmista kokee, että ne
liian huonosti pidetään kunnossa esimerkiksi talvella, jolloin pienten lasten
pyöräily on vaarallista, kun ei ole kävelytietä siinä. Ne menevät jäistä,
kaltevaa tienreunaa pitkin. (Kuntapäättäjä, kunta 5)*

7.6 Oppilaiden majoittaminen

Oppilailla on oikeus maksuttomaan majoitukseen sekä täysihoitoon silloin,
kun koulumatkoja ei kyetä järjestämään lain asettamien aikaraamien puit-
teissa (L 628/1998, 33 §). Saaristo-olosuhteiden aiheuttamien pitkien ja
vaikeakulkuisten koulumatkojen vuoksi tutkimuskunnassa 2 oli oppilaita,
jotka asuivat viikot majoituksessa lähellä koulua. Majoitusta pidettiin lap-
sille raskaana vaihtoehtona, mutta haastateltavien mukaan oppilaiden mat-
ka asuinpaikastaan lähimpään kouluun voi kestää niin pitkään, ettei muita
vaihtoehtoja etäopetuksen lisäksi ole. Majoitus nähtiinkin keinona turvata
lähiopetuksen toteutuminen.

*-- [M]eillähän oppilaat asuvat myös majoituksessa. Se hiukan helpottaa tätä
matkaa, että kun asutaan sitten viikot poissa kotoa, niin silloin tavallaan se
koulumatka tai se koulunpito on sitten vähän lähempänä ja ei ole tarvinnut
niin paljon vielä miettiä tätä etäopetusta. Mutta se majoitusvaihtoehto on
aika rankka. -- No, nyt meillä on onneksi ollut sillä tavalla, että ne ovat vasta
yläkouluikäisiä, että seitsemäsluokkalaiset ovat olleet nuorempia. Mutta ihan
sillä linjalla, että sunnuntaina lähdetään ja perjantai-illalla tullaan kotiin.
Joo, ei ole oikein muuta vaihtoehtoa, kun toinen olisi sitten tämä etäopetus.
(Sivistysjohtaja, kunta 2).*

Koulumatkojen muodostuessa liian haastaviksi oppilaiden majoittaminen kouluviikon ajaksi nousi haastatteluissa esille jonkinlaisena viimekätisenä perusopetuksen järjestämisen – ja erityisesti lähiopetuksen turvaamisen – keinona. Oppilaiden majoittamisen haittoja (esimerkiksi etäisyys kotiin) puntaroitiin suhteessa hyötyihin, kuten oikeuteen käydä koulua ja olla osallisena sen sosiaalisuudesta. Hyvänä asiana pidettiin myös sitä, että majoitus mahdollistaa oppilaille harrastustoimintaan osallistumisen.

Ajattelen tässä sitä, että meillä voi tulevaisuudessa olla hyvin, hyvin pieniä yksiköitä ja meidän pitää saada pidettyä nämä yksiköt. Sillä vaihtoehtona on, että meidän pitää majoittaa oppilaat kauas kotoaan, todella kauas kotoaan. Ja sitähan me emme halua. Lapsilla tulee olla oikeus käydä koulua ja saada tämä sosiaalinen konteksti. (Sivistysjohtaja, kunta 2)

Se majoitus on siinäkin mielessä ollut hyvä asia, että sitten on voinut osallistua harrastuksiin. Olemme kallistuneet nyt enemmän näihin majoitusvaihtoehtoihin kuin tähän suoranaiseen etäopetukseen. Mutta perhehän sen päättää. (Sivistysjohtaja, kunta 2)

8 Etäopetus tutkimuskunnissa – järjestämisen tavat ja kuntatoimijoiden näkemykset

Luvussa kuvaamme, millä perusteilla ja missä oppiaineissa etäopetusta on tutkimuskunnissa hyödynnetty perusopetuksen järjestämisessä. Tämän jälkeen erittelemme, millaisia mahdollisuuksia sekä haasteita ja avoimia kysymyksiä haastateltavat toivat esiin etäopetukseen ja sen järjestämiseen liittyen. Usein samat asiat kiinnitettiin sekä etäopetuksen haasteisiin että mahdollisuuksiin riippuen siitä, mistä näkökulmasta asiaa tarkasteltiin tai millaisena jokin asian tila näyttäytyi paikallisesti.

8.1 Etäopetuksen järjestäminen

Kaikissa tutkimuskunnissa toteutettiin jotakin opetusta etäopetuksena. Kunnissa oli kuitenkin kouluja, joissa ei ollut käytössä lainkaan etäopetusta. Osassa kunnista erilaiset etäopetusratkaisut olivat olleet käytössä jo pitkään, ja etäopetusta oli käytetty vuosien varrella useissa eri oppiaineissa. Etäopetusta saatettiin joissain kunnissa kuitenkin hyödyntää vain yksittäisessä oppiaineessa, kuten oman äidinkielen tai katsomusaineiden opetuksessa, ja etäratkaisut olivat tulleet osaksi perusopetusta vasta hiljattain. Etäopetusta toteutettiin sekä kuntien sisäisesti koulujen välillä että myös yli kuntarajojen. Joissain kunnissa oli suunnitteilla laajentaa etäopetuksen käyttöä, mutta toiminta ei ollut vielä käynnistynyt.

Perusopetuksen etätoteutukset näyttäytyivät hyvin tilannekohtaisina ratkaisuuina, joita aloitettiin ja lopetettiin sen mukaan, millaisia tarpeita perusopetuspalveluissa kulloinkin ilmeni ja miten niihin kyettiin vastaamaan. Etäopetusratkaisuilla vastattiin pikemminkin akuutteihin tarpeisiin kuin luotiin tavoitteellisesti pysyväksi tarkoitettuja ratkaisuja. Joitain paikallisia jatkuvampia etäopetusrakenteita oli kuitenkin myös käytössä tai suunnitteilla.

8.1.1 Oman äidinkielen opetus etäopetuksena

Suomessa vähemmistökielten opetukseen on haastavaa löytää opettajia, varsinkin kelpoisia opettajia. Tämä voi jossain tapauksissa olla esteenä perus-

TIETOLAATIKKO 1.

Perusopetusta täydentävän oppilaan oman äidinkielen opetuksen järjestäminen

- Oppilaan oman äidinkielen opetusta voidaan toteuttaa perusopetusta täydentävänä opetuksena, mikäli oppilaan äidinkieli tai jokin perheen kielistä on muu kuin suomi, ruotsi tai saame. Myös ulkomailla asuneet suomen-, ruotsin- tai saamenkieliset oppilaat voivat osallistua opetukseen ylläpitääkseen kielitaitoaan. Perusopetusta täydentävään saamen kielen opetukseen voivat osallistua saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella asuvat oppilaat, joiden äidinkieli tai jokin perheen kielistä on saame (OPH, 2014, s. 446). Romanikieltä perusopetusta täydentävänä opetuksena voivat opiskella ne oppilaat, joiden äidinkieli tai jokin perheen kielistä on romanikieli (OPH, 2014, s. 456).
- Perusopetusta täydentävä oman äidinkielen opetus on perusopetuksen oppiaineiden tuntijaon ulkopuolista opetusta. Opetuksen järjestäjä ei ole velvollinen järjestämään sitä, eikä monikielisellä oppilaalla ole velvollisuutta osallistua oman äidinkielen opetukseen (Portin, 2017, s. 31).
- Opetuksen järjestäjä voi hakea valtionavustusta perusopetusta täydentävään oman äidinkielen enintään kahden vuosiviikkotunnin laajuiseen opetukseen. Avustuksen saaminen edellyttää, että opetusryhmään kuuluu lukukauden alussa saamenkielisten ja romanikielisten oppilaiden kohdalla vähintään kaksi oppilasta, ja muunkielisten oppilaiden kohdalla vähintään neljä oppilasta. Opetuksen laskennalliset kustannukset ovat 25 euroa oppituntia kohden, ja avustus kattaa niistä enintään 86 prosenttia. Avustuksen myöntää Opetushallitus (A1777/2009 4 §; OPH, 2016).
- Vuonna 2022 oman äidinkielen opetusta toteutti 83 opetuksen järjestäjää valtionavustuksen turvin perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa. Opetuksen järjestäjät tarjosivat opetusta kaikkiaan yhteensä 56:ssa eri kielessä. Syyslukukaudella 2022 yhteensä 21 800 oppilasta tai opiskelijaa osallistui oman äidinkielen opetukseen. Tilastotietoa ei ole saatavilla erikseen perusopetuksesta ja lukiokoulutuksesta (OPH, s.a.). Oman äidinkielen opetusta voidaan järjestää myös ilman valtionavustusta, joten myönnettyihin avustuksiin perustuva tilastointi ei todennäköisesti kata kaikkea täydentävänä opetuksena järjestettyä oman äidinkielen opetusta.
- Oman äidinkielen opetus tulee järjestää oppilaan koulupäivän aikana ja tunnit tulee merkitä oppilaan työjärjestykseen. Opetusta ei saa yhdistää kaikille opettävien yhteisten oppiaineiden tunteihin (A1777/2009 3 §).

opetusta täydentävän oman äidinkielen opetuksen toteutumiseksi. Kahden kulttuurin perheiden asiantuntijajärjestö Familian monikielisten koululaisien huoltajille suunnatussa kyselyssä huoltajat toivat esiin, että juuri pätevän opettajan puuttuminen sekä se, että oman äidinkielen opetusta ei ollut kunnassa lainkaan tarjolla, olivat yleisiä syitä siihen, miksi monikielisen perheen lapsi ei osallistu oman äidinkielen opetukseen. Myös logistiset haasteet olivat merkittävä syy jäädä pois oman äidinkielen opetuksesta (Familia, 2022). Opetusryhmissä on yleensä oppilaita monelta eri luokka-asteelta sekä eri kouluista. Usein oppilaan on siirryttävä toiseen kouluun oman äidinkielen oppitunneille. Mikäli matka on pitkä tai muutoin haastava, siirtyminen voi muodostua esteeksi opetukseen osallistumiselle.

Opettajien saatavuuden ja opetuksen saavutettavuuden haasteita oli joissain tutkimuskunnissa ratkaistu tarjoamalla perusopetusta täydentävää oman äidinkielen opetusta etäopetuksena oppilaiden omille kouluille. Esimerkiksi Etelä-Suomessa sijaitsevan kunnan oppilaat saivat oman äidinkielen opetusta Pohjois-Suomesta, ja vastaavasti Lapissa sijaitsevaan kuntaan opetusta tarjosi opettaja Etelä-Suomesta.

Sitten on ollut [etäopetusta] näissä omien äidinkielen opetuksessa, että ei tarvitse liikkua sitten niin voimakkaasti tässä kaupungin alueella. Saamen kielen äsken mainitsin. Meillä se tulee tuolta pohjoisesta, se opetus.
(Sivistysjohtaja, kunta 1)

[X]-kielen opetus tulee niin, että opettaja on [eteläsuomalaisessa kunnassa] fyysisesti. Hän tarjoaa sen opetuksen sekä [A] että [B] kouluille. Meillä molemmissa kouluissa on [X]-kielen puhujia tai äidinkielen. [X]-kieli on heidän toinen äidinkielenä. Eli näin opettaja on etänä jossakin muualla, mutta ei... Tarjoaa sitä opetusta vain tähän kuntaan.
(Kuntapäätävä, kunta 4)

Kunta 3 on saanut paljon muuttovoittoa ulkomailta lähivuosina, ja vieraskielisen väestön määrä on kasvanut. Kunnan sivistysjohtaja totesi haastattelussa, että kunnassa on pohdittu oman äidinkielen opetuksen toteuttamista etäyhteyksin, jotta opetusta voitaisiin tarjota useammassa kielessä. Sivistysjohtaja toi esiin myös oman äidinkielen opiskelun merkityksellisyyden

oppilaiden identiteetille sekä kulttuurin ylläpitämiselle. Myös Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa todetaan, että kouluyhteisöissä jokaisen oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin tulee tunnistaa perusoikeutena ja opetus tukee oppilaiden oman kulttuuri-identiteetin rakentumista. Oman äidinkielen opetuksen tavoitteeksi määritellään muun muassa oppilaan monikielisyyden kehittymisen tukeminen sekä oppilaan rohkaiseminen käyttämään kieltä sekä koulun toiminnassa että koulun ulkopuolella (OPH, 2014, s. 16; 28; 463). Monipuolinen kielitarjonta nähtiin myös paikallisena keinona tukea jopa elinkeinoelämän edellyttämää kansainvälistymistä ja kansainvälisyyttä.

Eli ajatuksena on se, että jatkossa lähdetäisiin etäyhteyksiä hyödyntävää opetusta käyttämään ja hyödyntämään yhä enemmän myös kotikielen opetuksen tarjonnan laajentamisessa, monipuolistamisessa. Se on ehkä isossa kuvassa myöskin sitä identiteettiin menevää ja kulttuuria vahvistavaa. Ja sitten toisaalta kulttuurisesti rikastavaa opetusta alueella, kun sitten ylläpidetään, ja lapsella on mahdollisuus sen oman äidinkielen taitoja kehittää ja ylläpitää. (Sivistysjohtaja, kunta 3)

*Sitten jos me kerätään kiinnostuneet yhteen, niin voitaisiin sitten lähteä tarjoamaan tätä seudullisena ja lähteä rakentamaan tällaisia kieli-
valikoimaa, laajentamaan sitten tässä perusopetuksessa, ja sillä tavalla tukemaan tätä kansainvälistymistä ja kansainvälisyyttä, joka toimi kyllä tuolta elinkeinoelämän puoleltakin on aina aika ajoitin esitetty.
(Sivistysjohtaja, kunta 3)*

Haastateltavat toivat esiin oppituntien aikataulutukseen ja oppilaiden jakamiseen liittyvän haasteen. Koska perusopetusta täydentävän oman äidinkielen opetusryhmät koostuvat usein eri-ikäisistä ja eri koulujen oppilaista, opetuksen järjestäminen vaatii lukujärjestysten yhteensovittamista. Tämän vuoksi oppitunnit sijoittuvat yleensä iltapäivään, jolloin oppilaat alkavat olla väsyneitä ja opetukseen keskittyminen saattaa olla hankalaa.

*Tietenkin se aina on sitten, että mikä se valtakunnallinenkin ongelma on.
-- se, että kun ne ovat aina iltapäiväisin, ne tunnit. Totta kai pienet*

oppilaat on monesti väsyneitä siinä kohtaa päivää. -- ja se haaste saada luotua se, että se käy kaikille kouluille, se yksi kellonaika. Eli se täytyy... Todennäköisestihän se silloin on iltapäivän puolella aina. -- No, me ollaan pyritty ottamaan, priorisoimaan sellaiset asiat, että me pyrimme järjestämään kyllä omat aikataulumme sen mukaan, että lapset pääsee opiskelemaan etänä sitä omaa kieltä. Pyrimme, että se on lapselle, tai oppilaalle, kaikista siedettävintä ja inhimillisintä.
(Rehtori, kunta 4)

Tämä haaste mainittiin myös Familian kyselyssä syyksi sille, miksi lapsi ei käy mielellään oman äidinkielen oppitunneilla tai jättää kokonaan osallistumatta opetukseen. Lapset eivät jaksaa koulupäivän päätteeksi jäädä ”ylimääräisille” tunneille, kun muut luokkakaverit lähtevät kotiin. Siirtymäaikoineen tai mahdollisine hyppytunteineen koulupäivä saattaa venyä hyvin pitkäksi. (Familia, 2022.)

Etäopetus voi vähentää perusopetusta täydentävänä opetuksena järjestetyn oman äidinkielen opetuksen logistisia haasteita sekä mahdollistaa myös sellaisten kielten opetuksen, joita ei alueella voida tarjota lähiopetuksena kieltä osaavan opettajan puuttumisen vuoksi. Se, että oppilaiden ei tarvitse siirtyä oppitunteja varten toiselle koululle, voi myös vähentää oppilaiden kuormitusta ja lyhentää koulupäivää kokonaisuudessaan. Toisaalta haasteltavat toivat esiin, että joidenkin oppilaiden voi olla haastavampaa seurata etä- kuin lähiopetusta, minkä vuoksi iltapäivien väsymystila saattaa korostua etäopetuksessa.

8.1.2 Katsomusaineiden opetus etäopetuksena

Syyt järjestää katsomusaineiden opetusta etäopetuksena olivat tutkimuskunnissa hyvin samanlaiset kuin perusopetusta täydentävän oman äidinkielen opetuksessa. Muissa kuin enemmistön uskonnon opetuksessa oppilaita on yleensä vähän, ja opetusryhmät koostuvat eri luokka-asteen ja eri koulujen oppilaista. Harvinaisempien katsomusaineiden opetusta ei välttämättä tarjota jokaisessa koulussa, vaan opetus järjestetään keskitetysti, jolloin oppilaat joutuvat siirtymään koulujen välillä. Varsinkin pienemmissä kunnissa haasteena voi olla myös pätevän opettajan löytäminen. Toisin kuin

TIETOLAATIKKO 2.

Katsomusaineiden opetuksen järjestäminen perusopetuksessa

- Opetuksen järjestäjän on järjestettävä sen uskonnon opetusta, johon oppilaiden enemmistö kuuluu. Enemmistön uskonnon opetukseen voivat osallistua myös muihin uskonnollisiin yhdyskuntiin kuuluvat oppilaat sekä oppilaat, jotka eivät kuulu mihinkään uskonnolliseen yhdyskuntaan (OPH, 2022b).
- Opetuksen järjestäjän on järjestettävä myös ortodoksiuskonnon sekä elämänsä katsomustiedon opetusta, mikäli opetuksen järjestäjän kouluissa on yhteensä vähintään kolme kyseisen oppiaineen opetukseen osallistuvaa oppilasta (OPH, 2022b).
- Muuhun uskonnolliseen yhdyskuntaan kuin evankelis-luterilaiseen kirkkoon tai ortodoksiseen kirkkokuntaan kuuluvien oppilaiden oman uskonnon opetusta tulee järjestää, mikäli kolmen oppilaan vähimmäismäärän täyttymisen lisäksi oppilaan huoltajat pyytävät kyseisen uskonnon opetuksen järjestämistä. Muiden uskontojen kuin evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen osalta kolmen oppilaan vähimmäismäärään ei siis lasketa niitä oppilaita, joiden huoltajat eivät ole erikseen pyytäneet opetuksen järjestämistä. Opetuksen järjestäjä ei ole velvollinen huomioimaan myöskään niiden oppilaiden määrää, jotka eivät kuulu Suomessa rekisteröityyn uskonnolliseen yhdyskuntaan. Oppilaan tulee kuitenkin voida opiskella jo aloitettua katsomusainetta koko perusopetuksen ajan, vaikka katsomusainetta opiskelevien oppilaiden määrä vähenisi alle kolmeen oppilaaseen (OPH, 2022b).

perusopetusta täydentävä oman äidinkielen opetus, katsomusaineiden opetus kuuluu perusopetuksen tuntijakoon ja kunnilla on velvollisuus järjestää opetus tietolaatikossa 2 kuvattujen raamien puitteissa.

Tutkimuskunnassa 3 oli aloitettu hiljattain ortodoksiuskonnon opetuksen toteutus etäopetuksena. Kunnassa oli muutamassa eri koulussa yksi ortodoksiopetuksen oppilas, ja lähiopetuksen toteuttaminen kyseisessä oppiaineessa olisi vaatinut oppilaiden kuljettamista taksikyödeillä koulujen välillä.

-- että meillä täällä opettaja, joka on meidän kouluissa, niin nyt antaa sitten muutamalle pikkukoululle yhden etätunnin viikossa. Eli ortodoksiuskontoa toteutetaan joihinkin kouluihin [kunnan nimi] kunnan alueella tällä tavalla. (Rehtori, kunta 3)

8.1.3 Kielten ja valinnaisten aineiden opetus etäopetuksena

Useissa kunnissa sekä vieraita kieliä että toisen kotimaisen kielen opetusta oli satunnaisesti toteutettu etäopetuksena. Etäyhteydet mahdollistavat opettajaressurssin jakamisen toisistaan etäällä olevissa kouluissa. Etäyhteyksiä oli hyödynnetty erityisesti valinnaisten kielten opetuksessa, jossa opetusryhmät ovat tyypillisesti pienempiä. Etäopetuksen avulla voidaan monipuolistaa koulujen valinnaisten kielten valikoimaa, kun opetusta voidaan tarjota useampiin kouluihin. Kun opetusryhmät voidaan koota useamman, toisistaan etäälläkin sijaitsevien koulujen oppilaista, valinnaisten kielten opetus myös todennäköisemmin toteutuu. Näin useampi oppilas voi päästä opiskelemaan haluamaansa kieltä.

Tutkimuskunnissa etäopetusta hyödynnettiin kielten opetuksessa usein yhden kunnan eri koulujen välillä, mutta myös kuntien välistä yhteistyötä oli toteutettu ja suunniteltu. Esimerkiksi kunnassa 2 oli tehty kuntien välistä yhteistyötä toisen kotimaisen kielen etäopetuksessa ja kunnassa 3 oli suunnitteilla seudullista yhteistyötä lähikuntien kanssa valinnaisten kielten etäopetuksen osalta. Haastattelussa tuotiin esiin, että ilman yhteistyötä joissain kunnissa tiettyjen valinnaisten kielten opetus jäi usein toteutumatta vähäisen osallistujamäärän vuoksi. Toisaalta on syytä huomioida, ettei valinnaisten aineiden järjestäminen etäyhteyksin ole tae siitä, että opetusryhmät aina toteutuisivat. Esimerkiksi kunnan 2 rehtori kertoi seuraavaa liittyen valinnaisen kielen opetukseen:

Jossain kohtaa yritettiin viritellä tai annettiin oppilaalle mahdollisuus valita tällainen valinnaiskurssi, että joka olisi toteutettu etänä, mutta he eivät itse innostuneet sitä valitsemaan, niin sitten se jäi siihen. (Rehtori, kunta 2)

Etäopetusta oli hyödynnetty tutkimuskunnissa valinnaisaineiden osalta pääsääntöisesti nimenomaan kielten opetuksessa. Kunnasta 2 kerrottiin kuitenkin myös yksi esimerkki, jossa hybriditoteutusta oli hyödynnetty myös muissa valinnaisissa aineissa kuin kielissä.

Muistaakseni se oli tällainen [oppiaineen nimi] liittyvä kurssi, jossa matkustettiin niin sanotusti virtuaalisesti ympäri maailmaa. He olivat valinneet sieltä [toisesta koulusta] myöskin tätä kurssia ja sitten se toteutettiin etäyhteyksin. Eli meillä lapset olivat täällä paikan päällä, ne,

joitka olivat viides- ja kuudesluokkalaisia. Ja sitten tuolta [toisesta] koulusta oli muutamia viides- ja kuudesluokkalaisia etäyhteyksin mukana läpi lukuvuoden. (Opettaja, kunta 2)

8.1.4 Erityisopetus etäopetuksena

Erityisen tuen oppilaiden määrä on kasvanut valtakunnallisesti 2000-luvulla. Samalla on lisääntynyt pula kelpoisista erityisopettajista (ks. esim. Kirjavainen ym., 2014; Kamppi ym., 2024). Aluehallintoviraston (2022) teettämän kuntakyselyn mukaan kelpoisten opettajien puute sekä erityisopetuksen tarpeen ennakoimaton lisääntyminen nähtiin merkittävimpinä haasteina erityisopetuksen järjestämisessä.

Tutkimuskunnissa erityisopettajaresurssia jaettiin usein kunnan eri koulujen välillä siten, että opettaja siirtyi toimipisteiden välillä ja työskenteli esimerkiksi neljänä päivänä viikosta toisessa koulussa ja yhtenä päivänä toisessa koulussa. Pitkien ja maantieteellisesti haastavien välimatkojen kunnissa erityisopetuksessa oli kuitenkin hyödynnetty myös etäopetusta. Vaikka etäopetus voi toisaalta mahdollistaa erityisopetuksen saatavuuden paranemisen, yksi haastateltavista pohti, ettei erityisopetusta voida välttämättä toteuttaa laadukkaasti etänä useammalle oppilaalle samanaikaisesti. Erityisen tuen oppilaiden määrän lisääntyminen tietyssä koulussa voi johtaa siihen, ettei etäratkaisuja ole enää tarkoituksenmukaista käyttää erityisopetuksessa.

-- erityisopettaja käy kerran viikossa toisesta [kunnan nimi] koulusta meillä. Pari vuotta sitten oli vielä niin, kun meillä oli sen verran vähän erityisiä, että hän piti yhden tunnin tai itse asiassa kaksi tuntia viikossa etänä yhden oppilaan kanssa. Silloin se toimi, kun oli vain yksi oppilas ja yksi opettaja, niin siitä oli hyötyäkin. Mutta ehkä just erityisopetuskin, että jos siinä on useampi oppilas etänä, niin se ei taas enää toimi samalla tavalla. (Rehtori, kunta 2)

8.2 Etäopetuksen mahdollisuudet

Etäopetuksella nähtiin olevan runsaasti erilaisia mahdollisuuksia vastata kuntien erilaisiin tarpeisiin perusopetuksen järjestämisessä. Mahdollisuudet kiinnittyivät erityisesti haastaviin välimatkoihin liittyvien

ongelmien minimointiin: osaamisen ja resurssien jakamiseen ilman fyysisten siirtymien rasitteita ja rajoitteita. Etäopetuksen nähtiin tietyillä alueilla olevan koulujen ja opettajien työpaikkojen säilymistä tukeva mahdollisuus. Lisäksi etäopetus nähtiin keinona turvata tiettyjä poikkeustilanteita.

8.2.1 Digipedagoginen osaaminen ja valmiudet

Pandemiasta seuranneet poikkeusolot lisäsivät digipedagogista osaamista ja valmiuksia järjestää opetusta poikkeustilanteissa tai tilanteissa, joissa koulunkäynnin järjestäminen aiheuttaa kohtuuttomia järjestelyjä koulutuksen järjestäjälle tai haastavia tilanteita perheille. Opettajien valmiuksien opettaa ja oppilaiden valmiuksien opiskella etäyhteyksin nähtiin kehittyneen nopealla tahdilla ja etäopetuksen käyttö tulevaisuudessa nähtiin pääsääntöisesti luontevana osana opetusta. Tulevilla sukupolvilla nähtiin olevan yhtä enemmän valmiuksia hyödyntää tietotekniikkaa opiskelussaan. Etäyhteyksien käyttöönottoa esitettiin vahvistettavan opettajien täydennyskoulutuksella ja kehittämällä digipedagogista tukea tai esimerkiksi lisäämällä digituutoreiden määrää.

Ja onhan koronavuodetkin meidät opettaneet siihen etäopetukseen. Ihan oppilaita myöten on opetettu, että korona opetti meidät olemaan etänä joka paikassa. Silloin kaikki järjestettiin etänä, niin kyllä mun mielestä tuokin. Ne ovat vain järjestelykysymyksiä, mutta varmasti niitä semmoisia tulevaisuuden ratkaisuja. (Rehtori, kunta 4)

Se, joka on selkeästi muuttunut, on, millä valmiuksilla ensimmäinen vuosiluokka tulee, miten nopeita he ovat koko tämän digitaalisuuden kanssa. He ovat aika hakoja Chromebookien kanssa vain muutaman kuukauden jälkeen verrattuna muutaman vuoden takaiseen. Yhteiskunnan kehitys on vaikuttanut siihen, että nykyajan lapsilla ja nuorilla on aivan erilaiset perustaidot, vaikka he olisivatkin vain pelanneet koneilla. Tämä ei enää ole heidän maailmassaan mitään kummallista niin kuin alussa, jolloin tätä vähän hypetettiin, vaan on itsestään selvää, että teemme näin. (Rehtori, kunta 2)

Mutta täydennyskoulutusta meillä on, ja siitä vastaa ensi sijassa IT-pedagogimme [nimi]. Hän on periaatteessa joka viikko jossakin koulussa vierailmassa. Häneen saa myös helposti otettua yhteyttä, jos tarvitsee apua tai tukea. Ja myös työporukan sisältä, mielestäni joka koulussa alkaa olla hyviä kouluttajia, joten varmasti myös työporukasta saa apua, kun pohtii jotakin. Siinä suhteessa meillä menee mielestäni hyvin tällä hetkellä.

(Rehtori, kunta 2)

Etäopetuksen edellyttämää teknistä osaamista oli tietoisesti kehitetty kouluissa, jotta etäopetuksen potentiaali saataisiin tarvittaessa käyttöön. Oppilasmäärien vähentyessä etäopetustaidot nähtiin yleensä lähes välttämättömänä osana opettajan osaamista. Etäopetusta pidettiin potentiaalisena keinona säilyttää opettajien työpaikkoja harvan kouluverkon alueilla. Opettajien toivottiin suhtautuvan myönteisesti etäyhteyksien käytön lisäämiseen ja kehittämiseen.

Mä luulen, että on opettajilla valmiuksia ja halua [etäopettaa]. Varsinkin jos puhutaan siitä, että jos se liittyy siihen, että opettajat pystyvät paremmin säilyttämään omat työpaikat, niin aivan ehdottomasti. Jos puhutaan siitä, että lakkautetaanko me vaikka pienempi kouluyksikkö, saadaanko me pidettyä se itsellä, jos me teemme jotakin etäopetusta tai etäyhteyksien kautta, niin ihan varmasti. Kyllä se liittyy ihan näihin tämmöisiin opettajan työhön ja siihen työpaikan säilyvyyteen ja säilyykö se tietty koulu vaikka siinä tietyllä kylällä, niin varmasti opettajat ovat kyllä valmiita siihen alkamaan. (Rehtori, kunta 5)

Tutkimuskunnat vaikuttavat varautuneen pääsääntöisesti hyvin etäopetuksen kehittämiseen. Nykyaikainen digitaalinen infrastruktuuri oli otettu huomioon esimerkiksi uusien koulurakennuksien suunniteltaessa, mikä haastateltavien mukaan paransi kuntien valmiuksia toteuttaa jatkossakin etäopetusta panostamalla koulujen digitaaliseen infrastruktuuriin. Panostusta koulujen teknologisiin ratkaisuihin ei kuitenkaan todennäköisesti ollut tehty yksinomaan etäopetusta silmällä pitäen, sillä erilaiset digitaaliset ympäristöt ja laitteet ovat keskeisiä myös lähiopetuksessa ja koulujen muussa jokapäiväisessä toiminnassa.

-- niin ehkä nämä teknologiset haasteet ovat kuitenkin tässä pienimmät. Ne eivät enää kustannuksiltaan kauheasti tuo mitään lisäkustannusta, koska koululla on tarvittava teknologia ja oppilaille käytössä ollut... Aika hyvin päästy one-to-oneen etenemään ja sen osalta en näe esteitä.
(Sivistysjohtaja, kunta 3)

Nythän siellä meidän uudessa koulussamme, niin siellä on tietysti laitteet uudenaikaiset. Ne toimivat kyllä ihan hyvin. (Kuntapäätävä, kunta 2)

8.2.2 Opettajaresurssien ja osaamisen jakaminen

Etäopetus näyttäytyi haastatteluisissa mahdollisuutena jakaa opettajaresursseja ja osaamista. Se tuotiin esiin aitona keinona tarjota harvinaisempien oppiaineiden opetusta tilanteissa, joissa joko oppilasta tai opettajaa tulisi muuten liikuttaa oppilaitosten välillä, tai oppiainetta ei pystytty tarjoamaan lainkaan lähiopetuksena. Etäopetusta pidettiin kuitenkin tyypillisesti viimeisijaisena keinona järjestää opetusta, ja hyötyjen ja haittojen arvioinnissa edellytettiin tarkkaa harkintaa. Tutkimuskunnat arvioivat etäopetuksen käyttämisen haittoja ja hyötyjä suhteessa laadukkaaseen opetukseen, opetustarjonnan turvaamiseen, kohtuulliseen oppilaiden ja opettajien liikkuvuuteen, resurssien tehokkaaseen käyttöön sekä konkreettisesti pienten koulujen säilymiseen.

Etäopetus oli tutkimuskunnille mahdollisuus palkata tiettyyn oppiaineeseen kelpoinen opettaja, joka jakaisi aikansa useamman koulun välillä etäyhteyksin sen sijaan, että oppilaat kuljetettaisiin jollekin tietylle koululle saamaan kyseisen aineen opetusta, opettaja liikkuisi lukuisten eri toimipisteiden välillä tai jokaiseen kouluun pyrittäisiin palkkaamaan kelpoinen kyseisen aineen opettaja.

Arvioimme, että on parempi, että saamme esimerkiksi pätevän opettajan etäyhteydellä, jos vaihtoehtona on se, että on vaikeaa saada ketään opettamaan jotain ainetta tai että emme ylipäätään voi tarjota sitä muuten kuin kuljettamalla oppilaan jonnekin juuri näitä tunteja varten. Tällaisia pohdintoja teemme, eli se [etäopetus] ei todellakaan ole itsetarkoitus meille, vaan olemme kokeilleet sitä, kun emme näe muita mahdollisuuksia.
(Sivistysjohtaja, kunta 2)

Me ollaan nyt juoksutettu opettajia aika paljon. Sehän tietysti, että jos on yksi oppilas tuolla ja kaksi oppilasta tuolla ja kolmannessa paikassa ehkä kolme oppilasta, niin sehän ei ole enää sitten tehokasta. (Kuntapäättäjä, kunta 2)

Tyypillisesti etäyhteyksien potentiaali nähtiin malleissa, joissa opetus järjestettäisiin kahden koulun välillä niin, että oppilaat olivat toisessa koulussa ja opettaja toisessa. Joissain kunnissa etäopetuksen toteuttaminen yhteistyönä naapurikuntien kanssa nähtiin tulevaisuudessa myös mahdollisuutena, kun taas toisissa kunnissa koettiin, että riittävät resurssit yhteistyöhön löytyisivät kunnan sisältä, jolloin yhteistyö etäopetuksessa tapahtuisi ensisijaisesti kunnan sisällä eri koulujen välillä. Pakollisten oppiaineiden lisäksi yhteinen etäyhteyksin toteutettu opetus kahden koulun välillä palvelee myös tyypillisesti kielivalinnaisuutta. Tällainen yhteistyö nähtiin haastatteluissa paitsi opetustarjonnan kysymyksenä, myös mahdollisuutena tasoittaa tarpeen mukaan opetusresursseja joko kunnan sisällä tai kuntien välillä.

Voisihan se [kuntien välinen yhteistyö etäopetuksessa] olla mahdollista. Luulen, että meillä se kuitenkin menisi niin, että kun meillä on myös laaja kunta, niin täällä melkein mantereella eli [kunnassa], niin täällä on isompi koulu ja enemmän aineopettajia, että se tulisi se etäyhteys kuitenkin täältä kaupungin sisältä, se opetus. (Rehtori, kunta 2)

Sivistysjohtajat tietysti siitä enemmän varmasti ovat käyneet keskustelua. Mutta ymmärtäisin, että se olisi vaikka näihin katsomusaineisiin, harvinaisempiin kieliin tai ylipäätään että kielivalinnaisuutta, niin tätä kautta, että olisiko se sitten ratkaisu, että jommastakummasta kunnasta se opettaja sitten hoitaisi. Riippuen vähän, että missä sitä osaamista ja tuntivajetta tai mitä onkaan, niin sitten olisi. (Rehtori, kunta 3.)

Konkreettisimmillaan osa haastateltavista näki etäopetuksen mahdollisuutena säilyttää pienet kouluyksiköt. Haastatteluissa tuotiin esiin, että pienempien yksiköiden säilymiseen vaikuttaa se, että etäopetusmahdollisuuksia selkeytetään ja ne mahdollistetaan lainsäädäntötasolla.

Meillä pitää olla nämä pienet yksiköt, ja mahdollistaaksemme tämän, niin kuin vähän olemme tähän mennessä yrittäneet, lakiin pitää kirjoittaa, että niin [järjestää etäopetusta] on laillista tehdä. Ymmärretään, mikä on lain puitteissa mahdollista ja mikä ei. Toivon, tai toivomme, tähän selkeyttä. Sillä meidän alueemme on varmasti sellainen, jossa muutaman kymmenen vuoden päästä on yksikköjä, jotka joko pysyvät pystyssä tai kaatuvat tämän mahdollisuuden mukaan. Ja varmasti myös Itä- ja Pohjois-Suomessa on samanlaista problematiikkaa. (Sivistysjohtaja, kunta 2)

8.2.3 Koulukuljetusten rasitteiden keveneminen ja opetus poikkeustilanteissa

Vaikka etäopetus nähtiin pääsääntöisesti tarkoituksenmukaisimpana toteuttaa paikkasidonnaisena etäopetuksena koulusta kouluun -mallilla, erityisen haastavien ja pitkien etäisyyksien alueiden osalta haastateltavat pohtivat myös kotiin tarjottavan paikkaan sitomattoman etäopetuksen mahdollisuuksia. Etäopetuksen hyödyntäminen kuvattiin mahdollisuutena kohtuullistaa mittavia kustannuksia, joita syntyy yksittäisten oppilaiden kuljetus- ja majoituskuluista esimerkiksi saaristossa. Niillä toisaalta voitaisiin myös vähentää oppilaille kuljetuksista aiheutuvaa rasitetta. Haastateltavat puntaroiivat etäopetusmahdollisuuksien hyötyjä ja haittoja paitsi suhteessa kustannuksiin ja pitkiin koulukuljetusaikoihin, myös koulukuljetusten mahdollistamiin sosiaalisiin kontakteihin ja harrastemahdollisuuksiin.

No joo, se mikä [kunnassa] tietysti, kun on jouduttu kouluja lakkauttamaan ja mikä on aiheuttanut paljon pidempiä koulumatkoja ja niin pois päin, niin niissä yhteyksissä tietenkin sitten vanhemmilta tulee niitä toiveita ja ajatuksia, että eikö pystyisi enemmän etäyhteyksiä hyödyntämään opetuksessa. Kuitenkin kolme tuntia päivässä yläkoululaisilla monesti, se maksimiaika käytetään sen koulumatkan kulkemiseen. Se on tietysti kaikesta muusta pois. (Kuntapäättäjä, kunta 3)

Mitä punnintoja joudutaan tekemään [etäopetuksessa]. Siinä on tämä lasten sosiaalistuminen ja ystävyys ja harrastemahdollisuudet ja muut, versus sitten nämä koulumatkan rasitteet ja nämä aina sitten tietysti. (Sivistysjohtaja, kunta 3)

Näissä tietyissä tilanteissa aina ajattelee sitä, että olisiko siinä jotain sellaista vaihtoehtoa rakennettavissa, että voisi olla joku etäopetuspäivä ja jotkut lähiopetuspäiviä. Voisiko se olla inhimillisesti järkevää ja taloudellisesti järkevää? Ja kuitenkin pedagogisestikaan siinä ei häviäisi mitään, että pystyisikö sitä opetusta suunnittelemaan näissä tietyissä tilanteissa etäopetusta hyödyntäen niin, että se vois kuitenkin tapahtua jonkun viikonpäivän vaikka kotoa käsin. (Sivistysjohtaja, kunta 3)

Etäyhteyksin opettamisen luonnollistuminen ja valmiuksien kehittyminen olivat kunnissa myös lisänneet etäopetuksen käyttöä oppilaiden lyhytaikaisten poissaolojen aikaisen opetuksen turvaamisessa. Sairaudesta toipuvalla oppilaalle oli tarjottu mahdollisuutta seurata opetusta, vaikka hänen kuntonsa ei vielä muutoin olisi mahdollistanut täysipainoista opiskelua.

Me ei olla nyt viime aikoina kovinkaan paljon etäyhteyksiä käytetty, mutta mulla on tuossa seinän takana sellainen nuori kollega. Hän viime vuonna aika monesti teki niin, että hän otti etäyhteyden, jos oppilas oli sairaana tai toipilaana kotona, niin että hän pääsi vähän osalliseksi oppituntien kulusta. Mutta se oli tietyllä tavalla silleen kevyesti toteutettu, että hänellä oli yhteys auki. Hän piti ihan normaalia oppituntia luokassa. Hän ei varsinaisesti suunnannut sinne kotona olijalle. Tätä hän teki useamman kerran ja useamman oppilaan kanssa. Siitä tuli tietysti tosi hyvää palautetta hänelle. Jotenkin koettiin se hyvänä palveluna. (Opettaja, kunta 2)

Yleisesti ottaen haastatteluissa nostettiin esiin etäopetuksen mahdollisuudet oppilaan kokonaisvaltaisen kouluhyvinvoinnin ja tuen varmistamisessa poikkeusjärjestelyin. Joillekin oppilaille tarjottu paikkaan sitomaton mahdollisuus opiskella etäyhteyksin saattoi sopia koulussa tapahtuvaa opetusta paremmin, kunhan riittävästä vuorovaikutuksesta huolehdittaisiin. Toiselta asteelta lainattiin mahdolliseksi kehittämiskohteeksi perusopetukseenkin oppilaan oppilashuollollinen tukeminen etäyhteyksin.

*Sitä, mitä mä olen itse miettinyt, mikä sitten taas liittyy enemmän oppilas-
huoltoon kuin opetukseen, kun esimerkiksi [alueelle], niin sinne on hirveän
vaikea saada, tai että ne ehtivät siellä käymään sitten ehkä kerran luku-*

vuodessa – oppilashuoltohenkilöstö. Esimerkiksi joku kuraattori voisi hyvin ottaa, kun tulisi oppilaille tutuksi, niin oppilaat pystyisivät etänä hänen kanssaan keskustelemaan. Se olisi hyvä kehityskohde. (Rehtori, kunta 2)

Näen sen niin, että se on ollut mahdollisuus. Kuten sanoit, laissa ei ole mitään sellaista kuin etäopetus perusopetuksessa. Sitä vastoin toisella asteella on aivan toisenlainen mahdollisuus. Mutta nyt on tehty kokeiluja, testejä, ja oppilailla on myös opetussuunnitelmansa, joten niitä voi ottaa esiin sitä kautta, että he saavat lisäpanostusta etäopetuksen kautta, että se on osa tukitoimenpidettä. (Rehtori, kunta 2)

8.3 Etäopetuksen haasteet ja avoimet kysymykset

Etäopetuksen järjestämiseen nähtiin mahdollisuuksien ohella liittyvän myös runsaasti erilaisia haasteita ja avoimia kysymyksiä. Ne liittyivät tyypillisesti opetukseen ja oppimiseen, koulutuksen ohjausjärjestelmään ja koulutuksen järjestämiseen. Paikkaan sitomattoman etäopetuksen haasteina korostuivat myös kasvokkaisen vuorovaikutuksen väheneminen ja koulun kasvatuksellisen ja yhteisöllisen tehtävän mahdollistaminen.

8.3.1 Opetukseen ja oppimiseen liittyvät haasteet

Opetukseen ja oppimiseen liittyvät haasteet kuvaavat, miksi ja miten etäopetus nähtiin pedagogisesti ei-optimaalisena käytäntönä. Haasteet liittyivät opettajiin, oppilaisiin ja paikkaan sitomattoman etäopetuksen osalta myös lähiopetuksen tuottaman yhteisöllisyyden katoamiseen.

Useat haastateltavista nostivat esille havainnon, että etäopetus ei ole yleisesti ottaen ja lähtökohtaisesti kovinkaan suosittua opettajien keskuudessa. Tämän on koettu jopa jarruttavan esimerkiksi erilaisten etäopetukseen perustuvien yhteistyömahdollisuuksien suunnittelua. Joidenkin opettajien vastahakoisen suhtautumisen nähtiin kumpuavan pandemia-ajan negatiivisista kokemuksista tai yleisestä kielteisestä suhtautumisesta digitalisaatioon ja digitaalisuuteen. Lisäksi pohdittiin, että opettajat voivat kokea etäopettamisen pirstaloivan opettajan työnkuvan ydintä – lasten ja nuorten kohtaamista – ja heikentävän ammatti-identiteettiä ja työmotivaatiota.

Sen voisi taas nostaa esille sen, että näiden harvinaisten kielten kohdalla esimerkiksi, että voisi näitä yhteistyömahdollisuuksia suunnitella. Mutta se on ilmeisesti vähän... Se [etäopettaminen] ei ole kauhean suosittua opettajakunnan keskuudessa. (Kuntapäättäjä, kunta 5)

Myös opettajien digitaidot arvioitiin etäopetuksen järjestämisen haasteeksi. Kyse ei kuitenkaan ollut taitotason yleisestä heikkoudesta, vaan osaamisen epätasaisuudesta. Valtaosalla opettajista ei nähty olevan minkäänlaista ongelmaa suoriutua erilaisten digitaalisten laitteiden ja ohjelmistojen käytöstä osana opetusta, vaan haasteena olivat ne opettajat, joilla ei ollut ennestään tarvittavia valmiuksia. Opettajien digitaitojen täydennyskoulutus nousi haastatteluissa loogiseksi ja lähes itsestään selväksi ratkaisuksi tilanteeseen. Haastateltavien kokemukset kuitenkin osoittivat, että myös opettajien täydennyskoulutushalukkuus jakautuu epätasaisesti ja kiinnostuksen kehittää omaa digipedagogista osaamista katsottiin kasautuvan tietyille innokkaille yksilöille. Haasteena ei ollut niinkään täydennyskoulutuksen tarjonta, vaan osallistumisen vaihtelevuus. Haastattelujen perusteella on ilmeistä, että opettajien digitaitojen täydennyskoulutus on kysymys, joka tulee välttämättä tavalla tai toisella ratkaistavaksi lähitulevaisuudessa.

Olen kyllä ollut tekemisissä sellaistenkin opettajien kanssa, joille omasta mielestäni yksinkertaisten digitaalisten laitteiden käyttö selkeästi on ollut haasteellista. Haasteellisempaa kuin mitä voisinkin kuvitella. (Kuntapäättäjä, kunta 2)

Se digitalisaatio nostaa sitä päätänsä. Jos sanotaan näin, että opettajilla on, varsinkin mitä vähän iäkkäämpää porukkaa, niin sellainen kouluttautuminen ja koulutus on tosi tärkeää. (Rehtori, kunta 5)

Meillä on ollut paljon täydennyskoulutusta ja halutessaan enemmänkin on saatavilla. Sanoisin, että se ei ole ollut ongelma, vaan se, että kaikki osallistuisivat niihin ja olisivat kiinnostuneita aiheesta. (Rehtori, kunta 2)

Opettajien työn kannalta erityisesti hybridiopetuksen toteuttamiseen ja soveltuviin oppimateriaaleihin liittyvät haasteet nousivat mahdollisiksi syiksi

pohdittaessa taustoja opettajien asenteille etäopetusta kohtaan. Hybridiope-
tus koettiin yksinkertaisesti raskaana opetusmuotona ja vastaavasti siihen
soveltuvan opetusmateriaalin tuottaminen työlääksi.

*Mä uskon, että suuri osa [suhtautuu etäopettamiseen] varmaan myönteisesti,
mutta se on ehkä sitten taas kiinni kahdesta tekijästä, että onko se semmoista
hybridiopetusta, että sulla on sekä luokka tässä ja sun pitää opettaa samalla
aikaan etänä, että se on aika raskasta. Ja sitten toinen on se, että onko
materiaaleja, että jos on se fyysinen kirja, sehän ei vielä varsinaisesti auta
siihen etäopetukseen, että pitää olla jotain PowerPointia tai jotain visuaalista
videota, jotain osallistavaa. Varmaan se vaikuttaa monella, että onko jotain
valmista matskua vai pitääkö tehdä kaikki itse. (Opettaja, kunta 4)*

Haastateltavien keskuudessa vallitsi yksimielisyys siitä, että opettajien työ-
ehtosopimusta tulisi jatkossa tarkentaa etäopetusta koskevien velvoitteiden
ja korvausten osalta. Opettajien sopimukseen palattiinkin erityisesti toisella
haastattelukierroksella erilaisten tulevaisuusskenaarioiden yhteydessä (ks.
luku 9).

*Tämä on iso kysymys myös henkilöstön ja sopimusten kannalta. Sopimus on
epäselvä tässä kohtaa, että mitä opettajalta voidaan odottaa, minkälainen
korvaus on ja muuta ottaen huomioon, että oppilasmateriaalissa voi olla
hyvin paljon tukitarpeita. (Sivistysjohtaja, kunta 2)*

Oppilaisiin liittyvät etäopetuksen toteuttamisen haasteet kytkeytyivät haas-
tatteluissa tyypillisesti lasten ja nuorten ikään, itseohjautuvuuteen, motivaat-
ioon sekä oppimisen tuen tarpeisiin. Haastateltavien laajasti jakaman kä-
sityksen mukaisesti alaluokilla opiskelevien nuorempien lasten kohdalla etä-
opetuksen järjestämiseen liittyi suuria haasteita, eikä sen käytölle nähty pe-
rusteita. Peruskoulun yläluokilla etäopetus nähtiin lähtökohtaisesti mah-
dollisena toteuttaa lähiopetuksen rinnalla.

*Mutta voisin lisätä vielä sen, että nuorempien lasten kanssa on hyvin
haastavaa saada tämä toimimaan hyvin, vaikka molemmissa päissä olisikin
aikuinen paikalla. Ylemmillä luokilla on sitten helpompaa saada tämä*

toimimaan niille, joille tämä on tilapäisesti käytössä. Mutta testanneet olemme. (Rehtori, kunta 2)

Itseohjautuvuus – tai tarkemmin sanottuna sen puute – nousi haastatteluis-
sa esiin seikkana, joka lähtökohtaisesti haastoi etäopetuksen mielekkyyttä.
Sen lisäksi, että nuorimmat oppilaat eivät yleisesti ole kyllin itseohjautuvia
osallistuakseen etäopetukseen, nähtiin itseohjautuvuuden puute myös yksilöllisenä ominaisuutena. Myös motivaatio sanoitettiin ominaisuudeksi, jota löytyy vain tietyiltä oppilailta. Se, että nämä yksilöt ovat poikkeustapa-
uksia ja vähemmistö ikäluokasta, esitettiin etäopetuksen järjestämisen haasteeksi. Haastateltavien erilaiset tulkinnat etäopetuksen soveltuvuudesta oppilaille riippuivat usein etäopetuksen konkreettisesta toteutustavasta, erityisesti siitä, ajateltiinko etäopetuksen tapahtuvan paikkasidonnaisesti vai paikkaan sitomattomasti. Se, miten oppilaiden yksilölliset erot ja erilaiset tukitarpeet voitaisiin käytännössä huomioida etäopetuksen järjestämistä koskevien ratkaisujen tekemisessä, jäi avoimeksi kysymykseksi.

-- etäopetus sopii osalle oppilaista todella hyvin ja toisille taas todella huonosti, se välimaasto katoaa jotenkin yhä enemmän. Eli niillä, jotka jaksavat keskittyä ja seurata, menee todella hyvin, mutta jos ei ja jos tarvitsee saada tukea, niin on kyllä todella haastavaa.
(Opettaja, kunta 2)

Mutta lähtökohtaisesti, jos haluaa opiskella jotakin sellaista vierasta kieltä, jota ei omassa koulussa pysty fyysisesti opiskelemaan, niin kuitenkin jos lapsi tai nuori on siihen riittävän motivoitunut, niin se on jo tavallaan se motivaatio siellä olemassa siihen oppimiseen. -- Aivan varmasti on joka ikäluokassa niitä lapsia, joille saattaisi sopia tällainen yksinopiskelu. Mutta mä veikkaan, että ne ovat aika harvinaisia yksilöitä ja he ovat jo muutenkin sitten ehkä orientoituneet tällaiseen tietynlaiseen opiskelutyyliin. Mutta mä veikkaan, että valtaosa ei kyllä hyödy siitä.
(Kuntapäätävä, kunta 5)

Mutta sitten se, että etäopetus, jos se vakiintuisi malliksi jollekin luokkasteelle tai joillekin luokka-asteille, niin mun mielestä pitää miettiä se

luokkatason kypsyys ottaa vastaan sitä etäopetusta. Ja sitten kun miettii vielä se, että kuinka paljon lapsilla ja nuorilla on tällä hetkellä yleisesti ottaen keskittymiseen liittyvää pulmaa, erilaista nepsypulmaa, niin sitten se, että tavallaan tiedostetaan myös ne haasteet, että ne ei jäisi sitten huomiotta tällaisessa etäopetusmallissa. Ja miten se sitten varmistetaan, niin se on sitten eri asia. (Sivistysjohtaja, kunta 4)

Opettajiin ja oppilaisiin liittyvien haasteiden lisäksi lähiopetus yhdistettiin useissa haastatteluissa koulunkäynnin yhteisöllisyyttä luoviin ominaisuuksiin eli koulun sosiaaliseen tehtävään ja erityisesti niihin tapoihin, joilla tämä tehtävä jää mahdollisesti toteutumatta etäopetuksessa. Ainekohtaisten oppisisältöjen lisäksi koulussa nähtiin tärkeäksi harjoitella esimerkiksi sosiaalista kanssakäymistä, vuorovaikutusta ja sosiaalisten suhteiden rakentamista paitsi oppilaiden kesken, myös oppilaan ja koulun aikuisten välillä. Katso-
musaineiden nähtiin muodostavan oman erityiskysymyksensä pohdittaessa etäopetuksen ja yhteisöllisyyden välistä suhdetta. Esimerkiksi joidenkin uskontojen opetuksen nähtiin perustuvan sellaiselle erityiselle yhteisöllisyydelle, jonka muodostuminen ei ole mahdollista etäopetuksessa. Myös oppilaiden huoltajat olivat tuoneet esille huolia koulun yhteisöllisyyden ja etäopetuksen yhteensovittamisesta.

Se on kuitenkin se sosiaalinen puoli ja se koulun tehtävä siinä sosiaaliseen kanssakäymiseen kasvattamisessa, niin se on niin tärkeä, että sitä ei mielestäni voi oikeastaan ulkoistaa mihinkään. (Kuntapäättäjä, kunta 5)

Se palaute on liittynyt juuri siihen, että siinä etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa, niin ne vuorovaikutussuhteet ja ne sosiaaliset suhteet, niin ne jäävät muodostumatta. Ja sitä kautta se on yksi tärkeä koulun tehtävä ei toteudu. Se on ainakin semmoinen asia, mikä mulle tuli ekana mieleen, että miksi on voitu tietyllä tavalla suhtautua kriittisesti siihen etäyhteyksiä hyödyntävään opetukseen. -- Mutta kyllä se on tosi tärkeä asia, että huoltajat nostavat tämän koulun merkityksen sosiaalisten suhteiden luomisena ja näissä vuorovaikutustaitojen rakentamisessa, että koululla on iso rooli siinä. Sitä mä kyllä arvostan, että mietitään muutakin kuin niitä oppiaineisiin liittyviä asioita. (Sivistysjohtaja, kunta 2)

Minulla on nyt nuo katsomusaineet tässä tietysti niin sanotusti työn alla, niin näitä asioita on tullut jo esille ja ollaan pohdittu. Tämä on tullut myös huoltajilta. Osa toivoisi tai pelkää sitä, että se yhteisöllisyys, mikä vaikuttaa ortodoksiuskonnon opetukseen, niin se ei olisi enää samanlaista. Siitä jäisi paitsi, jos olisikin yksinään, vaikka joku oppilas tai vaikka kaksikin, mutta kuitenkin siellä toisella koululla. (Rehtori, kunta 3)

Lähiopetuksen myötä rakentuneet sosiaaliset verkostot eivät haastateltavien mukaan rajoittuneet pelkästään koulupäiviin, vaan niillä oli ainakin potentiaalisesti mahdollisuus rakentua vapaa-ajan vertaissuhteiksi. Paikkaan sitomattomaan etäopetukseen osallistuvien oppilaiden jääminen koulun sosiaalisen verkoston ulkopuolelle aiheutti siten huolen yksinäisyydestä.

Olen ollut erilaisissa töissä tuossa vuosien mittaan, niin joka paikassa aina olen korostanut sitä, että jokaisella lapsella ja nuorella pitäisi olla joku ryhmä, johon kuulua. Koulu sinänsä on paikka, jossa niitä kontakteja voidaan luoda. Voi olla, että sieltä löytyy joku urheiluharrastus, jossa joku on, ja saa kaverin mukaan siihen. Voi olla taideharrastus, johon saa kaverin mukaan, tai musiikki tai mikä tahansa. Mutta jotta tämä mahdollistuisi mahdollisimman hyvin, niin jotenkin näen sen sellaisena, että silloin on hyvä tulla sinne paikan päälle ja löytää joku sellainen... Voisiko sanoa, että jotenkin kaltaisensa, josta voi saada kaverin. (Sivistysjohtaja, kunta 5)

8.3.2 Koulutuksen ohjausjärjestelmän haasteet

Koulutuksen ohjausjärjestelmään haasteet liittyvät perusopetuksen lainsäädäntö- ja rahoitusohjaukseen – erityisesti siihen, miten huonosti lähiopetuksen järjestämisen näkökulmasta suunnitellut ohjausmekanismit tunnistavat etäopetuksen järjestämisen kysymyksiä. Haastateltavien yleisesti jakaman käsityksen mukaisesti koulusta kotiin tapahtuva etäopiskelu ei ole lain mukaan kategorisesti mahdollista. Perusopetuslain (L 628/ 1998) 29 §:ssä asetettu oppilaan oikeus turvalliseen oppimisympäristöön nimettiin viimekätiseksi syyksi siihen, miksi oppilaat eivät voi opiskella etänä kotona käsin.

Mutta just se, että sitten esimerkiksi nämä, että taataan oppilaalle turvallinen oppimisympäristö ja muut lain pykälät on sieltä täytyttävä, eli tällainen kotietäopiskelu ei ole perusopetuksessa mahdollista. (Kuntapäättäjä, kunta 5)

Nykyisen lainsäädännön mukaan meidän pitää turvata turvallinen oppimisympäristö. Miten se sitten näissä... Kuitenkin se problematiikka siinä, että miten me opetuksen järjestäjinä varmistutaan siitä, että se oppimisympäristö on turvallinen, missä ja miten oppilas tai oppilaat ovat etäopetuksen päässä. (Sivistysjohtaja, kunta 1)

Keskusteltaessa tilanteesta, jossa oppilaat opiskelevat etänä turvallisen oppimisympäristön kriteerit täyttävässä paikassa, ymmärrys etäopetuksen järjestämistä ohjaavista oikeusnormeista muuttui selvästi heikommaksi. Suurinta osaa haastateltavistamme yhdisti epätietoisuus siitä, mitä tarkalleen ottaen saa lain mukaan tehdä ja mitä ei. Tässä tilanteessa jotkut olivat arkoja edes pohtimaan etäopetusta opetuksen järjestämisessä. Toiset haastateltavista olivat valmiimpia erilaisiin etäopetuskokeiluihin – olematta täysin varmoja niiden lainmukaisuudesta. On kuitenkin huomattava, että nämä tapahtuivat tyypillisesti vasta sitten, kun muut keinot oli jo käytetty.

Myöskään perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteiden ei nähty tuovan selvyyttä etäopetuksen järjestämistä koskevaan sääntelyyn. Selkeämpien normien lisäksi haastateltavamme kaipasivat tietoa ja kokemuksia muissa kunnissa toteutetuista etäopetusjärjestelyistä.

Opetussuunnitelman perusteissahan on noin puolen sivun kirjoitus tästä etäyhteyksiä hyödyntävästä opetuksesta. Siinä se melkein ohjaus on, jos me ajattelemme kansallisella tasolla. Onhan se aika kevyttä, että paljon on vastuuta opetuksen järjestäjillä, että miten senkin puolen sivun tekstin sitten tulkitsee niin, että sopii siihen, niin kun sanotaan oman paikkakunnan tai oman kaupungin oppimis- ja koulukulttuuriin parhaiten. Kunnat ovat kuitenkin niin erilaisia. (Sivistysjohtaja, kunta 2)

Ja tärkeähän sitä kokemusten jakoa sitten on saada ympäriinsä, että mitkä jutut toimivat ja mitkä eivät ehkä niin hyvin, niin sitä tiedonjakoa sitten eri kuntien ja kaupunkien välillä. (Kuntapäättäjä, kunta 3)

Mikäli etäopetuksen järjestäminen saisi tulevaisuudessa vakinaisempia ja yleisempiä muotoja, monet haastateltavista katsoivat sen vaativan oman rahoituksensa. Haastateltavien mukaan rahoituksen tulisi olla nimenomaan osana perusrahoitusta, jolloin sillä katsottiin olevan ennakoitavuutta ja jatkuvuutta. Määräaikainen hankemuotoinen rahoitus ei saanut kannatusta. Useampi haastateltava viittasi mahdollisuuteen, että etäopetuksen järjestämisestä saattaisi muodostua kunnissa poliittisesti houkuttava säästökeino. Tässä dystopiassa etäopetusjärjestelyillä voitaisiin esimerkiksi yrittää kasvattaa luokkakokoja kustannusten alentamiseksi.

Enkä myöskään näe, että ratkaisu olisi, että saisi hakea jotain rahoitusta tätä varten. Rahan saaminen on tietysti aina hyvä, mutta siitä tulee aina hanketoimintaa, joka ei ehkä loppujen lopuksi anna niin paljon. Pitäisi olla laillista tehdä näin ja sitten on rahaa ja siinä tapauksessa tehdään niin.
(Rehtori, kunta 2)

Kun katson asiaa poliitikon silmin, pelkään, että voi olla myös tahtoa säästää tällä tavalla. Eli sitä pitäisi ehkä ohjata jollain tavalla, että olisi maksimi- ja minimimäärä tunteja tai jotain ja että opettaja saa jotain, ettei se ole säästötoimenpide, vaan se vaatii opettajaltakin enemmän resursseja, eli tehdä tällainen malli tällaisissa tapauksissa. Sillä näen edessäni, miten joku neropatti keksii, että voidaan säästää opettajan tuntiresursseja laittamalla [kunnan nimi] kaikkien koulujen oppilaat samalla kertaa äidinkielen tunnille etänä. En valitettavasti olisi ollenkaan yllättynyt tällaisesta keskustelusta. (Kuntapäättäjä, kunta 2)

Vastoin edellä esitettyä haastateltavamme painottivat etäopetuksen kustannusrasitetta. Erityisesti toiminnan kehittelyvaiheessa etäopetuksen tuntihinnan arvioitiin vääjäämättä muodostuvan lähiopetusta korkeammaksi.

-- nämä taloudelliset seikat, että kyllähän sitten taas siihen etäyhteyksiä hyödyntävään opetukseen liittyy kustannusrasitetta. Se opetuksen hinta, tuntihinta on äkkiä 1,X kertaa se tunnin hinta, että siihen tulee jokin kerroin. Onko se sitten 1,5-kertainen normaalituntiin nähden tai muuta. Se sitten tietysti, jos sitä kauhean laajasti lähdetään tekemään, niin varmaan

nostaa ainakin alkuvaiheessa, kun kehitetään ja tehdään, niin jonkun verran sitä kustannuspuoltakin. (Sivistystoimenjohtaja, kunta 3)

8.3.3 Koulunpitoon liittyvät haasteet

Koulunpitoon liittyvät haasteet ovat hyvin konkreettisia ongelmia, joiden nähtiin hidastavan tai jopa estävän etäopetuksen käyttöönottoa. Ne koskivat tyypillisesti teknisiä ongelmia ja opetuksen järjestämisen ja koulutyön organisoinnin haasteita.

Tietoliikenneyhteydet nousivat toistuvasti etäopetuksen järjestämisen haasteiksi. Erityisesti syrjäseuduilla langattomat yhteydet toimivat heikosti ja valokuitu- ja 5G-verkot olivat pitkälti asentamatta. Näissä olosuhteissa etäopetuksen järjestämiseen katsottiin liittyvän lähes ylipääsemättömiksi sanoitettuja ongelmia. Teknisiä ongelmia arvioitiin syntyvän oppilaille erityisesti tilanteessa, jossa opetus tapahtuisi etäyhteyksin koulusta oppilaan kotiin. Tällöin teknisten ongelmien ratkominen olisi pitkälti opettajien ja IT-tukihenkilöiden käytettävissä olevien keinojen ulottumattomissa.

Se on meillä vielä ihan oikeasti iso ongelma sen takia, että kun nykyään puhutaan 5G:stä ja vaikka mistä, niin täällä monta kertaa on niin, että ne, jotka haluavat puhua puhelimella jossakin... Ja puhutaan vaan puhelimesta eikä edes mistään tietokoneyhteydestä. Niin, pitää olla puoli kroppaa keittiön ikkunasta ulkona, että kuulee jotakin. Jos siellä olisi joku lapsi nettiyhteyden päässä opiskelemassa, niin se kyllä tippuisi kärryiltä ihan, että ei tiedä, että onko hänellä ongelmia vai eikö hänellä ole. -- että kyllä siinä nämä tekniset haasteet ovat ihan oikeita haasteita.

(Kuntapäätävä, kunta 2)

Mä luulen, että koulujen päässä niin kun laajamittaisestikin Suomessa se haaste ei ole niinkään, vaan tässä nimenomaan tämä toinen pää on myös se haaste, että siellä on laitteet ja on kamerat. Mitä muistetaan [pandemia-ajalta], siellä oli monenlaisia syitä, miksi oppilas ei ollut tunnilla.

Kamera ei toimi, netti ei toimi. Tietokone tilitas just tänään. Kaikenlaisia.

(Apulaisrehtori, kunta 1)

Myös opettajan laitteissa tai yhteyksissä ilmenevät ongelmat nostettiin etäopetuksen toteuttamisen haasteeksi. Teknisten ongelmien selvittely saattaa viedä ison osan oppitunnista ja pahimmillaan estää kokonaan opetuksen toteuttamisen suunnitellulla tavalla. Toisaalta tekniset pulmat eivät ole yksin etäopetuksen haaste, sillä myös lähiopetuksessa hyödynnetään usein tietoteknisiä ohjelmistoja ja laitteita, joiden toimimattomuus yhtä lailla häiritsee oppitunnin kulkua.

*Ja sitten toinen ehkä, että olen itse sen ikäinen, että en ole puhelin kädessä syntynyt enkä tietokone kainalossa, niin sitten haluaisin viimeiseen asti varmistaa, että tekniikka toimii ja pelaa. Sitten, kun lähdetään tällaista etäyhteyttä toteuttamaan, niin se on ihan äärimmäisen turhauttavaa, että jos ei sitten joku asia toimi ja olet suunnitellut ja olet miettinyt...
Ja sitten menee 20 minuuttia tunnin alussa siihen, että tässä ravaa porukkaa ja yrittää saada yhteyksiä toimimaan. Ääni ei kuulu ja kuva pätkii.
(Opettaja, kunta 2)*

Haastateltavien yhdenmukaisesti jakaman käsityksen mukaan oppiaineet eivät olleet samanlaisia. Jotkut oppiaineet arvioitiin mahdottomaksi toteuttaa etäopetuksena, toisissa puolestaan nähtiin mahdollisuuksia. Vastaus kysymykseen, mitkä olivat mahdollisia ja mitkä mahdottomia oppiaineita järjestää etänä, riippui pitkälti haastateltavasta. Taito- ja taideaineiden opetusta etäjärjestelyin pidettiin kuitenkin yleisesti haasteellisena.

Sitten kun tullaan ainetasolle, pitää muistaa, että jotkut aineet eivät vain sovellu etäopetukseen. (Rehtori, kunta 2)

-- taito- ja taideaineiden opetus ja opiskelu voi joskus olla hiukan haasteellisempaa kuin joidenkin muiden aineiden. Ja kun me tiedetään, että kaikki oppiaineet ovat yhtä arvokkaita ja yhtä tärkeitä, niin näiden aineiden opetuksen järjestäminen, jos on totuttu siihen, että toimitaan ja siellä on se opettaja hyvin paljon siellä tietyllä tavalla vähän eri tavalla läsnä kuin ehkä jossain muissa oppiaineissa, niin se on kyllä yksi haaste, jonka ratkaiseminen ei ole ihan kaikkein helpointa.

(Sivistysjohtaja, kunta 2)

Osa haastateltavista katsoi, että mikäli opettajan ja oppilaan kasvokkaiset vuorovaikutustilanteet jäävät pois tai vähenevät etäopetuksessa merkittävästi, myös oppilaiden arviointikäytäntöjä tulisi selkeyttää. Myös oppilaiden kotona tapahtuvan työskentelyn valvonnan toteuttaminen herätti epäilyksiä ja etäopetuksen ryhmäkokoihin liittyvää pohdintaa. Tuntityöskentelyn laiminlyömisestä ja luvattomien poissaolojen mahdollisuuksien katsottiin lisääntyvän.

Kyllä 20 teini-ikäisen opettaminen etäyhteydellä, jos niitä ei voi edes nähdä sieltä ruudusta, eikä opettaja pysty tarkistamaan, että onko se valokuva, joka on liimattu siihen sopivaan paikkaan, että opettaja luulee, että se oppilas on paikalla, ja oppilas onkin jossakin ihan muualla. Siinä on se yksi haaste, että ne kyllä keksivät keinot. Ne ryhmät täytyisi olla sitten tarpeeksi pieniä, että tietäisi että se onnistuu. (Kuntapäätävä, kunta 2)

Myös lukujärjestyssuunnittelu ja aikataulukysymykset pohdituttivat haastateltavia. Esimerkiksi kahden oppilaitoksen välillä tapahtuvassa etäopetuksessa koulujen aikataulut, esimerkiksi tuntien alkamisajankohdat ja koulu-kuljetusten lähtöajat, on synkronoitava toisiinsa.

Yksi haaste voi olla ja on myös ollut aikataulutus. Miten saada se toimimaan, kun toisissa kouluissa oppitunnit voivat olla eri aikaan kuin mitä oppilaalla on. Eli se voi olla haastavaa. Voi olla myös haasteita koulukyytien kanssa näissä tapauksissa, kun toisessa koulussa on vielä oppitunti, kun oppilaan koulukyyti lähtee, eli näinkin voi käydä. (Rehtori, kunta 2)

9 Perusopetuksen järjestämisen mahdolliset tulevaisuudet

Tämän luvun aineistona toimivat toisella haastattelukierroksella toteutetut *skenaariohaastattelut*. Haastatteluja varten muodostetut kolme skenaariota ovat toisistaan selvästi erottuvia mahdollisia tulevaisuuksia, joita haastattelemamme asiantuntijat (sivistysjohtajat, perusopetuksen rehtorit, perusopetuksen opettajat ja kuntapäätäjät) tulkitsivat vapaasti omista lähtökohdistaan käsin. Kokonaisuutena ne antavat kuvan etäopetuskysymyksen mahdollisista kehityssuunnista ja niihin arvetuista mahdollisuuksista ja uhista.

Skenaariot muodostettiin poimimalla ensimmäisen haastattelukierroksen aineistosta esiin nousseita perusopetuksen järjestämisen tulevaisuudessa vaikuttavia muutostekijöitä, jotka teemoiteltiin kuudeksi yläteemaksi (katso luku 5.2), joista edelleen johdettiin kolme erilaista skenaariota (1. Etäopetus vahvemmin osana perusopetusta, 2. Perusopetus pyritään järjestämään lähiopetuksena, 3. Etäopetus jää kuntien vastuulle). Jokaisesta skenaariosta keskusteltiin haastatteluissa ensin tekstikappale kerrallaan ja sen jälkeen kustakin skenaariosta kokonaisuutena. Myös haastateltavien näkemyksiä esitellään tässä luvussa skenaarioittain kappale kerrallaan haastattelujen etenemisen mukaisessa järjestyksessä. Jokainen skenaarioteksti on esitetty kokonaisuutena laatikossa kunkin skenaariota vastaavan alaluvun alussa.

Haastatteluja toteutettiin sekä yksilö-, pari- että ryhmähaastatteluina. Haastateltaville kerrottiin, että skenaariot perustuvat ensimmäisen kierroksen haastatteluihin. Lisäksi painotettiin, etteivät skenaariot ole keskenään yhteismitallisia eivätkä ne edusta todennäköisimpiä tai ainoita vaihtoehtoisia tulevaisuuksia. Haastateltavia ei pyydetty asettamaan skenaarioita keskenään paremmuusjärjestykseen. Skenaarioiden tarkoitus oli saada haastateltavat pohtimaan erilaisten mahdollisten kehityskulkujen vaikutuksia oman kuntansa perusopetuksen järjestämiseen sekä kansalliseen perusopetukseen kokonaisuudessaan.

9.1 Skenaario 1: Etäopetus vahvemmin osana perusopetusta

Ensimmäinen skenaario kuvaa tilannetta, jossa etäopetus nähdään sekä kansallisen että paikallisen tason koulutuspolitiikassa yhtenä keinona vastata väestömuutoksen tuomiin haasteisiin ja turvata laadukas perusopetus kaikkialla Suomessa. Skenaariossa valtio kannustaa kuntia etäopetuksen järjestämiseen lainsäädännön muutoksilla ja lisärahoituksella. Lainsäädännön muutokset tuovat paikalliselle tasolle aikaisempaa enemmän mahdollisuuksia päättää etäopetuksen järjestämisen tavoista. Opetushenkilöstön työehtosopimukseen tehdään muutoksia, jotka tuovat etäopettamisen erilaiset muodot selkeästi osaksi opettajien normaalia työnkuva. Etäopetus mahdollistaa maantieteellisesti laajat kuntien väliset yhteistyöverkostot opettajaresurssin jakamisessa ja etäopetusmenetelmien kehittämisessä. Skenaariossa myös huoltajat toivovat etäopetuksesta helpotusta syrjäseutujen perusopetuksen järjestämisen haasteisiin.

SKENAARIOTEKSTI 1.

Etäopetus vahvemmin osana perusopetusta.

Oppilasmäärien väheneminen luo painetta etäopetuksen lisäämiseen. Perusopetuslakiin lisätään kirjaus oppivelvollisuusikäisten etäopetuksesta ja lainsäädäntöä vapautetaan.

Valtio tukee taloudellisesti etäopetusmenetelmien kehittämistä hankerahoituksella, mikä mahdollistaa investoinnit esimerkiksi koulujen digitaalisiin ratkaisuihin ja opettajien digipedagogiseen osaamiseen.

Etäopettaminen on osa opettajien työnkuva, ja opettajilta voidaan työehtosopimuksen mukaan edellyttää etä-, lähi- ja hybridiopettamista. Kunnat jakavat keskenään opettajaresurssia etäopetuksessa ja kehittävät uusia etäopetusratkaisuja. Etäopetuksen yhteistyöverkostot eivät määrydy alueellisesti.

Oppilaiden huoltajat alkavat vaatia etäopetusjärjestelyjä esimerkiksi koulujen säilyttämisen tai laajempien oppiainevalikoimien mahdollistamiseksi. Perusopetuksen järjestämisen tulevaisuuden kysymykset nousevat vahvemmin paikallispoliittiseen keskusteluun, ja jotkut puolueet ryhtyvät ajamaan etäopetuksen laajentamista.

Oppilasmäärien väheneminen luo painetta etäopetuksen lisäämiseen. Perusopetuslakiin lisätään kirjaus oppivelvollisuusikäisten etäopetuksesta ja lain-säädäntöä vapautetaan.

Etäopetuksen lakikirjausta pidettiin lähtökohtaisesti hyvänä asiana. Ensisijaisesti toivottiin, että laki toisi selkeyttä siihen, missä tilanteissa ja mil-lä tavalla etäopetusta voidaan perusopetuksessa toteuttaa. Haastateltavat pohtivat mahdollisen lakikirjauksen asettamia reunaehtoja kuntien välisten erojen näkökulmasta tuoden esiin, ettei etäopetuksen mahdollistaminen väestönmuutokseen liittyvin perustein ole kaikkialla Suomessa tarpeellista, kun taas joillain alueilla se voi olla lähes välttämätöntä. Haastateltavat eritelivät etäopetuksen toteuttamisen taustalla vaikuttavien syiden kirjoa, esi-merkiksi maantieteellisiä olosuhteita, oppilashuollollisia perusteita, päte-vien opettajien puutetta tai oppiainevalikoiman kasvattamista, sekä pohti-vat, miten erilaiset perusteet järjestää etäopetusta joko sisällytettäisiin mah-dolliseen lakipykälään tai rajattaisiin sen ulkopuolelle. Lisäksi pohdittiin eri-laisten etäopetustapojen sekä vastuukysymysten lakiperustaista määrittelyä.

-- täällä meillä siihen etäopetukseen ei ole todellista, miten nyt sanoisin, fyysistä tarvetta millään muotoa siinä mielessä. Sitten taas korona-aikaan ja sen jälkeenkin on ollut, ehkä enemmän liittyy tällaisiin, että meillä on vaikka ongelmallisia koulupoissaoloja. Oppilaita, ketkä saattaa olla satoja tunteja lukuvuodessa pois. -- Sitten siinä kohdassa usein tulee keskusteluun se, että miten ja millä keinolla pyrittäisiin oppimisessa pysymään jotenkin mukana. Siinä kohdassa usein tämä joko erilaisten tehtäväpakettien kautta tai etäopetuksen kautta otetaan esiin, että olisiko tällainen mahdollista. Pakko sanoa, että mun näkökulmasta tähän asti se on ollut kauhean kätevä ja se on ollut hyvä selkänöja, että kun siellä perusopetuslaissa ei sitä etäopetusta ole, niin on voitu vetää semmoinen selkeä raja siihen, että me tehdään kaikkemme ja opiskeluhoitolakia noudattaen ja kaikkia tukikeinoja käyttäen. -- mutta oppilaan pitää pystyä ainakin pääsääntöisesti käymään täällä koulussa. -- Mä luulen, että täällä [kunnassa], jos etäopetus kirjattaisiin lakiin jotenkin, niin se tulisi tällaisissa sote-puolen vaatimuksina esiin kouluun. -- tällaisia ihan hyvin konkreettisia liikenne- ja etäisyysesteitä, mitä on. Ymmärrän, että tilanne sellaisessa tapauksessa on ihan toinen. Sanotaanko näin, että hirveästi merkitystä on sillä, että

minkälaisilla lisäkaneeteilla ja momenteilla se mahdollisesti on se etäopetus sinne [lakiin] kirjattu. (Rehtori, kunta 1)

Meillä se varmaan [kunnassa] tämä etäopetus tulee vahvemmin kysymykseen. Kyllä mun mielestä se saisi olla laissa kirjattuna.

-- Ne, jotka vastaa kouluista, ne vetoaa aina siihen, mitä laissa sanotaan ja mitä siellä ei sanota tai mitä kielletään ja mikä on sallittua. Siinä mielessä, siltä kannalta toivoisin, että laki olisi vapaampi. Toisaalta etäopetuksen kannalta olisi ihan hyvä, että siellä olisi jotakin, joka olisi suht vapaata. Kuitenkin niin, että se tarjoaisi jonkunnäköisen selkärangan. Todettaisiin, että etäopetustakin saattaa olla. Ja sitä voi olla. (Kuntapäätävä, kunta 2)

Ja näitä pitäisi myös pystyä kirjaamaan, että riittääkö se, että se on koulunkäynninohjaaja vai minkä tasoinen henkilö siellä [oppilaan kanssa fyysisesti samassa tilassa] koulutuksen näkökulmasta pitäisi sitten olla. -- Ja toisaalta sitten sekin näkökulma, että voiko sitä etätuntia suorittaa kotoa käsin oppilas. -- Jos ajatellaan vaikka, että tuossa kymmenen kilometrin päässä on pieni koulu, ja sieltä koulukuljetukset... Meillä oppilas on koulukuljetuksissa. Lähtekö hän sitten yhdeltä sinne kotiin saamaan sitä ortodoksiuskonnon opetusta, vai miten tämä menee? Tässä pitää olla myös ehkä joustavuutta sitten ajatellen ihan koulukuljetuksiakin ja kaikkia. (Rehtori, kunta 3)

Vaikka paikallisten olosuhteiden huomioimista pidettiin erittäin tärkeänä mahdollisessa etäopetusta koskevan lainsäädännön uudistamisessa, hyvin avointen reunaehtojen katsottiin jättävän liikaa mahdollisuuksia erilaisten paikallisten tulkintojen syntymiselle sekä ”porsaanreikien” etsimiselle, joiden kautta lähiopetusta lähdetäisiin kustannussäästöjen toivossa kategorisesti korvaamaan etäopetuksella myös silloin, kun se ei ole tarpeellista tai tarkoituksenmukaista. Paikkasidonnaisesta etäopetuksesta syntyviin mahdollisiin kustannussäästöihin suhtauduttiin kuitenkin epäilevästi. Mikäli opetusta annetaan etäyhteydellä kouluun, on palkka maksettava opetusta antavan opettajan lisäksi myös oppilaiden kanssa fyysisesti samassa tilassa olevalle koulun henkilökunnan jäsenelle. Lisäksi pohdittiin laite- ja ohjelmistokannan hankinnoista ja säännöllisestä päivittämisestä aiheutuvia kuluja. Kustannussäästöjä nähtiin mahdollisesti syntyvän vain sellaisissa

äärimmäisissä tapauksissa, jos esimerkiksi kouluja ryhdyttäisiin sulkemaan ja oppilasryhmien kokoa kasvattamaan merkittävästi etäopetusmahdollisuuden varjolla. Kustannusvaikutusten ohella peräänkuulutettiin myös tutkimusnäyttöä etäopetuksen oppimisvaikutuksista.

Minä ajattelin myös heti, että minä luottamushenkilönä näen, että tästä tulee säästötoimenpide, koska on aika monia ja nimenomaan poliitikkojen joukossa, joille tämä voi olla porsaanreikä, jossa ajatellaan, että säästetään rahaa ja jopa ehkä lakkautetaan kouluja, ajattelematta ruohonjuuritason ammattilaisia tai kenties ajattelematta edes lapsia ja nuoria. On helppoa tuijottaa esimerkiksi vain jotain rahasummaa könttänä talousarviossa. (Kuntapäätävä, kunta 2)

-- miksei tässäkin vois olla semmoinen, että meillä olisi jotkut tietyt kriteerit sille, että kunta, missä esimerkiksi etäisyyksien tai jonkun muun tällöisen mitattavissa olevan rakenteen perusteella kunta voi OPSiinsa ottaa tai anoa tällöistä etäopetusoptiota. -- Ja ne kriteeritkin olisi järkevää tehdä ennemminkin niin, että niistä ei tulisi semmoisia, että kunnat niillä kilpailee, vaan semmoinen, missä on aidosti fyysisten olosuhteiden tai asukastiheyden tai muun kohdalla semmoinen ihan objektiivinen peruste sille, että se on aito vaihtoehto koulujen lakkauttamiselle. (Rehtori, kunta 1)

Mutta sitten, että jos lainsäädäntöä lähdetään vapauttamaan kovasti siihen suuntaan, että siinä ei ole minkään näköisiä rajauksia sen etäopetuksen järjestämiselle, niin sitten saattaa olla, että ollaan aika vaarallisilla vesillä. Ja sitä kautta sitten ehkä lähdetään oikomaan myös sellaisissa tilanteissa, missä se etäopetus olisi ollut mahdollista järjestää lähiopetuksena, mutta perustellaan se vaikka resurssivajeella tai jollain muulla sellaisella. Tai säästöillä. Itse ajattelen niin, että säästötoimet eivät koskaan voi mennä sillä tavalla, että ne vaarantavat oppilaiden tai opiskelijoiden oikeutta tasapuoliseen koulutukseen tai perusopetukseen. (Sivistysjohtaja, kunta 4)

Valtio tukee taloudellisesti etäopetusmenetelmien kehittämistä hankerahoituksella, mikä mahdollistaa investoinnit esimerkiksi koulujen digitaalisiin ratkaisuihin ja opettajien digipedagogiseen osaamiseen.

Lisärahoitusta pidettiin perusopetuksen yhdenvertaisuuden ja laadukkaan etäopetuksen toteuttamisen kannalta tervetulleena, jopa välttämättömänä, mikäli etäopetusta toteutettaisiin jatkossa laajemmin. Osa haastateltavista ei uskonut kunnan taloudellisen tilanteen antavan myöten etäopettamiseen soveltuvien laitteiden ja ohjelmistojen hankkimiseen ja riittävään opettajien osaamisen kehittämiseen.

Pakkohan valtion on alkaa tukemaan sitä taloudellisesti. Nimenomaan se varmasti tämänhetkisillä osaamisilla ja tämänhetkisillä laitteistoilla, mitä vaikka esimerkiksi meidän kunnassamme on, niin eihän sellaista laadukasta digiopetusta pystytä antamaan. (Kuntapäättäjä, kunta 4)

Toisaalta kunnissa, joissa digi-infrastruktuurin ja opettajien osaamisen koettiin olevan kohtuullisen hyvällä tasolla, erillisen taloudellisen kannustimen ei katsottu olevan merkittävässä asemassa etäopetuksen käynnistämiseksi niissä tilanteissa, joissa etäopetus on kunnassa järkevimmäksi todettu tai jopa ainoaksi katsottu mahdollisuus toteuttaa esimerkiksi tietyn oppiaineen opetusta. Sen sijaan pidemmällä tähtäimellä resursseja toivottiin kohdistettavan digitaalisen opettamisen kehittämistyöhön, opettajien osaamisen kehittämiseen ja ajantasaisen digi-infrastruktuurin ylläpitämiseen. Yksi haastateltava huomautti, että kuntien tukeminen opettajien täydennyskouluttamisessa olisi entistäkin tarpeellisempaa, sillä aluehallintovirastot lopettavat opetus-toimen henkilöstön maksuttomat täydennyskoulutukset vuodesta 2025 alkaen, kun opetus- ja kulttuuriministeriö luopuu kokonaan opetustoimen henkilöstökoulutuksen rahoituksesta tuottavuusohjelmansa mukaisesti.

Itse en näe tuohon tavallaan, että kyllä se etäopetus, salliminen lain-säädännössä, jos kunta lähtee siitä, että se on aito vaihtoehto lähiopetukselle, niin se ei itsessään tarvitse enää kannustinta. Mutta pitäisin tämän digitalisaation ja it-opetuksen, e-oppimisen kehittämisen näkökulmasta tärkeänä, että näitä tuetaan, että näissä päästään eteenpäin kouluissa. Saadaan lisävoimavaroja pilotoida uusia opetukseen ja oppimiseen liittyviä ratkaisuja ja asioita, jotta tämä ala voi kehittyä. Semmoiseen kehittämistyöhön kuntien ja koulujen voimavarat on aika pieniä, ja tavallaan suht pienellä ulkoisella rahoituksella voidaan ihan merkittävää kehitystyötä

kouluissa tukea. Se voi välillisesti ja tukeekin tätä etäopetusmenetelmää.
(Sivistysjohtaja, kunta 3)

Minusta tämä ei juuri ole stressitekijä meidän kunnassamme. Mutta jos talous menee nyt aivan väärään suuntaan, niin sanotaan, että silloin saatamme tarvita hankerahaa ylläpitääksemme laitteistoa. (Sivistysjohtaja, kunta 2)

Samoin kuin lainsäädännön osalta, myös rahoitukseen liittyvässä keskustelussa nostettiin esiin väestönmuutoksen erilaiset alueelliset vaikutukset ja muut perusopetuksen järjestämiseen vaikuttavat erilaiset paikalliset olosuhteet. Osa haastateltavista totesi, että lisärahoitus tulisi kohdentaa sellaisille alueille, missä etäopetus voi olla keino taata laadukas perusopetus kohtuullisen matkan päässä lasten kotoa.

Ajattelisin, että pitäis kohdentaa sitä [rahoitusta] tietyille alueille. Niin kun sanottu, jos tässä on ajatuksena tämä koulujen säilyttäminen ja laajempi oppiainevalikoiman mahdollistaminen, jos pidetään tää skenaarion perusvireenä, eikä sosiaalista puolta niinkään, niin silloin pitäis suunnata niihin paikkoihin, missä tämä ongelma ilmenee. Jos me todetaan tämmöinen ongelma, niin tavallaan auttaa niitä alueita, joissa tämä ongelma on, eikä ajatella niin, että me levitetään tämä koko valtakuntaan, koska jossain on ongelma. Itse ajattelisin tämän näin päin. -- Tavallaan, sanotaanko, että ei tässä ehkä niinkään tämmöinen muutosvastaisuus sinänsä taustalla, vaan lähinnä se, että jos mä mietin tätä skenaarion muotoilua tässä, niin niin kuin sanottua tämmöisessä kaupunkikoulussa, niin meidän ongelma ei ole koulun säilyminen tai oppiainevalikoiman niukkuus tai mikään tämän tyyppinen. (Apulaisrehtori, kunta 1)

Skenaariossa mainittuun hankemuotoiseen rahoitukseen suhtauduttiin osittain varauksellisesti. Haastateltavat toivat esiin hankkeiden epäjatkuvuuden sekä niihin liittyvän byrokratian. Lisäksi pohdittiin paikallisten hankkeiden mahdollisesti tuottamaa alueellista eriarvoistumista ja hankkeiden keskinäisen koordinaation puutetta. Taloudellisen tuen todennäköisyyteen suhtauduttiin ylipäätään skeptisesti. Monet haastateltavat totesivat, etteivät pidä valtion taloudellista tukea etäopetusmenetelmien kehittämiseen toden-

näköisenä, ja epäilivät, että vaikka etäopetuksen järjestämiseen tulisi lainsäädännön kautta enemmän paikallista vapautta, lopulta kustannukset saataisivat jäädä kuntien harteille.

Kaikki kuulostaa aina hyvältä, missä sanotaan, että valtio tukee taloudellisesti, mutta sitten itse karsastan tässä kohtaa tätä kohtaa hankerahoitus, koska hankerahoitus alkaa ja loppuu. Sitten se pitäisi mielestäni pystyä myös näkemään, että mitä sitten, kun se hankerahoitus loppuu, niin millä tavalla pystytään sitten vastaamaan siihen sen hankkeen tiimoilta tullessiin hyviin käytänteisiin. Pystytäänkö ne jalkauttamaan sitten kuntiin? Ja millä tavalla pystytään ylläpitämään sitä osaamista? (Sivistysjohtaja, kunta 4)

Ja sitten pikkusen skeptinen olen myös siihen, että jos miettii tätä valtion rahatilannetta, että valtiolla olisi kauheasti satsata edes tämmöiseen. Ja sitten siinä on se vaara, että jos tämmöinen lakikirjaus tulee, niin sitten kunnat maksaa -- ja valtio ei voikaan tukea, niin silloin ollaan semmoisessa suossa, että nytkin jo kunnilla on semmoisia tehtäviä säilytettynä esimerkiksi varhaiskasvatuksen puolella, joissa monet kunnat on aivan liemessä. En oikein jaksa uskoa, että tämä menisi näin niin kuin Strömsössä. (Kuntapäätävä, kunta 5)

Etäopettaminen on osa opettajien työnkuvaa, ja opettajilta voidaan työehtosopimuksen mukaan edellyttää etä-, lähi- ja hybridiopettamista. Kunnat jakavat keskenään opettajaresursseja etäopetuksessa ja kehittävät uusia etäopetusratkaisuja. Etäopetuksen yhteistyöverkostot eivät määräydy alueellisesti.

Haastateltavien mukaan etäopettamiseen liittyvät linjaukset opetushenkilöstöä koskevissa työsopimuksissa toisivat työnantajan näkökulmasta selkeyttä ja vähentäisivät paikallisen sopimisen tarvetta. Erityisesti haastateltavat pohtivat etäopettamisen mahdolliseen lisäkorvattavuuteen liittyviä kysymyksiä sekä sitä, voiko työnantaja edellyttää etäopettamista, mikäli sitä ei erikseen työsopimuksessa mainita. Järkevänä pidettiinkin käytäntöä, jossa mahdollinen etäopetuksen sisältyminen työtehtäviin kirjattaisiin työsopimukseen ja siitä mainittaisiin jo rekrytointi-ilmoituksessa. Haastateltavat toivat esiin, että mikäli etäopetusta opettajilta jatkossa lähtökohtaisesti edellytettäisiin, olisi tämä huomioitava yliopistoissa opettajankoulutuksessa ja opettajille olisi tarjottava täydennyskoulutusta.

Äkkiä sieltä tulee mieleen se, että sitten tämä pitäisi ottaa huomioon ehdottomasti myös siellä opettajakoulutuksessa tietyllä tavalla, että se olisi siellä, jollain lailla kulkisi mukana, jotta uusilla valmistuvilla opettajilla olisi sitten jo valmius ja tietynlainen osaaminen tämän tyyppiin asioihin. Ja sitten me, jotka olemme täällä kentällä, me ollaan varmaan vähän varioiden tehty ja, niin kuin sanoit, vapaaehtois pohjalta. Ja toki silloin koronan aikaan kaikki jollain tavalla, niin meillä varmaan se osaaminen on aika kirjavaa. Siinä mielessä näkisin, että myös tässä tilanteessa, jos näin olisi, niin se täydennyskoulutus olisi ihan ehdottoman tärkeää.
(Opettaja, kunta 2)

Haastateltavat kuitenkin epäilivät, etteivät kaikki opettajat kokisi etäopettamista itselleen luontevaksi tai mieluisaksi eikä kaikilla olisi motivaatiota kouluttautua tai muuten kehittää taitojaan etäopettamisen saralla. Haastateltavat arvioivat, että etäopetuksen määrääminen osaksi kaikkien opettajien työnkuvaa saattaisikin joissain tilanteissa heikentää paitsi opettajien työmotivaatiota myös opetuksen laatua. Myös mahdollisen etäopetusvaateen negatiivisia vaikutuksia opettajan ammatin houkuttelevuuteen pohdittiin. Haastateltavat spekuloidivat, voisiko kunnissa toimia muutamia etäopettamiseen erikoistuneita opettajia, jotka pääsääntöisesti vastaisivat etäopetuksesta. Haasteena tässä nähtiin kuitenkin yläkoulujen aineenopetus; jos etäopetusta käytetään useassa eri oppiaineessa, ei etäopetukseen erikoistuneella opettajalla välttämättä voi olla pätevyyttä niihin kaikkiin. Toisaalta työnantajan näkökulmasta haastavana pidettiin sitä, mikäli opettaja voi halutesaan kokonaan kieltäytyä etäopettamisesta varsinkin tilanteissa, joissa kyseistä opetusta ei kyettäisi toteuttamaan lähiopetuksena. Osa haastateltavista totesikin, että varsinkin tulevaisuudessa osittainen etäopettaminen voi olla joillain alueilla ainoa keino turvata opettajalle täydet työtunnit tai jopa työpaikan säilyminen.

Toisaalta mä voin ymmärtää, että jos on joku opettaja, joka ei ole ollenkaan orientoitunut digitaalisiin asioihin ja alkaa katsella kamman loppumista, semmoisen henkilön pakottaminen etä- tai hybridiopettajaksi ei varmaan, niin kun [toinen haastateltava] totesi, ei nosta tätä koulun opettamisen tasoa eikä opettamisen motivaatiota. (Kuntapäättäjä, kunta 2)

Jos lainsäädäntö muuttuu ja vaateet muuttuu ja tilanteet muuttuvat, niin ei kai meillä voi olla ihan sellaista, kun ehkä tulee mieleen ammattiyhdistysnäkökulma tuossa, että ikään kuin jokainen työntekijä voisi itse valita, opetanko minä näin vai enkö minä opeta. Tuntuu ehkä vähän vieraalta ajatukselta, kaiken kaikkiaan. Kun tarpeet, kun tuossa äskeisessä kohdassa kuvattiin, on hyvin erilaiset, niin luulen, että sitä valinnanvaraa ei välttämättä niin kuin olisi työnantajalla tarjota. Jos haluaa opettaa sen tai järjestää sen opetuksen tämmöisessä tilanteessa, missä on etäopetuksen tarve laajemminkin--. (Sivistysjohtaja, kunta 1)

Kuntien välistä kehittämistyötä ja opettajaresurssien jakamista pidettiin lähtökohtaisesti järkevänä. Etäopettamisen toteuttaminen yhdessä muiden kuntien kanssa nähtiin mahdollisuutena tarjota opettajille lisätunteja oman kunnan ulkopuolelta, mikäli opettajien opetusvelvollisuus ei täyty oman kunnan koulujen tunneista. Toisaalta usean kunnan palveluksessa työskentelyssä nähtiin myös opettajien ylityöllistymisen riski. Erityisesti esihenkilöinä toimivat haastateltavat pohtivat myös erilaisia kahden työnantajan palveluksessa toimimiseen liittyviä johtamis- ja vastuukysymyksiä. Lisäksi hybridiopetukseen, jossa samalle oppitunnille osallistuisi oppilaita sekä paikan päällä että etäyhteydellä, suhtauduttiin usein kielteisesti. Hybridiopetus nähtiin opettajalle haastavana ja stressaavana ja etänä osallistuvien oppilaiden ajateltiin jäävän helposti vähemmälle huomiolle verrattuna vastuupettajan kanssa fyysisesti samassa tilassa oleviin oppilaisiin. Tunnit tulisi haastateltavien näkemyksen mukaan toteuttaa joko täysin lähi- tai etäopetuksena.

Jos haluaa saada hyviä opettajia, se edellyttää sitä, että opettajalla on mahdollisuus saada kunnon palkkakin. Asiassa on tämmöisiä puolia, että etäopettaminen mahdollistaisi, lisäisi niitä mahdollisuuksia saada täysiä työpäiviä, täysiä työtunteja. (Kuntapäättäjä, kunta 2)

Mielestäni tässä ehkä keskeisin kysymys menee sinne johtamisen tasolle ja että kenellä se viimeisin johtamisvastuu on niiden opettajien osalta, jotka toimivat etäopettajina. Ja millä tavalla ne resurssit hallinnoidaan? -- että jos mennään opettajaresurssien jakamiseen etäopetuksessa tai sitten lähdetään niitä kehittämään, niitä erilaisia yhteistyöverkostoja alueellisesti, niin ne

reunaehdot pitää olla etukäteen sovittu, että me vältytään epäselviltä tilanteilta tai toimeksiannoilta. Ja sitten se opettajan jaksaminenhan on se kaikista tärkein asia siellä taustalla. Siinä vaiheessa, jos opettaja alkaa haalimaan itselleen tehtäviä tai hänelle tarjotaan niitä, niin esihenkilöiden täytyy kuitenkin olla sillä tavalla valveutuneita siinä tilanteessa, että ihan kaikkea ei jalkauteta tai anneta tehtäväksi. Koska se jaksaminen on se A ja O siellä taustalla. (Sivistysjohtaja, kunta 4)

Mutta tuo hybridiopetus... Siihen en kyllä haluaisi, että opettajien pitäisi siihen, että se jotenkin rajattais ulkopuolelle, vaan että se olisi joko-tai. Ja kyllä, yksi ja sama opettaja voi... Hänellä voi olla se oma luokka tai ylipäätään luokkaopetus, mutta hänellä voi olla yksittäisiä etätunteja. Se ei varmaan ole se ongelma, mutta että se olisi joko-tai. (Rehtori, kunta 3)

-- hybridi on mun mielestäni täysin poissuljettu. Itse myös allekirjoittaneena olen joskus toteuttanut tällaista mallia, kun olen ollut opettajanakin. Ihan mahdoton yhtälö, kertakaikkisesti. (Rehtori, kunta 5)

Oppilaiden huoltajat alkavat vaatia etäopetusjärjestelyjä esimerkiksi koulujen säilyttämisen tai laajempien oppiainevalikoimien mahdollistamiseksi. Perusopetuksen järjestämisen tulevaisuuden kysymykset nousevat vahvemmin paikallispoliittiseen keskusteluun, ja jotkut puolueet ryhtyvät ajamaan etäopetuksen laajentamista.

Huoltajien joukosta nouseviin mahdollisiin etäopetukseen liittyviin toiveisiin ja keskustelunavauksiin suhtauduttiin pääsääntöisesti avoimesti. Haastatteluissa todettiin, että huoltajat ovat olennainen osa kouluyhteisöä, ja on lähtökohtaisesti positiivinen asia, jos huoltajat ovat koulun suuntaan aktiivisia ja osoittavat kiinnostusta opetuksen järjestämisestä kohtaan. Avointa dialogia koulun ja kotien välillä pidettiin tärkeänä, mutta toisinaan huoltajien etäopetusjärjestelyihin liittyvien toiveiden nähtiin olevan ristiriidassa oppilaan oppivelvollisuuden ja joukkomuotoisen perusopetuksen kanssa. Etäratkaisut nähtiin perheissä ensisijaisesti mahdollisuutena räätälöidä perusopetuspalvelua yksilön tarpeisiin, ei niinkään keinona turvata seudullista perusopetusta. Useassa kunnassa huoltajat olivat toivoneet, että oppilas voisi seurata luokkaopetusta etäyhteydellä koulujen lomakausien ulkopuolelle

sijoittuvien matkojen aikana. Haastateltavat pitivät tärkeänä, että kouluissa ei lähdetä vastaamaan näihin pyyntöihin ja että myös jatkossa lainsäädännössä rajattaisiin vastaavat tilanteet etäopetusmahdollisuuksien ulkopuolelle.

Lähinnä se liittyy niihin, että lähdetään viettämään sitä lomakautta, joka onkin vähän pidempi. Eli asutaan osa vuodesta muualla kuin Suomessa. Ja vaateet siihen, että miksi sitä kameraa ei voida sitten samalla avata, että voimme siellä palmun alla myös opiskella. Tässähän on tietysti tähän asti ollut se lain näkökulmakin... Se kuitenkin on aika selkeä sen suhteen, että siihen ei ole lähdetty. Mutta kyllähän näkyy sellainen yksilöyhteiskunnan vahvistuminen, jossa jokainen yksilö haluaa sitä yksittäistä palvelua ihan toisella tavalla kuin aiemmin. Ei olla enää tyytyväisiä johonkin, sanotaan massapalveluun, vaan halutaan yksilöityjä, räätälöityjä ratkaisuja. Tämä on kyllä myös iso kysymys, koska meidän yhteiskunta koko ajan näitä, räätälöidyt palvelut lisääntyy kaikissa palveluissa hyvin nopeasti. Minulle omanlainen polku. Siinä on paljon hyvääkin, mutta nyt kun meillä on ainakin toistaiseksi tällainen ryhmämuotoinen lähiopetukseen perustuva perusopetus, niin sehän hyvä vähän, kuvainnollisesti kalskahtelee miekat toisiinsa tässä kohtaa. (Sivistysjohtaja, kunta 1)

No se ei ole onneksi enemmistö vanhemmista, mutta kyllä sekin on tuttu asia täällä, että voi olla vanhempia, jotka ajattelee, että ulkomaanmatkojen aikana koululla on velvollisuus, että vanhemmat ottaa lomaa silloin, kun heille sopii, ja koululla on velvollisuus järjestää oppiminen, kun toisaalta se pitäisi ajatella ehkä niin päin, että lapsella on oppivelvollisuus, joka hänen pitää täyttää, ja ulkomaanmatkat sitten järjestetään silloin, kun ne siihen sopii. (Kuntapäätävä, kunta 5)

Haastateltavat suhtautuivat huoltajien mahdollisiin kasvaviin etäopetusvaateisiin pääsääntöisesti hyvin pragmaattisesti. Haastateltavat painottivat, että opetuksen järjestäjät toimivat voimassa olevan lainsäädännön ja normiohjauksen puitteissa; toimintatapojen muuttamiselle on oltava selkeät perusteet ja huoltajien toiveita on arvioitava tapauskohtaisesti. Näin olisi toimittava myös silloin, jos vaateet etäopetuksen järjestämisestä laajenisivat. Haastateltavat peräänkuuluttivat jälleen selkeitä lainsäädännöllisiä etäope-

tuksen järjestämisen reunaehdoja, joilla myös huoltajille voitaisiin perustella tilanteet, joissa etäopetusta ei huoltajan toiveesta huolimatta voida hyödyntää pedagogisten tai sosiaalisten syiden takia. Tällaisia tilanteita olisivat haastateltavien mukaan edellä mainittujen lomamatkojen lisäksi esimerkiksi paikkaan sitomattomaan etäopetukseen siirtyminen sellaisen oppilaan kohdalla, jolla on muusta kuin sairaudesta johtuvia koulupoissaoloja. Toisaalta lakiin kirjattujen selkeiden reunaehtojen uskottiin myös hillitsevän paikallispoliittisen etäopetuskeskustelun rönsyilyä. Haastateltavat pitivät koulutoimen ja kunnanvaltuuston välistä tiivistä viestintää tärkeänä, mikäli etäopetuksesta ryhdytään käymään laajempaa paikallispoliittista keskustelua. Viranhaltijat korostivat omaa vastuutaan tiedon välittämisessä kuntapäätäjille.

Jos joku nyt alkaisi vaatimaan tässä tilanteessa etäopetusta laajasti, mutta sitä ei ole lainsäädännössä mahdollistettu suoranaisesti eikä mitään vaatimusta, sittenhän se on vain mielipide, joka varmasti jossain noteerataan. Ei tietysti yksittäinen koulukaan tai kunta voi toimia sen mukaan. Tavallaan pitää tietysti edetä niin päin, että ensin tulee säädökset ja ohjeet ja sitten joku voi vaatia sitä, mikä säädöksissä jo on. Tietenkin näin päin. (Apulaisrehtori, kunta 1)

-- mitä enemmän tavallaan altistetaan tämän tyyppisiä päätöksiä poliittiselle tasolle, niin sitä vahvempana pitää olla se lakiperusta ja pohja siellä, että mille sitä... Mikä on tavallaan sitten sen työnantajan tai opetuksen järjestäjän rooli siellä taustalla. Koska helposti minun kokemukseni mukaan poliittinen keskustelu saattaa ajautua sellaisille raiteille, missä unohdetaan varsinainen asia eli oppilaan oikeus laadukkaaseen opetukseen. Se jää sivuseikaksi siellä. No, mitä sitten tullaan tuohon aikaisempaan versioon – oppilaiden huoltajat alkavat vaatia etäopetusjärjestelmiä – niin siinä kanssa sama asia. Silloin mä en näe sitä riskinä, jos ne pelisäännöt ovat niin selkeät, että siellä ei jää suuria tulkinnanvaraisuuksia. (Sivistysjohtaja, kunta 4)

Ensimmäisessä skenaariossa ei otettu tarkemmin kantaa siihen, miten etäopetusta koskevaa lainsäädäntöä vapautettaisiin. Haastateltavat olivatkin hyvin yksimielisiä siitä, että skenaarion toivottavuus riippuu oleellisesti siitä, mitä lakiin tarkalleen ottaen kirjattaisiin etäopetuksesta. Etäopetuksen

järjestämistä koskevaa lakikirjausta pidettiin ylipäättään perusopetuksen tulevaisuuden kannalta tarpeellisena ja skenaariossa nähtiin paljon myönteistä kehitystä, kunhan etäopetuksen reunaehdot, perusteet ja tavoitteet olisivat hyvin harkitut ja selkeät. Etäopetuksen katsottiin tarjoavan uusia mahdollisuuksia erityisesti syrjäseuduille sekä esimerkiksi saamen- ja ruotsinkielisen opetuksen valtakunnalliselle ja paikalliselle yhteistyölle. Toisaalta yksi haastateltava katsoi skenaarion edustavan ensisijaisesti ei-toivottua kehityssuuntaa ja tulevaisuutta. Haastateltavan mukaan koulujen tulisi ”mennä kauemmas digitalisaatiosta” ja panostaa sen sijaan perustaitojen opetteluun. Haastateltava viittasi koulujen digitalisaatioon liittyvään aikaisempaan kansallisen tason ohjaukseen, kuten Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden uudistukseen sekä koulujen digiloikkaan, jotka ovat hänen mukaansa olleet epäonnistuneita.

Haastattelussa korostettiin, että mahdollisessa lakikirjauksessa tulee ottaa huomioon erilaiset paikalliset olosuhteet. Liian löyhästi säädellyn etäopetuksen järjestämisen katsottiin kuitenkin potentiaalisesti johtavan kustannussäästöjen tavoitteluun ja perusopetuksen laadun ja tasa-arvon heikkenemiseen. Keskeiset kysymykset etäopetuksen reunaehdoista liittyivät siihen, missä tilanteissa, miten ja kenelle etäopetusta voidaan järjestää sekä mitä opettajilta voidaan edellyttää. Muutoksia tulisi haastateltavien mukaan valmistella huolellisesti tutkimustietoon ja eri osapuolten kuulemiseen nojaavien prosessien kautta. Äkillisellä ääri-laidasta toiseen siirtymisellä katsottiin olevan mahdollisesti arvaamattomia seurauksia ja sitä toivottiin vältettävän. Huonosti resursoituna toteutetut muutokset nähtiin niin ikään riskinä opettajien työssäjaksamiselle sekä opetuksen laadulle.

Haastateltavat korostivat etäopetuksen pedagogisen laadun lisäksi myös sitä, ettei etäopetus saa vaarantaa koulun kasvatuksellista tehtävää ja sosiaalista ulottuvuutta. Olosuhteista riippumatta lasten kohtaamisen ja koulun yhteisöllisen merkityksen tulee olla keskiössä. Pääsääntöisesti etäopetuksen katsottiinkin palvelevan tarkoitustaan parhaiten, kun sitä toteutetaan tarpeen mukaan pienenä osana lähiopetuksen rinnalla paikkasidonnaisesti oppilaiden koulussa. Toisaalta majoituksessa olevien oppilaiden osalta pohdittiin myös osittaista kotiin tarjottavan etäopetuksen mahdollisuutta, jolloin lapsi ei joutuisi asumaan koko arkiviikkoa poissa kotoaan. Majoituksessa olevien oppilaiden määrän uskottiin lisääntyvän syrjäseuduilla tulevaisuudessa.

9.2 Skenaario 2: Perusopetus pyritään järjestämään lähiopetuksena

Toinen skenaario on ennen kaikkea aikaisemman kaltaisen, mahdollisimman tiheän kouluverkon ylläpitämiseen tähtäävä hahmotelma tulevaisuudesta. Skenaariossa etäopetusta koskevia linjauksia selkeytetään, mutta etäopetus jää selkeästi toissijaiseksi opetuksen järjestämisen muodoksi lähiopetukseen verrattuna. Valtio pyrkii rahoitusohjauksellaan tukemaan kuntien välistä yhteistyötä sekä kouluverkon säilymistä erilaisissa olosuhteissa. Skenaariossa opettajien etäopettamiseen liittyviä oikeuksia tai velvollisuuksia ei tarkennettaisi etäopetuksen osalta esimerkiksi työehtosopimuksissa. Sekä oppilaiden huoltajat että paikallispoliitikot suhtautuvat skenaariossa etäopetuksen käyttöön perusopetuksessa kielteisesti.

SKENAARIOTEKSTI 2.

Perusopetus pyritään järjestämään lähiopetuksena.

Perusopetuslakiin lisätään kirjaus oppivelvollisuusikäisten etäopetuksesta. Lakia ei kuitenkaan muuteta, eli etäopetus on järjestettävä lähiopetusta vastaavin periaattein. Laissa sekä OPS:ssa määritellään toisaalta nykyistä selkeämmät raamit etäopetukselle.

Kuntien erilaiset olosuhdetekijät (esim. oppilasmäärät, koulujen väliset etäisyydet, maantieteelliset olosuhteet) huomioidaan nykyistä monipuolisemmin valtionosuuksissa kouluverkon turvaamiseksi. Valtion rahoitusohjaus kannustaa kuntia yhteistyöhön perusopetuksen järjestämisessä erityisesti kunnissa, joissa oppilasmäärät ovat pieniä.

Kunnat jakavat opettajaresursseja, ja opettajan palkkaaminen kahden kunnan palvelukseen helpottuu. Opettajilta odotetaan yhä enemmän liikkuvuutta toimipisteiden välillä. Etäopettaminen perustuu kuitenkin opettajan vapaaehtoisuuteen.

Oppilaiden huoltajat katsovat etäopetuksen eriarvoistavan oppilaita ja vaativat kaiken opetuksen järjestettävän lähiopetuksena. Perusopetuksen järjestämisen tulevaisuuden kysymykset nousevat vahvemmin paikallispoliittiseen keskusteluun, ja jotkut puolueet ryhtyvät vastustamaan etäopetuksen kehittämistä ja nykyistä laajempaa käyttöä.

Perusopetuslakiin lisätään kirjaus oppivelvollisuusikäisen etäopetuksesta. Lakia ei kuitenkaan muuteta, eli etäopetus on järjestettävä lähiovetusta vastaavin periaattein. Laissa sekä OPS:ssa määritellään toisaalta nykyistä selkeämmät raamit etäopetukselle.

Haastateltavien näkemyksen mukaan nykytilaa voitaisiin selkeyttää yleisesti ottaen siten, että perusopetuslaissa määriteltäisiin etäopetus tai opetussuunnitelmaan tehtäisiin tästä kirjaukset.

Etäopetuksen linjausten selkeyttäminen turvaisi viimekätisesti kuntien mahdollisuudet järjestää perusopetus erityisesti harvaan asutuilla ja harvonevilla asuinalueilla.

Pelkällä oppivelvollisuusikäisten etäopetusta koskevalla kirjauksella ei kuitenkaan nähty olevan suuria muutoksia nykytilanteeseen, jos etäopetus olisi jatkossakin järjestettävä lähiovetusta vastaavin periaattein. Käytännössä tämän nähtiin tarkoittavan sitä, että etäopetuksessa tarvitaan tulevaisuudessa aina kaksi opettajaa, joista toinen olisi oppilaan kanssa ja toinen etäyhteyksien päässä. Skenaariolla ei siis nähty saatavan aikaan merkittävää muutosta etäopetuksen toteutusmuotoihin. Keskustelussa kuitenkin korostui toive nimenomaisesti mahdollistaa ja kirjata etäopetuksen periaatteet paikkasidonnaisena opetuksena, jolloin turvattaisiin oppilaalle opettajan tuki myös etäopetuksen päässä. Etäopetus täydentäisi lähiovetusta koululta toiselle annettavana opetuksena tarkkaan harkituissa tilanteissa.

[Lakikirjaus] kuulostaa kuitenkin paremmalta kuin se, mitä meillä tällä hetkellä on, jos laissa tulee olemaan jotain ja siinä määritellään selkeämmät kehykset. Tämä on mielestäni kuitenkin epämääräistä. Se, että laki ei kuitenkaan muutu, joten etäopetus tulee järjestää samoin periaattein kuin lähiovetus. -- Etäopetushan ei voi olla samaa kuin lähiovetus ja samoin periaattein. (Rehtori, kunta 2)

Minulle jää hieman epäselväksi se, ja mikä olisi mielestäni hieman outo tilanne, että nykyinen lainsäädäntö ei oikeastaan salli etäopetusta, vaan se edellyttäisi, että kummassakin päässä olisi henkilökuntaa, joka harjoittaisi lähiovetusta. Mitä tällä voitetaan ja mitkä ovat etäopetuksen kehykset... En oikein tiedä. (Sivistysjohtaja, kunta 2)

Mä ehkä... koko ajan ehkä tulkitsenkin tätä etäopetusta, että jos sitä järjestetään, niin se täytyy... ”Järjestettävä lähiopetusta vastaavin periaattein.” Mä en osaa sitä ehkä muulla tavoin edes ajatellakaan. Joten olen siinä mielessä samaa mieltä, että noinhan se varmaan täytyisi toteuttaakin. (Rehtori, kunta 4)

Etäopetuksen tarkempi kirjaaminen esimerkiksi opetussuunnitelmatasolle edellytti kuitenkin myös lainsäädännön muutoksia, joita kohti edetessä piti tiedostaa tulevaisuuden uhkakuvat. Näistä ensimmäinen liittyi oppilaiden yhdenvertaiseen kohteluun. Skenaarioon liittyi erityisesti huoli pysyväisluonteisesti etäopetukseen valikoituvien oppilaiden saamasta opetuksesta ja ryhmyttämisestä. Opetuksen eriyttäminen lähi- ja etäopetukseen puhututti, kuten myös etäopetukseen osallistuvien oppilaiden oikeus olla osallinen ryhmässä.

-- mietin myös esimerkiksi sitä, että ykkösestä kutoseen on luokanopettaja ja seiskasta ysiin aineenopettaja, niin mitä silloin tehdään. Onko se niin, että yhdenvertaisesti joka luokasta poimitaan joku, joka menee etäopetukseen esimerkiksi ykköseltä tai kakkoselta, ja luokanopettaja jatkaa ryhmänsä kanssa, onko ajatuksena, että huomioidaan oppilaan oikeusturva ja tehdä se jollain tavalla yhdenvertaisesti. Juuri tämä, että jos sitä on kerran viikossa, kuten [toinen haastateltava] sanoi, se on varmasti ok, mutta jos sitä on useammin, tuleeko siitä jollekulle jotenkin erilaista kuin muille. Entä ryhmässä, se on myös sellaista, mitä silloin ehkä pitäisi miettiä. Yhdenvertaisuus ja oikeusturva. -- se mitä luokanopettaja tekee, se on paljon muutakin kuin vain opetusta. Silloinhan kuulutaan johonkin ryhmään toivottavasti tai sitten ollaan kokonaan etäluokassa. Juuri tuo, mikä on etäopetusta. Sitten sellainenkin kysymyksenasettelu, että onko parempi, että jossakin aineessa on epäpätevä opettaja paikalla vai onko parempi, että on pätevä opettaja etäopettajana? (Kuntapäätävä, kunta 2)

Vaikka etäopetuksen nähtiin yhtäältä tukevan pienten koulujen säilymisen mahdollisuuksia ja perusopetuksen turvaamista kohtuullisen matkan päästä lasten kotoa, pohdittiin skenaarioon liittyen myös koulujen säilyttämisen perusteita ja siihen liittyvää problematiikkaa. Paikallisten asukkaiden toiveet koulun säilyttämisestä saattavat haastateltavien mukaan toisinaan olla

ristiriidassa pedagogisesti ja sosiaalisesti kestävä perusopetuksen järjestämisen kanssa. Pieniä kouluja saatetaan pyrkiä säilyttämään myös tilanteissa, joissa koulujen lakkauttaminen olisi pedagogisesti tai kokonaisarvion kannalta parempi vaihtoehto. Kouluverkkokysymyksiä toivottiin pohdittavan lapsen edun näkökulmasta.

Tämmöinen ihan yksisilmäinen koulujen säilyttämiseen pyrkivä menettely ei minun mielestäni ole järkevää. Kun yhden opettajan koulu on todella haavoittuva, ja haavoittuva on myös semmoinen koulu, jossa on vaan muutama opettaja, ja monella tavalla haavoittuva, näitten pienien koulujen säilyttäminen ihan vain itseisarvoisina, en minä sitäkään kannata.
(Kuntapäätävä, kunta 2)

Ja se, että sitten jossakin vaiheessa pitää myös muistaa se, että ketä se palvelee, semmoisten tosi pienten yksiköiden ylläpitäminen yleensä. Onko se niiden lasten etu tai niiden aikuisten etu? Siellä puhutaan ryhmäytämisen taidosta, vertaisoppimisesta ja tuesta. Jos otetaan vaikka kaksiopeuttajainen koulu, niin se on jo aika pieni. Puhutaan opettajan ajasta. Kuinka paljon hän käyttää aikaa välituntivalvontoihin ja kaikkeen muuhun? Sen työn jakaminen, pedagogiikan jakaminen, plus lasten kannalta nimenomaan se ryhmäytyminen, niin mä en näe siinäkään mielessä mitään järkeä, että kovin pieniä kyläkouluja säilytettäisiin sen takia. Ymmärrän kyllä, että siellä on tunteet pelissä. Ja sehän on kyllä tavallaan elinvoima ja elinehto, että se yhteinen olohuone eli koulu sinne jää. Mutta se, että siinä pitää kyllä sitten miettiä sitä, että ketä se palvelee. Palveleeko se niitä kyläläisiä ja heidän ajatustaan, että tässä on vuosikymmenet ollut se koulu, vai se, että onko se oikeasti niiden lasten... Tätähän me kuitenkin mietitään, että lasten etua, niin se mun mielestä ei palvele. (Rehtori, kunta 5)

Lainsäädännön toivottiin jatkossakin mahdollistavan kunnallisesti päätettävät perusopetuksen järjestämisen muodot. Haastateltavat pohtivatkin sitä, onko etäopetuksen järjestämisen ohjaukseen löydettävissä keinoja, jotka huomioisivat kuntien moninaisia tilanteita riittävän joustavasti mutta samalla asettaisivat tarpeeksi selkeät reunaehdot etäopetuksen järjestämisen tavoille.

-- silloinhan varmaan olisi niin, että tämä mahdollistetaan eri puolilla maata hieman eri tavoin. Eli tavallaan me todettaisiin, että joissain paikoissa tuon ykköskenaarion näistä syistä, syiden takia todetaan, että on välttämätöntä edetä tähän suuntaan. Ja taas toisessa paikassa me todetaan, että etäopetus ei ole tavallaan välttämätöntä, vaan tämä onnistuu edelleen lähiopetuksena. (Opettaja, kunta 1)

Täytyisi olla sellainen viisaus, että tämä on niin eriytyvä tämä Suomi, että miten saadaan semmoinen lainsäädäntö, joka samaan aikaan antaa hyvän yhdenvertaisen, tasavertaisen mahdollisuuden käydä koulua ja takaa sen, mutta sitten kuitenkin tiedätkö sellaista paikallista joustavuutta jonkun verran, että pitäisi luottaa siihen paikalliseen olosuhteiden tuntijaan, että miten se on mahdollista järjestää. Olisiko joku muu systeemi, jolla sitä laatuja valvottaisi. Ei se, että säädeltäisiin liian tarkkaan, mutta on kuitenkin jokin raami. (Sivistysjohtaja, kunta 1)

Esimerkiksi koulutuksen järjestäjän opetussuunnitelman hyödyntäminen tuotiin esiin mahdollisuutena kirjata etäopetuksen paikallista toteutustarvetta opetuksen järjestämisen raamiksi. Tähän nähtiin mahdollisena liittää myös resursseihin liittyviä kirjauksia.

Jollain tavalla mietin, kun on tuo opetussuunnitelma, en nyt ollenkaan tiedä, onko se mahdollista toteuttaa, mutta jos siinä... Että se ei menisi ehkä, vaikka OPS on normi, mutta se olisi kuitenkin tietyllä tavalla, jos me saataisiin sinne opetussuunnitelmaan jotenkin niihin opetuksen tavoitteisiin kohtia, jotka mahdollistaisivat, että olisi helpompi toteuttaa sitä opetusta etäopetuksena tai lähiopetuksena. Että se ei olisi niin kuin sä sanoit, mikä on niin selkeästi sinne lakiin kirjattu, että olisi sitä paikallista päätäntävaltaa. Samalla tavalla, kun me laaditaan paikallista opetussuunnitelmaakin, jonka perustana on tuo opetussuunnitelman perusteet. (Sivistysjohtaja, kunta 2)

Kuntien erilaiset olosuhdetekijät (esim. oppilasmäärät, koulujen väliset etäisyydet, maantieteelliset olosuhteet) huomioidaan nykyistä monipuolisemmin valtionosuuksissa kouluverkon turvaamiseksi. Valtion rahoitusohjaus

kannustaa kuntia yhteistyöhön perusopetuksen järjestämisessä erityisesti kunnissa, joissa oppilasmäärät ovat pieniä.

Yleisesti ottaen skenaarioon sisältyvä ajatus kuntien olosuhdetekijöiden, kuten oppilasmäärien, koulujen välisten etäisyyksien ja maantieteellisten olosuhteiden huomioimisesta valtionosuuksissa nähtiin edellytyksenä säilyttää perusopetus maantieteellisesti kattavasti koko Suomessa. Pelkkä oppilasmääriin perustuva rahoitusmalli ei haastateltavien mukaan tulevaisuudessa riittäisi turvaamaan perusopetuksen edellytyksiä kaikissa maantieteellisissä olosuhteissa. Paikallisten olosuhteiden huomioiminen valtionosuuksissa nähtiin luontevana lisänä nykyiseen rahoitusmalliin, jossa on koulutuspoliittisesti suunnattuja rahoituksia, kuten niin sanottu tasa-arvo-raha.

Mielestäni se kuulostaa ihan hyvältä jälleen kerran se, että jos valtion rahoitusosuus olisi sellaista, että se pystyttäisiin korvamerkitsemään johonkin tiettyyn malliin, sillä tavalla, että se kouluverkko pystyttäisiin säilyttämään elävänä. (Sivistysjohtaja, kunta 2)

Näen, että rahoitus on todella, todella tärkeä kysymys ja ajattelen ehdottomasti, että tämä on otettava huomioon, että tämä vuonna 2026 tulossa oleva valtionosuusuudistus on monelle kunnalle aivan ratkaiseva, kun ajatellaan valmiuksia järjestää perusopetusta, että rahoitus on uskomattoman tärkeä. Sitten jotenkin, jos olen ymmärtänyt, että ne kriteerit, joiden mukaan mennään siihen suuntaan, että lasten määrä kunnassa on ratkaiseva, joten sellaiset kunnat, joilla on hajanainen kouluverkko, joissa on niin sanotusti vanha väestö, niin silloin ollaan todella pahassa pulassa. Eli tämä tulisi ehdottomasti ottaa huomioon, nimenomaan etäisyydet ja maantieteelliset edellytykset. (Sivistysjohtaja, kunta 2)

Jos mä ajattelin, nykyisellä rahoitussysteemillä on tää tasa-arvoraha, jonka peruste on täysin eri kun tässä kuvattu. Valtiohan tähänkin asti on tehnyt tällaisia rahoituspäätöksiä, joilla suunnataan. Tämähän ei sinänsä tähän meidän nykyiseen koulutuspolitiikkaan... oikeastaan mikään suuri muutos, ajatus siis siitä, että rahaa voidaan jakaa jollain perusteella tietyille kouluille erityisesti. (Opettaja, kunta 1)

Rahoitusmallin, jossa huomioitaisiin olosuhdetekijät, nähtiin edellyttävän sen hyväksymistä, että toiset kunnat saisivat toisia enemmän tukea perusopetuksen järjestämiseen. Maantieteellisten etäisyyksien nähtiin nykyisessä mallissa asettavan kuntia eriarvoiseen asemaan. Rahoitusmallin muutoksen nähtiin tukevan yleisesti jaettua aluepoliittista tahtotilaa.

Mutta ehkä mä tuota ajattelin kanssa sillä tavalla, tuohon mitä [haastattelija 1] alkuun sanoit, että jos tämä Suomi halutaan pitää asuttuna, niin ei taida oikein muuta vaihtoehtoa olla. Jotenkin valtionosuusjärjestelmä ja siihen liittyvät kannustimet myös tukee sitä ainakin osaltaan. Ehkä nyt jos ei mene saaristoon, menee vaikka itärajalle, niin varmaan ihan yhteiskuntapoliittinen ratkaisu on, että meidän täytyisi pitää esimerkiksi sitä osaa Suomesta asuttuna ja sielläkin ikäluokat on ollu... Viimeksi oli [toinen haastateltava] mukana, niin kertoi [kunnan] tilanteesta, että kyllähän se vielä hurjempi se tilanne on kuin sitten, että vaikka kaikkialla vähenee, niin vähenee vielä enemmän... se on vaan koko yhteiskunnan ja sitten jotkut kaupungit ja kunnat ja alueet maksaa enemmän. Ja toiset sitten saa enemmän.

(Sivistysjohtaja, kunta 1)

Sehän ei ole oppilaiden vika, että heitä on vähän ja että etäisyydet on pitkiä. Siitä näkökulmasta oppilaille täytyisi saada mahdollisuudet ja muut ihan yhtä lailla kun muuallakin. (Sivistysjohtaja, kunta 5)

Skenaarioon liittyikin monipolvisia keskusteluja paikallisten olosuhteiden merkityksistä ja mahdollisista rahoitusosuuksien muutosten kriteereistä. Paikallisten olosuhteiden huomioimiseen rahoitusosuuksissa liitettiin keskustelussa tarve tukea sillä myös paikallista, kuntien välistä yhteistyötä.

Tässä vaan miettii sitä, että johtaako tämä malli keinoitekoiseen tekohengitykseen. Yritetään pitää yllä rakenteita, joihin ei enää oikein oisi rahaa. Lisärahoituksella pumpataan sinne rahaa, niin koitetaan pitää sitä pystyssä. Tämä ei ehkä siinä tavalla ole näin, koska joka tapauksessahan meillä, vaikka siinä olisi kuntaliitos tai joku muu vaihtoehtona, olisi se ongelma, että miten sen alueen lasten koulunkäynti järjestetään ja se

saavutettavuus turvataan. Sen takia pidän tätä yhteistyömallin rahoitusta hyvänä. (Sivistysjohtaja, kunta 3)

Kunnat jakavat opettajaresursseja, ja opettajan palkkaaminen kahden kunnan palvelukseen helpottuu. Opettajilta odotetaan yhä enemmän liikkuvuutta toimipisteiden välillä. Etäopettaminen perustuu kuitenkin opettajan vapaaehtoisuuteen.

Skenaario, jossa kunnat jakaisivat opettajaresursseja ja palkkaisivat yhteisiä opettajia, oli joissain kunnissa jo nykyisyyttä. Opettajien toivottiin mukautuvan tulevaisuudessa koulujen ja kuntien väliseen liikkuvuuteen ja opetukseen näiden välillä myös etäyhteyksin. Tämä edellytti kuitenkin usean toimipisteen välisen liikkumisen ja etäopetuksen näkyväksi tekemistä ja sopimista rekrytointien yhteydessä. Vaikka opettajien palkkauksen ja työnkuvan nähtiin olevan rekrytoivan tahon päätettävissä, opettajilla tuli säilyä itsellään päätös hakea tai olla hakematta tehtävään, joka edellyttäisi liikkumista tai etäopetusta. Keskusteluun osallistuvat toivat esiin erilaisia näkemyksiä siitä, tuleeko voimassa olevien työsopimusten osalta opettajilla olla mahdollisuus itse valita, työskentelevätkö he useammalla koululla tai useammassa kunnassa.

-- [uudessa rekrytoinnissa] rekrytoidaan henkilö, joka työskentelee yli kuntarajojen. Tällöinhän sen yhteydessä voi edellyttää, kun etsitään uutta henkilöä, että on mahdollista, että osa opetuksesta tapahtuu etäopetuksena. Joten tässä tapauksessa ajattelen, että sen ei pitäisi olla vapaaehtoista, vaan rekrytoinnissa huomioitaisiin se, että tehdään yhteistyötä toisen kunnan kanssa, ja silloin tässä skenaariossa olisi mahdollista tehdä selkeämmät linjaukset siitä, milloin niin saa tehdä. (Sivistysjohtaja, kunta 2)

No ensimmäisenä kirjoitin tänne, että OAJ ja kysymysmerkki. Vähän veikkaan, että tässä tulee yksi iso ensimmäinen kynnyks, että miten tällöinen on ylipäättänsä sitten mahdollista. Varmaan en usko, että tästä saadaan koskaan semmoista, että se on velvoittavaa ainakaan ihan heti. (Kuntapäättäjä, kunta 5)

Mutta rehtorina näen kyllä vaikeana, että olisi hankalaa pakottaa joku myös etäopetukseen. Asia on nyt niin, että saat luvan tehdä tämän, vaikkeet

haluakaan, varmasti se menisi niin myöhemmin. Mutta että on aina myös se, mitä se tälle opettajalle tarkoittaa, jos hän ei tee sitä. Saat vähemmän opetustunteja, et saa opetusvelvollisuutta täyteen. (Rehtori, kunta 2)

Jos tämä on elinehto sille, että kouluja saadaan pidettyä pystyssä ja pystytään nimenomaan takaamaan lapsille semmoinen nimenomaan tasavertainen opetus, niin minun mielestä tässä kohdassa ei kyllä ehkä opettajan mielipide ole se, joka vaikuttaa. Vaan vaikuttaa nimenomaan perusopetuslaki ja se, että mitä laki sanoo, että mitä lasten tavallaan täytyy oppia. -- Toki tietenkin tästä pitäisi neuvotella, niin kuin jo aikaisemmin viittasin, niin nimenomaan se palkkaus ja työstä oleva korvaus, niin se pitäisi saada kuntoon. (Rehtori, kunta 5)

Opettajien liikkumista yhden tai useamman kunnan koulujen välillä pidettiin lähtökohtaisesti sekä opettajan työtä kehittävänä että työnkuvaan pirs-touttavana. Osa opettajista liikkui jo koulujen välillä, joten kehitystä kohti kuntien yhteisiä opettajia ei pidetty kovin epätodennäköisenä. Opettajien osaamista toivottiin hyödynnettävän koulujen välisessä yhteistyössä ja tämän katsottiin palvelevan myös opettajien ammatillisia odotuksia ja kehittymistä.

Kyllä mä siis näen, että meidän pitäisi hyödyntää ihmisen osaamista ja resursseja. Jos meillä on vaikka pätevä matemaattisten aineiden opettaja tai aivan huippu musiikinopettaja, jolla ei vaikka yhdet tunnit riitä siinä omissa koulussa siitä pelkästä musiikista, niin kyllä mä näkisin, että hänen hyödyntäminen paremmin, että hän vois käydä musiikkia opettamassa myös muualla, niin varmasti hän itsekin siitä saattaisi pitää. Kuin että hän sitten ottaisi kaikkea tiedätkö liikuntaa, käsitöitä ja kaikkea muuta. Siinä mielessä mä näkisin sen, että meillä on... Ja kun niitä ammattilaisia, yhden alan ammattilaisia on... Kuitenkaan meillä ei ihan hirveästi niitä täällä ole, eikä [lähikunnassa] esim. ole, niin kyllä mä näkisin sen, että ainakin tuommoinen kannattaisi ehdottomasti yrittää neuvotella opettajan ja yhteistyössä kuntien kanssa. -- Mutta onhan se varmasti raskasta ja hankala käytännössä toteuttaa, mutta näen kaiken, että kaikki on vain järjestelykysymyksiä ja neuvottelukysymyksiä. (Kuntapäättäjä, kunta 4)

Ja sitten tietyllä tavalla mietin näin opettajana, kun olen itse ollut tässä samassa työpaikassa hurjan pitkään, niin voisi olla ihan virkistävää ja jopa ammatillisestikin hyvää, että meitä jopa, en tiedä, velvoitettaisi, mutta tietyllä tavalla tulisi vähän sellaista liikkuvuutta, että vaikka sinulla on se työpaikka tietyssä koulussa, niin sinä kävisit joskus vähän katsomassa, että minkälaista siellä toisaalla on, koska se voisi olla hirveän opettavaista. (Opettaja, kunta 2)

Tälläkin hetkellä aika moni opettaja on eri kouluissa työpäivän aikana. Opinto-ohjaajat voi olla kahdella koululla ja kielten opettajat, niin ei se nyt pahalta kuulosta. (Opettaja, kunta 1)

Opettajaresurssien jakamiseen liittyi haasteita, joita keskustelussa pyrittiin ottamaan haltuun. Yhtenä tällaisena keskusteltiin pitkistä etäisyyksistä, liikkumiseen käytetystä ajasta sekä nämä tekijät huomioivista kannustimista.

Joo, se [yhteistyö kuntien välillä opettajaresurssien jakamisessa] kuulostaa ihan hyvältä, mutta... Mutta tulee sen takia, että tätä samantyyppistä meillä oman kunnan sisällä yritettiin tässä esimerkiksi erityisopettajaresurssia jakaessa kunnan sisällä, missä kahden kyläkeskuksen väli on [X kilometriä] -- Eli se, että jos joku asia on vapaaehtoista, ja heillä paukkuvat tunnit joka tapauksessa yli, niin haluavatko he käyttää sitä siirtymäaikaan tai toisessa kunnassa opettamiseen tai kunnan sisällä toisessa toimipisteessä opettamiseen, kun he kuitenkin haluaisivat käyttää ne tunnit siihen, mitä he ovat opiskelleet elikkä siihen opettamiseen. Ja siinä pitäisi olla kyllä aikamoiset kannustimet, jotta se saataisiin pysyväksi malliksi. Joku porkkana. (Sivistysjohtaja, kunta 4)

Toisena asiana toistuivat opettajien työn johtamisen ja hallinnollisen vastuun jakautumisen kysymykset kahden kunnan palveluksessa. Myös kuntien sisäisen, koulujen välisen opettajaresurssin jakamisen katsottiin lisäävän hallinnollista työtä esimerkiksi lukujärjestysuunnittelun osalta. Haastateltavat nimesivät erilaisia ratkaistavia kysymyksiä, joihin kuitenkin pääsääntöisesti katsottiin löytyvän keinot vastata.

En usko, et siinä on ongelma, miten se jaetaan, mutta lähinnä se, kuka määrittää ja kenellä on se ensisijainen työnjohto-oikeus. Sitten tulee tietysti kaikki muut byrokraattiset kysymykset, työeläkemaksut, no niissäkään ei ehkä jos jokainen maksaa ne omalta osaltaan. Mutta tietysti lomarahat, lomien hyväksymiset, poissaolojen hyväksymiset, kaikki normaalit rutiinit, mitkä liittyy siihen kahden työnantajan malliin. (Sivistysjohtaja, kunta 3)

Sitten, minusta tuntuu, että nämä kahden kunnan väliset sopimus-kysymykset ovat hieman jännittäviä, joten vaikka meillä on sama sopimus, niin kahden kunnan sisällä voi olla melko erilaisia lisätukia tai miksi niitä kutsuttaisiin, VAS-lisä ja sellaiset, joita tulee ja se voi näyttää hieman erilaiselta. Meillä on kunnissa erilaisia työterveysjärjestelmiä, joita niissä noudatetaan. Onko se sitten se, jossa työskentelee eniten, jonne sitten ehkä kuuluu tai jotain. Kysehän on muistakin asioista, ei vain siitä työstä, joka pitää tehdä eri kouluissa. (Rehtori, kunta 2)

Voi kuvitella rehtorin työmäärän, että mitä se tavallaan teettää. Niiden lukujärjestysten... Tuollainen iso koulu mikä [toisella haastateltavalla] on, ja siihen sitten, jos opettajat liikkuvat vielä, niin se on varsinainen palapeli kyllä siinä vaiheessa. (Rehtori, kunta 5)

Skenaarioon liittyvissä keskusteluissa tuotiin myös esiin opettajakunnan yhteisöllisyyden merkitys koko koulun toimintakulttuurille. Opettajien työajan jakautuessa useampaan kouluun nähtiin riskinä, että syntyy ”keikkailukouluja”, joissa kokoaikaisesti työskenteleviä opettajia on hyvin vähän. Tällöin yhteisöllisyyden johtamisen kysymyksen nähtiin hankaloituvan ja koulun identiteetin pelättiin olevan vaikeammin rakennettavissa. Pirstaleisen opettajayhteisön pohdittiin mahdollisesti vaikeuttavan myös oppilaiden kiinnittymistä kouluyhteisöön.

-- koulun yhteisöllisyys, ilmapölyn ylläpitämisen kannalta, siinä kohtuu nopeasti tulee vastaan semmoinen saturaatiopiste. Jos semmoisessa ihan 15, 20 opettajan koulussakin rupee olemaan yli viis, lähempänä kymmentä opettajaa käy siellä vaan vetämässä ne tunnit silloin tällöin. Se heidän,

et ensinnäkään rehtorin näkökulmasta se johtaminen, et heidät saisin integroitua mukaan koulun yhteisöllisiin asioihin, se on ihan erilaista. Se on tietysti paljon vähäisempää, kun he on siellä osan päivistä ja osan päivää silloinkin usein. Semmoisen turvallisen, hyvän kouluhengen rakentamisen takia on tärkeitä, et siinä on semmoinen kova ydin, mikä kuitenkin identifioituu siihen kouluun, missä he on töissä. Vois käydä niin tässä skenaariossa, että johonkin alkaisi kehittyä tämän tyyppisiä kouluja, missä oikeastaan, ei välttämättä sitä rehtoriakaan, mutta se on semmoinen keikkailukoulu, että siellä käydään vetämässä vähän tunteja sinne ja tänne. Äkkiä vois tulla semmoinen tilanne, että miten se koulu on johdettavissa ja miten siitä tulee aidosti semmoinen yhteisö, mihin voi oppilaatkin identifioitua, ketkä sen muodostaa. (Rehtori, kunta 1)

Oppilaiden huoltajat katsovat etäopetuksen eriarvoistavan oppilaita ja vaativat kaiken opetuksen järjestettävän lähiopetuksena. Perusopetuksen järjestämisen tulevaisuuden kysymykset nousevat vahvemmin paikallispoliittiseen keskusteluun, ja jotkut puolueet ryhtyvät vastustamaan etäopetuksen kehittämistä ja nykyistä laajempaa käyttöä.

Skenaarioon liittyvässä keskustelussa perheiden ja paikallispolitiikkojen arveltiin nostavan keskusteluun lähinnä koulun sijaintiin ja sosiaalisiin tilanteisiin eikä niinkään opetuksen laatuun tai sisältöihin liittyviä kysymyksiä.

-- huoltajien mielestähän se tärkein juttu on, että koulu on lähellä. Eikä ne loppujen lopuksi kauheesti ole, ainakaan näissä kouluverkko-kyläkouluasioissa kauheasti mieti sitä opetuksen sisältöä. Ne on kauhean tyytyväisiä, kun koulu on lähellä, on tutut aikuiset. Eikä ne kauheasti mieti, että onko nyt kauheasti valinnaisuutta, mahtaako kuka opettaa tiettyä ainetta, että onko sillä kelpoisuutta. -- Sitten poliitikot on kyllä mielenkiintoinen kysymys. Luulen kyllä, että useimmiten se huoltajuusmielipide on kauhean vahva, vaikuttaa, ja pitääkin tietysti tässä demokratiassa, niin luulen, että se myötäilee aika paljon sitä asukkaiden näkökulmaa siitä, että laadukasta on se, mikä on lähellä, ja vähemmän laadukasta arjen kannalta ainakin, mikä on kaukana. (Sivistysjohtaja, kunta 1)

Me ei aina tiedetä, mitä ihmeellisiä ajatuksia näillä poliittisilla päättäjillä on. Heidän näkemyksensä opetuksen laadusta voi olla joskus hyvin erilainen kuin ammattilaisilla. (Sivistysjohtaja, kunta 2)

Etä- ja lähiopetuspäätösten tekeminen ja niihin liittyvien perustelujen kirjaaminen sekä näistä viestiminen miellettiin opetustoimen tehtäväksi. Skenaarioon liitettyä aiempaa tarkempaa etäopetuksen järjestämisen linjausta toivottiin juuri selkänäjäksi koulutoimen johtajille tehdä päätöksiä ja informoida niistä vanhempia, sillä vanhemmilla ja poliittisilla päättäjillä ei oletettukaan olevan tuntemusta koko opetusjärjestelyjen kokonaisuudesta. Jos perustelut olisivat vahvat ja vanhempia olisi niistä informoitu, vanhempien ei odotettu vastustavan ainakaan osa- tai lyhytaikaisia etäopetuspäätöksiä. Potentiaalisen vastustusta aiheuttavana etäopetuspäätöksenä pidettiin kuitenkin esimerkiksi tilannetta, jossa laajamittaisia etäopetuspäätöksiä tehtäisiin syrjäseutujen oppilaille säästösyistä, tai tilannetta, jossa postinumeron mukaan kuntalaisille tarjottaisiin eri opiskelumahdollisuuksia. Näitä tilanteita silmällä pitäen toivottiin selkeitä linjauksia ja kansallisen tason keskustelua ennen etäopetuksen paikallisen tason linjauksia ja toimeenpanoa.

Ajattelin niin, että meidän pitää osata perustella ainakin vanhempien, huoltajien suuntaan, että jos päädytään vaikka näissä valinnaisaineissa osittain etäopetusjärjestelyihin, niin perustelemaan heille ne faktat, ja myös ehkä sitä tunnepuhetta, että miksi me olemme päätyneet tähän ratkaisuun, ja saada heidät tavallaan puolelleen, että myydä se asia heille. (Opettaja, kunta 2)

Minulla on siis [päätöksiä tehtäessä] oltava valmiit linjaukset ja niin edelleen. Siinä tapauksessa on erittäin tärkeää, että laki on minun puolellani... (Rehtori, kunta 2)

En ehkä näe [että vanhemmat nousisivat barrikadeille], -- että he alkaisivat vaatia, että kaikki opetus on toteutettava lähiopetuksena. -- Näen kyllä enemmän, että he ovat iloisia, jos he saavat vähän etänä, ennemmin kuin että he alkaisivat vastustaa. Ajattelen, että niissä tapauksissa, joissa

[etäopetusta] käytetään, näen tämän joka tapauksessa toivottavana kehityksenä, että niin tapahtuu edelleen vain silloin, kun muita vaihtoehtoja ei todellakaan ole, ja uskon, että meillä on huoltajat puolellamme...
(Sivistysjohtaja, kunta 2)

Vaikka siinä alun perin olisi tasa-arvoistava hyvä idea, että annetaan sinnekin vaikkapa valinnaisten kielten tai näitten katsomusaineiden omaa äidinkielen opetusta, mutta kun käykin ilmi, et jonkun tietyn postinumero-alueen osoitteella näin kävisi. -- Se vaatisi kuntapäätäjiltä kyllä lujaa itsetuntoa ja ihan sitä hyvää lainsäädännön selkänöjää myös, että mihin perustua. (Rehtori, kunta 1)

Mahdollista vaatimusta lähiopetuksen säilymisestä ei kuitenkaan nähty turhana, vaan skenaarioon liittyvässä keskustelussa korostettiin kouluympäristön merkitystä. Myös vanhempien arveltiin arvottavan molempia asioita – mahdollisuutta saada etäopetuksen avulla joustavammin tai ylipäätään joi-tain oppiaineita opiskeltua sekä lähiopetuksen kouluarkea sosiaalisena ympäristönä. Molempia näkökulmia oli mahdollista lähestyä tasa-arvoisuuden kysymyksinä.

Toisaalta minusta on hyvä, jos lähiopetusta halutaan ja vaaditaan. Nähdään oikeasti koulu sinällään ja se kouluympäristö myös arvona. Itse asiassa nyt, kun tuo ortodoksiuskontokokeilu aloitettiin... Nämähän ovat siis alakoulun oppilaita, jotka siinä ovat mukana, niin huoltajilta tietenkin kysyttiin ja totta kai lapsiltakin, mutta huoltajilta ensisijaisesti, että haluavatko he osallistua tähän. Osa halusi ja osa ei. Osalle on todellakin merkitystä, että oppilas pääsee sinne vaikka sen saman uskontokunnan ryhmään, toisten oppilaiden pariin. Toiset näkevät, että se on vain helpotus, että ei tarvitsekaan lähteä taksilla kulkemaan ja koulupäivä tulisikin pidemmäksi ja näin. Kuten sanoin, koulu itsessään, koulupäivä, arki nähdään arvona, niin se on toki tärkeää.
(Rehtori, kunta 3)

Ja jos ajatellaan, että eriarvoistavaa on se, että annetaan etäopetusta, niin mä kyllä näkisin tässä niin päin, että eikö se ole nimenomaan

tasa-arvoistavaa se, että lapselle tarjotaan niitä samoja mahdollisuuksia oppia kuin mitä on muillakin. Tässähän on kolikolla nyt kaksi puolta.
(Rehtori, kunta 5)

Kokonaisuutena skenaariota pidettiin monilta osin todennäköisenä ja tarpeellisenä. Suomessa nähtiin olevan niin erilaisia paikallisia olosuhteita, että jonkinlaista etäopetusmahdollisuutta toivottiin linjattavan kansallisella tasolla selkeästi mutta joustavasti. Linjauksia toivottiin tehtävän sekä perusopetuslakiin että opetussuunnitelmiin. Kansallisten linjausten katsottiin kuitenkin riittävän hyvin yleisenä periaatteena ja koulutuksen järjestäjälle katsottiin tarpeen jättää riittävästi liikkumavaraa. Sinällään muutosta nykyiseen tilanteeseen ei pidetty suurena mutta periaatteellisena. Kun linjaukset olivat selkeitä ja kokonaisarvioon perustuvia, koulutuksen järjestäjällä katsottiin olevan viimekätinen oikeus päättää etäopetuksesta, myös vanhempien puolesta. Etäopetuspäätöksissä tuli kuitenkin huomioida paitsi oppilaan etu, myös opettajien työehtosopimukset ja valmiudet etäopettaa. Paikallisten olosuhteiden huomioiminen edellytti skenaariossa myös olosuhteet huomioivaa rahoitusmallia.

9.3 Skenaario 3: Etäopetus jää kuntien vastuulle

Kolmas skenaario hahmottelee jonkinlaisen *laissez-faire*-koulutuspolitiikan määrittämää tulevaisuutta, jossa valtio ei puutu aktiivisesti uusilla tavoilla etäopetuksen järjestämisen reunaehtoihin. Käytännössä tämä merkitsee, että perusopetuslakia tai opetussuunnitelman perusteita ei täsmennetä tai muuteta: niitä ei väljennetä, mutta ei myöskään kiristetä etäopetuksen järjestämisen osalta. Myöskään lisäresursseja ei tarjota. Seurauksena etäopetuksen järjestäminen pohjautuu tulevaisuudessa pitkälti koulutuksen järjestäjien ja kuntien tekemille tulkinnoille.

Skenaariossa oletetaan, että kunnat ja jopa oppilaitokset tulevat eriytymään toisistaan paikallisten olosuhteiden, resurssien, polkuriippuvuuksien ja poliittisen tahdonmuodostuksen mukaisesti. Etäopetukseen liittyvillä erilaisilla tulkinnoilla ja käytännöillä on oma vaikutuksensa esimerkiksi koulutuksellisen tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden sekä opettajaprofession näkökulmista.

SKENAARIOTEKSTI 3.

Etäopetus jää kuntien vastuulle.

Perusopetuslakia tai OPS:n sisältöä ei muuteta tai täsmennetä etäopetuksen osalta. Etäopetuksessa pätevät samat periaatteet kuin tähänkin asti, ja etäopetus on edelleen järjestettävä lähiopetusta vastaavin periaattein.

Opettajien työn mahdollisuudet eriytyvät alueellisesti kouluverkon edelleen harventuessa. Harvaan asutuilla alueilla vakituisia virkoja on vähemmän ja määräaikaaisuudet ja tuntiopettajuus lisääntyvät. Opettajilta edellytetään yhä enemmän liikkuvuutta toimipisteiden välillä. Työnantajat arvostavat erilaisia kelpoisuusyhdistelmiä, jotta opettajaresurssia voidaan käyttää joustavasti kunnan sivistyspalveluissa.

Kuntien välinen yhteistyö perustuu opetuksen järjestäjien omaan aktiivisuuteen ja seudullisiin verkostoihin. Valtio ei ohjaa lisäresurssia yhteistyön tiivistämiseen perusopetuksessa.

Perusopetuksen järjestämisen tulevaisuuden kysymykset nousevat vahvemmin paikallispoliittiseen keskusteluun, mutta uudistuksia ei kyetä viemään läpi. Koulut etsivät itsenäisesti ratkaisuja opetuksen järjestämisen paikallisiin haasteisiin.

Perusopetuslakia tai OPS:n sisältöä ei muuteta tai täsmennetä etäopetuksen osalta. Etäopetuksessa pätevät samat periaatteet kuin tähänkin asti, ja etäopetus on edelleen järjestettävä lähiopetusta vastaavin periaattein.

Haastattelemamme asiantuntijat huomauttivat toistuvasti, että kuntien lakisäateisenä tehtävänä on myös tulevaisuudessa tarjota perusopetusta alueellaan asuville oppivelvollisille. Mikäli etäopetuksen sääntelyä ei täsmennetä, kuntien tulkinnat säädöspohjasta ja niiden perusteella tehdyt opetusjärjestelyt tulevat jatkossa poikkeamaan toisistaan huomattavasti. Tätä pidettiin yksimielisesti ja lähtökohtaisesti huonona asiana koulutuksellisen tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden näkökulmista.

Koska opetus on pakko järjestää, niin kunnat itse nyt yrittävät jollain tavalla itse selviytyä ja järjestää. Kyllä mä näkisin, että nimenomaan tässä nyt valtion vahvempi rooli on sen takia, että me mahdollistetaan kaikille ne samat mahdollisuudet opiskella ja oppia. (Rehtori, kunta 5)

Eräs haastateltava muistutti kuitenkin, että kolmannessa skenaariossa hahmoteltu mahdollinen tulevaisuus ei itse asiassa poikkea merkittävästi nykyisestä tilanteesta. Jo tällä hetkellä jotkut kunnat ovat proaktiivisia esimerkiksi etäopetusta koskevien hankkeiden ja verkostojen suhteen, toiset puolestaan odottavat reaktiivisesti, mitä tulee tapahtumaan. Mikäli valtiolta ei tule yleistä viestiä, jonkinlaista ohjaussignaalia, mihin suuntaan ja miten tulee edetä etäopetuskysymyksen kanssa, kuntien väliset erot jatkavat vääjäämättä kasvuaan.

Kyllähän meillä Suomessa on jo tämän tyyppinen tilanne, että osa kunnista on aktiivisia, verkostoituu, hakee rahoja ja kuuluu verkostoihin. Osalla on paljon hiljaisempaa. -- Ja sitten tuo eriytymiskehitys varmaan vahvistuu, jos valtiolta jää vain ikään kuin siihen tilanteeseen, että se ei tee tarvittavia uudistuksia. (Sivistysjohtaja, kunta 1)

Haastateltavat painottivat tilanteen vakavuutta ja kokonaisvaltaisuutta. Taustalla vaikuttavat laajat yhteiskunnalliset kehityskulut sanoitettiin tosiasioiksi, jotka vaikuttavat perusopetuksen järjestämiseen myös tulevaisuudessa. Esimerkiksi negatiivinen väestönkehitys ja epätasainen aluekehitys sanoitettiin juurisyiksi, jotka edellyttävät pohtimaan perusopetuksen järjestämistä tulevaisuudessa ja etäopetuksen asemaa mahdollisena osana sitä.

Minusta se on huono kehitys, jos asialle ei tehdä mitään. Pakkohan tätä asiaa miettiä. Tämä on tullut ja tämä ei poistu. Tämä on tullut jäädäkseen. Jotenkin minusta on järkevämpää, että silloin kun on joku asia, joka me nähdään, että se on, niin silloin se täytyy myös yrittää ottaa jotenkin haltuun. Että se ei lähde elämään ihan omaan elämänsä, että eri kunnissa tulee sitten erilaisia tulkintoja ja joku tekee jotakin ja joku ei tee... Ja sehän lisää myös eriarvoisuutta lasten ja nuorten välillä. (Kuntapäätätjä, kunta 5)

Haastateltavat kaipasivat yleisesti tietoa valtio-ohjaajan tahtotilasta: mikä on yleisesti ottaen etäopetuksen asema perusopetuksen järjestämisessä? Ja jos etäopetusta halutaan edistää, mitkä ovat ne konkreettiset reunaehdot ja raamit, joiden puitteissa sitä on mahdollista järjestää? On kuitenkin huomattava, että haastattelemamme asiantuntijat eivät odottaneet suoria ja

tarkkoja ohjeita sekä määräyksiä ylhäältäpäin. Kyse on enemmänkin kansallisista raameista ja kehyksistä, joiden puitteissa koulutuksen järjestäjät voisivat suunnitella toimintaansa mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti ja tehokkaasti koulutuksen järjestämistänsä edellyttämällä tavalla.

Ja minusta tässä pitäisi olla ehdottomasti perusopetuslakiin otettuna kanta, että miten tätä [etäopetusta] viedään eteenpäin. Joko, että päätetään kansallisesti, että selvä, muurit kiinni, että me ei tehdä tälle asialle yhtään mitään. Tai sitten niin, että me järkevästi ruvetaan miettimään, että mitä tälle asialle tehdään ja mikä on se mahdollisuus, miten me voimme tähän tällä hetkellä puuttua, jos miettii talousresurssit ja opettajakunnan valmiudet ja niin edespäin. (Kuntapäätävä, kunta 5)

Olisiko se ehkä kuntakohtainen tai olisiko, että pitäisi kuntakohtaisesti määritellä niitä perusteita ja kriteerejä, milloin sitä annetaan ja se olisi myös kyseisen kunnan poliittisessa keskustelussakin olemassa se asia. Se olisi jonkunnäköinen hybridimalli lainsäädännössä, mutta jos se on vähän semmoinen yleinen, niin sitä joudutaan joka kunnassa ja vähän koulukohtaisestikin miettiä. (Rehtori, kunta 1)

Opettajien työn mahdollisuudet eriytyvät alueellisesti kouluverkon edelleen harventuessa. Harvaan asutuilla alueilla vakituisia virkoja on vähemmän ja määräaikaaisuudet ja tuntiopettajuus lisääntyvät. Opettajilta edellytetään yhä enemmän liikkuvuutta toimipisteiden välillä. Työnantajat arvostavat erilaisia kelpoisuusyhdistelmiä, jotta opettajaresursseja voidaan käyttää joustavasti kunnan sivistyspalveluissa.

Kaikki haastateltavamme tunnustivat hyvin kolmanteen skenaarioon sisältyvän kehityskulun, jossa ikäluokkien pienentyessä ja kouluverkon harventuessa opettajien yhä laajemmat ja moninaisemmat aineyhdistelmät ja pätevyudet nousevat keskeisiksi. Samalla kuitenkin opettajien pätevyysvaatimuksista joudutaan tinkimään yhä enemmän.

Jos itse aineopettajana mietin sitä, että aineyhdistelmiä tai kelpoisuusyhdistelmiä pitäisi olla vielä enemmän. Nyt teen itse epäkelpoisena osan tunneistani. Minulla on itsellä neljään aineeseen kelpoisuus, mutta minä

opetan ainakin kahdeksaa eri ainetta, niin siinä alkaa tulla se raja vastaan...
(Opettaja, kunta 2)

Tämä tilanne on jo tunnistettu rekrytointitilanteissa. Ne opettajat, joilla on pätevyys useampaan oppiaineeseen tai eri koulutusasteille, arvotetaan yleensä työnantajan näkökulmasta kaikista kiinnostavimmiksi hakijoiksi, varsinkin toistaiseksi voimassa olevien työsuhteiden kohdalla.

Työnantajan näkökulmasta tähän on ollut todellisuutta jo pitkään, tämä erilaisten kelpoisuusyhdistelmien... Jopa sanotaan, et meidän uudessa koulussa, kun me laitetaan joku varsinkin virka auki, niin samalla toki katsotaan, että miten meillä tämä koko ainepakka on. Jos täältä hakijoissa on vaikka käsityöopettaja, jolla on myös maantiedon pätevyys, niin hän on ehkä vahvempi kandidaatti kuin se, jolla on pelkästään käsityö.
(Apulaisrehtori, kunta 1)

Haastateltavamme painottivat kolmanteen skenaarioon sisältyvää työvoiman tarjonnan ja kysynnän kohtaanto-ongelmaa. Työtä hakevien opettajien koulutustausta ja työtä tarjoavien koulutuksen järjestäjien tarpeet ja toiveet eivät kohtaa toisiaan parhaalla mahdollisella tavalla. Huomattavan monet pätevyudet ja lukuisat opetettavat aineet nähtiin todelliseksi haasteeksi myös opettajakoulutukselle.

Meillä taisi olla esimerkiksi yksi tehtävä tässä taannoin auki, jossa, oliko siinä kielen, käsityön ja liikunnan opettaminen, niin ihan mahdoton opettajakoulutuksen näkökulmasta, melko mahdoton yhtälö. Ehkä joitakin satunnaisia voi maasta löytyä, mutta ei niitä montaa ole varmaan tämmöistä, jolla vois olla näin laajaa tai moninaista koulutusta.
(Sivistysjohtaja, kunta 3)

Opettajat ovat käyttäneet suhteellisen runsaasti aikuiskoulutustukea hankkiakseen täydennyskoulutusta, esimerkiksi hankkiakseen pätevyyden opettaa jotain uutta oppiainetta. Aikuiskoulutustuen lakkauttamisen 1.6.2024 myötä opettajien täydennyskoulutusmahdollisuuksien nähtiin heikentyneen aikaisemmasta. Tämän todettiin olevan selvästi ristiriidassa sekä opettajien

että koulutuksen järjestäjien tarpeiden kanssa. Osa haastateltavista koki myös etäopetusvalmiuksien kehittämisen osalta opettajien täydennyskoulutuksen riittämättömäksi. Täydennyskoulutuksen rajallisuuden ja etäopetuksen järjestämiseen liittyvien epäselvyyksien yhteisvaikutuksena epäpätevien opettajien työpanoksen merkityksen nähtiin kasvavan erityisesti haja-asetusalueilla.

Jos meidän yhteiskuntamme kannustaisi opiskelemiseen ja lisäkoulutuksen saamiseen, niin mikä jottei. Mutta sehän on ihan minun mielestäni hassua, että se on menossa sitä kohti, koska meidän koko tämä valtion politiikka taas sotii kaikkea sitä vastaan, että ihmiset kouluttaisivat itseään lisää.

(Kuntapäättäjä, kunta 4)

Ja nimenomaan se, että jos täydennyskoulutusta ei saada, niin sehän tarkoittaa sitä käytännössä, että sitten niin sanotusti epäpätevät, ei erikoistuneet opettajat lähtevät opettamaan sitten erilaisia oppiaineita.

(Rehtori, kunta 5)

On selvä, että etäopetuksen järjestäminen on myös työsopimuskykyä. Yhtäältä Opettajien ammattijärjestö OAJ nähtiin yleisellä tasolla vahvaksi ja valppaaksi edunvalvojaksi, jonka luotettiin puolustavan opettajien ammatillisia etuja myös tulevaisuudessa. Toisaalta kohtuuttomaksi arvioidut aineyhdistelmät, määräaikaiset työsuhteet ja epäpätevät opettajat mainittiin seikkoina, jotka heikentävät yleisesti opettajien professionaalista statusta. Tällä nähtiin olevan potentiaalisesti vaikutusta opettajan ammatin vetovoimaisuuteen tulevaisuudessa.

Tietysti Opettajien ammattijärjestö OAJ pitää huolta siitä, että tietyt raamit määritellään sekä palkkauksien että työaikaan liittyen, luonnollisesti.

Tunnetusti OAJ ei ole mikään heikko järjestö ollut näissä asioissa.

(Apulaisrehtori, kunta 1)

Eli jos suunta ja kehitys olisi tämä, niin minä näen siinä paljon vaaranmerkkejä siitä, että välttämättä opetuslalle ei edes sitten hakeuduttaisi niin paljoa. Koska sitten taas yhtä ihmistä kohtaan ne vaatimukset lisääntyvät. (Sivistysjohtaja, kunta 4)

Kuntien välinen yhteistyö perustuu opetuksen järjestäjien omaan aktiivisuuteen ja seudullisiin verkostoihin. Valtio ei ohjaa lisäresursseja yhteistyön tiivistämiseen perusopetuksessa.

Vaikka aikaisempaa tarkemmille etäopetusta koskeville linjauksille on ilmeinen tarve, painottivat haastattelemamme asiantuntijat myös kunnallisen itsehallinnon vahvaa perinnettä Suomessa: koulutuksen järjestäjät ovat jo 1990-luvulta alkaen saaneet vastata suhteellisen itsenäisesti perusopetuksen järjestämisestä.

Tavallaan myös tässä kohdassahan kunnilla ja kouluilla on ollut aika suuri autonomia tehdä asioita parhaaksi katsomallaan tavallaan. Jossain mielessä ehkä valtion puolelta on luotettu siihen, että asiantuntijuus on siellä kentällä. He tietävät, mitä pitää tehdä. Valtio ei tässä mielessä ole ohjannut sitä kauhean voimakkaasti mihinkään suuntaan. (Apulaisrehtori, kunta 1)

Viime kädessä perusopetuksen järjestäminen sanoitettiin kunnallisen itsehallinnon kovaksi ytimeksi, jota on toteutettu kunnallisdemokratia avulla. Haastatteluissamme tämä ilmeni vahvana uskona siihen, että kunnat pystyvät tekemään omasta näkökulmastaan esimerkiksi perusopetuksen järjestämisen yhteistyötä koskevia ratkaisuja, mikäli ne koettiin tarpeellisina.

Kyllä mun mielestä pitää vaan vastuuttaa politiikkaa, että niillä on se budjettivastuu ja niillä on se äänestäjien mandaatti ja kun rahat ei riitä ja pitää katsoo, niin virkamiehet tekee selvityksiä. Sen pohjalta tulee esityksiä ja poliitikot niistä päättää. Se on demokratiaa. Totta kai se tekee kipeetä, mutta ei sitä mun mielestä voi kiertää tämmöisellä, vaikka nyt etäopetuksella. (Rehtori, kunta 1)

-- että jos on tarpeen, niin kyllä mä luotan, että me ja naapurikunnat pystyy hakeutumaan yhteistyöhön, kun huomataan aito tarve esimerkiksi niitten opettajien tuntien saamiseksi täyteen tai jotain muuta. Tai näitten oppilaiden tarpeiden puolesta. (Rehtori, kunta 1)

Kunnallisen autonomian käänköpuoleksi nähtiin tilanne, jossa kunnat yhteistyön sijaan keskittyvät ajamaan omia etujaan. Käytännössä kunnat suuntaavat

resurssinsa ja aktiivisuutensa ainoastaan oman alueensa oppilaitoksiin. Tämä koettiin huonoksi oppilaiden ja heidän perheidensä edun kannalta.

Ja tämä varmaan on sellainen, että kunnat itsekkäästi puolustaa omia valtionosuuksiaan ja pyrkivät välttämään sitä, että oppilaat ei ylitä kunta-rajaja. Tämä ei voi olla hyvä ja tavoiteltava tila tässä vaiheessa, kun kouluverkko harvenee. Meillä pitäisi katsoo lapsen ja perheiden kannalta, et mikä on se lähin ja helpoiten saavutettavin koulu kuntarajoista riippumatta.
(Sivistysjohtaja, kunta 3)

Seurauksena hahmoteltiin tilannetta, jossa halu ja mahdollisuudet tehdä yhteistyötä eivät jakaudu tasaisesti kuntien välillä: olosuhteet ja resurssit ovat liian epätasaisia yhteistyön mahdollistamiseksi. Tämän nähtiin eriyttävän kuntia entisestään. Haastateltavat korostivat, ettei yhteistyö synny tyhjästä. Resursseja pidettiin nykyisellään ylipäätään liian niukkoina erilaisten yhteistyömuotojen koordinoimiseen ja ylläpitämiseen. Lisäksi henkilöstön vaihtuvuus nähtiin haasteena yhteistyön jatkuvuudelle ja sujuvuudelle. Haastateltavien yleisesti jakama näkemys olikin, että mikäli koulutuksen järjestäjien välistä yhteistyötä halutaan kehittää, vaatii se erillisiä lisäresursseja.

Jos se jää kuntien oman kukkaron varaan, niin tässä yhteiskunnallisessa taloustilanteessa pidän hirtittävän epätodennäköisenä, että sellainen sujuva yhteistyö pitkien välimatkojen ja syrjäseutujen osalta tulee toteutumaan. Ja sitten jos puhutaan vaikka pääkaupunkiseudusta tai kasvukeskuksista, niin silloin se tilanne on täysin toisenlainen ja tulokulma eri.
(Sivistysjohtaja, kunta 4)

-- itse mietin vaan, että no millä työajalla sitä yhteistyötä tehdään ja millä ajalla näitä kehitetään. Jos siihen ei tule lisää resursseja ja se on vaan yksittäisten ihmisten vastuulla. Toinen ongelma, mikä taas meillä esimerkiksi näkyy tässä, on just se, et kun henkilöstö vaihtuu usein. Vaikka yks ihminen aloittasi ajamaan jotain yhteistyökuviota, mutta jos hän lähtee, niin tavallaan kaikki loppuu, jos se on ollut kiinni vaan tavallaan siitä yksilöstä.
(Opettaja, kunta 4)

Tässä ei voi mennä sillä tavalla, että jokainen valitsee, miten menee. Se vaatii sen, minusta pakko on aina huono asia, mutta se, että olisi sen verran porkkanaa valtion taholta, että kunnatkin kiinnostuisivat tästä [yhteistyöstä] ja lähtisivät tähän oikeasti matkaan. (Kuntapäättäjä, kunta 5)

Eräät haastateltavat huomauttivat, että perusopetuksen järjestämiseen tarvitaan joka tapauksessa lisää rahoitusta valtiolta – erityisesti syrjäseuduilla – eikä sen sitominen koulutuksen järjestäjien väliseen yhteistyöhön ole välttämättä kaikista tarkoituksenmukaisin ratkaisu. Esimerkiksi hyvin pitkien välimatkojen ja harvan kouluverkon alueilla kuntien väliselle yhteistyölle ei ole kaikilta osin samanlaisia edellytyksiä kuin tiiviimmän kouluverkon alueilla.

Ehkä enemmänkin siis mä toivoisin, että sitä lisäresurssia tulisi ilman mitään yhteistyövelvoitettakaan. Mutta voisihan siinä olla joku porkkanakin, että sitä yhteistyötä pitäisi jollakin tavalla pyrkiä tekemään. Mutta kyllä mä enemmän sitä lisäresurssia vaan toivoisin näille syrjäseuduille, että valtio alkaisi näkemään syrjäseudut semmoisina potentiaalisina paikkoina asua. (Kuntapäättäjä, kunta 4)

Perusopetuksen järjestämisen tulevaisuuden kysymykset nousevat vahvemmin paikallispoliittiseen keskusteluun, mutta uudistuksia ei kyetä viemään läpi. Koulut etsivät itsenäisesti ratkaisuja opetuksen järjestämisen paikallisiin haasteisiin.

Skenaariossa, jossa koulut tekevät entistä itsenäisempiä päätöksiä perusopetuksen järjestämisestä tulevaisuudessa, useat erityisesti opettajataustaiset haastateltavat puhuivat ”tuuliajolla olemisesta” tai ”eristyksissä olemisesta”. Yksittäisten koulujen vastuulle jäävien paikallisten haasteiden ratkomisen katsottiin kuormittavan koulun henkilöstöä. Yleinen näkemys olikin, että koulut eivät voi ottaa vastuuta liian isoiksi arvioituista kysymyksistä tai ratkaista itsenäisesti kokoaan suurempia ongelmia.

Ja vähän semmoinen, että tulee tuuliajolla olo tietyllä tavalla, että jos jää ihan yksin. Kyllähän se verkostoituminen ja se toisten kanssa yhdessä toimiminen ja haasteellisten asioiden jakaminen ja niistä keskusteleminen ja sitä kautta ratkaisujen löytäminen on paljon hedelmällisempää. (Opettaja, kunta 2)

Ja jos tavallaan se menee siihen, että me nyt yksin täällä yritetään pusertaa jotain uutta läpi. Me ollaan vähän eristyksessä muusta Suomesta, mutta sitten me oltaisiin myös eristyksessä vähän jo muista kunnan kouluista, et jos se jäisi vaan, kaikki tällaiset kehittämistyöt tai uuden asian kokeilut koulun vastuulle. Kyllä se vaatisi tosi paljon töitä, työaikaa ja opettajien joustamista ja kiristämistä ja paukkumista. (Opettaja, kunta 4)

Nyt ei puhuta enää siitä, mihin me erikoistutaan, että onko meillä yrittäjäyys tai joku kielikoulu tai joku tämän tyylinen, vaan nyt puhutaan jo niin isolla akselilla olevista kysymyksistä, että mielestäni tämä ei missään nimessä voi olla pelkästään koulujen harteilla, tämä ratkaisu. (Rehtori, kunta 5)

Vastaavasti myös kuntien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden nähtiin olevan kovilla tulevaisuudessa. Kouluverkon supistamista koskevia päätöksiä pidettiin haastavina ja toisaalta esimerkiksi perusopetuksen tilakustannusten ennakoitiin nousevan kohtuuttomiksi. Tilanteen vaatimat välttämättömät kunnallispoliittiset päätökset esitettiin hyvin kipeinä, jonkinlaisina paikallisina kohtalon kysymyksinä. Etäopetuksen mahdollisuudet ratkaista kouluverkon harvenemiseen liittyviä haasteita nähtiin rajallisina ja hyvin paikkasidonnaisina.

-- oppilasmäärä kun vähenee, niin silloin koulutuksen hinta pakosta nousee. Se johtaa siihen, että huoltajien puolelta lähikouluutoive on todella vahva. Poliitikkojen on vaikea tehdä siinä puristuksessa niitä ratkaisuja, mitä pitäisi tehdä. Ja kun ei kyetä niitä ratkaisuja tekemään ja samaan aikaan jyrkästi vähenee oppilasmäärät, niin se tilanne eskaloituu aika nopeasti. -- tämä johtaa käytännössä kunnan velkaantumiseen, koska perusopetus kuitenkin kustannuksiltaan vastaa noin puolta [kunnan budjetista]. -- Toinen siitä seuraava vaikutus on se, että kaikkialla koulut tyhjenevät oppilaista, niin se tilatehokkuus heikkenee. Jos on keskimäärin, Suomessa taitaa olla noin 12,5 neliötä per oppilas, niin jos siellä huitelee 20, 30 neliötä per oppilas, niin voi vaan kuvitella, että kiinteistökulut alkavat olla silloin varmaan noin 60–70 prosenttia opetuksen kustannuksista. Siinä tulee tämä ongelma, että skenaario on kestämaton perusopetuksen näkökulmasta. Se on vaikea kuntalaisten ymmärtää. (Sivistysjohtaja, kunta 3)

-- mutta sitä se demokratia useimmiten on. Kivoja päätöksiä on kaikki tekemässä, mutta kun pitäisi jakaa niukkuutta, niin kauan kun on suoja, minkä taakse väistyä, niin väistetään. Valitettavasti en näe, sanotaan että kouluverkkoasiat, niin etäopetus sinänsä merkittävässä määrin useassa paikkaa ratkaisisi tätä. (Rehtori, kunta 1)

Tilanteen kriittisyydestä huolimatta koulutuspoliittista keskustelua vaivavaan laimeuteen ja passiivisuuteen ei ennakoitu merkittäviä muutoksia. Vanhempien – ja yleisesti kuntalaisten – intoon osallistua keskusteluun perusopetuksen järjestämisen tulevaisuuden kysymyksistä ei ladattu suuria odotuksia. Koulujen lakkautukset mainittiin poikkeustapauksena, joka nostattaa tyyppillisesti vahvoja intohimoja myös oppilaiden huoltajissa.

Eli siis, sanotaanko näin, että vaikkapa tietyissä vanhempienilloissa tai tämmöisissä tapaamisissa, väkimäärä ehkä pikemminkin vähentymässä kun lisääntymässä. -- Ei voi sanoa, ettei kiinnosta, mitä siellä [koulussa] tapahtuu, mutta tavallaan vahvasti luotetaan siihen, ja ihmisten elämä on enemmän silleen monella tapaa myös yksilöitynyt, että ajattelee, kun opettajat hoitaa sen koulupuolen, me hoidetaan toi vapaa-aika ja tämmöinen lasten ruokkiminen ja vaatettaminen. Ja ainakin itsellä semmoinen tunne, että tämä yhteiskunta, yhteiskunnallinen ilmapiiri ehkä on mennyt enemmän tähän suuntaan pikemminkin kuin siihen suuntaan, että nousisi vahvasti tämmöinen koulutuspoliittinen keskustelu esimerkiksi huoltajien puolelta semmoisena suurempana massana esille. Toki siinä vaiheessa, kun jotain koulua ollaan lakkauttamassa, silloin vanhemmat aktivoituvat, mutta normaalitilassa, että tulisi vahvaa keskustelua. Välillä tuntuu, että tilanne on jotenkin yhteiskunnallisesti vähän päinvastoin. (Apulaisrehtori, kunta 1)

Kolmannen skenaarion ydinajatuksen mukaisesti perusopetuksen järjestämisen tapoja koskevat ratkaisut jäisivät yksittäisten koulujen vastuulle, jolloin henkilösuhteiden nähtiin nousevan paikallista yhteistyötä määrittäviksi tekijöiksi. Tämä puolestaan lisää perusopetuksen järjestämiseen liittyvää epävarmuutta ja sattumanvaraisuutta. Osa haastateltavista toi esiin, että toisaalta saman kunnan sisällä koulujen toimintakulttuurit ja tarpeet voivat

poiketa toisistaan huomattavasti ja paikallisen perusopetuksen vision tulisi olla sovellettavissa erilaisiin yksiköihin.

Kokonaisuudessaan kolmas skenaario nähtiin lähes yksimielisen epätoivottavana ja jopa mahdottomana. Ikäluokkien pieneneminen ja siitä johtuva oppilaitosverkon harveneminen haja-asutusalueilla nähtiin vääjäämättömänä kehityskulkuna, johon on pakon edessä reagoitava jollakin tapaa. Selkeiden kansallisten linjausten puuttuessa vaihtoehtoiksi nousivat perusopetuksen järjestämisestä johtuvien kustannusten entistä kattavampi korvaaminen valtion budjetista – tai vaihtoehtoisesti erilaisten kunnallisten käytäntöjen hyväksyminen. Jälkimmäisen vaihtoehdon suhteen haastattelemamme asiantuntijat esittivät lukuisia varauksia esimerkiksi koulutuksellisen tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden näkökulmista.

10 Johtopäätökset

Tässä luvussa kokoamme yhteen perusopetuksen järjestämisen mahdollisuuksia ja vaihtoehtoja erilaisissa kunnissa sekä nostamme esiin erikseen etäopetusjärjestelyjä osana näitä. Lopuksi esittelemme tutkimuksemme keskeisimmät havainnot.

10.1 Lähtökohdat ja vaihtoehdot etäopetuksen järjestämiselle

Negatiivinen väestönkehitys on väistämätön tosiasia valtaosassa Suomen kuntia ainakin 2040-luvulle asti. Nuorisoikäluokkien pieneneminen on keskeisin perusopetuksen järjestämisen reunaehdoista. Lasten ja nuorten määrän väheneminen ei kuitenkaan tapahdu samalla tavoin eri puolilla Suomea. Vaikka kaikissa kunnissa oppilasmäärän odotetaan laskevan jossain vaiheessa, muutoksen nopeudessa ja voimakkuudessa on huomattavaa vaihtelua.

Päätökset perusopetuksen järjestämisen käytännöistä tapahtuvat paikallisella tasolla, ja niistä vastaavat kunnalliset luottamushenkilöt, sivistystoimen viranhaltijat ja viime kädessä rehtorit. Kunnissa, joissa oppilasmäärien väheneminen on maltillisempaa, ilmiö nähdään tulevaisuuden haasteena, johon on tärkeää varautua. Kunnissa, joissa lasten määrä on jo laskenut voimakkaasti, väestönkehitystä pidetään tyypillisesti akuuttina ongelmana, joka aiheuttaa merkittäviä haasteita perusopetuksen järjestämiselle.

Kunnilla on käytössään keinoja reagoida paikallisten olosuhteiden muutoksiin, ja ne muodostuvat erilaisista perusopetuksen järjestämisen tavoista ja käytännöistä, joilla vastataan perusopetuksen saatavuuden ja saavutettavuuden haasteisiin. Kaikki opetuksen järjestämisen paikalliset käytänteet eivät kuitenkaan liity suoraan käynnissä olevaan demografiseen murrokseen – maantieteellisiltä olosuhteiltaan haastavilla alueilla sekä harvaan asutuilla seuduilla saatavuuden ja saavutettavuuden kysymyksiä on jouduttu ratkomaan jo pidempään, ja moninaisilla perusopetuksen järjestämisen ratkaisuilla on

pitkät perinteet. Myös näillä alueilla haasteet kuitenkin syvenevät lasten määrän edelleen vähentyessä.

Opettajien pedagogisen osaamisen jatkuva kehittäminen on tärkeä keino turvata perusopetuksen järjestämisen paikalliset ratkaisut ja kasvattaa valmiuksia reagoida muuttuviin olosuhteisiin. Erityisesti kuntien välinen ja sisäinen yhteistyö nähtiin myös aitona mahdollisuutena lisätä pedagogisia valmiuksia ja moninaistaa opetusmuotoja. Yhteistyön koettiin mahdollistavan joustavat opetusjärjestelyt ja turvaavan niissä tarvittava osaaminen.

Myös opettajaresurssin jakaminen joustavasti kunnan koulujen välillä ja koulujen sisällä on yleistä, ja kunnissa on tyypillisesti niin sanottuja kiertäviä tai koulujen yhteisiä opettajia, jotka työskentelevät useammassa kunnan peruskoulussa. Liikkuminen toimipisteiden välillä koskee tyypillisimmin aineenopettajia, joiden opetusvelvollisuuden mukaiset viikkotunnit eivät tule täyteen yhdessä koulussa – varsinkin, jos koulu oli pieni ja opetusryhmiä niukalti. Opettajien liikkuvuudella pyritään myös ratkaisemaan tilanteita, joissa kouluun ei olla onnistuttu rekrytoimaan kelpoista opettajaa tiettyyn oppiaineeseen. Tyypillisimmin koulujen yhteisiä opettajia on katsomusaineissa, kielissä ja erityisopetuksessa. Opettajien siirtyminen oppilaitoksesta toiseen on myös keino vältellä etäopetuksen järjestämistä.

Pieniin oppilasmääriin liittyy myös kysymys yhdysluokkaopetuksesta, jonka avulla opetuksen järjestämistä on perinteisesti hoidettu erityisesti haja-asutusalueilla. Yhden yhdysluokan kattaman luokka-asteiden määrän kasvattaminen toimii keinona järjestää opetusta hyvin vähäisten oppilasmäärien alueilla. Ilmiön kääntöpuolena on, että yhdysluokkaopetus kuormittaa opettajia. Se on haastavaa sekä oppiaineiden hallinnan että yleisten opetusjärjestelyjen näkökulmista.

Koulukuljetuksessa olevien oppilaiden määrä ja suhteellinen osuus vaihtelevat huomattavasti kuntien välillä. Pitkät etäisyydet ja erilaiset luonnonmaantieteelliset esteet, kuten vesistöt, pidentävät koulumatkojen kestoja ja kasvattavat koulumatkojen kustannuksia. Bussi- ja taksikyytien lisäksi saaristossa ja suurten sisävesistöjen alueilla oppilaat kulkevat kouluun myös losseilla ja taksiveneillä. Pitkien välimatkojen alueilla syrjäseuduilla sijaitsevien pienten yksiköiden ylläpitäminen nähtiin välttämättömänä, jotta alueella asuvien lasten koulumatkojen kesto ei ylittäisi lakisääteisiä aikarajoja. Koulun ja kodin välisten kuljetusten lisäksi harvan kouluverkon

alueella kunnalla voi olla tarve järjestää oppilaiden kuljetuksia myös koulujen välisiin matkoihin, mikäli oppilaat siirtyvät toiseen kouluun tietyn oppiaineen tunneille.

Kunnan pieni pinta-ala puolestaan mahdollistaa logistisesti tehokkaan koulukuljetussuunnittelun, eivätkä lain asettamat aikaraamit tule välttämättä vastaan edes silloin, jos kouluja joudutaan lakkauttamaan. Tiiviin kouluverkon alueella oppilaat voivat myös siirtyä itsenäisesti koulujen välillä, jolloin oppilaiden kokoaminen yhdelle koululle tietyn oppiaineen opetukseen ei aiheuta opetuksen järjestäjille lisäkustannuksia tai erityisiä logistisia haasteita.

Oppilailla on oikeus maksuttomaan majoitukseen sekä täysihoidtoon silloin, kun koulumatkoja ei kyetä järjestämään lain asettamien aikaraamien puitteissa. Saaristo-olosuhteiden aiheuttamien pitkien ja vaikeakulkuisten koulumatkojen vuoksi perusopetuksessa on oppilaita, jotka asuvat viikot majoituksessa. Majoitusta pidettiin lapsille raskaana vaihtoehtona, mutta haastateltaviemme mukaan oppilaiden matka asuinpaikastaan lähimpään kouluun voi kestää niin pitkään, ettei muita vaihtoehtoja – mahdollisen etäopetuksen lisäksi – ole. Majoitus nähtiinkin viimekätisenä keinona turvata lähiopetuksen toteutuminen.

10.2 Etäopetuksen olemassa olevat käytännöt, mahdollisuudet ja uhat

Etäopetusjärjestelyt ovat käytössä erityisesti perusopetusta täydentävän oman äidinkielen, katsomusaineiden, kielten, valinnaisten aineiden ja tietyissä tapauksissa erityisopetuksen järjestelyissä. Olemassa oleviin järjestelyihin ja niiden mahdollisiin tulevaisuuden sovelluksiin on nähtävissä lukuisia mahdollisuuksia.

Digipedagoginen osaaminen ja lisääntyneet valmiudet etäopetuksen järjestämiseen ovat pandemian poikkeusolojen seurauksena muodostuneet mahdollisuudeksi turvata opetusta tilanteissa, joissa koulunkäynnin järjestäminen aiheuttaa kohtuuttomia järjestelyjä koulutuksen järjestäjälle tai haastavia tilanteita perheille. Opettajien valmiudet opettaa ja oppilaiden valmiudet opiskella etänä ovat kehittyneet nopealla tahdilla, ja etäopetusta pidetään luontevana osana perusopetusta tulevaisuudessa. Tulevilla suku-

polvilla on todennäköisesti aikaisempaa enemmän valmiuksia hyödyntää tietotekniikkaa opiskelussaan.

Etäopetus on myös mahdollisuus jakaa opettajaresursseja ja osaamista: se on keino tarjota harvinaisempien oppiaineiden opetusta tilanteissa, joissa joko oppilasta tai opettajaa muuten tulisi liikuttaa oppilaitosten välillä. Mahdollisuutena etäopetus on kuitenkin tyypillisesti viimesijainen keino ja edellyttää harkintaa eri vaihtoehtojen hyötyjen sekä haittojen välillä.

Vaikka etäopetusta pääsääntöisesti toteutetaan paikkasidonnaisesti koulusta kouluun -mallilla, erityisen haastavien ja pitkien etäisyyksien alueiden osalta on pohdittu myös kotiin tarjottavan etäopetuksen mahdollisuuksia. Paikkaan sitomattoman etäopetuksen hyödyntäminen voidaan nähdä mahdollisuutena kohtuullistaa kustannuksia, joita syntyy yksittäisten oppilaiden kuljetus- ja majoituskuluista esimerkiksi saaristossa ja haja-asutusalueilla. Samalla voitaisiin myös vähentää oppilaille kuljetuksista aiheutuvaa rasitetta.

Koulutuksen ohjausjärjestelmän haasteet liittyvät perusopetuksen lainsäädäntö- ja rahoitusohjaukseen ja erityisesti siihen, miten huonosti lähiopetuksen järjestämisen näkökulmasta suunnitellut ohjausmekanismit tunnistavat etäopetuksen järjestämisen kysymyksiä. Haastattelemiemme asiantuntijoiden yleisesti jakaman käsityksen mukaisesti koulusta kotiin tapahtuva etäopiskelu ei ole lain mukaan kategorisesti mahdollista. Perusopetuslain 29 §:ssä asetettu oppilaan oikeus turvalliseen oppimisympäristöön voidaan nähdä viimekätiseksi syyksi siihen, miksi oppilaat eivät voi opiskella etänä kotoa käsin, pois lukien terveydellisiin syihin liittyvät yksilökohtaiset päätökset. Lisäksi koulun yhteiskunnallinen tehtävä ei rajoitu ainoastaan oppiainekohtaisten sisältöjen opettamiseen. Koululla on keskeisiä kasvatukseen, yhteisöllisyyteen ja sosiaalisuuteen liittyviä tehtäviä, joiden toteuttaminen laajamittaisemmassa paikkaan sitomattomassa opetuksessa on vähintäänkin haastavaa, jopa mahdotonta.

Tutkimuksemme perusteella esitämme lopuksi suosituksia koskien kunnallisen perusopetuksen järjestämisen tulevaisuutta – ja etäopetusta mahdollisena osana sitä.

- Lähi- ja etäopetusjärjestelyjä on kehitettävä kokonaisuutena ja paikalliset olosuhteet huomioon ottaen.
- Tarvitaan selkeät käsitteet, joilla voimme keskustella etäopetuksesta ja sen järjestämisestä. Ehdotamme seuraavia käsitteitä:
- *Paikkasidonnaisella etäopetuksella* viitataan tilanteeseen, jossa oppilas on koulussa tai muussa hänelle osoitetussa opetuksen järjestämispaikassa ja saa sinne etäyhteydellä opetusta esimerkiksi toisesta koulusta.
- *Paikkaan sitomaton etäopetus* puolestaan tarkoittaa tilannetta, jossa oppilas opiskelee kotona tai muussa valitsemassaan paikassa ja opetusta annetaan fyysisesti eri paikasta etäyhteyden välityksellä.
- Perusopetuslakia ja Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteita on täsmennettävä etäopetuksen järjestämisen osalta. Lakiin on kirjattava selkeät reunaehdot erilaisille etäopetuksen järjestämisen tavoille.
- Etäopetuksen toteutustavat tulee tarkentaa Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa.
- Paikalliset etäopetuksen käytännöt on kuvattava koulutuksen järjestäjän opetussuunnitelmassa.
- Rahoitusohjausta on muokattava koulutuksen järjestäjien yhteistyöhön ja joustavuuteen kannustavammaksi.
- Perusopetuksen järjestäjien tulee tehdä arvio lapsivaikutuksista erilaisten etäopetusjärjestelyjen käyttöä harkittaessa. Myös seurantatietoa etäopetusjärjestelyiden lapsivaikutuksista tulee kerätä säännöllisesti.
- Etäopetuksen paikallista järjestämistä on arvioitava säännöllisesti paikallisella ja kansallisella tasolla.
- Etäopetukseen liittyvän pedagogiikan kehittämistä ja koulutusta on lisättävä osana opettajien tutkinto- ja täydennyskoulutusta.

Lähteet

- A 1777/2009. Opetusministeriön asetus vieraskielisten sekä saamenkielisten ja romani-kielisten oppilaiden täydentävään opetukseen perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa myönnettävän valtionavustuksen perusteista. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2009/20091777>
- Ahtiainen, R., Asikainen, M. S., Heikonen, L., Hienonen, N., Hotulainen, R., Lindfors, P., Lindgren, E., Lintuvuori, M., Kinnunen, J., Koivuhovi, S., Oinas, S., Rimpelä, A., & Vainikainen, M.-P. (2021a). *Koulunkäynti, opetus ja hyvinvointi kouluyhteisössä koronaepidemian aikana: Tuloksia syksyn 2020 aineistonkeruusta*. Tampereen yliopisto, Helsingin yliopisto. <http://hdl.handle.net/10138/328508>
- Ahtiainen, R., Asikainen, M. S., Heikonen, L., Hienonen, N., Hotulainen, R., Lindfors, P., Lindgren, E. P., Lintuvuori, M., Kinnunen, J., Koivuhovi, S., Myöhänen, A., Oinas, S., Rimpelä, A., Vainikainen, M.-P., Wallenius, T. J., & Mergianian, C. (2021b). *Koulunkäynti, opetus ja hyvinvointi kouluyhteisössä koronaepidemian aikana: tuloksia kevään 2021 aineistonkeruusta: Väiliraportti syksy 2021*. Tampereen yliopisto, Helsingin yliopisto. <http://hdl.handle.net/10138/337907>
- Aluehallintovirasto. (2022). *Peruspalvelujen arviointi 2021. Aluehallintovirastojen vuotta 2021 koskeva peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointi. 3/8 – Erityisopetuksen tila*. Aluehallintovirastojen julkaisuja 2022:140. <https://avi.fi/documents/25266232/109992716/Julkaisu-140+Erityisopetuksen+tila.pdf>
- Armila, P., Halonen, T., & Käyhkö, M. (toim.) (2017). *Reunamerkintöjä Hylkysyrjästä. Nuorten elämänraameja ja tulevaisuudenkuvia harvaanasutulla maaseudulla*. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, julkaisuja 178. <https://doi.org/10.57049/nts.295>
- Aro, R., Laasonen, V., Laiho, A., Tolonen, S., & Varjonen, J. (2022). *Liite 2. Tilastollinen tarkastelu ”Kouluverkko- ja muutosten elinvoimavaikutukset kansallisesti, alueellisesti ja paikallisesti maaseutu- ja saaristoalueilla”*. Tilastollinen tarkastelu osana kansallista arviointia maaseutu- ja saaristoalueilla asuvien lasten sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta kouluverkon muutoksissa peruskoulujen lakkautusten vaikutuksista alueiden elinvoimaan. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus ja MDI. <https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/LIITE-2.-Tilastollisen-analyysin-raportti.pdf>
- Aro, R., Aro, T., Hongisto, P., Kaarakainen, S.-S., Kalland, M., Kyösti, A., Puumalainen, J., Salovaara, V., Varjo, J., & Volmari, S. (2023). *Väestönmuutoksen vaikutukset varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetuksen järjestämiseen: Kansalliset ja kansainväliset kokemukset, seurantaindikaattorit sekä lasten ja nuorten kuulemisen laatu-kriteeristö*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2023:52. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-961-5>
- Autti, O., & Hyry-Beihammer, E. K. (2014). School closures in rural Finnish communities. *Journal of Research in Rural Education*, 1–17.
- Berisha, A.-K., Francke, L., Hakalisto, L., Helminen, J., Huttunen, T., Kotomäki, K., Leppänen, P., Orenius, R., Pöyry-Lassila, P., & Saari, H. (2023). *Varhaiskasvatuksen,*

- esi- ja perusopetuksen digitalisaation tavoitetila. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2023:45. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-929-5>
- Bernelius, V., & Huilla, H. (2021). *Koulutuksellinen tasa-arvo, alueellinen ja sosiaalinen eriytyminen ja myönteisen erityiskohtelun mahdollisuudet*. Valtioneuvoston julkaisu ja 2021:7. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-761-4>
- ePerusteet. (2024). <https://eperusteet.opintopolku.fi/#/fi/digiosaaminen/8706410/tekstikappale/8709071>
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Polity Press.
- European Commission. (s.a.a). *Digital Education Action Plan (2021–2027)*. <https://education.ec.europa.eu/focus-topics/digital-education/action-plan>
- European Commission. (s.a.b). *Europe's Digital Decade: digital targets for 2030*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_en#the-path-to-the-digital-decade
- Familia ry. (2022). *Oman äidinkielen/ kotikielen opetus – kysely monikielisten koululaisten vanhemmille. Tulokset*. Viitattu 16.1.2025 osoitteesta: https://www.familia.fi/uploads/7/1/8/2/71825877/oman_aidinkielen_document.pdf.
- Finlex. (2021). *Laki perusopetuslain väliaikaisesta muuttamisesta*. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210687>
- Goman, J., Huusko, M., Isoaho, K., Lehikko, A., Metsämuuronen, J., Rumpu, N., Sepälä, H., Venäläinen, S., & Åkerlund, K. (2021). *Poikkeuksellisten opetusjärjestelyjen vaikutukset tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumiseen eri koulutusasteilla. Osa III: Kansallisen arvioinnin yhteenveto ja suositukset*. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen julkaisu ja 2021:8. https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/KARVI_0821.pdf
- Hammerstein, S., König, C., Dreisoerner, T., & Frey, A. (2021). Effects of COVID-19-related school closures on student achievement—a systematic review. *Frontiers in Psychology*, 12:746289. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2021.746289>
- Helsingin kaupunki. (2024). *Helsingin verkkolukion laatukäsikirja 2024–2025*. <https://drive.google.com/file/d/15GPIQegm7cDRhI-RCZs6ORw5IxUS22P0/view?pli=1>
- Hiltunen, J., Ahonen, A., Hienonen, N., Kauppinen, H., Kotila, J., Lehtola, P., Leino, K., Lintuvuori, M., Nissinen, K., Puhakka, E., Sirén, M., Vainikainen, M.-P., & Vettenranta, J. (2023). *PISA 2022 ensituloksia*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu ja 2023:49. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-949-3>
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2008). *Tutkimushaastattelu*. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Yliopistopaino.
- Huttu, K. (2023). Tietoperustaisuus perusopetuksen digitaalisen transformaation hallinnassa – Systeeminen näkökulma tietoperustaisuuden rakentumiseen. Lapin yliopisto. Yhteiskuntatieteiden tiedekunta. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-337-337-2>
- Invest. (2020). *Koululaisten koronakevät -kyselyn tulokset*. Julkaisu 14.5.2020. Viitattu 16.1.2025 osoitteesta: <https://invest.utu.fi/fi/koululaisten-koronakevat-kyselyn-tulokset/>

- Jordman, M., Kiili, K., Lonka, K., Schneiz, A., & Vauras, M. (2015). Oppimisympäristöt ja -menetelmät. Teoksessa N. Ouakrim-Soivio, A. Rinkinen & T. Karjalainen (toim.), *Tulevaisuuden peruskoulu* (s. 77–83). Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2015:8.
- Juva, S., Kangasvieri, A., & Välijärvi, J. (2009). *Kuntaperustaisen koulutusjärjestelmän kehittäminen*. Kuntaliitto.
- Kalalahti, M. & Varjo, J. (2020). Revisiting universalism in the Finnish education system. *Research on Finnish Society*, 13(1), 25–40. <https://doi.org/10.51815/fjsr.110792>
- Kamppi, P., Rumpu, N., Huhtanen, M., Jokinen, M., Kartimo-Kröger, S., Roiha, A., Rämä, I., & Sjöström, M. (2024). *Eriyttäminen ja joustavat opetusjärjestelyt osana oppimisen ja koulunkäynnin tukea perusopetuksessa*. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen julkaisuja 2024:15. <https://www.karvi.fi/fi/julkaisut/eriyttaminen-ja-joustavat-opetusjarjestelyt-osana-oppimisen-ja-koulunkaynnin-tukea-perusopetuksessa>
- Kansanvalistusseura. (s.a.). *Säätiön historia*. <https://kansanvalistusseura.fi/tietoa-meista/saation-historia/> Viitattu 4.10.2024.
- Karvi. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. (2017). *Arvioinnilla luottamusta – Perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjien laadunhallinta- ja itsearviointikäytänteet*. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen julkaisuja 2017:4.
- Kirjavainen, T., Pulkkinen, J., & Jahnukainen, M. (2014). Erityisopetuksen järjestämisen muutokset kunnissa 2000-luvulla. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 42(3), 306–323. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/232759>
- Kyösti, A., Kaarakainen, S.-S., Volmari, S., Wallenius, T. J., Merikukka, M., Salovaara, V., Kalland, M., Varjo, J., & Virtanen, P. (2023). *Muuttuva väestö: Väestömuutoksen vaikutukset varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen*. Itla – Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiön raportteja ja selvityksiä 1. <https://itla.fi/wp-content/uploads/2024/01/Navigaattori-2023-1-Muuttuva-vaesto.pdf>
- LA 12/2024 vp. Lakialoite laiksi perusopetuslain muuttamisesta.
- L 628/1998. *Perusopetuslaki*.
- L 705/1992. *Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta*.
- L 731/1999. *Suomen perustuslaki*.
- L 1287/2013. *Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki*.
- Lakio, L. (1992). Monimuoto-opetuksen kehittäminen aikuiskoulutuksessa. *Aikuis-kasvatus*, 12(3), 156–158. <https://doi.org/10.33336/aik.96826>
- Lane, J.-E. (2000). *The public sector. Concepts, models and approaches*. 3. painos. Sage Publications.
- Larpa, M. (2023). *Etäyhteyksien hyödyntäminen opetuksen järjestämistapana perusopetuksessa*. Verkostoperuskoulu-seminaari: Digitaalisuus ja etäyhteyksien hyödyntäminen perusopetuksessa. Webinaari. 1.9.2023. Kuntaliitto. Tallenne: <https://www.kunta.tv/tallenteet/verkostoperuskoulu-seminaari-1-9-2023/> Esitysmateriaali: <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Verkostoperuskoulusemi-naariat%2001092023%20Hankesivut.pdf>

- Leino, K., Ahonen, A., Hienonen, N., Hiltunen, J., Lintuvuori, M., Lähteinen, S., Läm-
sä, J., Nissinen, K., Nissinen, V., Puhakka, E., Pulkkinen, J., Rautopuro, J., Sirén, M.,
Vainikainen, M.-P., & Vettentranta, J. (2019a). *PISA 18 ensituloksia*. Opetus- ja kult-
tuuriministeriön julkaisuja 2019: 40. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-678-2>
- Leino, K., Rikala, J., Puhakka, E., Niilo-Rämä, M., Sirén, M., & Fagerlund, J. (2019).
*Digiloikasta digitaaloihin Kansainvälinen monilukutaidon ja ohjelmoinnillisen ajat-
telun tutkimus (ICILS 2018)*. Koulutuksen tutkimuslaitos. [http://urn.fi/
URN:ISBN:978-951-39-7937-9](http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-7937-9)
- Lerkanen, M.-K., Pakarinen, E., Salminen, J., & Torppa, M. (2023). Reading and math
skills development among Finnish primary school children before and after CO-
VID-19 school closure. *Reading and Writing*, 36(2), 263–288. [https://doi.org/10.1007/
s11145-022-10358-3](https://doi.org/10.1007/s11145-022-10358-3)
- Lundgren, U. P. (1977). *Model analysis of pedagogical processes*. Stockholm Institute of
Education, Department of Educational Research. *Studies in Education and Psycho-
logy* 2.
- Lundgren, U. P. (1990). Educational policymaking. Decentralization and evaluation.
Teoksessa M. Granheim, M. Kogan & U. P. Lundgren (toim.), *Evaluation as policy-
making: Introducing evaluation into a national decentralized educational system* (s.
66–88). Jessica Kingsley.
- Mikkonen, I., Vähähyyppä, K., & Kankaanranta, M. (2012a). Mistä on oppimisympä-
ristöt tehty? Teoksessa M. Kankaanranta, I. Mikkonen & K. Vähähyyppä (toim.),
Tutkittua tietoa oppimisympäristöistä Tieto- ja viestintätekniikan käyttö opetuksessa
(s. 5–8). Opetushallituksen oppaat ja käsikirjat 2012:13.
- Mikkonen, I., Sairanen, H., Kankaanranta, M., & Laattala, A.-M. (2012b). Tieto- ja
viestintätekniisten laitteistojen ja ohjelmistojen käyttö opetuksessa. Teoksessa M.
Kankaanranta, I. Mikkonen & K. Vähähyyppä (toim.), *Tutkittua tietoa oppimis-
ympäristöistä Tieto- ja viestintätekniikan käyttö opetuksessa* (s. 9–19). Opetus-
hallituksen oppaat ja käsikirjat 2012:13.
- Myllymäki, I., Lindberg, M., & Sjöström, M. (2024). *Kuntaliiton viesti päättäjille etä-
opetuksesta*. Kuntaliitto. [https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/
Kuntaliiton%20viesti%20p%C3%A4%C3%A4tt%C3%A4jille%20
et%C3%A4opetuksesta%202024.pdf](https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntaliiton%20viesti%20p%C3%A4%C3%A4tt%C3%A4jille%20et%C3%A4opetuksesta%202024.pdf)
- Nummenmaa, M. (2012). Etäopetus tarjoaa monia mahdollisuuksia oppimiseen ja
opetukseen. Teoksessa M. Kankaanranta, I. Mikkonen & K. Vähähyyppä (toim.),
Tutkittua tietoa oppimisympäristöistä Tieto- ja viestintätekniikan käyttö opetuksessa
(s. 20–33). Opetushallituksen oppaat ja käsikirjat 2012:13.
- Nyysölä, K., & Kumpulainen, T. (2020). *Perusopetuksen ja kouluverkon tulevai-
suudennäkymiä*. Opetushallituksen raportteja ja selvityksiä 2020:25. [https://www.
oph.fi/fi/tilastot-ja-julkaisut/julkaisut/perusopetuksen-ja-kouluverkon-tulevaisuu-
dennakymia](https://www.oph.fi/fi/tilastot-ja-julkaisut/julkaisut/perusopetuksen-ja-kouluverkon-tulevaisuu-
dennakymia)
- OAJ. Opetusalan ammattijärjestö. (2020). OAJ:n kysely: Yksittäisillä oppijoilla vaikeuk-
sia – opetus sujuu etänä pääosin hyvin. Tiedote. 23.4.2020. Viitattu 16.1.2025 osoit-

- teesta <https://www.sttinfo.fi/tiedote/69879652/oajn-kysely-yksittaisilla-oppijoilla-vaikeuksia-opetus-sujuu-etana-paasin-hyvin?publisherId=69817356>
- OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020a). *Education at a Glance 2020: OECD Indicators*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/69096873-en>.
- OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020b). *Education at a Glance 2020: Country Notes: Finland*. OECD Publishing. https://read.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2020_a236a58f-en#page1OSF.
- OKM. Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2020). *Uudet lukutaidot -kehittämisohjelman ohjausryhmä*. <https://okm.fi/hanke?tunnus=OKM052:00/2020>
- OKM. Opetus- ja kulttuuriministeriö. (2023). *Kasvatuksen ja koulutuksen digitalisaation linjaukset 2027*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2023:17. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164853/OKM_2023_17.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- OPH. Opetushallitus. (1994). *Peruskoulun opetussuunnitelman perusteet 1994*. Opetushallitus.
- OPH. Opetushallitus. (2014). *Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014*. Opetushallituksen määräykset ja ohjeet 2014:96. https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/perusopetuksen_opetussuunnitelman_perusteet_2014.pdf
- OPH. Opetushallitus. (2016). *Oma kieli – oma mieli Oppilaan oma äidinkieli*. https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/179673_oma_mieli_oma_kieli_1.pdf
- OPH. Opetushallitus. (2021). *Koulukuljetusopas*. Opetushallituksen oppaat ja käsikirjat 2021:1. <https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/Koulukuljetusopas.pdf>
- OPH. Opetushallitus. (2022a). *Usein kysyttyä*. <https://www.oph.fi/fi/usein-kysyttya/voiko-perusopetuksen-jarjestaja-tai-koulu-paattaa-itse-siirtymisesta-etaopetukseen>
- OPH. Opetushallitus. (2022b). *Ohje perusopetuksen uskonnon ja elämäntutkimustiedon opetuksen sekä esiopetuksen katsomuskasvatuksen järjestämisestä sekä yhteisistä juhlista ja uskonnollisista tilaisuuksista esi- ja perusopetuksessa*. https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/Ohje_perusopetuksen_uskonnon_ja_el%C3%A4m%C3%A4ntutkimustiedon_opetuksen_sek%C3%A4_esiopetuksen_katsomuskasvatuksen_j%C3%A4rjest%C3%A4misest%C3%A4_sek%C3%A4_yhteisist%C3%A4_juhlista_ja_uskonnollisista_0901a0b580d00f51.pdf
- OPH. Opetushallitus. (2024). *Tekoäly koulutuksessa – lainsäädäntö ja suositukset*. <https://www.oph.fi/fi/tekoalysuositukset> Viitattu 26.9.2024.
- OPH. Opetushallitus. (s.a.). *Oman äidinkielenä opetetut kielet ja opetukseen osallistuneiden määrät vuonna 2022*. <https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/Oman%20%C3%A4idinkielen%20opetukseen%20osallistuneet%202022.pdf> Viitattu 5.11.2024.
- OPM. Opetusministeriö. (1992). *Tuntijakotyöryhmän muistio*. Opetusministeriön työryhmien muistioita 1992:9.
- Orell, M., Aerila, J.-A., Siipola, M., Keinänen, H., Kärki, T., Kemppinen, L., & Koski, P. (2022). Oppiaineiden oppiminen kevään 2020 hätäetäopetuksen oppimisympäris-

- toïssä – Peruskoulun alimpien luokkien oppilaiden kokemuksia. Teoksessa S. Routarinne, P. Heinonen, T. Kärki, A. Roiha, M.-L. Rönkkö, & A. Korkeaniemi (toim.), *Ainedidaktiikka ajassa: Laajenevat oppimisympäristöt ja eri-ikäiset oppijat* (12–32). Suomen ainedidaktisen tutkimusseuran julkaisuja: Ainedidaktisia tutkimuksia 22.
- Paju, P. (2011). *Koulua on käytävä. Etnografinen tutkimus koululuokasta sosiaalisena tilana*. <https://doi.org/10.57049/nts.304>
- Panula, V., Kiuru, N., Pöysä, S., Junntila, N., Sorkkila, M., Lerkkanen, M.-K., & Pakarinen, E. (2023). *Hiljaisia ääniä: nuorten kokemuksia koronapandemian vaikutuksesta hyvinvointiin, sosiaaliin suhteisiin ja oppimiseen*. Opetushallituksen raportteja ja selvityksiä 2023:2. <https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/Hiljaisia%20%C3%A4%C3%A4ni%C3%A4.pdf>
- Pelastakaa Lapset ry. (2020). *Stressi, huoli ja yksinäisyys – koronapandemian vaikutukset lasten ja nuorten elämään*. Lapsen ääni 2020: lasten näkemyksiä koronakeväästä. Pelastakaa Lapset ry.
- Pitkänen, K., Hievanen, R., Kirjavainen, T., Suortamo, M. & Lepola, L. (2017). *Valtiontalouden säästöjen vaikutukset sivistyksellisiin oikeuksiin*. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/KARVI_2717.pdf
- Polvinen, M. (2023). *Etäopetus esi- ja perusopetuksessa: kokemuksia saamen kielten opetuksesta*. Kuntien digiviikko. Webinaari 9.6.2023. Kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Esitys%20Kuntien%20digiviikko%209.6.23%20Polvinen.pdf>
- Portin, M. (toim.) (2017). *Vieraskieliset perusopetuksessa ja toisen asteen koulutuksessa 2010-luvulla*. Opetushallituksen raportteja ja selvityksiä 2017:10. https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/188976_vieraskieliset_perusopetuksessa_ja_toisen_asteen_koulutuksessa_2010-luvulla1.pdf
- Räkköläinen, M., Laimi, T., Åkerlund, C., Iivonen, E., Kiilakoski, T., Rannanpää, S., & Salminen, J. (2022). *Maaseutu ja saaristoalueilla asuvien lasten sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutuminen kouluverkon muutoksissa ja muutosten vaikutukset alueiden elinvoimaan*. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen julkaisuja 2022:29. https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/KARVI_2922.pdf
- Saari, A. & Sääntti, J. (2018). The rhetoric of the ‘digital leap’ in Finnish educational policy documents. *European Educational Research Journal*, 17(3), 442–457. <https://doi.org/10.1177/1474904117721373>
- Salovaara, V., Hongisto, P., Kalland, M., & Puumalainen, J. (2023). Lasten ja nuorten ääni varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen muutoksissa. Teoksessa P. Hongisto, & J. Varjo (toim.), *Väestönmuutoksen vaikutukset varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetuksen järjestämiseen: Kansalliset ja kansainväliset kokemukset, seurantaindikaattorit sekä lasten ja nuorten kuulemisen laatuksiteristö* (s. 38–91). Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2023: 52. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-961-5>

- Salovaara, V., Hongisto, P., Kalland, M., & Puumalainen, J. (2024). *Lasten kuulemisen käsikirja – lähtökohtina lapsilähtöisyys ja paikkaperustaisuus*. Itlan oppaat ja käsikirjat 2024:1. Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiö sr. https://itla.fi/wp-content/uploads/2024/02/Itla_Lasten-kuulemisen-kasikirja.pdf
- Seppänen, P., Kalalahti, M., Rinne, R., & Simola, H. (toim.) (2015). *Lohkoutuva peruskoulu. Perheiden kouluvalinnat, yhteiskuntaluokat ja koulutuspolitiikka*. Kasvatusalan tutkimuksia 68. Suomen Kasvatustieteellinen Seura.
- Sjöström, M., Päivärinta, T., Anttila, M., & Lindberg, M. (2020). *Aloite etäopetuksen mahdollistamisesta oppivelvollisuusikäisten perusopetuksessa*. Kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Aloite.pdf>
- Skolförordning 185/2011*. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skolforordning-2011185_sfs-2011-185/
- Skollag 800/2010*. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skollag-2010800_sfs-2010-800/#K21
- Skolverket. (2024a). *Fjärrundervisning*. <https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/fjarrundervisning#h-Amnensomfjarrundervisningfaranvanda-si> Viitattu 14.10.2024.
- Skolverket. (2024b). *Distansundervisning*. <https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/distansundervisning> Viitattu 8.10.2024.
- SOU. Statens Offentliga Utredningar. (2017). *Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning – Slutbetänkande av Utredningen om bättre möjligheter till fjärrundervisning och undervisning på entreprenad*. Statens Offentliga Utredningar 2017:44. <https://www.regeringen.se/contentassets/e38a4efecaf241d28158507da73f33d0/entreprenad-fjarrundervisning-och-distansundervisning-sou-201744.pdf>
- Stewart, J. (2012). Multiple-case study methods in governance-related research. *Public Management Review*, 14(1), 67–82. <https://doi.org/10.1080/14719037.2011.589618>
- STV. Suomen virallinen tilasto (2024). Koulutuksen talous. Tiedote 7.5.2024 Tilastokeskus. Viitattu 16.1.2025 osoitteesta <https://stat.fi/julkaisu/cln2sp52y2dsm-0bvzj32022cn>.
- Suuriniemi, S.-M., Ahlholm, M. & Salonen, V. (2021). Opettajien käsitykset monikielisydestä: heijastumia koulun kielipolitiikasta. Teoksessa M. Ahlholm, I. Piippo, & P. Portaankorva-Koivisto (toim.), *Koulun monet kielet*. (AFinLA-e. Soveltavan kielitieteen tutkimuksia 2021:13). Suomen soveltavan kielitieteen yhdistys AFinLA ry.
- SYKE. Suomen ympäristökeskus. (2024). *Kaupunki-maaseutu-luokitus 2018*. Elinympäristön tieto- ja analyysipalvelu Liiteri. <https://liiteri.ymparisto.fi> Viitattu 31.10.2024.
- Tanhua-Piironen, E., Kaarakainen S.-S., Kaarakainen, M.-T., & Viteli, J. (2020). *Digi-ajan peruskoulu II*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2020:17. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162236/OKM_2020_17.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- THL. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. (2024). *Lasten ja nuorten terveys ja hyvinvointi. Kouluterveyskysely ja FinLapset-rekisteriseurannan tuloksia*. Viitattu 25.7.2024

- osoitteesta <https://public.tableau.com/app/profile/.kouluterveyskysely/viz/Lastenja-nuortenterveysjahyvinto/Navigointisivu>
- Tilastokeskus. (2024a). *StatFin-tietokanta*. Tunnuslukuja väestöstä alueittain, 1990–2023. https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__vaerak/statfin_vaerak_pxt_11ra.px/
- Tilastokeskus. (2024b). *Kuntien avainluvut -tietokanta*. Alueaikasarjat, 1987–2023. https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/Kuntien_avainluvut/Kuntien_avainluvut__2023/142h_2023.px/
- Tomasik, M.J., Helbling, L.A., & Moser, U. (2020). Educational gains of in-person vs. distance learning in primary and secondary schools: A natural experiment during the COVID-19 pandemic school closures in Switzerland. *International Journal of Psychology*, 56(4), 566–576. <https://doi.org/10.1002/ijop.12728>
- Tuori, K. (2011). Sivistykselliset oikeudet (PL 16 JA 123 §). Teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori, & V.-P. Viljanen (toim.), *Perusoikeudet* (2. uud. p.), s. 605–629. Werner Söderström lakitieto.
- Varanka, J., Packalen, P., Voipio-Pulkki, L., Määttä, S., Pohjola, P., Salminen, M., Railavo, J., Berghäll, J., Rikama, S., Nederström, H., & Hiitola, J. (2022). *COVID-19-kriisin yhteiskunnalliset vaikutukset Suomessa: Keskipitkän aikavälin arvioita*. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:14. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-708-9>
- Varjo, J. (2007). *Kilpailukykyvaltion koulutuspolitiikan rakentuminen. Suomen eduskunta ja 1990-luvun koulutuspoliittinen käänne*. Helsingin yliopisto.
- Varjo, J. (2017). Katse kunnalliseen koulutuspolitiikkaan. *Kasvatus*, 48(2), 77–79.
- Varjo, J., & Kalalahti, M. (2022). Kansallisesta yhdenmukaisuudesta kunnallisiin perusopetuksen järjestämisen malleihin. *Focus Localis*, 49(4), 43–58.
- Varjo, J., Simola, H. & Rinne, R. (2016). *Arvioida ja hallita – Perään katsomisesta informaatio-ohjaukseen suomalaisessa koulupolitiikassa*. Suomen Kasvatustieteellinen Seura.
- Vipunen. (2024). *Opetuksen järjestäjä- ja oppilaitosverkko*. Perusopetuksen oppilaitokset. https://vipunen.fi/fi-fi/_layouts/15/xlviewer.aspx?id=/fi-fi/Raportit/Oppilaitosverkosto%20-%20perusopetus%20-%20aikasarja.xlsb Viitattu 12.11.2024.
- VM. Valtiovarainministeriö. (2020). *Kunnat käännekohtassa? Kuntien tilannekuva 2020*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:13.
- VN. Valtioneuvosto. (2020a). *Hallitus on todennut yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa Suomen olevan poikkeusoloissa koronavirusilanteen vuoksi*. Valtioneuvoston tiedote 16.3.2020. <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/hallitus-totesi-suomen-olevan-poikkeusoloissa-koronavirusilanteen-vuoksi>
- VN. Valtioneuvosto. (2020b). *Valtioneuvoston linjaukset varhaiskasvatuksen, esiopetuksen, perusopetuksen, lukio- ja ammatillisen koulutuksen, korkeakoulutuksen, vapaan sivistystyön sekä taiteen perusopetuksen järjestäjille koronavirusstartuntojen leviämisen hidastamiseksi*. Valtioneuvoston tiedote 16.3.2020. <https://valtioneuvosto.fi/-/1410845/valtioneuvoston-linjauksista-varhaiskasvatuksen-esiopetuksen-perusopetuksen-lukio-ja-ammattillisen-koulutuksen-korkeakoulutuksen-vapaan-sivist>

- VN. Valtioneuvosto. (2020c). *Pienimpien koululaisten lähiopetuksen järjestäminen poikkeusoloissa tarkentuu*. Valtioneuvoston tiedote 20.3.2020. <https://valtioneuvosto.fi/-/1410845/pienimpien-koululaisten-lahiovetuksen-jarjestaminen-poikkeusoloissa-tarkentuu>
- VN. Valtioneuvosto. (2021). *Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko*. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:24. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162995/VN_2021_24.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- VN. Valtioneuvosto. (2022). *Valtioneuvoston selonteko: Suomen digitaalinen kompassi*. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:65. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164429/VN_2022_65.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- VN. Valtioneuvosto. (2023). *Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma*. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8>
- VNK. Valtioneuvoston kanslia. (2015). *Ratkaisujen Suomi: Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma* 29.5.2015. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-181-7>
- Vuorio, J., Ranta, M., Koskinen, K., Nevalainen-Sumkin, T., Helminen, J., & Miettunen, A. (2021). *Etäopetuksen tilannekuva koronapandemiassa vuonna 2020*. Opetushallituksen raportit ja selvitykset 2021:4. https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/31605670%20OPH%20Et%C3%A4opetuksen%20tilannekuva%20koronapandemiassa%20vuonna%202020%20verkkojulkaisu_21_03_30_0.pdf
- Wyse, A., Stickney, E., Butz, D., Beckler, A., & Close, C. (2020). The Potential Impact of COVID-19 on Student Learning and How Schools Can Respond. *Educational Measurement. Issues and practice*, 39(3), 60–64. <https://doi.org/10.1111/emip.12357>

Kunnallisan kehittämissäitiön tutkimusjulkaisujen sarjassa ovat ilmestyneet

- 1 Pirjo Mäkinen
KUNTARAKENNESELVITYS (1992)
- 2 HYVINVOINTIYHTEISKUNNAN TULEVAISUUS
Kolme näkökulmaa (1992)
- 3 Maria Lindbom
KUNNAT JA EUROOPPALAINEN ALUEKEHITYS (1994)
- 4 Jukka Jääskeläinen
KUNTA, KÄYTTÄJÄ, MARKKINAVOIMA
Kunnallisen monopolin ohjaus ja johtaminen (1994)
- 5 Torsti Kivistö
KEHITYKSEN MEGATRENDIT JA KUNTIEN TULEVAISUUS
Kohti ihmisläheistä kansalaisyhteiskuntaa (1995)
- 6 Kari Ilmonen–Jouni Kaipainen–Timo Tohmo
KUNTA JA MUSIIKKIJUHLAT (1995)
- 7 Juhani Laurinkari–Pauli Niemelä–Olli Pusa–Sakari Kainulainen
KUNTA VALINTATILANTEESSA
Kuka tuottaa ja rahoittaa palvelut? (1995)
- 8 Pirjo Mäkinen
KUNNALLISEN ITSEHALLINNON JÄLJILLÄ (1995)
- 9 Arvo Myllymäki–Asko Uoti
LEIKKAUKSET KUNTIEN UHKANA
Vaikeutuuko peruspalvelujen järjestäminen? (1995)
- 10 Heikki Helin–Markku Hyypiä–Markku Lankinen
ERILAISET KUNNAT
Kustannuserojen taustat (1996)
- 11 Juhani Laurinkari–Tuula Laukkanen–Antti Miettinen–Olli Pusa
VAIHTOEHDOKSI OSUUSKUNTA
– yhteisö kunnan palvelutuotannossa (1997)
- 12 Jari Hyvärinen–Paavo Okko
EMU – ALUEELLISET VAIKUTUKSET JA KUNTATALOUS (1997)
- 13 Arvo Myllymäki–Juha Salomaa–Virpi Poikkeus
MUUTTUMATON – MUUTTUVA KANSANELÄKELAITOS (1997)
- 14 Petri Böckerman
ALUEET TYÖTTÖMYYDEN KURIMUKSESSA (1998)
- 15 Heikki Helin–Seppo Laakso–Markku Lankinen–Ilkka Susiluoto
MUUTTOLIIKE JA KUNNAT (1998)

- 16 Kari Neilimo
STRATEGIAPROSESSIN KEHITTÄMINEN MAAKUNTATASOLLA
– case Pirkanmaa (1998)
- 17 Hannu Pirkola
RAKENNERAHASTOT
– ohjelmien valmistelu, täytäntöönpano ja valvonta (1998)
- 18 Marja-Liisa Nyholm–Heikki Suominen
PALVELUVERKOSSA YÖTÄPÄIVÄÄ (1999)
- 19 Jarmo J. Hukka–Tapio S. Katko
YKSITYISTÄMINEN VESIHUOLLOSSA? (1999)
- 20 Salme Näsi–Juha Keurulainen
KUNNAN KIRJANPITOUUDISTUS (1999)
- 21 Heikki Heikkilä–Risto Kunelius
JULKISUUSKOE
Kansalaiskeskustelun opetuksia koneistoille (2000)
- 22 Marjaana Kopperi
VASTUU HYVINVOINNISTA (2000)
- 23 Lauri Hautamäki
MAASEUDUN MENESTYJÄT
Yritykset kehityksen vetureina (2000)
- 24 Paavo Okko–Asko Miettälä–Elias Oikarinen
MUUTTOLIIKE PAKOTTAA RAKENNEMUUTOKSEEN (2000)
- 25 Olavi Borg
TIEDON VAJE KUNNISSA (2000)
- 26 Max Arhippainen–Perttu Pyykkönen
KIINTEISTÖVERO KUNNALLISTALOUESSA (2000)
- 27 Petri Böckerman
TYÖPAIKKOJEN SYNTYMINEN
JA HÄVIÄMINEN MAAKUNNISSA (2001)
- 28 Aimo Rynnänen
KUNTAYHTEISÖN JOHTAMINEN (2001)
- 29 Ilkka Ruostetsaari–Jari Holttinen
LUOTTAMUSHENKILÖ JA VALTA
Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet (2001)
- 30 Terho Pursiainen
KUNTAETIIKKA
Kunnallisen arvokeskustelun kritiikkiä (2001)
- 31 Timo Tohmo–Jari Ritsilä–Tuomo Nenonen–Mika Haapanen
JARRUA MUUTTOLIIKKEELLE (2001)

- 32 Arvo Myllymäki–Eija Tetri
RAHA-AUTOMAATTIYHDISTYS KANSALAISSPÄLVELUJEN
RAHOITTAJANA (2001)
- 33 Anu Pekki–Tuula Tamminen
LAPSEN EHDOKKAILLA (2002)
- 34 Lauri Hautamäki
TEOLLISTUVA MAASEUTU
– menestyvät yritykset maaseudun voimavarana (2002)
- 35 Pertti Kettunen
KUNTIEN ELOONJÄÄMISEN TAITO (2002)
- 36 MAAKUNTIEN MERKITYS JA TEHTÄVÄT (2003)
- 37 Marko Taipale–Max Arhippainen
ANSIOTULOVÄHENNYS, JAETTAVAT YRITYSTULOT
JA KUNTIEN VEROPOHJA (2003)
- 38 Jukka Lassila–Tarmo Valkonen
HOIVARAHASTO (2003)
- 39 Pekka Kettunen
OSALLISTUA VAI VAIKUTTAA? (2004)
- 40 Arto Ikola–Timo Rothovius–Petri Sahlström
YRITYSVOIMINNAN TUKEMINEN KUNNISSA (2004)
- 41 Päivi Kuosmanen–Pentti Meklin–Tuija Rajala–Maarit Sihvonen
KUNNAT ERIKOISSAIRAANHOIDOSTA SOPIMASSA (2004)
- 42 Pauli Niemelä
SOSIAALINEN PÄÄOMA SUOMEN KUNNISSA (2004)
- 43 Ilkka Ruostetsaari–Jari Holttinen
TARKASTUSLAUTAKUNTA KUNNAN PÄÄTÖKSENTEOSSA (2004)
- 44 Aimo Ryytänen
KUNNAT VALTION VALVONNASSA (2004)
- 45 Antti Peltokorpi–Jaakko Kujala–Paul Lillrank
KESKENERÄISEN POTILAAN KUSTANNUKSET
Menetelmä kunnille terveystaloiden tuotannon suunnitteluun ja
ohjaukseen (2004)
- 46 Pentti Puoskari
KUNTA JA AMMATTIKORKEAKOULU (2004)
- 47 Timo Nurmi
KUNTIEN ARVOPERHEET (2005)
- 48 Jarna Heinonen–Kaisu Paasio
SISÄINEN YRITTÄJYYS KUNTATYÖSSÄ (2005)

- 49 Soili Keskinen
TUTKIMUS ALAISTAIDOISTA KUNNISSA
(verkkojulkaisu 2005)
- 50 Heikki A. Loikkanen–Ilkka Susiluoto
PALJONKO VERORAHOILLA SAA? (2005)
- 51 Arvo Myllymäki–Päivi Kalliokoski
VALTIO, KUNTA JA EUROOPAN UNIONI
Unionijäsenyyden vaikutus valtion ja kuntien taloudelliseen päätösvaltaan (2006)
- 52 Aini Pehkonen
MAAHANMUUTTAJAN KOTIKUNTA (2006)
- 53 Toivo Pihlajaniemi
KUNTARAKENNE MURROKSESSA
(verkkojulkaisu 2006)
- 54 Satu Nivalainen
PENDELÖINKÖ VAI MUUTANKO?
Työvoiman liikkuvuus kuntien välillä (2006)
- 55 Jouni Kaipainen
KUNTIEN ROSKASOTA (2006)
- 56 Vesa Vesterinen
KUNTA JA YHTIÖITTÄMINEN (2006)
- 57 Maria Solakivi–Matti Virén
KUNTIEN HENKILÖSTÖ, TEHOKKUUS JA KUNTAKOKO (2006)
- 58 Jarmo J. Hukka–Tapio S. Katko
VESIHUOLLON HAAVOITTUVUUS
(verkkojulkaisu 2007)
- 59 Elina Viitanen–Lauri Kokkinen–Anne Konu–Outi Simonen–
Juha V. Virtanen–Juhani Lehto
JOHTAJANA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA (2007)
- 60 Jouni Ponnikas–Timo Tiainen–Johanna Hätälä–Jarmo Rusanen
SUOMI JA ALUEET 2030
– toteutunut kehitys, ennakointia ja skenaariot (2010)
- 61 Ritva Pihlaja
KOLMAS SEKTORI JA JULKINEN VALTA (2010)
- 62 Pekka Pietilä–Tapio Katko–Vuokko Kurki
VESI KUNTAYHTEISTYÖN VOITELUAINEENA (2010)
- 63 Pasi Holm–Janne Huovari
KUNNAT VEROUUDISTUKSEN MAKSAJINA? (2011)
- 64 Irene Roivainen–Jari Heinonen–Satu Ylinen
KÖYHÄ BYROKRATIAN RATTAISSA (2011)

- 65 Anu Hakonen–Kiisa Hulkko-Nyman
KUNNASTA HOUKUTTELEVA TYÖPAIKKA? (2011)
- 66 Markku Sotarauta–Toni Saarivirta–Jari Kolehmainen
MIKÄ ESTÄÄ KUNTIEN UUDISTUMISTA? (2012)
- 67 Eero Lehto
VOIKO ÄÄNESTÄMÄLLÄ VAIKUTTAA KUNTAVEROIHIN? (2012)
- 68 Kirsi Kuusinen-James
TUOKO PALVELUSETELI VALINNANVAPAUTTA? (2012)
- 69 Leena Forma–Marja Jylhä–Mari Aaltonen–Jani Raitanen–
Pekka Rissanen
VANHUUDEN VIIMEISET VUODET
– pitkäaikaishoito ja siirtymät hoitopaikkojen välillä (2012)
- 70 Niina Mäntylä–Jonna Kivelä–Seija Ollila–Laura Perttola
PELASTAKAA KOULUKIUSATTU!
– koulun vastuu, puuttumisen muodot ja ongelmat oikeudellisessa tarkas-
telussa (2013)
- 71 Juhani Laurinkari – Kirsi Rönkä – Anja Saarinen – Veli-Matti Poutanen
PALVELUT TOIMIMAAN
– tapaturmissa vammautuneiden nuorten puheenvuoro (2013)
- 72 Signe Jauhiainen–Janne Huovari
KUNTARAKENNE JA ALUEIDEN ELINVOIMA
– laskelmia väestöstä, työpaikoista ja kuntataloudesta (2013)
- 73 Riitta Laakso
MISTÄ KOTI HUOSTAANOTETULLE LAPSELLE?
(verkkojulkaisu 2013)
- 74 Vuokko Niiranen–Minna Joensuu–Mika Martikainen
MILLÄ TIEDOLLA KUNTIA JOHDETAAN? (2013)
- 75 Niko Hatakka–Erkka Railo–Sini Ruohonen
KUNTAVAALIT 2012 MEDIASSA (2013)
- 76 Hannu Kytö ja Monika Kral-Leszczynska
MUUTTOLIIKKEEN VOITTAJAT JA HÄVIÄJÄT
– tutkimus alueiden välisistä muuttovirroista (2013)
- 77 Sakarias Sokka, Anita Kangas, Hannu Itkonen, Pertti Matilainen &
Petteri Räisänen
HYVINVOINTIA MYÖS KULTTUURI- JA LIIKUNTAPALVELUISTA
(2014)
- 78 Petra Kinnula, Teemu Malmi & Erkki Vauramo
SISÄLTÖÄ SOTE-UUDISTUKSEEN
Tunnuslukuja terveydenhuollon suunnitteluun (2014)
- 79 Hagen Henry, Jarmo Hänninen, Seija Paksu ja Päivi Pylkkänen
OSUUSTOIMINNASTA VALOA VANHUSPALVELUIHIN (2014)

- 80 Toni Mättö, Jukka Pellinen, Antti Rautiainen ja Kari Sippola
TALOUSHOJAUS TERVEYSASEMILLA
– näennäisohjaus luo näennäistehokkuutta (2014)
- 81 Tuija Rajala ja Jari Tammi
BUDJETOINTIA KUNTIEN MUUTOSKIERTEESSÄ (2014)
- 82 Petra Kinnula, Teemu Malmi & Erkki Vauramo
SAADAANKO SOTE-UUDISTUKSELLE TASALAASTUA? (2014)
- 83 Maria Ohisalo & Juho Saari
KUKA SEISOO LEIPÄJONOSSA?
Ruoka-apu 2010-luvun Suomessa (2014)
- 84 Anna-Maria Isola, Elina Turunen, Sakari Hänninen, Jouko Karjalainen
ja Heikki Hiilamo
SYRJÄYTYNYT IHMINEN JA KUNTA (2015)
- 85 Heli Sjöblom-Immala
PUOLISONA MAAHANMUUTTAJA –
Monikulttuuristen perheiden viihtyminen Suomessa ja muutto-
suunnitelmat (2015)
- 86 Arttu Saarinen, Mervi Ruokolainen, Heikki Taimio, Jukka Pirttilä ja
Saija Mauno
PALVELUMOTIVAATIO JA TYÖHYVINVOINTI TERVEYDEN-
HUOLLOSSA (2015)
- 87 Olli-Pekka Viinamäki ja Maria Katajamäki
LUOTTAMUKSESTA ELINVOIMAA KUNNILLE (2015)
- 88 Seppo Penttilä, Janne Ruohonen, Asko Uoti ja Veikko Vahtera
KUNTAYHTIÖT LAINSÄÄDÄNNÖN RISTIAALLOKOSSA (2015)
- 89 Paula Saikkonen, Sanna Blomgren, Pekka Karjalainen ja Minna Kivipelto
POISTAAKO SOSIAALITYÖ HUONO-OSAISUUTTA? (2015)
- 90 Eija Kauppi, Niku Määttänen, Tomi Salminen ja Tarmo Valkonen
VANHUSTEN PITKÄAIKAISHOIDON TARVE VUOTEEN 2040
(2015)
- 91 Petra Kinnula, Teemu Malmi ja Erkki Vauramo
MITEN SOTE-UUDISTUS TOTEUTETAAN? (2015)
- 92 Jaana-Piia Mäkinieniemi, Kirsi Heikkilä-Tammi ja Marja-Liisa Manka
MITEN KUNTAESIMIES VOI PARANTAA TYÖHYVINVOINTIA?
(2015)
- 93 Matti Rimpelä ja Markku Rimpelä (toimittajat)
SÄÄSTÖJÄ LAPSIPERHEIDEN PALVELUREMONTILLA (2015)
- 94 Tomi Venho
RAHASTAA, EI RAHASTA, RAHASTAA
– suomalaisen vaalirahoituksen seurantatutkimus (2015)

- 95 Riku Thilman, Timo Rothovius ja Jussi Nikkinen
KUNNAN SIJOITUSVARALLISUUDESTA JA SEN HALLINNASTA
(2016)
- 96 Tiina Rättilä ja Jarmo Rinne
KUNTADEMOKRATIA KAKSILLA RAITEILLA (2016)
- 97 Juha Lavapuro, Tuomas Ojanen, Pauli Rautiainen ja Virve Valtonen
SIVISTYKSELLISET JA SOSIAALISET PERUSOIKEUDET
SYRJÄKUNNISSA (2016)
- 98 Aleksi Koski ja Heikki Kuutti
LÄPINÄKYVYYS KUNNAN TOIMINNASSA
– tietopyyntöihin vastaaminen (2016)
- 99 Sari Tuuva-Hongisto, Ville Pöysä ja Päivi Armila
SYRJÄKYLIEN NUORET – unohdetut kuntalaiset? (2016)
- 100 Torsti Hyyryläinen ja Sofia Tuisku
SOSIAALISESTA MEDIASTA RATKAISUJA PAIKALLISEEN
VAIKUTTAMISEEN (2016)
- 101 Antti Syväjärvi, Jaana Leinonen, Anu Pruikkonen ja Rauno Korhonen
SOSIAALINEN MEDIA KUNTAJOHTAMISESSA (2017)
- 102 Petra Kinnula, Teemu Malmi ja Erkki Vauramo
MITÄ TUNNUSLUKUJA SOTE-ALUEEN JOHTAMISESSA
TARVITAAN? (2017)
- 103 Ilkka Koiranen, Aki Koivula, Arttu Saarinen ja Pekka Räsänen
PUOLUEIDEN RAKENTEET JA JÄSENISTÖN VERKOSTOT (2017)
- 104 Ari Lehtinen ja Ilkka Pyy (toim.)
MITÄ ON LAADULLINEN KAUPUNKISUUNNITTELU? (2017)
- 105 Sami Tantarimäki ja Anni Törhönen
KOULUVERKKO MUUTTUU,
ENTÄ KOULUVERKKOSUUNNITTELU? (2017)
- 106 Suvi Hakoinen, Pirjo Laitinen-Parkkonen ja Marja Airaksinen
LÄÄKEKAAOKSEN HALLINTA SOTE-MUUTOKSESSA
– nykytila, haasteet ja ratkaisuehdotukset (2017)
- 107 Tommi Oikarinen, Tomi Voutilainen, Anu Mutanen ja
Matti Muukkonen
KUNNALLINEN ITSEHALLINTO VALTION PURISTUKSESSA
(2018)
- 108 Sami Borg
KUNTAVAALITUTKIMUS 2017 (2018)
- 109 Lasse Oulasvirta, Lotta-Maria Sinervo ja Petra Haapala
VALTUUTETUT TALOUSINFORMAATION KÄYTTÄJINÄ (2019)

- 110 Anu Gretschel ja Sami Myllyniemi
KUULUMMEKO YHTEISKUNTAAN?
Työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten käsityksiä
tulevaisuudesta, demokratiasta ja julkisista palveluista (2020)
- 111 Niina Mäntylä, Ville Karjalainen, Maria Refors Legge ja
Hanna-Kaisa Pernaa
PUKKI KAALIMAAN VARTIJANA
– kuka valvoo peruskouluja? (2021)
- 112 Tomi Venho
KUNNALLINEN PUOLUETUKI (2022)
- 113 Sami Borg
KANSANVALTAA KORONAN VARJOSSA
Tutkimusraportti vuoden 2021 kuntavaaleista (2022)
- 114 Arja Kurvinen, Arja Jolkkonen, Virpi Lemponen ja Petri Kahila
PIENTEN KUNTIEN STRATEGIAT JA LUOVAT RATKAISUT
(2022)
- 115 Josefina Sipinen, Juuso Laine, Elina Kestilä-Kekkonen,
Sami Borg ja Åsa von Schoultz
KAMPANJA POIKKEUSOLOSUHTEISSA:
KUNTAVAALIEHDOKKAAT 2021(2022)
- 116 Sami Borg
ALUEVAALITUTKIMUS 2022
Tutkimus Suomen ensimmäisistä aluevaaleista (2023)
- 117 Hanna Kosunen, Sari Hirvonen-Kantola ja Helka-Liisa Hentilä
KUNTIEN MAANKÄYTÖN SUUNNITTELU JA
ELINVOIMAHANKKEET (2023)
- 118 Minna Kivipelto, Mirka Elovainio, Hanna-Mari Heinonen,
Juulia Hietämäki, Signe Jauhiainen, Tuija Korpela, Heidi Sallinen,
Niina Tanner, Antti Teittinen, Timo Toikko ja Tarja Tolonen
TOIMEENTULOTUKI JA AIKUISSOSIAALITYÖ
Löytyykö keinoja toimeentulotuen tarpeen vähentämiseen? (2023)
- 119 Janne Ruohonen, Veikko Vahtera, Jaakko Rönkkö ja Annu Jaakkola
KUNTAYHTIÖIDEN TARKASTUKSEN JA ARVIOINNIN
ORGANISOINTI JA LÄPINÄKYVYYS
- 120 Päivi Armila, Terhi Halonen, Ari Sivenius ja Santtu Haantio
SYRJÄSEUTU LASTEN JA NUORTEN LIIKKUMISEN TILANA
STOP! Tässä seison enkä muuta voi? -tutkimushankkeen loppuraportti
(2024)
- 121 Tiina Mäkelä, Marja Kankaanranta, Takumi Yada ja Elma Hyöky
OPETTAJIEN NÄKEMYKSIÄ OPETUS-OPPIMISPROSESSEJA JA
HYVINVOINTIA EDISTÄVISTÄ OPPIMISYMPÄRISTÖISTÄ
ERI KOULUTUSASTEILLA (2024)

- 122 Johanna Sinkkonen, Anni Jäntti, Kaisa Kurkela ja Akseli Tiensuu
KUNTIEN DEMOKRATIAROOI MUUTOKSESSA
Vanhusneuvostojen muuttuva rooli kuntien demokratiamuutoksen
heijastumana (2024)
- 123 Arja Jolkkonen, Arja Kurvinen ja Virpi Lemponen
KUNTIEN MUUTTUVA ROOLI TYÖLLISYYS- JA
ELINKEINOPALVELUISSA (2025)
- 124 Pauliina Hongisto, Mira Kalalahti ja Janne Varjo
ETÄOPETUS PERUSOPETUKSEN JÄRJESTÄMISESSÄ (2025)



KAKS – Kunnallisanalyyttinen Kehittämiskeskus rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on tukea ja parantaa kuntien ja niiden organisaatioiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluulotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kolme julkaisusarjaa:

Polemia-sarja, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

Tutkimusjulkaisut-sarja, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

Julkaisut-sarja, jossa esitellään tutkimustietoa tai yhteiskunnallisia keskustelun avauksia.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme www.kaks.fi.

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitustuotoilla.

Osoite	Fredrikinkatu 61 A 00100 Helsinki
Toimitusjohtaja	Jenni Airaksinen, jenni.airaksinen@kaks.fi , p. 050 533 2002
Tutkimuspäällikkö	Sami Borg, sami.borg@kaks.fi , p. 050 345 0811
Taloudenhoitaja	Maarit Vaittinen, maarit.vaittinen@kaks.fi , p. 040 716 4807

Tutustu kotisivuihimme (www.kaks.fi)!

Pauliina Hongisto, Mira Kalalahti ja Janne Varjo

Etäopetus perusopetuksen järjestämisessä

Lasten ja nuorten määrä supistuu ainakin vuoteen 2040 asti suurimmassa osassa Suomea, mikä aiheuttaa haasteita perusopetuksen järjestämiselle. Perusopetus on subjektiivinen oikeus, josta säädetään lailla ja jonka tulee toteutua yhdenvertaisesti.

Tutkimuksessa nostetaan esiin sivistysjohtajien, peruskoulun rehtoreiden, opettajien sekä kuntapäätäjien näkemyksiä siitä, miten paikalliset olosuhteet vaikuttavat perusopetuksen järjestämiseen, sekä tarkastellaan erilaisia käytössä olevia tai kuviteltavissa olevia koulutuksen järjestämisen tapoja kuntien muuttuvissa toimintaympäristöissä. Erytynen tutkimuksellisen mielenkiinnon kohde on etäopetus osana tulevaisuuden peruskoulua.



9 789523 491403

Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu 2025
ISBN 978-952-349-140-3 (nid)
ISBN 978-952-349-141-0 (pdf)
ISSN 1235-6956