Regionförvaltningsverket

Utvärdering av basservicen 2021

Regionförvaltningsverkens utvärdering 2021 av den regionala tillgången till basservice

Regionförvaltningsverket i Lappland

Regionförvaltningsverket i Norra Finland

Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland

Regionförvaltningsverket i Södra Finland

Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland

Regionförvaltningsverket i Östra Finland

146/2022 Aluehallintovirastojen julkaisuja/Regionförvaltningsverkens publikationer

Utvärdering av basservicen 2021

Regionförvaltningsverkens utvärdering 2021
av den regionala tillgången till basservice

Regionförvaltningsverket i Norra Finland,

regionförvaltningsverken,

riksomfattande samordningsgruppen för
basserviceutvärderingen

Aluehallintovirastojen julkaisuja 146/2022
ISSN 2343-3132
ISBN 978-952-5900-70-5

Uleåborg
2022

KUVAILULEHTI

Julkaisusarjan nimi ja numero
Aluehallintovirastojen julkaisuja 146/2022

Tekijät

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto,
aluehallintovirastot,
peruspalvelujen arvioinnin valtakunnallinen koordinaatioryhmä

Julkaisuaika
2022

Toimeksiantaja(t)
Pohjois-Suomen aluehallintovirasto

Toimielimen asettamispäivä
-

Julkaisun nimi
Peruspalvelujen arviointi 2021

Tiivistelmä

Peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointi on aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 4 §:n 2 momentin nojalla aluehallintovirastojen tehtävä. Asianomaiset ministeriöt ja keskushallinnon virastot ohjaavat arviointia omalla toimialallaan. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto koordinoi valtakunnallisen raportin valmistelua.

Aluehallintovirastojen vuotta 2021 koskevan arvioinnin kohteet on ryhmitelty aluehal-lintovirastojen ydinprosessien mukaisesti. Arvioinnille ei tällä kertaa asetettu yhteistä valtakunnallista teemaa.

Arviointikohteena olevilla peruspalveluilla tarkoitetaan sellaisia palveluja, jotka koskevat suurta määrää ihmisiä ja vaikuttavat kansalaisten jokapäiväiseen elämään ja joiden puuttuminen aiheuttaa merkittäviä ongelmia. Arvioinnin keskeisenä näkökulmana on selvittää, miten alueellinen yhdenvertaisuus palvelujen saamisen kohdalla toteutuu maan eri osissa.

Pääasiallisina tietolähteinä on käytetty Tilastokeskuksen ja Sotkanetin avointa dataa. Taulukoissa ja graafeissa on tarkasteltu useampia vuosia trendien havainnollistamiseksi. Myös muuta avointa dataa on hyödynnetty, esimerkiksi kirjasto- ja liikuntatietokantoja.

Niissä tapauksissa, joissa arvioinnin kannalta tärkeää tietoa ei ole muualta saatavissa, on tehty kuntiin suunnattuja ja arviointikohteen mukaan räätälöityjä sähköisiä kyselyjä. Muiden käytettyjen aineistojen tapaan myös nämä ovat alueellisesti vertailukelpoisia.

Arviointi painottuu määrälliseen tarkasteluun. Arviointituloksia visualisoidaan monipuolisesti karttaesittämisen ja graafien käytön avulla. Arvioinnin tulokset esitetään arviointikohteesta riippuen tarkoituksenmukaisilla aluejaoilla.

Valtakunnallisen peruspalvelujen arvioinnin lisäksi aluehallintovirastot valmistelevat arviot, joiden pohjana on aluehallintoviraston oma toimialue.

Asiasanat (YSA:n mukaan)
peruspalvelut

ISSN (painettu)	ISBN (painettu)	ISSN (verkkojulkaisu)	ISBN (verkkojulkaisu)
-	-	2343-3132	978-952-5900-70-5

Kokonaissivumäärä	Kieli	Hinta
256	Suomi	-

Julkaisija	Paino
Pohjois-Suomen aluehallintovirasto	-

INFORMATIONSSIDA
Regionförvaltningsverkens publikationer 146/2022

Sammanställd av	Utgivningsdatum
Regionförvaltningsverket i Norra Finland, regionförvaltningsverken, riksomfattande samordningsgruppen för basserviceutvärderingen	2022
	Uppdragsgivare Regionförvaltningsverket i Norra Finland
	Datum för tillsättandet av organet -

Publikationens titel
Unvärdering av basservicen 2021 - Regionförvaltningsverkens utvärdering 2021 av den regionala tillgången till basservice

Referat

Enligt 4 § 2 mom. i lagen om regionförvaltningsverken (896/2009) ska regionförvaltningsverken utvärdera den regionala tillgången till basservice. Vederbörande ministerier och ämbetsverk inom centralförvaltningen styr utvärderingen inom den egna sektorn. Regionförvaltningsverket i Norra Finland samordnar beredningen av den riksomfattande rapporten.

Utvärderingsmålen för regionförvaltningsverkens utvärdering år 2021 är grupperade enligt regionförvaltningsverkens kärnprocesser. Den här gången utvärderades inget gemensamt riksomfattande tema.

Sådan basservice som är mål för utvärderingen är service som gäller en stor grupp människor, som påverkar medborgarnas vardagliga liv och som då den saknas medför avsevärda problem. Utvärderingens centrala fokus ligger på att ta reda på hur regional likvärdighet uppfylls gällande tillgången till service i olika delar av landet.

Statistikcentralens och Sotkanets öppna data har använts som huvudsakliga informationskällor. För att åskådliggöra trender granskas i tabellerna och graferna flera år. Också andra öppna data har använts, till exempel biblioteks- och idrottsdatabaser.

I de fall där viktig information med tanke på utvärderingen inte annars fanns att tillgå gjordes elektroniska enkäter som skräddarsyddes efter utvärderingsmålet till kommunerna. Liksom det övriga materialet som användes är också dessa regionalt jämförbara.

Utvärderingens tyngdpunkt ligger på kvantitativ granskning. Utvärderingsresultaten visualiseras på ett mångsidigt sätt med hjälp av kartor och grafer. Resultaten av utvärderingen presenteras med ändamålsenlig områdesindelning beroende av utvärderingsobjektet.

Utöver den riksomfattande utvärderingen av basservice förbereder regionförvaltningsverken utvärderingar på basis av regionförvaltningsverkens egna verksamhetsområden.

Ämnesord
-

ISSN (tryckt)	ISBN (tryckt)	ISSN (webbpublikation)	ISBN (webbpublikation)
-	-	2343-3132	978-952-5900-70-5

Sidantal	Språk	Pris
256		-

Utgivare	Tryckeri
Regionförvaltningsverket i Norra Finland	-

Innehåll

Utvärderingen av basservicen ger information om utvecklingsmöjligheter..... 6

Genomförande av förskoleundervisning och kompletterande småbarnspedagogik 10

Förverkligandet av förskoleundervisningen och den kompletterande småbarnspedagogiken..... 25

Skoltransporter för förskola och grundläggande utbildning enligt 32 § i grundlagen 40

Läget inom specialundervisningen- Riksomfattande utvärdering 73

Läget inom specialundervisningen - Svenska enheten för bildningsväsendet ... 91

Tillräcklig personal och kompetens i de allmänna biblioteken och ledningen av biblioteken 122

Kulturservicen 157

Avgifts- och turordningspolicyns inverkan på jämlik och jämställd tillgång till idrottsanläggningar 196

Tillgången till kommunalt ungdomsarbete 219

Tillgången till snabba insatser inom räddningsväsendet 252

Utvärderingen av basservicen ger information om utvecklingsmöjligheter

Hur mår undervisningsväsendet och småbarnspedagogiken, kulturservicen, biblioteken, ungdomsväsendet, idrottsväsendet och räddningsväsendet i vårt land? Hurdana tjänster får medborgarna?

Vårt samhälle är i ständig rörelse. Befolkningens förändrade åldersstruktur, sjunkande nativitet, ökande kostnader och regional segregation inverkar på kommunernas basservice. Även överraskande yttre kriser skapar utmaningar då det gäller att erbjuda basservice runt om i Finland. Vår gemensamma utmaning är att kunna agera snabbt och förutseende i en föränderlig omvärld.

Regionförvaltningsverkens utvärdering jämför och analyserar data från olika källor för att granska hur basservicen produceras och om medborgarnas likvärdighet uppfylls i Finland. Den ger mångsidigt jämförelsematerial om den basservice som kommunerna erbjuder och om tjänsternas tillgänglighet. Resultaten kan utnyttjas i planeringen av service, i beslutsfattandet och i konsekvensanalyser.

I utvärderingen av den regionala tillgången till basservice 2021 utreddes viss service både riksomfattande och regionalt inom undervisningsväsendet och småbarnspedagogiken, kulturservicen, biblioteken, ungdomsväsendet, idrottsväsendet och räddningsväsendet.

Regionförvaltningsverkens breda regionala expertis och mångsidiga erfarenhet har utnyttjats i utvärderingen av basservicen.

Den första utvärderingen av basservicen gjordes 1996. Från och med 2013 har utvärderingen gjorts vartannat år. Regionförvaltningsverken har gjort den 23 gånger.

Regionförvaltningsverken har till uppgift att utvärdera den regionala tillgången till basservice enligt lagen om regionförvaltningsverken (896/2009). Regionförvaltningsverket i Norra Finland ansvarar för att samordna utvärderingen och för den metodiska utvecklingen av processen.

Utvärderingen av basservicen lyfter upp utmaningar i vardagen då tjänsterna ska tillhandahållas samt slutsatser och utvecklingsförslag. I den här utvärderingsomgången presenterades tiotals åtgärdsförslag för att förbättra kvaliteten och likvärdigheten av servicen.

Överdirektör Terttu Savolainen

Utvärderingsobjekten för 2021 är följande:

- Erhållande av förskoleundervisning och kompletterande småbarnspedagogik
- Skoltransporter för förskola och grundläggande utbildning
- Läget inom specialundervisningen
- Tillräcklig personal och kompetens i de allmänna biblioteken och ledningen av biblioteken
- Kulturservice
- Avgifts- och turordningspolicyns inverkan på jämlik och jämställd tillgång till idrottsanläggningar
- Tillgången till kommunalt ungdomsarbete
- Tillgången till snabba insatser inom räddningsväsendet

Rapporten publiceras i åtta delar på webbplatsen https://avi.fi/sv/utvardering-av-samhallets-basservice på svenska och finska. Tidigare utvärderingar hittas tills vidare i Patio-systemet därifrån de kommer att flyttas till ny adress i år.

Vi publicerar ett riksomfattande pressmeddelande om utvärderingen och också separata pressmeddelanden för alla åtta utvärderingsobjekt.

Tack för gott samarbete går till finansministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, inrikesministeriet, Kulturpolitiska forskningscentret Cupore, Utbildningsstyrelsen och Statistikcentralen samt till övriga som bidragit med information.

Ett extra stort tack till den stora skaran sakkunniga som har förberett, skrivit och publicerat den här utvärderingen.

Jag hoppas att rapporten och rekommendationerna är till nytta i det samhälleliga beslutsfattandet och i utvecklingen av servicen.

Terttu Savolainen, överdirektör
Regionförvaltningsverket i Norra Finland

Utvärderingsuppdraget och organiseringen av arbetet

Enligt 4 § 2 mom. i lagen om regionförvaltningsverken har regionförvaltningsverken till uppgift att utvärdera tillgången till basservice i regionerna. De berörda ministerierna och ämbetsverken inom centralförvaltningen överser utvärderingen inom sina ansvarsområden.

Regionförvaltningsverkens utvärderingsobjekt för 2021 har grupperats enligt regionförvaltningsverkens kärnprocesser. Denna gång fastställdes inget gemensamt riksomfattande tema för utvärderingen. Föremålen för utvärderingen har godkänts vid mötet som regionförvaltningsverkens resultatstyrningsgrupp höll den 6 september 2021 och de har behandlats vid regionförvaltningsverkens överdirektörsmöte den 14 september 2021.

Regionförvaltningsverket i Norra Finland har koordinerat beredningen av den riksomfattande rapporten. Regionförvaltningsverken bereder områdesvisa utvärderingar som baserar sig på regionförvaltningsverkens verksamhetsområde. Utvärderingen av den regionala tillgången till basservice 2021 genomförs så att den riksomfattande analysen bereds först och de regionala utvärderingarna utifrån den. Dessa analyser kommer slutligen att kombineras i ett och samma elektroniska dokument. Den riktgivande tidpunkten för färdigställandet av bedömningen är den 31 maj 2022.

Utvärderingsobjekten för 2021 är följande:

- Erhållande av förskoleundervisning och kompletterande småbarnspedagogik
- Skoltransporter för förskola och grundläggande utbildning.
- Läget inom specialundervisningen
- Tillräcklig personal och kompetens i de allmänna biblioteken och ledningen av biblioteken
- Kulturservice
- Avgifts- och turordningspolicyns inverkan på jämlik och jämställd tillgång till idrottsanläggningar
- Tillgången till kommunalt ungdomsarbete
- Tillgången till snabba insatser inom räddningsväsendet

Den riksomfattande samordningsgruppen för utvärderingen av basservicen, som inrättats för att utveckla utvärderingen av basservicen, sammanträder regelbundet och bidrar till att utvärderingsprocessen lyckas med sin arbetsinsats. Ordförande för samordningsgruppen är Tommi Lantto (RFV i Norra Finland) och sekreterare är Olli Aulaskari (RFV i Norra Finland).

Material och metoder

Kartorna, graferna och tabellerna över verksamhetsmiljön i utvärderingen av basservicen 2021 grundar sig i huvudsak på material från 2020. Statistikcentralens och Sotkanets öppna data har använts som huvudsakliga informationskällor. I tabellerna och graferna granskas flera år för att åskådliggöra trenderna. Även andra öppna data har utnyttjats, till exempel biblioteks- och idrottsdatabaser. Temakartorna har utarbetats med funktionen Kartfönster i Paikkatietoikkuna. Datan från Sotkanet har överförts via öppet gränssnitt till Kartfönstret i Paikkatietoikkuna och bearbetats där. Graferna har skapats med hjälp av programmen Excel och Tableau. Bedömningen fokuserar på kvantitativ granskning, där man använder direkta fördelningar och korstabellering som metoder.

I analyserna av utvärderingsobjekten och bakgrundsanalyserna har man utnyttjat de nyaste öppna data som finns tillgängliga (2018–2021). Materialet som använts i utvärderingen kan delas in i avgiftsbelagda data (Statistikcentralens avgiftsbelagda material) och data som samlats in via öppna gränssnitt (t.ex. Statistikcentralen, Sotkanet, Kirjastot.fi och Liikuntapaikat.fi). Dessutom har regionförvaltningsverkens egna registeruppgifter använts i utvärderingen. I de fall där information som är viktig för bedömningen inte finns att tillgå någon annanstans har man gjort skräddarsydda elektroniska enkäter riktade till kommunerna enligt utvärderingsobjektet. På samma sätt som annat använt material är även dessa regionalt jämförbara.

Sättet att publicera utvärderingen av basservicen ändras i samband med utvärderingen av basservicen 2021 på så sätt att den produceras som en publikation av regionförvaltningsverket. En central orsak till ändringen är att tillgänglighetsauditeringen av tjänsten Patio visade att Patio inte till alla delar uppfyller tillgänglighetskraven. Under denna utvärderingsomgång har skribenternas texter förts in på i förväg bearbetade mallar, och kartor, grafer och tabeller skapats enligt tillgänglighetsanvisningarna. Det färdiga materialet lagras i strukturerna i Tiimeri. Material som producerats efter detta samlas i regionförvaltningsverkens gemensamma publikationsmall och konverteras till pdf. På webbplatsen Patio.fi skapas en egen undersida för Pepa 2021 med länkar till publikationen och meddelandena.

Utvärderingen av basservicen har också beröringspunkter med det fortsatta projektet för informationsbaserad ledning. I samband med utvärderingen testas med hjälp av ett separat pilotprojekt hur utvärderingsmaterialet kan hanteras bättre än i nuläget och utnyttjas interaktivt via publikationssidan. Som exempel på pilotprojekt används bibliotekets utvärderingsobjekt. Syftet med pilotprojektet är att i praktiken visa vilka möjligheter den nya plattformen erbjuder jämfört med den gamla plattformen.

Genomförande av förskoleundervisning och kompletterande småbarnspedagogik

Riksomfattande utvärdering

Innehåll – Genomförande av förskoleundervisning och kompletterande småbarnspedagogik

Riksomfattande utvärdering

Slutsatser och åtgärdsförslag 12
Utformning av utvärderingen 14
Inledning..... 16
Utsikter inom den närmaste framtiden..... 17
Verksamhetsmiljö 17
Sammanfattning..... 23

Slutsatser och åtgärdsförslag

Slutsatser

I utvärderingen av basservicen 2021 ombads kommunerna meddela antalet barn som deltar i förskoleundervisningen. Eventuella avvikelser i uppgifterna i Koski-informationsresursen och kommunenkäten förklaras av olika rapporteringsdagar. Med kommunenkäten kartlades situationen 31.12.2021.

Av tidsmässiga orsaker har det inte varit möjligt att med en begäran om information ur informationsresursen inom småbarnspedagogik (Varda) få information om antalet barn som deltagit i småbarnspedagogik som kompletterar förskoleundervisningen (nedan kompletterande småbarnspedagogik eller småbarnspedagogik). Denna information har begärts med en kommunenkät.

Svarsprocenten för kommunenkäten var 100. Tillförlitligheten av utvärderingen av basservicen kan påverkas av en felaktig tolkning av frågan, ett slagfel eller att frågan inte har besvarats.

I Fastlandsfinland deltog 87,3 % av barnen i förskoleundervisning som ordnades av småbarnspedagogiken och 12,7 % i förskoleundervisning som ordnades av den grundläggande utbildningen. Enligt kommunallagen beslutar kommunen hur och var tjänsterna ska ordnas. Kommunens storlek och anordnaren verkar ha påverkat var och hur förskoleundervisningen ordnades. I små kommuner ordnades förskoleundervisningen mer allmänt inom den grundläggande utbildningen.

I Fastlandsfinland deltog 79 % av barnen i förskoleundervisning i kompletterande småbarnspedagogik. Av kommunenkäten framgick att förskoleundervisning och kompletterande småbarnspedagogik ordnades och producerades på många olika sätt. Av utvärderingen framgick att förskoleundervisning och kompletterande småbarnspedagogik på andra språk ordnades av en privat serviceproducent.

Kompletterande småbarnspedagogik som avses i lagen om småbarnspedagogik producerades i daghem, familjedagvård eller skolans lokaler.

En del av kommunerna har efter förskoleundervisningen erbjudit barn morgon- och eftermiddagsverksamhet eller annan verksamhet i stället för småbarnspedagogik. Av barnen i förskoleundervisning deltog 6,4 % i sådan annan verksamhet som kompletterar förskoleundervisningen. Övrig verksamhet som kompletterar förskoleundervisningen är inte kompletterande småbarnspedagogik enligt lagen om småbarnspedagogik.

I en del kommuner (12 kommuner) har vårdnadshavarna inte informerats om den lagstadgade småbarnspedagogiken som kompletterar förskoleundervisningen. Den brokiga informationen och bristen på servicehandledning kan bidra till att familjerna inte har tillräckligt med information om den lagstadgade småbarnspedagogiken. Ur familjernas synvinkel kan arrangemangen eller tillgången till småbarnspedagogik också försämra barnets möjligheter att delta i småbarnspedagogiken. Om småbarnspedagogik inte erbjuds i omedelbar närhet av skolornas förskoleundervisning, väljer vårdnadshavarna klubbverksamhet som är lättare att nå än småbarnspedagogik. Kommunerna

kan inte agera i strid med principen om ändamålsbundenhet och hänvisa barn som deltar i förskoleundervisning till skolornas klubbverksamhet som kompletterar förskoleundervisningen, trots att barnen skulle ha rätt till småbarnspedagogik. Lagstiftarens syfte har varit att trygga barnets rätt till småbarnspedagogik på daghem eller familjedaghem tills läroplikten börjar. Småbarnspedagogik kan också ordnas i skolans lokaler.

Syftet med utvärderingen av basservicen var att utreda genomförandet av en enhetlig dag för barn i förskoleåldern. Ur barnets synvinkel har den instans som ordnar förskoleundervisning och kompletterande småbarnspedagogik ingen betydelse. Det återstår att fundera på hur mycket betydelse det har för barnet om förskoleundervisningen och den kompletterande småbarnspedagogiken ordnas på olika ställen och om personalen byts ut under dagen.

Enligt de erhållna resultaten flyttas 2,6 % av barnen inom den kompletterande småbarnspedagogiken till en annan plats under dagen. Skiftesvårdsarrangemangen kan bidra till att barnet måste byta plats under dagen. I kommunerna har skiftomsorgen ofta koncentrerats till vissa daghem.

I 59,9 % av den finskspråkiga verksamheten inom förskoleundervisningen och den kompletterande småbarnspedagogiken arbetade samma personal hela dagen. I den svenskspråkiga verksamheten var motsvarande andel 57,4 % och i verksamheten på andra språk 41,4 %.

En del av kommunerna begränsade deltagandet i förskoleundervisningen för barn som deltog i skiftomsorg, särskilt om barnet behövde skiftomsorg på veckoslut. Man bör reflektera över på vilka grunder kommunerna begränsar barnens lagstadgade rätt till förskoleundervisning och hur barn i skiftomsorg då ska få 700 timmar förskoleundervisning.

Åtgärdsförslag

Regionförvaltningsverken ger kommunerna anvisningar om hur den kompletterande småbarnspedagogiken ska ordnas i enlighet med lagen. Anvisningarna kan till exempel bestå av utbildning om bestämmelserna i lagen om småbarnspedagogik och lagen om grundläggande utbildning.

Enligt regionförvaltningsverken ligger det i barnets intresse att barn i förskoleundervisning får kompletterande småbarnspedagogik enligt lagen om småbarnspedagogik även i skolans lokaler i stället för klubbverksamhet.

Barnet ska få en så enhetlig dag som möjligt i förskoleundervisningen och småbarnspedagogiken. En enhetlig dag omfattar så bestående interaktionsförhållanden och verksamhetsställen som möjligt. Regionförvaltningsverken föreslår att man utreder hur verksamheten under lagen om småbarnspedagogik och lagen om grundläggande utbildning påverkar förverkligandet av en enhetlig dag för barnet.

Ordnandet av förskoleundervisning i skiftomsorg behöver definieras närmare i lagen. Utifrån de öppna svaren i kommunenkäten ger regionförvaltningsverken anvisningar till kommunerna om hur förskoleundervisningen och den kompletterande småbarnspe-

dagogiken ska ordnas på ett lagenligt sätt inom skiftomsorgen.
Kommunerna ska informera vårdnadshavarna om barnets rätt att delta i kompletterande småbarnspedagogik enligt lagen om småbarnspedagogik.

Utformning av utvärderingen

Kriterier	Utvärderingsfrågor	Indikatorer	Servicemål / god service-nivå	Informa-tionskällor
Bakgrundsfrågor	Kommunens/stadens namn			Kommunen-kät
	Kommunens/stadens invånarantal	Invånarantal		
	Kommunens/stadens officiella språk			
Antal barn som deltar i förskole-undervisning och kompletterande småbarnspedagogik	Antal barn i förskoleundervisning (6-åringar, barn i s.k. vanlig ettårig förskoleundervisning)	Antal barn		Koski/kom-munenkät
	Antal barn i kompletterande småbarns-pedagogik	Antal barn		Kommunen-kät
	Hur många barn i kompletterande små-barnspedagogik behöver skiftesvård?	Antal barn		Kommunen-kät
Ordnande av försko-leundervisning	Hur många barn finns det i er kommun	Antal barn		Kommunen-kät
	i förskoleundervisning som ordnas av småbarnspedagogiken			
	i förskoleundervisning som ordnas av den grundläggande utbildningen			
Form för anordnande av förskoleundervis-ning	Hur många barn i er kommun deltar i följande former av förskoleundervisning	Antal barn		Kommunen-kät
	förskoleundervisning på daghem			
	förskoleundervisning i skolan			
	annan förskoleundervisning			
		Om det är fråga om annan förskoleundervis-ning, beskriv förskoleun-dervisningen		
Ordnande av kom-pletterande små-barnspedagogik	Hur många barn i förskoleåldern deltar i någon verksamhetsform inom den kompletterande småbarnspedagogiken i er kommun:	Antal barn		Kommunen-kät
	småbarnspedagogik på daghem			
	småbarnspedagogik i familjedagvård			

Kriterier	Utvärderingsfrågor	Indikatorer	Servicemål / god service-nivå	Informa-tionskällor
Ordnande av annan verksamhet som kompletterar förskoleundervisningen	Hur många barn i förskoleåldern deltar i annan verksamhet som kompletterar förskoleundervisningen i er kommun	Beskriv verksamhetsformerna		Kommunenkät
Samarbete med vårdnadshavarna	Har er kommun erbjudit vårdnadshavarna möjlighet att välja kompletterande småbarnspedagogik som genomförs på ett verksamhetsställe inom småbarnspedagogiken?	ja/nej		Kommunenkät
		Om du svarade nej, motivera		
	Hur vårdnadshavarna informeras om kompletterande småbarnspedagogik	flerval + fritt fält		
Barnets enhetliga dag	Ordnas kompletterande småbarnspedagogik fysiskt på samma plats som förskoleundervisningen?	Ja/delvis/nej	Barnets enhetliga dag	Kommunenkät
		Om du svarade delvis eller nej, beskriv i fältet för tilläggsuppgifter hur den kompletterande småbarnspedagogiken har ordnats		
		+ Öppet fält (Tilläggsuppgifter)		
	Har småbarnspedagogiken som kompletterar förskoleundervisningen samma personal som barnets förskoleundervisningsgrupp?	Ja/nej, beskriv personalarrangemangen i fältet för tilläggsuppgifter	Barnets enhetliga dag	Kommunenkät
		+ Öppet fält (Tilläggsuppgifter)		
Förskoleundervisning och kompletterande småbarnspedagogik för barn som behöver skiftesvård	Ordnande av skiftesvård för barn i förskoleundervisning	Öppet fält: Hur ordnas undervisningen? Organisationsformer?	Barnets enhetliga dag	
	Ordnas förskoleundervisning i skiftesvård	Ja/nej	Barnets enhetliga dag	Kommunenkät

Inledning

Enligt 4 § 2 mom. i lagen om regionförvaltningsverken (896/2009) har regionförvaltningsverken till uppgift att utvärdera basservicen i regionerna. För 2021 utvärderades genomförandet av förskoleundervisning och kompletterande småbarnspedagogik med tanke på barnets enhetliga dag. I utvärderingen uteslöts 5-åriga barn som deltar i det tvååriga försöket med förskoleundervisning, eftersom undervisnings- och kulturministeriet genomför en egen undersökning om genomförandet av den tvååriga förskoleundervisningen. I utvärderingen av basservicen ombads kommunerna lämna uppgifter separat om ordnandet och genomförandet av förskoleundervisning och kompletterande småbarnspedagogik på finska, svenska och andra språk. I verksamheten på andra språk ingår förutom verksamhet på samiska även bland annat verksamhet på engelska, tyska och franska.

Enligt 4 § i lagen om grundläggande utbildning (628/1998) ska kommunen ordna avgiftsfri förskoleundervisning för barn året innan läroplikten uppkommer. Grunderna för förskoleundervisningens läroplan fastställer hur förskoleundervisningen ska genomföras. Vårdnadshavaren ska se till att barnet deltar i förskoleundervisning eller annan verksamhet som uppfyller målen för förskoleundervisningen. Förskoleundervisning kan ordnas av kommunens småbarnspedagogik eller den grundläggande utbildningen. Platsen kan oberoende av anordnaren vara skolan, daghemmet eller en annan lämplig plats.

Enligt 12 § i lagen om småbarnspedagogik (540/2018) har barnet rätt att utöver förskoleundervisning delta i kompletterande småbarnspedagogik på daghem eller i familjedagvård. Småbarnspedagogik som ordnas i skolans lokaler betraktas som daghemsverksamhet. Många undersökningar och internationella jämförelser har visat att kvalitativ småbarnspedagogik har en positiv inverkan på barnens senare skolväg och framgång i studierna samt på hur de klarar sig i samhället. Undersökningar om effekterna framhäver dock att endast småbarnspedagogik av hög kvalitet ger positiva effekter (bl.a. Melhuish med flera 2015). Lika rätt till småbarnspedagogik kan betraktas som en delfaktor i kvaliteten.

Morgon- och eftermiddagsverksamhet enligt 48 b § i lagen om grundläggande utbildning (628/1998) är avsedd för elever i första och andra årskursen. Morgon- och eftermiddagsverksamhet för skolelever är inte det som avses med kompletterande småbarnspedagogik i lagen om småbarnspedagogik. Det finns betydande skillnader i klubbverksamhet och kompletterande småbarnspedagogik. Kompletterande småbarnspedagogik regleras av lagen om småbarnspedagogik och grunderna för planen för småbarnspedagogik. I lagen om småbarnspedagogik föreskrivs bland annat om personalens behörighet, personaldimensioneringen, gruppstorleken, säkerheten och målen för småbarnspedagogiken. Inom småbarnspedagogiken utarbetas en individuell plan för småbarnspedagogiken för varje barn. Däremot finns det inga bestämmelser om klubbverksamhet som kompletterar förskoleundervisningen i lagen. Dessutom avviker kompletterande småbarnspedagogik från klubbverksamhet bland annat i fråga om klientavgifter och måltider för barn.

Utsikter inom den närmaste framtiden

Enligt befolkningsprognosen kommer antalet barn att minska under de kommande åren. Samtidigt har barnens deltagande i förskoleundervisningen och småbarnspedagogiken ökat.

Det tvåårigа försöket med förskoleundervisning pågår fortfarande och det finns ännu inga uppgifter om resultaten. Det är ännu inte möjligt att bedöma hur tvåårig förskoleundervisning skulle påverka antalet barn som deltar i kompletterande småbarnspedagogik. Eventuell tvåårig förskoleundervisning kan minska antalet barn som deltar i privat småbarnspedagogik om förskoleundervisningen produceras huvudsakligen inom den kommunala småbarnspedagogiken eller den grundläggande utbildningen. Kommunerna ansvarar för ordnandet av förskoleundervisning.

Ordnande av kompletterande småbarnspedagogik för den tvåårigа förskoleundervisningen kan bli problematiskt. Placering av 4–5-åriga barn i morgon- och eftermiddagsverksamhet för elever i årskurs 1–2 är inte förenligt med lagen om småbarnspedagogik.

Verksamhetsmiljö

Invånarantalet i Finland har ökat med cirka 8 000 personer per år under 2018–2020. I slutet av 2020 var landets exakta folkmängd 5 533 793. Den måttliga befolkningstillväxten på riksnivå har skett i området för Regionförvaltningsverket i Södra Finland, Västra och Inre Finland samt i mindre utsträckning i Norra Finland. I de övriga regionförvaltningsverkens område har befolkningsmängderna minskat: mest i området för Regionförvaltningsverket i Östra Finland med cirka 8 000 personer (figur 2.4.1.).

Figur 2.4.1. Befolkningen totalt 2018–2020

	RFV Södra Finland	RFV Östra Finland	RFV Lappland	RFV Sydvästra Finland	RFV Västra och Inre Finland	RFV Norra Finland	Hela landet
2018	2 345 161	552 457	178 522	697 206	1 229 562	485 222	5 517 919
2019	2 359 178	547 782	177 161	696 093	1 230 058	485 136	5 525 292
2020	2 368 759	544 504	176 665	696 819	1 231 423	485 494	5 533 793

Källa: Statistikcentralen

Det dör fler människor än det föds barn i Finland. Denna trend leder på längre sikt till att befolkningen åldras. Födelseöverskottet 2018–2020, dvs. skillnaden mellan antalet födda och antalet avlidna, har varit trendmässigt negativt. År 2018 var skillnaden nästan 7 000 personer och år 2020 drygt 9 000 personer. Endast inom området för Regionförvaltningsverket i Norra Finland har födelseöverskottet varit något positivt under granskningsperioden. Utvecklingen har varit mest negativ i området för Regionförvaltningsverket i Östra Finland, där den negativa skillnaden på årsnivå har varit över 3 000 personer (figur 2.4.2.).

Figur 2.4.2. Födelseöverskott 2018–2020

	RFV Södra Finland	RFV Östra Finland	RFV Lappland	RFV Sydvästra Finland	RFV Västra och Inre Finland	RFV Norra Finland	Hela landet
2018	422	-3 042	-771	-2 153	-1 591	177	-6 950
2019	-245	-3 282	-736	-2 413	-1 713	52	-8 336
2020	-752	-3 310	-704	-2 200	-2 096	67	-9 025

Källa: Statistikcentralen

När man känner till förändringen i folkmängden och födelseöverskottet kan man gestalta flyttningsrörelsens betydelse för regionernas befolknings- och åldersstruktur. Flyttningsrörelsen är till sin karaktär selektiv. Den grundar sig ofta på arbete och studier. Dessa åldersrelaterade faktorer påverkar också befolkningens förnyelsepotential både i ursprungs- och inflyttningsområdena. Att den stora andelen barn under skolåldern och den positiva naturliga befolkningstillväxten finns i samma områden, visar på allmän nivå på en förändring i regionstrukturen.

Befolkningens åldrande, särskilt i utvecklingsländer, och befolkningskoncentrationen är universella fenomen som har många olika samhälleliga och socioekonomiska orsaker bakom sig. Dessa fenomen och deras bakgrund är välkända, men det är inte lätt att ingripa i de regionala konsekvenserna. På en allmän nivå kommer befolkningens åldrande och koncentration sannolikt att fortsätta i Finland på samma sätt som i Norden och övriga Europa. Oförutsedda händelser, såsom krig, påverkar dock mycket snabbt befolknings- och åldersstrukturen i olika regioner i form av migrations- eller flyktingströmmar.

Förskoleundervisningen är avgiftsfri undervisning som barnen får året före läroplikten. Småbarnspedagogik, förskoleundervisning och grundläggande utbildning utgör en konsekvent helhet för barnets utveckling och inlärning samt en grund för livslångt lärande (https://www.oph.fi/sv). Antalet barn under skolåldern (0–6 år) har minskat med över 25 000 personer under 2018–2020. Den sjunkande trenden råder inom området för varje regionförvaltningsverk. De största procentuella förändringarna har skett i området för Regionförvaltningsverket i Östra Finland och Norra Finland, -8,8 %. Inom området för Regionförvaltningsverket i Södra Finland var motsvarande siffra -4,9 % (figur 2.4.3.).

Figur 2.4.3. Antalet 0–6-åringar 2018–2020

	RFV Södra Finland	RFV Östra Finland	RFV Lappland	RFV Sydvästra Finland	RFV Västra och Inre Finland	RFV Norra Finland	Hela landet
2018	167 212	33 605	11 486	45 601	89 334	39 446	388 932
2019	162 930	32 006	11 040	43 957	85 581	37 361	375 079
2020	158 877	30 641	10 622	42 624	82 441	35 970	363 351

Källa: Statistikcentralen

Andelen barn i ålder 1–6 år som deltar i småbarnspedagogik som bekostas av kommunen har ökat under 2018–2020. År 2020 var andelen 63,9 %, vilket är nästan 2,9 %-enheter mer än 2018. Skillnaderna i deltagandet mellan regionförvaltningsverken är betydande. År 2020 var andelen i området för Regionförvaltningsverket i Södra Finland 65,8 % och i området för Regionförvaltningsverket i Norra Finland 55,9 % (skillnad 10 %-enheter) (figur 2.4.4.).

Figur 2.4.4. Deltagare i kommunal småbarnspedagogik 2018–2020

	RFV Södra Finland	RFV Östra Finland	RFV Lappland	RFV Sydvästra Finland	RFV Västra och Inre Finland	RFV Norra Finland	Hela landet
2018	63,5	61,2	60,6	61,2	62,2	51,7	61,5
2019	65,8	63,9	63,1	64,1	62,9	52,4	63,4
2020	65,8	63,3	63	63,8	64	55,9	63,9

Källa: Statistikcentralen

Antalet förskoleelever har minskat med nästan 3 200 elever under 2018–2020. År 2020 fick nästan 58 300 elever förskoleundervisning. Antalet förskoleelever har minskat i alla landskap med undantag av Kajanaland. De största minskningarna i elevantalet har skett i Birkaland (-564) och Nyland (-480) (tabell 2.4.1.).

Tabell 2.4.1. Elever i förskoleundervisning som ges i samband med grundläggande utbildning och småbarnspedagogik 2018–2020

Elever i förskoleundervisning landskapsvis	2018	2019	2020
Nyland	18 705	18 588	18 225
Egentliga Finland	4 998	4 905	4 782
Satakunta	2 208	2 202	2 151
Egentliga Tavastland	1 779	1 770	1 740
Birkaland	6 087	5 775	5 523
Päijänne-Tavastland	2 106	1 968	1 920
Kymmenedalen	1 617	1 554	1 467
Södra Karelen	1 227	1 176	1 155
Södra Savolax	1 227	1 176	1 155
Norra Savolax	2 676	2 607	2 430
Norra Karelen	1 740	1 590	1 506
Mellersta Finland	3 108	3 048	3 036
Södra Österbotten	2 376	2 202	2 163
Österbotten	2 193	2 067	2 118
Mellersta Österbotten	954	954	945
Norra Österbotten	5 805	5 457	5 466
Kajanaland	720	711	726
Lappland	1 908	1 911	1 773
Totalt	61 434	59 652	58 278

Källa: Vipunen

Basservicen i de tvåspråkiga kommunerna i tabell 2.4.2. utvärderas som en helhet på svenska. Utvärderingen av detta område genomförs i tre utvärderingsobjekt:

- Erhållande av förskoleundervisning och kompletterande småbarnspedagogik
- Transportarrangemang för förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen enligt 32 § i lagen om grundläggande utbildning
- Läget inom specialundervisningen

Man kan bekanta sig närmare med beskrivningarna av verksamhetsmiljön i SveF-området i de regionförvaltningsverks utvärderingsrapporter som omfattar landskapen Kymmenedalen, Österbotten, Norra Österbotten, Nyland och Egentliga Finland. Området omfattar sammanlagt 33 kommuner.

Tabell 2.4.2. Tvåspråkiga kommuner i Finland

LANDSKAP	KOMMUN		Majoritetsspråk
KYMMENEDALEN	Pyttis	Pyhtää	Finska
ÖSTERBOTTEN	Kaskö	Kaskinen	Finska
ÖSTERBOTTEN	Korsnäs	Korsnäs	Svenska
ÖSTERBOTTEN	Kristinestad	Kristiinankau-punki	Svenska
ÖSTERBOTTEN	Kronoby	Kruunupyy	Svenska
ÖSTERBOTTEN	Larsmo	Luoto	Svenska
ÖSTERBOTTEN	Malax	Maalahti	Svenska
ÖSTERBOTTEN	Korsholm	Mustasaari	Svenska
ÖSTERBOTTEN	Närpes	Närpiö	Svenska
ÖSTERBOTTEN	Pedersöre	Pedersören kun-ta	Svenska
ÖSTERBOTTEN	Jakobstad	Pietarsaari	Svenska
ÖSTERBOTTEN	Nykarleby	Uusikaarlepyy	Svenska
ÖSTERBOTTEN	Vasa	Vaasa	Finska
ÖSTERBOTTEN	Vörå	Vöyri	Svenska
NORRA ÖSTERBOTTEN	Karleby	Kokkola/Karleby	Finska
NYLAND	Esbo	Espoo/Esbo	Finska
NYLAND	Hangö	Hanko/Hangö	Finska
NYLAND	Helsingfors	Helsinki	Finska
NYLAND	Ingå	Inkoo	Svenska
NYLAND	Grankulla	Kauniainen	Finska
NYLAND	Kyrkslätt	Kirkkonummi	Finska
NYLAND	Lappträsk	Lapinjärvi	Finska
NYLAND	Lojo	Lohja	Finska
NYLAND	Lovisa	Loviisa	Finska
NYLAND	Mörskom	Myrskylä	Finska
NYLAND	Borgå	Porvoo	Finska
NYLAND	Raseborg	Raasepori	Svenska
NYLAND	Sibbo	Sipoo	Finska
NYLAND	Sjundeå	Siuntio	Finska
NYLAND	Vanda	Vantaa	Finska
EGENTLIGA FINLAND	Kimitoön	Kemiönsaari	Svenska
EGENTLIGA FINLAND	Pargas	Parainen	Svenska
EGENTLIGA FINLAND	Åbo	Turku	Finska

Källa: Finlex.fi

Förskoleundervisning kan ordnas av småbarnspedagogiken eller den grundläggande utbildningen. Förskoleundervisning kan produceras i kommunala eller privata daghem eller skolor.

Barnet har rätt att delta i kompletterande småbarnspedagogik som kan produceras på daghem, i familjedagvård eller i skolans lokaler. Vid behov ska även skiftomsorg ordnas för barn i förskoleundervisning. Vårdnadshavarna kan efter eget övervägande också välja klubbverksamhet för sina barn på morgon- och eftermiddagarna, vilket inte är verksamhet enligt lagen om småbarnspedagogik.

Det finns nio kommuner i Fastlandsfinland med över 100 000 invånare och 12 kommuner med 50 000–100 000 invånare. Barnen i dessa 21 kommuner (7,1 % av alla kommuner) utgjorde 52,1 % av alla barn som deltog i förskoleundervisning.

Det finns 76 kommuner med 10 000–50 000 invånare (25,8 % av alla kommuner), som hade 31,9 % förskoleelever.

Det finns 197 kommuner med färre än 10 000 invånare (67,2 % av alla kommuner), där 16,0 % av alla barn som deltog i förskoleundervisningen var förskolebarn.

I tabell 2.4.3. visas kommunstorlekarna och det procentuella antalet barn som deltar i förskoleundervisningen enligt kommunstorleken.

Tabell 2.4.3. Kommunernas invånarantal, antal kommuner och procentandel barn som deltar i förskoleundervisningen

Kommunens invånarantal	Antal kommuner	Procentandel av alla barn som deltar i förskoleundervisningen i Fastlandsfinland
under 5 000	125 kommuner	5,6 %
5000–10000	72 kommuner	10,4 %
10001–20000	41 kommuner	11,7 %
20001–50000	35 kommuner	20,2 %
50001–100000	12 kommuner	13,6 %
över 100 000	9 kommuner	38,5 %

Sammanfattning

Det finns 293 kommuner i Fastlandsfinland. Alla kommuner besvarade enkäten om utvärderingen av basservicen 2021, så svarsprocenten var 100. Med kommunenkäten utreddes situationen 31.12.2021. Två kommuner gav separata svar om den finsk- och svenskspråkiga småbarnspedagogiken, dvs. sammanlagt 295 svar inkom.

Kommunerna i Fastlandsfinland meddelade att sammanlagt 57 050 barn deltog i för-

skoleundervisningen 31.12.2021. Av barnen deltog 91,6 % i den finskspråkiga förskoleundervisningen, 6,2 % i den svenspråkiga förskoleundervisningen och 1,2 % i förskoleundervisning på annat språk.

I förskoleundervisning som ordnades av småbarnspedagogiken deltog 87,3 % av barnen och i förskoleundervisning som ordnades av den grundläggande utbildningen 12,7 % av barnen.

I Fastlandsfinland var platsen för småbarnspedagogiken i 78,7 % av fallen daghem och i 20,2 % skolor. De återstående 1,2 % bestod av barn i hemundervisning och dem som inte har antecknats någonstans.

Kommunerna i Fastlandsfinland uppgav 45 098 som antalet barn som deltar i kompletterande småbarnspedagogik. Av barnen i förskoleundervisning deltog 83,5 % i kompletterande småbarnspedagogik. I övrig verksamhet som kompletterar förskoleundervisningen deltog 3 631 barn, dvs. 6,4 % av alla barn i förskoleundervisning. Av barnen i förskoleundervisning deltog sammanlagt 8 321 barn, dvs. 10,2 % av barnen, varken i småbarnspedagogik eller någon annan verksamhet som kompletterar förskoleundervisningen.

Av kommunerna ordnade 36,9 % förskoleundervisning i skiftomsorg. Ordnandet av förskoleundervisning i skiftomsorg var brokigt och varierade mellan kommunerna.

Kompletterande småbarnspedagogik ordnades för 97,4 % av förskoleeleverna på samma plats som förskoleundervisningen. Av förskoleeleverna flyttade 2,6 % däremot till en annan plats för kompletterande småbarnspedagogik.

I 59,9 % av den finskspråkiga verksamheten inom förskoleundervisningen och den kompletterande småbarnspedagogiken arbetade samma personal hela dagen. I den svenskspråkiga verksamheten var motsvarande andel 57,4 % och i verksamheten på andra språk 41,4 %.

Av kommunerna hade 95,6 % erbjudit vårdnadshavarna möjlighet att välja en plats för sitt barn i den kompletterande småbarnspedagogiken. Tolv kommuner hade inte erbjudit möjlighet till kompletterande småbarnspedagogik.

Vårdnadshavarna hade informerats om den kompletterande småbarnspedagogiken bland annat per e-post, brev, i servicehandledningen, vid informationsmöten, via medier, kommunen och det elektroniska ärendehanteringssystemet.

Förverkligandet av förskoleundervisningen och den kompletterande småbarnspedagogiken

Svenska enheten för bildningsväsendet

Innehåll – Förverkligandet av förskoleundervisningen och den kompletterande småbarnspedagogiken kompletterande småbarnspedagogik

Svenska enheten för bildningsväsendet

Slutsatser och åtgärdsförslag 27
Verksamhetsmiljön 28
Sammanfattning..... 30
Hur många barn är i förskoleundervisning i er kommun?..... 31
På vilket sätt ordnas förskoleundervisningen i er kommun? 32
Hur många barn deltar i kompletterande småbarnspedagogik i er kommun?..... 34
Hur många barn i förskoleålder deltar i annan kompletterande verksamhet i er kommun? 35
Har alla vårdnadshavare till barn i förskoleåldern erbjudits möjlighet att välja kompletterande småbarnspedagogik som följer lagen om småbarnspedagogik?..... 35
Ordnas den kompletterande småbarnspedagogiken på samma plats som förskoleundervisningen? 36
Arbetar samma personal inom den kompletterande småbarnspedagogiken och förskoleundervisningen? 36
Hur genomförs förskoleundervisningen för barn i skiftesvård?..... 37
Hur informerar man vårdnadshavarna om kompletterande småbarnspedagogik? 37
Utvärderingsgrupp..... 38
Källor 39
Figurer och tabeller..... 39

Slutsatser och åtgärdsförslag

Slutsatser

Enligt svaren i kommunenkäten var den förvaltningsmässiga anordnaren av förskoleundervisning till 80,7 % småbarnspedagogiken och till 19,3 % grundläggande utbildning. Detta skiljer sig från andelarna i hela landet. I de tvåspråkiga kommunerna ordnas en högre andel av förskoleundervisningen av den grundläggande utbildningen än i landet i medeltal (19,3 % i de tvåspråkiga kommunerna/ 12,7 % i hela landet).

Regionalt fanns de svenskspråkiga förskolebarnen främst på 3 områden: Nyland (1726 barn), Egentliga Finland (312 barn) och den österbottniska kusten (1367 barn). I de övriga områdena fanns sammanlagt 110 svenspråkiga förskolebarn.

De svenskspråkiga förskolebarnen bodde i tre olika slags kommuner: officiellt tvåspråkiga, språköar och kranskommuner. I de officiellt tvåspråkiga kommunerna bodde 93,8 % av alla svenskspråkiga barn, på språköarna 5,8 % av barnen och i kranskommuner 0,4 % (13 barn). I de tvåspråkiga kommunerna och på språköarna hade barnen möjlighet att delta i svenskspråkig förskola och kompletterande småbarnspedagogik. I kranskommunerna fanns inte servicen och barnen gick i förskola i närliggande kommun. I hälften av kranskommunerna informerades vårdnadshavare inte om möjligheten till kompletterande småbarnspedagogik på svenska.

Den svenskspråkiga förskoleundervisningen ordnades i huvudsak på samma sätt som i landet över lag. Den kommunala verksamheten var i majoritet. Det fanns små skillnader i andelen privat verksamhet. På svenskt håll stod privata daghem för 6,1 % av förskoleverksamheten, medan den nationella siffran var 8,4 %. Däremot är andelen förskolebarn i privata skolor högre på svenska (2,1 % mot 0,7%). Den högre andelen i privata svenskspråkiga skolor förklaras av de tre privata skolorna i Tammerfors, Björneborg och Uleåborg.

Av de svenskspråkiga förskolebarnen deltog 75,7 %, alltså 2663 barn, i den kompletterande småbarnspedagogiken. Den nationella siffran var 79,1 %. Kompletterande småbarnspedagogik ordnades på svenska i 48 kommuner.

Av de svenskspråkiga barnen deltar 164 barn (6,2 %) i annan kompletterande verksamhet. Nationellt är det 7,5 % av barnen som deltar i liknande verksamhet. Alla kommuner med svenskspråkiga förskolebarn angav att de erbjudit vårdnadshavarna möjlighet att välja kompletterande småbarnspedagogik.

För att få information om barnets enhetliga dag ställdes i enkäten frågor om byte av plats och personal under dagen. Bara 2 % av barnen i svenskspråkig kompletterande småbarnspedagogik förflyttades till annat ställe efter förskolan. Det handlade om 52 barn. Däremot var det allmännare att personalen byttes. I fem kommuner (10,4 % av kommunerna) byttes personalen helt då barnen övergick från förskola till kompletterande småbarnspedagogik. Det var 35 barn i kompletterande småbarnspedagogik och 49 i annan verksamhet i dessa kommuner. I en femtedel av kommunerna byttes personalen delvis. Detta berörde 271 barn. I kommuner där den grundläggande utbildningen var anordnare byttes i 81,3 % av kommunerna personalen helt eller delvis.

Då småbarnspedagogiken var anordnare byttes personalen helt eller delvis i 6,25 % av kommunerna. För det mesta var alltså barnets dag enhetlig trots övergång från förskoleverksamhet till kompletterande småbarnspedagogik eller annan verksamhet.

Åtgärdsförslag

6,2 % av de svenspråkiga barnen deltog i annan kompletterande verksamhet än småbarnspedagogik. Regionförvaltningsverket ger därför kommunerna vägledning om hur småbarnspedagogik som kompletterar förskoleundervisningen ska ordnas lagenligt. Vägledningen kan till exempel bestå av fortbildningar om lagen om småbarnspedagogik och lagen om grundläggande utbildning.

Målet är en så enhetlig dag för barnet som möjligt, vilket innefattar så varaktiga relationer som möjligt och verksamhet på ett ställe. Regionförvaltningsverket föreslår att man utreder hur den nuvarande verksamheten, som lyder under två lagar, påverkar tillgodoseendet av en enhetlig dag för barnet.

På svenska fungerar den grundläggande undervisningen i högre grad (19,3 %) som anordnade av förskola än nationellt (12,7 %). Regionförvaltningsverket anser att det skulle vara värdefullt att utvärdera ifall anordnaren av småbarnspedagogik påverkar barnens utveckling och lärande för att säkerställa utbildningsmässig jämlikhet.

Verksamhetsmiljön

I denna del av basserviceutvärderingen utreds för verksamhet ordnad på svenska i hela landet. I hela landet finns 33 tvåspråkiga kommuner (Statsrådets förordning om kommunernas språkliga status åren 2013–2022, 2012) och i 32 av dem ordnas förskola och kompletterande småbarnspedagogik på svenska. Mörskom är en tvåspråkig kommun, men där ordnas förskola endast på finska. Av dessa tvåspråkiga kommuner har fem sen skild förvaltning för det svenspråkiga bildningsväsendet. Helsingfors, Esbo, Vanda, Kyrkslätt och Åbo har en egen förvaltning på svenska. (Tabell 2.4.7.1.)

Tabell 2.4.7.1. De tvåspråkiga kommunerna i Finland fördelade på landskap.

Nyland	Egentliga Finland	Österbotten	Kymmenedalen
Borgå	Kimitoön	Jakobstad	Pyttis
Esbo*	Pargas	Karleby	
Grankulla	Åbo*	Kaskö	
Hangö		Korsholm	
Helsingfors*		Korsnäs	
Ingå		Kristinestad	
Kyrkslätt*		Kronoby	
Lappträsk		Larsmo	
Lojo		Malax	

Nyland	Egentliga Finland	Österbotten	Kymmenedalen
Lovisa		Närpes	
Mörskom**		Nykarleby	
Raseborg		Pedersöre	
Sibbo		Vasa	
Sjundeå		Vörå	
Vanda*			

*= kommuner med skild svenskspråkig förvaltning inom förskola och småbarnspedagogik. **= Ingen svenskspråkig verksamhet för tillfället.

Figur 2.4.7.1. Antal tvåspråkiga kommuner och språköar fördelade enligt kommunens befolkningsmängd

Förutom de tvåspråkiga kommunerna ordnas förskola och kompletterande småbarns-pedagogik i 25 kommuner. Av dessa kommuner är 16 så kallade språköar. Språköar är svenskspråkiga gemenskaper med både historisk kontinuitet och språklig infrastruktur med grundläggande utbildning på en finskspråkig ort (Kingelin-Orrenmaa, 2019). Till språköarna räknas följande kommuner: Björneborg, Hyvinge, Jyväskylä, Kervo, Kotka,

Kouvola, Lahtis, Nurmijärvi, S:t Karins, Salo, Tammerfors, Tavastehus, Tusby, Uleåborg och Vihtis. Träskända är ett specialfall, för där finns ett svenskspråkigt daghem, men ingen skola. Barnen från Träskända fortsätter sin skolstig i närliggande kommuner.

Förutom de tvåspråkiga kommunerna finns det 9 kommuner, där det finns enstaka elever som deltar i förskola eller kompletterande småbarnspedagogik på svenska. Dessa kallas i fortsättningen kranskommuner. Dessa är: Kempele, Lempäälä, Lundo, Mäntsälä, Reso, Rusko, Torneå, Ulvsby och Ylöjärvi. De avgränsar alla till en kommun med svenskspråkig förskola, där kommunerna köper plats.

De tvåspråkiga kommunerna varierar i storlek mätt med befolkningsmängd. Tre kommuner har under 5000 invånare, 12 kommuners invånarantal är mellan 5001-10000, sex kommuner har mellan 10 001 och 20 000 invånare. Fem kommuner har över 20 001 invånare men under 50 000. Över 50001, men under 100 000 invånare finns i två kommuner. Fyra av de svenskspråkiga kommunerna har över 100 000 invånare. Alla språköar har minst 20 001 invånare. I kategorin 20001-50000 finns sju kommuner, mellan 50 001 och 100000 invånare har fem språköar och 4 språköar har över 100000 invånare. (Figur 2.4.7.1.)

Sammanfattning

I denna rapport granskas genomförandet av förskoleundervisning och kompletterande småbarnspedagogik på basen av information från en enkät som kommunerna besvarat. Då kommunerna svarade gav de uppgifter enligt situationen 31.12.2021. Materialet samlades in i januari-februari 2022.

I denna del av rapporten redogörs för genomförandet av förskoleundervisning och kompletterande småbarnspedagogik för den svenskspråkiga befolkningens del.

Totat 3517 barn deltog i svenskspråkig förskoleundervisning den 31.12.2021. Antalet förskolebarn per kommun varierade mellan 1-542. Förskoleundervisningen ordnades till 80,7 % av småbarnspedagogiken. Grundläggande utbildning ordnade 19,3 % av förskoleundervisningen. Förskoleundervisning gavs i kommunala daghem (69,2 %), kommunala skolor (22,2 %), privata daghem (6,1 %) och privata skolor 2,1 %).

Sammanlagt 2663 svenskspråkiga barn deltog i kompletterande småbarnspedagogik. Detta var 75,7 % av alla svenskspråkiga förskolebarn. 6,7 % av förskolebarnen tog del av den kompletterande verksamheten på privat daghem. Sammanlagt 176 förskolebarn (6,2 %) i Fastlandsfinland tog del av annan verksamhet än kompletterande småbarnspedagogik.

I fråga om kontinuiteten i barnens dag visade det sig att 98,0 % av barnen deltog i kompletterande småbarnspedagogik på samma plats där de får förskoleundervisning. Personalen byttes inte i 68,8 % av kommunerna och den byttes delvis i 20,8 % av kommunerna. I fem kommuner (10,4 %) byttes personalen. I dessa kommuner deltog 35 barn i kompletterande småbarnspedagogik och 49 i annan verksamhet.

I alla 57 kommuner hade vårdnadshavare erbjudits möjlighet att välja kompletterande småbarnspedagogik som följer lagen om småbarnspedagogik. I de flesta kommuner

hade man informerat om möjligheten på ett mångsidigt sätt. Fyra kommuner informerade inte om möjligheten till svenskspråkig kompletterande småbarnspedagogik. I dessa kommuner fanns sammanlagt 20 barn i svenskspråkig förskola.

Hur många barn är i förskoleundervisning i er kommun?

Enligt kommunenkäten deltog totalt 3517 barn i svenskspråkig förskoleundervisning 31.12.2021 i Fastlandsfinland. Av dessa barn var 3299 (93,8 %) bosatta i tvåspråkiga kommuner, 205 (5,8 %) på språköar och 13 (0,3 %) i kranskommuner.

Antalet barn i svenskspråkig förskola per kommun varierar från 1-542 barn. När man granskar tvåspråkiga kommuner och språköar finns det 11 kommuner med under 1-10 barn i förskola, sju kommuner med 11-20 barn i förskola, nio kommuner med 21-50 barn i förskola, 10 kommuner med 51-100 barn i förskola, nio kommuner med 101-300 barn i förskola och två kommuner med över 300 barn i förskola. (Tabell 2.6.7.1.).

Tabell 2.6.7.1. Kommunens invånarantal och antal svenskspråkiga barn i förskola (tvåspråkiga kommuner och språköar)

Kommunens invånarantal	Antal barn 1-10	Antal barn 11-20	Antal barn 21-50	Antal barn 51-100	Antal barn 101-300	Antal barn över 300	Antal kommuner
0–5000	2		1				3
5001–10000	1	1	4	4	2		12
10001–20000			1	2	3		6
20001–50000	4	3	1	3	1		12
50001–100000	3	1	1		2		7
100000–1000000	1	2	1	1	1	2	8
Antal kommuner	11	7	9	10	9	2	48

I Nyland fanns 1726 förskolebarn, i Österbotten 1265 och Egentliga Finland 312. I övriga landskap finns totalt 219 förskolebarn. Av dem var Mellersta Österbotten med 85 barn och Birkaland med 38 barn de näst största i antalet svenskspråkiga förskolebarn.

Förvaltningsmässig anordnare av småbarnspedagogik

Förskoleundervisning kan ordnas av småbarnspedagogiken eller av den grundläggande utbildningen. Den förvaltningsmässiga anordnaren av förskoleundervisning var till 80,7 % småbarnspedagogiken och till 19,3 % grundläggande utbildning. (Figur 2.6.7.1.)

Figur 2.6.7.1. Förvaltningsmässig anordnare av svenskspråkig förskola

Antalet barn som deltar i förskoleundervisning som anordnas av småbarnspedagogiken

Totalt 2838 barn totalt deltog i svenskspråkig förskola ordnad av småbarnspedagogiken. Detta är 80,7 % av alla svenspråkiga förskolebarn.

Antalet barn i förskoleundervisning som anordnas av den grundläggande utbildningen

Totalt 679 barn totalt deltar i svenskspråkig förskola ordnad av grundläggande utbildning. Detta är 19,3 % av alla svenspråkiga förskolebarn.

På vilket sätt ordnas förskoleundervisningen i er kommun?

Figur 2.7.7.1. Plats för förskoleundervisning på svenska

Förskoleundervisningen kan ordnas på kommunalt daghem eller skola, på privat daghem eller skola eller på annat ställe. För det mesta (69,2 %) ordnar kommunerna

förskolan på kommunala daghem. 22,2 % av barnen deltar i förskola på kommunala daghem, 6,1 % i privata daghem och 2,1 % i privata skolor. (Figur 2.7.7.1)

Om man jämför de mest barnrika regionerna kan man se en skillnad mellan Österbotten och de andra landskapen. I Österbotten ordnades 56 % av förskoleundervisningen på kommunalt daghem, medan procenten för Nyland är 81 % och för Egentliga Finland 78 %. I Österbotten ordnades 44 % av förskoleundervisningen i de kommunala skolorna. I Nyland var 11 % av barnen i förskoleundervisning i kommunal skola, i Egentliga Finland var procenten 4 %. (Tabell 2.7.7.1.)

Tabell 2.7.7.1. Plats för förskola och antal barn i de olika landskapen

Landskap	Kommunalt daghem	Kommunal skola	Privat daghem	Privat skola	Annat ställe	Barn sammanlagt
Nyland	1405	186	135	0	2	1728
Österbotten	699	557	0	0	0	1256
Egentliga Finland	245	13	48	0	10	316
Mellersta Österbotten	74	0	11	0	0	85
Birkaland	0	3	0	35	0	38
Kymmenedalen	0	7	19	0	0	26
Satakunta	0	0	0	23	0	23
Norra Österbotten	0	0	0	17	0	17
Päijänne-Tavastland	0	14	0	0	0	14
Södra Österbotten	9	0	0	0	0	9
Mellersta Finland	6	0	0	0	0	6
Lappland	0	0	0	0	2	2
Egentliga Tavastland	0	0	1	0	0	1
Barn sammanlagt	2438	780	214	75	14	3521

Förskoleundervisning på kommunalt daghem

Förskola ordnad på kommunalt daghem var den allmännaste verksamhetsformen i Fastlandsfinland. Totalt 2438 barn gick i förskola på ett kommunalt daghem, vilket var 69,2 % av alla svenskspråkiga förskolebarn.

Förskoleundervisning i kommunal skola

Förskoleundervisning på kommunal skola ordnades för 780 barn. Detta var 22,2 % av de svenskspråkiga förskolebarnen.

Förskoleundervisning på privat daghem

Sammanlagt 214 barn gick i förskola på ett privat daghem. Detta var 6,1 % av de svenskspråkiga förskolebarnen.

Förskoleundervisning i privat skola

Förskoleundervisning på svenska gavs på privat skola för 75 barn (2,1 % av alla svenskspråkiga förskolebarn).

Andra former för anordnande av förskoleundervisning

Förskoleundervisning ordnades på annat sätt för 14 barn. Av dessa var 4 barn asylsökande och fick förberedande undervisning. Resten (10) av dessa barn fick förskoleundervisning i annan kommun eller är i hemundervisning.

Hur många barn deltar i kompletterande småbarnspedagogik i er kommun?

Enligt kommunenkäten deltog sammanlagt 2663 svenskspråkiga barn i kompletterande småbarnspedagogik 31.12.2021. Av dessa var 69,0 % i kommunala daghem och 6,7 % i privata daghem. Detta var 75,7 % av alla förskolebarn. Kommunerna angav att 5,0 % av barnen deltog i annan kompletterande verksamhet. Av alla förskolebarn deltog inte 678 barn (19,3 %) i någon verksamhet efter förskolan. (Figur 2.8.7.1.)

Figur 2.8.7.1. Andel barn av alla förskolebarn i kompletterande småbarnspedagogik, annan verksamhet och barn som inte deltar i någon verksamhet efter förskolan

Kompletterande småbarnspedagogik på svenska ordnades i 48 kommuner. I åtta kommuner med svenskspråkiga barn i förskoleålder ordnas kompletterande småbarnspedagogik inte på svenska. Dessa kommuner hör till gruppen kranskommuner. I dessa kommuner fanns det 15 barn i förskola 31.12.2021.

Kompletterande småbarnspedagogik på kommunalt daghem

Det vanligaste sättet att ordna kompletterande småbarnspedagogik var på kommunalt daghem. På daghem deltog 2428 barn i kompletterande småbarnspedagogik. Detta var 91,2 % av de svenskspråkiga barnen som deltog i kompletterande småbarnspedagogik.

Kompletterande småbarnspedagogik i kommunal familjedagvård

Inga svenskspråkiga barn fick kompletterande småbarnspedagogik i kommunal familjedagvård.

Kompletterande småbarnspedagogik på privat daghem

Antalet barn som fick kompletterande småbarnspedagogik på privat daghem var 235. Detta är 8,8 % av de barn som deltog i svenskspråkig kompletterande småbarnspedagogik.

Kompletterande småbarnspedagogik i privat familjedagvård

Inga svenskspråkiga barn fick kompletterande småbarnspedagogik i privat familjedagvård.

Hur många barn i förskoleålder deltar i annan kompletterande verksamhet i er kommun?

Av de svenskspråkiga barnen deltog 176 förskolebarn i annan verksamhet efter förskolan. Denna verksamhet styrs inte av lagen om småbarnspedagogik. Av dessa barn är 164 i eftermiddagsverksamhet eller klubbverksamhet på skolan. Detta är 6,2 % av de svenskspråkiga barnen som deltar i verksamhet efter förskolan. Fyra barn är i kompletterande småbarnspedagogik i annan kommun och 8 i hemvård.

Har alla vårdnadshavare till barn i förskoleåldern erbjudits möjlighet att välja kompletterande småbarnspedagogik som följer lagen om småbarnspedagogik?

I alla 57 kommuner har vårdnadshavare erbjudits möjlighet att välja kompletterande småbarnspedagogik som följer lagen om småbarnspedagogik.

Ordnas den kompletterande småbarnspedagogiken på samma plats som förskoleundervisningen?

I sex kommuner förflyttades barnen till annan plats för att delta i kompletterande småbarnspedagogik. Sammanlagt 52 barn bytte fysisk plats mitt under dagen. Detta var 2,0 % av barnen i kompletterande svenskspråkiga småbarnspedagogik.

Arbetar samma personal inom den kompletterande småbarnspedagogiken och förskoleundervisningen?

Kompletterande småbarnspedagogik på svenska ordnades i 48 kommuner. I 33 kommuner (68,8 %) jobbar samma personal inom förskola och kompletterande småbarnspedagogik. I dessa kommuner deltar 2442 barn i kompletterande småbarnspedagogik och 22 i annan verksamhet. I tio kommuner (20,8 %) är personalen delvis den samma inom förskola och kompletterande småbarnspedagogik. I dessa kommuner deltar 181 barn i kompletterande småbarnspedagogik och 90 i annan verksamhet. I fem kommuner (10,4 %) byts personalen. I dessa kommuner deltar 35 barn i kompletterande småbarnspedagogik och 49 i annan verksamhet.

Figur 2.12.7.1. Personalens stabilitet från förskola till kompletterande småbarnspedagogik på svenska i kommuner, % av kommuner, n=48

I de fem kommunerna där personalen byts är det den grundläggande utbildningen arrangör för förskolan. I de kommuner där personalen byts delvis är den grundläggande utbildningen anordnare i åtta kommuner. När det gäller kommunerna som har samma personal är småbarnspedagogiken arrangör i 30 kommuner av 33. I kommuner där den grundläggande utbildningen var anordnare byttes i 81,3 % av kommunerna personalen helt eller delvis. Då småbarnspedagogiken var anordnare byttes personalen helt eller delvis i 6,25 % av kommunerna.

Hur genomförs förskoleundervisningen för barn i skiftesvård?

I 25 kommuner med svenskspråkiga förskolebarn ordnas inte förskola för barn i skiftesvård. I dessa kommuner fanns sammanlagt 52 barn i kompletterande småbarnspedagogik (alla språk). Andelen svenskspråkiga barn framgår inte av materialet.

I 32 kommuner med svenskspråkiga förskolebarn ordnades förskola för barn i skiftesvård. I dessa kommuner fanns 784 barn i kompletterande småbarnspedagogik på alla språk. Andelen svenskspråkiga barn framgår inte av materialet. I de öppna svaren angav 11 av dessa kommuner att de inte har svenskspråkiga barn som behöver skiftesvård. Åtta kommuner skriver att de inte ordnar skiftesvård på svenska. I några kommuner ordnas skiftesvård för svenskspråkiga barn i finskspråkiga enheter. I en del fall finns det svenskspråkig personal på dessa enheter.

Hur förskoleundervisningen ordnas varierar. I många kommuner deltar barn i skiftesvård i förskoleundervisning i förskolegrupper klockan 9-13. Barnen kan skjutsas till dessa grupper. I andra kommuner ges förskoleundervisningen i skiftesvårdsenheten, där också daggrupper kan finnas. En del kommuner skriver att barn som är lediga på veckan får uppgifter av förskoleläraren.

Hur informerar man vårdnadshavarna om kompletterande småbarnspedagogik?

Figur 2.14.7.1. Kommunernas sätt att informera om möjligheten till kompletterande småbarnspedagogik

Enligt kommunenkäten informerade kommuner för det mesta på ett mångsidigt sätt om möjligheten att delta i kompletterande småbarnspedagogik. Sammanlagt 43 kommuner informerade om möjligheten på sina hemsidor eller i sin portal, 36 kommuner

per brev, 34 kommuner i servicehandledningen, 17 i media, 15 per e-post och 10 på informationsmöten. 15 kommuner angav att de informerar på annat sätt. Endast en kommun använde all dessa 7 sätt. 73,3 % av kommunerna informera på 2-4 olika sätt. Endast fyra kommuner använde bara ett sätt. Fyra kommuner informerade inte om möjligheten till svenskspråkig kompletterande småbarnspedagogik. I dessa kommuner fanns sammanlagt 20 barn i svenskspråkig förskola.

Utvärderingsgrupp

Etelä-Suomen aluehallintovirasto
Opetus- ja kulttuuritoimi-vastuualue
Ylitarkastaja Satu Kilpinen
p. 0295 016 194

Itä-Suomen aluehallintovirasto
Opetus- ja kulttuuritoimi-vastuualue
Ylitarkastaja Tanja Tiainen
p. 0295 016 497

Lapin aluehallintovirasto
Opetus- ja kulttuuritoimi-vastuualue
Varhaiskasvatuksen ylitarkastaja Netta Halme
p. 0295 017 387

Lounais-Suomen aluehallintovirasto
Opetus- ja kulttuuritoimi-vastuualue
Varhaiskasvatuksen ylitarkastaja Ulla Soukainen
p. 0295 018 057

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
Opetus- ja kulttuuritoimi-vastuualue
Opetustoimen ylitarkastaja Taru Terho
p. 0295 018 814

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
Opetus- ja kulttuuritoimi-vastuualue
Opetustoimen ylitarkastaja Jyri Ulvinen
p. 0295 017 525

Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland
Svenska enheten för bildningsväsendet
Överinspektör för bildningsväsendet Noora Lohi
tfn. 0295 016 64

Källor

Kingelin-Orrenmaa, Z. (2019). Tammerfors som svensk språkö: En etnografisk studie av språkpolicy som praktiker processer och val i svenska rum i det inre av Finland. (Acta Universitatis Ouluensis; Nro B 172). Oulun yliopisto. http://urn.fi/urn:isbn:9789526222615

Statsrådets förordning om kommunernas språkliga status åren 2013–2022 13.12.2012/53, 2013. Hämtat 25.3.2022 från https://finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2013/20130053

Figurer och tabeller

Figurer

Figur 2.4.7.1. Antal tvåspråkiga kommuner och språköar fördelade enligt kommunens befolkningsmängd

Figur 2.6.7.1. Förvaltningsmässig anordnare av svenskspråkig förskola

Figur 2.7.7.1. Plats för förskoleundervisning på svenska

Figur 2.8.7.1. Andel barn av alla förskolebarn i kompletterande småbarnspedagogik, annan verksamhet och barn som inte deltar i någon verksamhet efter förskolan

Figur 2.12.7.1. Personalens stabilitet från förskola till kompletterande småbarnspedagogik på svenska i kommuner, % av kommuner, n=48

Figur 2.14.7.1. Kommunernas sätt att informera om möjligheten till kompletterande småbarnspedagogik

Tabeller

Tabell 2.4.7.1. De tvåspråkiga kommunerna i Finland fördelade på landskap.

Tabell 2.6.7.1. Kommunens invånarantal och antal svenskspråkiga barn i förskola (tvåspråkiga kommuner och språköar)

Tabell 2.7.7.1. Plats för förskola och antal barn i de olika landskapen

Skoltransporter för förskola och grundläggande utbildning enligt 32 § i grundlagen

Riksomfattande utvärdering

Innehåll – Skoltransporter för förskola och grundläggande utbildning enligt 32 § i grundlagen

Riksomfattande utvärdering

Slutsatser och åtgärdsförslag 42
Utformning av utvärderingen 43
Inledning..... 44
Framtidsutsikter 46
Verksamhetsmiljö 47
Sammanfattning..... 49

Slutsatser och åtgärdsförslag

Slutsatser

- Antalet skolskjutselever har minskat jämfört med regionförvaltningsverkens (RFV) föregående utvärdering av skolskjutsarna. Då antalet elever som fick transportförmån i Finland 2017 var 120 459, hade sammanlagt 111 010 elever skolskjuts fyra år senare. Antalet skolskjutselever har också minskat sedan 2013. I de kommuner som svarade på enkäten fanns det flest elever som fått rätt till skolskjuts i förhållande till elevantalet inom den grundläggande utbildningen i landsbygdskommuner (42,1 %) och minst i urbana kommuner (15,8 %). Situationen var liknande 2017, då landsbygdskommunerna hade flest elever med skolskjuts i förhållande till antalet elever i kommunerna (46,6 %). I urbana kommuner var motsvarande relationstal 15,1 år 2017.
- Kostnaderna för skolskjutsarna på kommunnivå har ökat med cirka 6,1 procent jämfört med regionförvaltningsverkens föregående utvärdering.
- Flest elever som får skolskjuts i förhållande till elevantalet inom den grundläggande utbildningen finns inom Regionförvaltningsverket i Östra Finlands område och minst i Södra Finlands RFV-område. De längsta skolskjutssträckorna i kilometer finns däremot i kommunerna i Lapplands RFV-område. Endast en mycket liten del av eleverna omfattas av sådant understöd som beviljas som alternativ till skolskjuts.
- Den dagliga skolresan för förskoleelever med skolskjuts tar i regel mindre än en timme. Skolresan för elever i klasserna 1–6 och 7–9 tar längre tid (oftast 1–2,5 timmar). Den vanligaste orsaken till långa skolresor är att sträckan är lång i kilometer mätt. Den näst vanligaste orsaken till långa resor är glest trafikerande kollektivtrafik. I tätbebyggda kommuner och landsbygdskommuner är en lång sträcka däremot en större orsak till långa restider än i urbana kommuner. Enligt kommunernas svar har kommunerna elever vars dagliga skolresa överskrider de tidsgränser som lagen tillåter. Kommunerna ska i fortsättningen fästa uppmärksamhet vid att skoltransporterna genomförs inom de ramar som lagen föreskriver.
- Nästan 90 procent av kommunerna meddelar att de har fastställda principer för skolskjutsar eller en plan för dessa. I urbana kommuner koordineras skolskjutsarna oftast av skolskjutskoordinatorer, medan samordningen i landsbygdskommuner sköts av sekreterare eller rektorer.
- I kommuner med färre än 5 000 invånare samlas respons om skolskjutsarna in mer sällan än i kommuner med över 50 000 invånare. En elev beviljas oftast transportförmån på grund av livlig trafik. Andra vanliga orsaker är en hög hastighetsbegränsning på vägen eller arrangemangen för gång- och cykeltrafiken.

Åtgärdsförslag

- Kommunerna samlar fortfarande inte regelbundet in respons om hur skolskjutsarna fungerar av eleverna eller deras vårdnadshavare. Regionförvaltningsverken

rekommenderar att kommunerna utvecklar ett fungerande system för regelbunden insamling av respons eller att kommunerna samlar in respons av eleverna och deras vårdnadshavare åtminstone tidvis.

- Kommunerna ska se till att skolskjutsarna genomförs inom de lagstadgade maximitiderna. Även om detta i vissa situationer kan vara utmanande är det ändå i sista hand fråga om barnens och de ungas rättigheter.
- Lagstiftningen bör ses över beträffande transportförmånens kriterium på 5 kilometer i fråga om förskoleelever, i synnerhet när försöket med förskoleundervisning för 5-åringar eventuellt förlängs eller blir praxis.

Utformning av utvärderingen

Kriterier	Utvärderings-frågor	Indikatorer	Mål för servicenivån / god servicenivå	Informationskällor
Hur fungerar ordnandet av skoltransporter för elever i förskolan och den grundläggande utbildningen	Hur stor andel av eleverna i förskolan och inom den grundläggande utbildningen har rätt till fri transport till skolan enligt 32 § i lagen om grundläggande utbildning?	Skjutselevernas antal samt förändring under åren 2012, 2015, 2017 och 2021	För- och grundskole-eleverna kan delta i undervisning på rimligt avstånd från hemmet i enlighet med lagen om grundläggande utbildning	Statistikcentralen
	Hur stor andel av eleverna i förskolan och inom den grundläggande utbildningen hör till dem som i stället för avgiftsfri skolskjuts erhåller transport- eller ledsagarbidrag?	Uppgifter från kommunerna		Enkät till kommunen
	Hur långa skolresor har de förskole-elever som omfattas av avgiftsfri skolskjuts enligt lagen om grundläggande utbildning?	Uppgifter från kommunerna för förskolegruppen, elever i åk 1-6 och elever 7-10 skilt.		Enkät till kommunen
	Hur långa skolresor har eleverna inom den grundläggande utbildningen?	Uppgifter från kommunerna, svaren grupperande.		Enkät till kommunen

Kriterier	Utvärderings-frågor	Indikatorer	Mål för servicenivån / god servicenivå	Informationskällor
	Hur stor andel av eleverna i förskolan och i åk 1-6 har en skolresa som räcker mer än 2,5 h? Hur stor andel av eleverna i åk 7-10 har en skolresa som räcker mer än 3h?	Uppgifter från kommunerna, svaren grupperande.		Enkät till kommunen
	Vilka är orsakerna till den långa restiden?	Uppgifter från kommunerna, svaren grupperande.		Enkät till kommunen
Skolskjutsarnas planmässighet i förskola och skola	Hur stor är kostnadsförändringen för skolskjutsarna mellan är 2017 och 2021 och vilken är orsaken till förändringen?	Förändringen i procent och orsakerna grupperade.		Enkät till kommunen
	Finns det i kommunen fastställda principer/planer för skoltransporter?	Uppgifter från kommunerna, svaren grupperande.		Enkät till kommunen
	Samlar kommunen in respons från elever och vårdnadshavare om skolskjutsarna?	Uppgifter från kommunerna, svaren grupperande.		Enkät till kommunen
	Vad informerade kommunerna mer om skjutsarna till förskola och skola?	Uppgifter från kommunerna, svaren grupperande.		Enkät till kommunen

Inledning

Allmän bakgrund

Enligt lagen om grundläggande utbildning är varje kommun skyldig att ordna grundläggande utbildning för barn i läropliktsåldern som bor i kommunen. Kommunen ska dessutom se till att elevernas resor är så korta och trygga som möjligt. En elev har rätt till avgiftsfri skolskjuts om resan är längre än fem kilometer eller om resan är för svår, farlig eller ansträngande för eleven. En resa på över fem kilometer med tillhörande kommunala skyldigheter nämns redan i läropliktslagen från 1921. I den nuvarande lagen om grundläggande utbildning finns också bestämmelser om skolresornas tidsmässiga längd: För elever under 13 år får den dagliga skolresan inklusive väntetider

vara högst 2,5 timmar och för elever över 13 timmar högst tre timmar. Om skolskjutsen inte kan ordnas på det sätt som anges ovan, har eleven rätt till avgiftsfri inkvartering och helpension. (UBS 2018; Koulukuljetusopas 2007, Koulutiellä 2009).

Kommunförbundet har i höstas utrett skoltransporterna inom förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen 2020 (Sjöström, Lahtinen & Svartsjö 2022). Enkäten som Kommunförbundet genomförde besvarades av 152 kommuner, vilket är 52 procent av kommunerna i Fastlandsfinland. Enligt utredningen i fråga har majoriteten av kommunerna en transportstadga med hjälp av vilken kommunerna främjar planeringen av transporterna och elevernas jämlikhet. Merparten av kommunerna använder olika program för att bedöma skolresornas säkerhet och i utvärderingen samarbetar man också med myndigheterna. I stora kommuner utnyttjas enligt Kommunförbundets utredning mest kollektivtrafik och eleverna har tillgång till en avgiftsfri biljett. I mindre kommuner utnyttjas på motsvarande sätt kommunens köptjänster, såsom taxi eller buss. Enligt Kommunförbundets utredning upplevs den reseförmån som fastställs i lagen om grundläggande utbildning som fungerande i kommunerna.

Skolskjutsarna har också undersökts ur servicemottagarnas, dvs. barnens och föräldrarnas, synvinkel och då är säkerheten under skolresorna en central faktor. I Pöystis (2011) undersökning frågade man barn i lågstadieåldern och deras föräldrar hur de upplever skolresans säkerhet. Enligt enkäterna som gjordes i undersökningen (enkät till föräldrarna, sammanlagt 166 respondenter; enkät till barnen, sammanlagt 171 respondenter) upplever över 60 procent av föräldrarna att deras barns skolresa är farlig. Enligt föräldrarnas svar skjutsas vart tionde barn med bil till skolan av ovan nämnda skäl. Enligt Pöystis undersökning är det vanligast att gå eller cykla till skolan. Pojkar cyklar oftare till skolan än flickor (Turpeinen, Lakanen, Hakonen, Havas & Tammelin 2013).

Utvärdering av basservicen: Regionförvaltningsverkens enkät om hur skolskjutsarna inom den kommunala förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen fungerar

Regionförvaltningsverken skickade i januari 2022 en enkät till kommunerna om hur skolskjutsarna till förskoleundervisning och grundläggande utbildning fungerar. Enkäten skickades till alla kommuner i Fastlandsfinland. Enkäten besvarades sammanlagt 268 gånger, varvid svarsprocenten blev 91,5. Resultaten av enkäten kan således anses vara mycket representativa och heltäckande.

Kommunerna ombads i enkäten meddela antalet elever med rätt till skolskjuts enligt resornas sträcka och längd. I enkäten efterfrågades dessutom hur kostnaderna för skolskjutsarna utvecklas och faktorer i anslutning till dem samt insamlingen av respons om skoltransporterna. I fråga om de kommuner som besvarade enkäten kombinerades uppgifterna från enkäten också med Statistikcentralens uppgifter om kommunernas kommuntyper. Materialet har behandlats i Excel och SPSS med hjälp av korrelationer, korstabulering och variansanalys. Statistiskt signifikanta skillnader har presenterats på signifikansnivå 0.05 ($p<0.05$).

Utöver utvärderingen av basservicen i de olika regionerna har Regionförvaltningsverkets svenska enhet för bildningsväsendet granskat förverkligandet av fri transport

till skolan enligt 32 § i lagen om grundläggande utbildning utgående från elever med svenska som undervisnings samt i kommunenkäten sett de kommuner som angett att de ordnar undervisning på endast svenska eller på svenska och finska som en egen helhet. I motsvarande utvärdering som gjordes 2017 har elever med svenska som undervisningsspråk inte gått att särskilja ur materialet utan man har enbart granskat de officiellt tvåspråkiga kommunerna i Fastlandsfinland. Därmed är materialet för 2017 inte jämförbart med materialet för 2021.

Största delen (59 %) av de kommuner som svarade på regionförvaltningsverkets enkät (N = 268) är landsbygdskommuner. 22 procent av dem som svarade på enkäten var tätbefolkade kommuner och 19 procent urbana kommuner. I största delen av kommunerna (42,9 %) bor färre än 5 000 invånare. I materialet finns 20 kommuner med över 50 000 invånare (7,5 %).

Från 2020 till 2021 uppger hela 61,9 procent av kommunerna att deras folkmängd har minskat. På motsvarande sätt uppger 24,6 procent av kommunerna som svarade på enkäten att deras folkmängd har ökat under samma period. I största delen av kommunerna som svarade på enkäten är undervisningsspråket finska (85,1 %). 13,8 procent av kommunerna som besvarat enkäten erbjuder undervisning på finska och svenska.

Tabell 3.4.1 visar antalet kommuner som svarat landskapsvis.

Framtidsutsikter

Antalet elever som fått rätt till skolskjuts har minskat sedan 2013 i nästan hela landet. År 2021 hade ungefär var femte elev på finländska fastlandet rätt till skolskjuts. Flest elever med rätt till skolskjuts finns i landsbygdskommuner, som också har de längsta resorna per kilometer jämfört med andra kommuntyper. Även om årskullarna har minskat kommer andelen skolskjutselever i landsbygdskommuner även i framtiden att vara proportionellt sett störst. Minskningen av skolnäten och minskningen av kollektivtrafikens rutter håller även i fortsättningen antalet skolskjutsar på en hög nivå.

Tabell 3.4.1 Kommunerna som svarat på enkäten landskapsvis.

Landskap	Antal kommuner som besvarade enkäten
Södra Karelen	9/9
Södra Österbotten	15/17
Södra Savolax	10/14
Kajanaland	8/8
Egentliga Tavastland	10/11
Mellersta Österbotten	6/8
Mellersta Finland	22/23
Kymmenedalen	6/7

Landskap	Antal kommuner som besvarade enkäten
Lappland	20/21
Birkaland	18/22
Österbotten	10/15
Norra Karelen	12/12
Norra Österbotten	28/30
Norra Savolax	19/18
Päijänne-Tavastland	7/9
Satakunta	16/17
Nyland	24/26
Egentliga Finland	27/27
Fastlandsfinland	268

Verksamhetsmiljö

Kommunen är skyldig att ordna grundläggande utbildning för barn i läropliktsåldern som bor inom kommunens område samt förskoleundervisning året innan läroplikten börjar. Kommunen kan ordna tjänsterna själv, tillsammans med andra kommuner eller skaffa tjänsterna av en annan utbildningsanordnare som fått tillstånd. För samarbetet mellan kommunerna kan en samkommun grundas. Kommunen kan dessutom ordna förberedande undervisning före den grundläggande utbildningen, påbyggnadsundervisning, flexibel grundläggande utbildning i samband med årskurserna 7–9 i den grundläggande utbildningen samt grundläggande utbildning för andra än läropliktiga.

Även om den nuvarande lagstiftningen inte känner till någon indelning i ett sexårigt lågstadium och ett treårigt högstadium, har granskningen enligt åldersgrupp genomförts enligt den inofficiella indelningen i låg- och högklasser. Under åren 2018–2020 har antalet 6–16-åringar ökat med cirka 6 000 personer i Finland. Antalet sexåringar har minskat med cirka 2 000. I åldersklasserna 7–13 år och 14–16 år har ökningen varit måttlig (Tabell 3.4.1).

Tabell 3.4.2. Antal barn i förskole- och grundskoleåldern 2018–2020 Källa: Statistikcentralen 2022a.

Område	Årskull	2018	2019	2020
RFV Södra Finland	6 år	25 801	25 691	25 400
	7-13 år	182 479	184 144	184 621
	14-16 år	74 357	75 681	77 259
RFV Östra Finland	6 år	5 357	5 252	5 124
	7-13 år	38 546	38 317	38 044
	14-16 år	16 669	16 727	16 788
RFV Lappland	6 år	1 842	1 870	1 737
	7-13 år	13 540	13 541	13 606
	14-16 år	5 500	5 489	5 532
RFV Sydvästra Finland	6 år	7 074	7 017	7 041
	7-13 år	51 056	51 198	51 099
	14-16 år	21 488	21 563	21 874
RFV Västra och Inre Finland	6 år	14 451	13 717	13 615
	7-13 år	99 437	100 310	100 275
	14-16 år	40 235	40 907	41 581
RFV Norra Finland	6 år	6 512	6 196	6 103
	7-13 år	45 530	45 698	45 463
	14-16 år	18 359	18 763	19 059
HELA LANDET	6 år	61 378	60 087	59 376
	7-13 år	432 952	435 625	435 553
	14-16 år	177 579	180 114	183 110

Antalet elever i förskoleundervisningen har ökat med cirka 800 elever under åren 2018–2020. År 2020 var det totala antalet elever nästan 10 800.

Antalet elever i förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen samt påbyggnadsundervisningen beror på folkmängden i landskapen. År 2022 fanns det klart flest elever i Nyland, nästan 171 000 elever i den grundläggande utbildningen samt över 1 600 elever i förskole- och påbyggnadsundervisning. Motsvarande siffror i Kajanaland var något över 6 600 och knappt 100. Flest elever i förskole- och påbyggnadsundervisning fanns i Birkaland (cirka 3 500), Nyland (drygt 1 600) och Norra Österbotten (cirka 1 500).

Officiellt tvåspråkiga regionförvaltningsverk är Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland, Regionförvaltningsverket i Södra Finland och Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland. Alla 33 officiellt tvåspråkiga kommuner är belägna i dessa om-

råden. Utöver tvåspråkiga kommuner finns det så kallade språköar där det ordnas grundläggande utbildning på svenska. I Finland finns femton språköar som är: Björneborg, Hyvinge, Jyväskylä, Kervo, Kotka, Kouvola, Lahtis, Nurmijärvi, Salo, S:t Karins, Tammerfors, Tavastehus, Tusby, Vichtis och Uleåborg.

Enligt Statistikcentralen fanns det år 2021 2 085 grundskolor i hela Finland med sammanlagt 559 557 elever. Det fanns 60 verksamma specialskolor. Mätt med det genomsnittliga elevantalet har grundskolorna under de senaste tio åren vuxit till större enheter, det vill säga det finns fler elever i en skola. Antalet kommuner i Fastlandsfinland har minskat med en från regionförvaltningsverkens föregående utvärdering av basservicen (Statistikcentralen 2022a, Kommunförbundet 2022, Utvärdering av basservicen 2020).

Elevantalet inom den grundläggande utbildningen enligt RFV-område presenteras i tabell 3.4.3.

Tabell 3.4.3. Elevantalet inom den grundläggande utbildningen 2021 enligt RFV-område. Statistikcentralen 2022a.

RFV-område	Elever i grundläggande utbildning enligt RFV-område 2021
RFV Södra Finland	235 295
RFV Sydvästra Finland	66 067
RFV Östra Finland	49 541
RFV Västra och Inre Finland	132 465
RFV Norra Finland	58 891
RFV Lappland	17 298
Totalt	559 557

Sammanfattning

Regionförvaltningsverken utvärderar i denna rapport hur skolskjutsarna inom förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen i kommunerna i Fastlandsfinland fungerar 2021. Bedömningen grundar sig i huvudsak på en enkät som regionförvaltningsverken skickat till kommunerna (n=268) och på material om antalet skolskjutselever från Statistikcentralen. Senast utvärderade regionförvaltningsverken hur skoltransporterna fungerade för fyra år sedan.

Antalet elever som fått rätt till skolskjuts inom förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen har minskat betydligt jämfört med regionförvaltningsverkens föregående utvärdering. År 2017 fanns det 120 459 elever i hela landet som fick transportförmån, men 2021 var antalet 111 010. Flest elever som fått rätt till skolskjuts i förhållande till elevantalet inom den grundläggande utbildningen finns i landsbygdskommuner (42,1 %) och minst i urbana kommuner (15,8 %). Även om antalet

skolskjutselever har minskat, har transportkostnaderna från 2017 till 2021 ändå ökat i kommunerna (i genomsnitt cirka 6,1 procent).

Flest elever som får skolskjuts i förhållande till elevantalet inom den grundläggande utbildningen finns inom Regionförvaltningsverket i Östra Finlands område och minst i Regionförvaltningsverket i Södra Finlands område. De längsta skolskjutssträckorna i kilometer finns däremot i kommunerna i Lapplands RFV-område. Endast en mycket liten del av eleverna omfattas av sådant understöd som är ett alternativ till gratis skolskjuts.

På grund av de långa avstånden i Lappland finns det fler elever med rätt till skolskjuts till förskoleundervisning på över 50 kilometers avstånd i Regionförvaltningsverket i Lapplands område jämfört med andra RFV-områden. Situationen är densamma för elever som fått transportförmån i de lägre klasserna inom den grundläggande utbildningen: det finns flest resor på över 50 kilometer i norr. I kommuner med inflyttningsöverskott finns det däremot fler elever med transportförmån på 10–20 kilometer jämfört med kommuner med utflyttningsöverskott eller kommuner där folkmängden har hållits på samma nivå som 2020. Antalet elever som fått transportförmån i de högre klasserna inom den grundläggande utbildningen är störst på resor som är kortare än 20 kilometer i stora kommuner, liksom i kommuner med inflyttningsöverskott.

Den dagliga skolresan för förskoleelever med skolskjuts tar i regel mindre än en timme. Skolresan för elever i klasserna 1–6 och 7–9 tar på motsvarande sätt oftast 1–2,5 timmar. Flest elever i klasserna 7–9 som får skolskjuts för resor på 1-3 timmar finns i kommuner med över 50 000 invånare jämfört med mindre kommuner. Den vanligaste orsaken till långa skolresor är att sträckan är lång i kilometer mätt. Den näst vanligaste orsaken till långa resor är glest trafikerande kollektivtrafik. I tätbebyggda kommuner och landsbygdskommuner är en lång sträcka en större orsak till långa restider än i urbana kommuner. Man måste förhålla sig med vissa reservationer till avsnittet om restider i utvärderingen och resultaten kan anses vara riktgivande. Det är svårt för kommunerna att ge exakta siffror, eftersom restiderna kan variera avsevärt under elevernas läsår.

Nästan 90 procent av kommunerna som besvarade enkäten meddelar att de har fastställda principer för skolskjutsar eller en plan för dessa. I urbana kommuner koordineras skolskjutsarna oftast av skolskjutskoordinatorer, medan samordningen i landsbygdskommuner sköts av antingen sekreterare eller rektorer. I kommuner med färre än 5 000 invånare samlas respons om skolskjutsarna in mer sällan än i kommuner med över 50 000 invånare. Endast 6,7 procent av kommunerna som svarade på enkäten uppger att de regelbundet samlar in respons om skolskjutsarna. Situationen var densamma även vid regionförvaltningsverkens föregående utvärdering av skolskjutsarna. Oftast beviljas en elev transportförmån på grund av livlig trafik. Andra vanliga orsaker är en hög hastighetsbegränsning på vägen eller arrangemangen för gång- och cykeltrafiken.

Skoltransporter för förskola och grundläggande utbildning enligt 32 § i grundlagen

Svenska enheten för bildningsväsendet

Innehåll – Skoltransporter för förskola och grundläggande utbildning enligt 32 § i grundlagen

Svenska enheten för bildningsväsendet

Slutledning och åtgärdsförslag 53
Utformningen av utvärderingen 55
Inledning 56
Verksamhetsmiljö 59
Sammandrag 61
Hur många av eleverna i förskolan och inom den grundläggande utbildningen har rätt till fri transport till skolan enligt 32 § i lagen om grundläggande utbildning? 63
Hur många av eleverna i förskolan och inom den grundläggande utbildningen hör till dem som i stället för avgiftsfri skolskjuts erhåller transport- eller ledsagarbidrag? 64
Hur långa skolresor har de förskole-elever som omfattas av avgiftsfri skolskjuts enligt lagen om grundläggande utbildning? 64
Hur långa skolresor har eleverna inom den grundläggande utbildningen? 65
Hur lång tid tar skolresorna i anspråk inklusive väntetid? 66
Vilka är orsakerna till den långa restiden? 68
Hur stor är kostnadsförändringen för skolskjutsarna mellan år 2017 och 2021 och vilken är orsaken till förändringen? 69
Finns det i kommunen fastställda principer/planer för skoltransporter? 69
Samlar kommunen in respons från elever och vårdnadshavare om skolskjutsarna? 70
Vad informerade kommunerna mer om skjutsarna till förskola och skola? 70
Utvärderingsgruppen 71
Informationskällor 71
Figurer och tabeller 72

Slutledning och åtgärdsförslag

Slutledning

Slutsatser

- Antalet skolskjutselever har minskat jämfört med regionförvaltningsverkens (RFV) föregående utvärdering av skolskjutsarna. Då antalet elever som fick transportförmån i Finland 2017 var 120 459, hade sammanlagt 111 010 elever skolskjuts fyra år senare. Antalet skolskjutselever har också minskat sedan 2013. I de kommuner som svarade på enkäten fanns det flest elever som fått rätt till skolskjuts i förhållande till elevantalet inom den grundläggande utbild-ningen i landsbygdskommuner (42,1 %) och minst i urbana kommuner (15,8 %). Situationen var liknande 2017, då landsbygdskommunerna hade flest elever med skolskjuts i förhållande till antalet elever i kommunerna (46,6 %). I urbana kommuner var motsvarande relationstal 15,1 år 2017.
- Kostnaderna för skolskjutsarna på kommunnivå har ökat med cirka 6,1 pro-cent jämfört med regionförvaltningsverkens föregående utvärdering.
- Flest elever som får skolskjuts i förhållande till elevantalet inom den grund-läggande utbildningen finns inom Regionförvaltningsverket i Östra Finlands område och minst i Södra Finlands RFV-område. De längsta skolskjutssträckorna i kilometer finns däremot i kommunerna i Lapplands RFV-område. Endast en mycket liten del av eleverna omfattas av sådant understöd som beviljas som alternativ till skolskjuts.
- Den dagliga skolresan för förskoleelever med skolskjuts tar i regel mindre än en timme. Skolresan för elever i klasserna 1–6 och 7–9 tar längre tid (oftast 1–2,5 timmar). Den vanligaste orsaken till långa skolresor är att sträckan är lång i kilometer mätt. Den näst vanligaste orsaken till långa resor är glest trafikerande kollektivtrafik. I tätbebyggda kommuner och landsbygdskommuner är en lång sträcka däremot en större orsak till långa restider än i urbana kommuner. Enligt kommunernas svar har kommunerna elever vars dagliga skolresa överskrider de tidsgränser som lagen tillåter. Kommunerna ska i fortsättningen fästa uppmärksamhet vid att skoltransporterna genomförs inom de ramar som lagen föreskriver.
- Nästan 90 procent av kommunerna meddelar att de har fastställda principer för skolskjutsar eller en plan för dessa. I urbana kommuner koordineras skol-skjutsarna oftast av skolskjutskoordinatorer, medan samordningen i landsbygdskommuner sköts av sekreterare eller rektorer.
- I kommuner med färre än 5 000 invånare samlas respons om skolskjutsarna in mer sällan än i kommuner med över 50 000 invånare. En elev beviljas oftast transportförmån på grund av livlig trafik. Andra vanliga orsaker är en hög hastighetsbegränsning på vägen eller arrangemangen för gång- och cykeltrafiken.
- Att granska skolskjutsarna för den grupp som har svenska som undervisningsspråk skilt, har gjort det synligt att en kommun som har två elevupptagningsområden på samma geografiska område har ett mer komplext uppdrag i att ordna

skolskjutsarna. Andelen skjutselever med svenska som undervisningsspråk har därtill fler än Fastlandsfinland som helhet, vilket gör att planeringen av skolskjutsarna blir ännu mer komplext.

- Skjutselever med svenska som undervisningsspråk har en skolresa som räcker längre än jämngamla elever i Fastlandsfinland överlag även om vägsträckan i medeltal inte är längre. Skillnaden i de högre klasserna är dock mindre.

Åtgärdsförslag

- Kommunerna samlar fortfarande inte regelbundet in respons om hur skolskjutsarna fungerar av eleverna eller deras vårdnadshavare. Regionförvaltningsverken rekommenderar att kommunerna utvecklar ett fungerande system för regelbunden insamling av respons eller att kommunerna samlar in respons av eleverna och deras vårdnadshavare åtminstone tidvis.
- Kommunerna ska se till att skolskjutsarna genomförs inom de lagstadgade maximitiderna. Även om detta i vissa situationer kan vara utmanande är det ändå i sista hand fråga om barnens och de ungas rättigheter.
- Lagstiftningen bör ses över beträffande transportförmånens kriterium på 5 kilometer i fråga om förskoleelever, i synnerhet när försöket med förskoleundervisning för 5-åringar eventuellt förlängs eller blir praxis.
- Vid upphandling och planering av skolskjutsarna är det rimligt att göra en barnkonsekvensanalys.
- Bildningssektorn och välfärdsområdet bör sträva till samarbete kring fria transporter för barn så att barnets rätt till trygga människorelationer tillgodoses samtidigt som det möjliggör en minskning av utsläppen i trafiken.

Utformningen av utvärderingen

Kriterier	Utvärderingsfrågor	Indikatorer	Mål för servicenivån / god servicenivå	Informationskällor
Hur fungerar ordnandet av skoltransporter för elever i förskolan och den grundläggande utbildningen	Hur stor andel av eleverna i förskolan och inom den grundläggande utbildningen har rätt till fri transport till skolan enligt 32 § i lagen om grundläggande utbildning?	Skjutselevernas antal samt förändring under åren 2012, 2015, 2017 och 2021	För- och grundskole-eleverna kan delta i undervisning på rimligt avstånd från hemmet i enlighet med lagen om grundläggande utbildning	Statistikcentralen
	Hur stor andel av eleverna i förskolan och inom den grundläggande utbildningen hör till dem som i stället för avgiftsfri skolskjuts erhåller transport- eller ledsagarbidrag?	Uppgifter från kommunerna		Enkät till kommunen
	Hur långa skolresor har de förskole-elever som omfattas av avgiftsfri skolskjuts enligt lagen om grundläggande utbildning?	Uppgifter från kommunerna för förskolegruppen, elever i åk 1-6 och elever 7-10 skilt.		Enkät till kommunen
	Hur långa skolresor har eleverna inom den grundläggande utbildningen?	Uppgifter från kommunerna, svaren grupperande.		Enkät till kommunen
	Hur stor andel av eleverna i förskolan och i åk 1-6 har en skolresa som räcker mer än 2,5 h? Hur stor andel av eleverna i åk 7-10 har en skolresa som räcker mer än 3h?	Uppgifter från kommunerna, svaren grupperande.		Enkät till kommunen

Kriterier	Utvärderingsfrågor	Indikatorer	Mål för servicenivån / god servicenivå	Informationskällor
	Vilka är orsakerna till den långa restiden?	Uppgifter från kommunerna, svaren grupperande.		Enkät till kommunen
Skolskjutsarnas planmässighet i förskola och skola	Hur stor är kostnadsförändringen för skolskjutsarna mellan år 2017 och 2021 och vilken är orsaken till förändringen?	Förändringen i procent och orsakerna grupperade.		Enkät till kommunen
	Finns det i kommunen fastställda principer/planer för skoltransporter?	Uppgifter från kommunerna, svaren grupperande.		Enkät till kommunen
	Samlar kommunen in respons från elever och vårdnadshavare om skolskjutsarna?	Uppgifter från kommunerna, svaren grupperande.		Enkät till kommunen
	Vad informerade kommunerna mer om skjutsarna till förskola och skola?	Uppgifter från kommunerna, svaren grupperande.		Enkät till kommunen

Inledning

Allmän bakgrund

Enligt lagen om grundläggande utbildning är varje kommun skyldig att ordna grundläggande utbildning för barn i läropliktsåldern som bor i kommunen. Kommunen ska dessutom se till att elevernas resor är så korta och trygga som möjligt. En elev har rätt till avgiftsfri skolskjuts om resan är längre än fem kilometer eller om resan är för svår, farlig eller ansträngande för eleven. En resa på över fem kilometer med tillhörande kommunala skyldigheter nämns redan i läropliktslagen från 1921. I den nuvarande lagen om grundläggande utbildning finns också bestämmelser om skolresornas tidsmässiga längd: För elever under 13 år får den dagliga skolresan inklusive väntetider vara högst 2,5 timmar och för elever över 13 timmar högst tre timmar. Om skolskjutsen inte kan ordnas på det sätt som anges ovan, har eleven rätt till avgiftsfri inkvartering och helpension. (UBS 2018; Koulukuljetusopas 2007, Koulutiellä 2009).

Kommunförbundet har i höstas utrett skoltransporterna inom förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen 2020 (Sjöström, Lahtinen & Svartsjö 2022). Enkäten som Kommunförbundet genomförde besvarades av 152 kommuner, vilket är 52 procent av kommunerna i Fastlandsfinland. Enligt utredningen i fråga har majoriteten av kommunerna en transportstadga med hjälp av vilken kommunerna främjar planeringen av transporterna och elevernas jämlikhet. Merparten av kommunerna använder olika program för att be-döma skolresornas säkerhet och i utvärderingen samarbetar man också med myndigheterna. I stora kommuner utnyttjas enligt Kommunförbundets utredning mest kollektivtrafik och eleverna har tillgång till en avgiftsfri biljett. I mindre kommuner utnyttjas på motsvarande sätt kommunens köptjänster, såsom taxi eller buss. Enligt Kommunförbundets utredning upplevs den rese-förmån som fastställs i lagen om grundläggande utbildning som fungerande i kommunerna.

Skolskjutsarna har också undersökts ur servicemottagarnas, dvs. barnens och föräldrarnas, synvinkel och då är säkerheten under skolresorna en central faktor. I Pöystis (2011) undersökning frågade man barn i lågstadieåldern och deras föräldrar hur de upplever skolresans säkerhet. Enligt enkäterna som gjordes i undersökningen (enkät till föräldrarna, sammanlagt 166 respondenter; enkät till barnen, sammanlagt 171 respondenter) upplever över 60 procent av föräldrarna att deras barns skolresa är farlig. Enligt föräldrarnas svar skjutsas vart tionde barn med bil till skolan av ovan nämnda skäl. Enligt Pöystis under-sökning är det vanligast att gå eller cykla till skolan. Pojkar cyklar oftare till skolan än flickor (Turpeinen, Lakanen, Hakonen, Havas & Tammelin 2013).

Utvärdering av basservicen: Regionförvaltningsverkens enkät om hur skol-skjutsarna inom den kommunala förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen fungerar

Regionförvaltningsverken skickade i januari 2022 en enkät till kommunerna om hur skolskjutsarna till förskoleundervisning och grundläggande utbildning fungerar. Enkäten skickades till alla kommuner i Fastlandsfinland. Enkäten be-svarades sammanlagt 268 gånger, varvid svarsprocenten blev 91,5. Resultaten av enkäten kan således anses vara mycket representativa och heltäckande.

Kommunerna ombads i enkäten meddela antalet elever med rätt till skolskjuts enligt resornas sträcka och längd. I enkäten efterfrågades dessutom hur kostnaderna för skolskjutsarna utvecklas och faktorer i anslutning till dem samt insamlingen av respons om skoltransporterna. I fråga om de kommuner som besvarade enkäten kombinerades uppgifterna från enkäten också med Statistikcentralens uppgifter om kommunernas kommuntyper. Materialet har be-handlats i Excel och SPSS med hjälp av korrelationer, korstabulering och variansanalys. Statistiskt signifikanta skillnader har presenterats på signifikans-nivå 0.05 ($p<0.05$).

Utöver utvärderingen av basservicen i de olika regionerna har Regionförvaltningsverkets svenska enhet för bildningsväsendet granskat förverkligandet av fri transport till skolan enligt 32 § i lagen om grundläggande utbildning utgå-ende från elever med svenska som undervisnings samt i kommunenkäten sett de kommuner som angett att de ordnar undervisning på endast svenska eller på svenska och finska som en egen

helhet. I motsvarande utvärdering som gjordes 2017 har elever med svenska som undervisningsspråk inte gått att särskilja ur materialet utan man har enbart granskat de officiellt tvåspråkiga kommunerna i Fastlandsfinland. Därmed är materialet för 2017 inte jämförbart med materialet för 2021.

Största delen (59 %) av de kommuner som svarade på regionförvaltningsverkets enkät (N = 268) är landsbygdskommuner. 22 procent av dem som svarade på enkäten var tätbefolkade kommuner och 19 procent urbana kommuner. I största delen av kommunerna (42,9 %) bor färre än 5 000 invånare. I materialet finns 20 kommuner med över 50 000 invånare (7,5 %).

Från 2020 till 2021 uppger hela 61,9 procent av kommunerna att deras folk-mängd har minskat. På motsvarande sätt uppger 24,6 procent av kommunerna som svarade på enkäten att deras folkmängd har ökat under samma period. I största delen av kommunerna som svarade på enkäten är undervisningsspråket finska (85,1 %). 13,8 procent av kommunerna som besvarat enkäten er-bjuder undervisning på finska och svenska.

I texten används för uttrycket fri transport i denna utvärdering även skolskjuts och elev med rätt till fri transport omtalas som skjutselev för läslighetens skull.

Tabell 3.4.1 visar antalet kommuner som svarat landskapsvis.

Tabell 3.4.1 Kommunerna som svarat på enkäten landskapsvis.

Landskap	Antal kommuner som besvarade enkäten
Södra Karelen	9/9
Södra Österbotten	15/17
Södra Savolax	10/14
Kajanaland	8/8
Egentliga Tavastland	10/11
Mellersta Österbotten	6/8
Mellersta Finland	22/23
Kymmenedalen	6/7
Lappland	20/21
Birkaland	18/22
Österbotten	10/15
Norra Karelen	12/12
Norra Österbotten	28/30
Norra Savolax	19/18
Päijänne-Tavastland	7/9
Satakunta	16/17
Nyland	24/26
Egentliga Finland	27/27
Fastlandsfinland	268

Utsikter inom den närmaste framtiden

Antalet elever som fått rätt till skolskjuts har minskat sedan 2013 i nästan hela landet. År 2021 hade ungefär var femte elev på finländska fastlandet rätt till skolskjuts. Flest elever med rätt till skolskjuts finns i landsbygdskommuner, som också har de längsta resorna per kilometer jämfört med andra kommuntyper. Även om årskullarna har minskat kommer andelen skolskjutselever i landsbygdskommuner även i framtiden att vara proportionellt sett störst. Minskningen av skolnäten och minskningen av kollektivtrafikens rutter håller även i fortsättningen antalet skolskjutsar på en hög nivå.

Verksamhetsmiljö

Kommunen är skyldig att ordna grundläggande utbildning för barn i läropliktsåldern som bor inom kommunens område samt förskoleundervisning året innan läroplikten börjar. Kommunen kan ordna tjänsterna själv, tillsammans med andra kommuner eller skaffa tjänsterna av en annan utbildningsanordnare som fått tillstånd. För samarbetet mellan kommunerna kan en samkommun grundas. Kommunen kan dessutom ordna förberedande undervisning före den grundläggande utbildningen, påbyggnadsundervisning, flexibel grundläggande utbildning i samband med årskurserna 7–9 i den grundläggande utbildningen samt grundläggande utbildning för andra än läropliktiga.

Även om den nuvarande lagstiftningen inte känner till någon indelning i ett sexårigt lågstadium och ett treårigt högstadium, har granskningen enligt åldersgrupp genomförts enligt den inofficiella indelningen i låg- och högklasser. Under åren 2018–2020 har antalet 6–16-åringar ökat med cirka 6 000 personer i Finland. Antalet sexåringar har minskat med cirka 2 000. I åldersklasserna 7–13 år och 14–16 år har ökningen varit måttlig (Tabell 3.4.1).

Tabell 3.4.2. Antal barn i förskole- och grundskoleåldern 2018–2020 Källa: Statistikcentralen 2022a.

Område	Årskull	2018	2019	2020
RFV Södra Finland	6 år	25 801	25 691	25 400
	7–13 år	182 479	184 144	184 621
	14–16 år	74 357	75 681	77 259
RFV Östra Finland	6 år	5 357	5 252	5 124
	7–13 år	38 546	38 317	38 044
	14–16 år	16 669	16 727	16 788
RFV Lappland	6 år	1 842	1 870	1 737
	7–13 år	13 540	13 541	13 606
	14–16 år	5 500	5 489	5 532
RFV Sydvästra Finland	6 år	7 074	7 017	7 041
	7–13 år	51 056	51 198	51 099
	14–16 år	21 488	21 563	21 874

Område	Årskull	2018	2019	2020
RFV Västra och Inre Finland	6 år	14 451	13 717	13 615
	7–13 år	99 437	100 310	100 275
	14–16 år	40 235	40 907	41 581
RFV Norra Finland	6 år	6 512	6 196	6 103
	7–13 år	45 530	45 698	45 463
	14–16 år	18 359	18 763	19 059
HELA LANDET	6 år	61 378	60 087	59 376
	7–13 år	432 952	435 625	435 553
	14–16 år	177 579	180 114	183 110

Antalet elever i förskoleundervisningen har ökat med cirka 800 elever under åren 2018–2020. År 2020 var det totala antalet elever nästan 10 800.

Antalet elever i förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen samt påbyggnadsundervisningen beror på folkmängden i landskapen. År 2022 fanns det klart flest elever i Nyland, nästan 171 000 elever i den grundläggande utbildningen samt över 1 600 elever i förskole- och påbyggnadsundervisning. Motsvarande siffror i Kajanaland var något över 6 600 och knappt 100. Flest elever i förskole- och påbyggnadsundervisning fanns i Birkaland (cirka 3 500), Nyland (drygt 1 600) och Norra Österbotten (cirka 1 500).

Officiellt tvåspråkiga regionförvaltningsverk är Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland, Regionförvaltningsverket i Södra Finland och Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland. Alla 33 officiellt tvåspråkiga kommuner är belägna i dessa områden. Utöver tvåspråkiga kommuner finns det så kallade språköar där det ordnas grundläggande utbildning på svenska. I Finland finns femton språköar som är: Björneborg, Hyvinge, Jyväskylä, Kervo, Kotka, Kouvola, Lahtis, Nurmijärvi, Salo, S:t Karins, Tammerfors, Tavastehus, Tusby, Vichtis och Uleåborg.

Enligt Statistikcentralen fanns det år 2021 2 085 grundskolor i hela Finland med sammanlagt 559 557 elever. Det fanns 60 verksamma specialskolor. Mätt med det genomsnittliga elevantalet har grundskolorna under de senaste tio åren vuxit till större enheter, det vill säga det finns fler elever i en skola. Antalet kommuner i Fastlandsfinland har minskat med en från regionförvaltningsverkens föregående utvärdering av basservicen (Statistikcentralen 2022a, Kommunförbundet 2022, Utvärdering av basservicen 2020).

Elevantalet inom den grundläggande utbildningen enligt RFV-område presenteras i tabell 3.4.3.

Tabell 3.4.3. Elevantalet inom den grundläggande utbildningen 2021 enligt RFV-område. Statistikcentralen 2022a.

RFV-område	Elever i grundläggande utbildning enligt RFV-område 2021
RFV Södra Finland	235 295
RFV Sydvästra Finland	66 067
RFV Östra Finland	49 541
RFV Västra och Inre Finland	132 465
RFV Norra Finland	58 891
RFV Lappland	17 298
Totalt	559 557

Regionförvaltningsverkets svenska enhet för bildningsväsendets uppgift är att betjäna den svenskspråkiga minoriteten i Fastlandsfinland. I utvärderingen av basservicen har vi inte granskat situationen i de olika regionerna utan närmat oss frågeställningen via undervisningsspråket.

År 2021 fanns det enligt databasen KOSKI fanns det 201 skolor med (även) svenska som undervisningsspråk. Av dessa skolor är fyra skolor specialskolor, två av dem är placerade i Österbotten, en i Egentliga Finland och en i Nyland.

Antalet elever som studerar i årskurs 1–9 med svenska som undervisningsspråk i hela Fastlandsfinland är 30 447.

Av de tvåspråkiga kommunerna som besvarade enkäten (n=25) är andelen kommuner med 5 000–10 000 invånare 36 procent, 24 procent av kommunerna har över 50 000 invånare, 16 procent har 10 001–20 000 invånare och 16 procent har 21 000–30 000 invånare. Endast 8 procent har under 5 000 invånare. Hela 64 procent av dessa kommuner angav att befolkningsmängden har ökat, medan 20 procent angav att den hållits på samma nivå. I enkäten angav 16 procent att befolkningsantalet minskat.

Sammandrag

Regionförvaltningsverken utvärderar i denna rapport hur skolskjutsarna inom förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen i kommunerna i Fastlandsfinland fungerar 2021. Bedömningen grundar sig i huvudsak på en enkät som regionförvaltningsverken skickat till kommunerna (n=268) och på material om antalet skolskjutselever från Statistikcentralen. Senast utvärderade regionförvaltningsverken hur skoltransporterna fungerade för fyra år se-dan.

Antalet elever som fått rätt till skolskjuts inom förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen har minskat betydligt jämfört med regionförvaltningsverkens föregående utvärdering. År 2017 fanns det 120 459 elever i hela landet som fick transportförmån, men 2021 var antalet 111 010. Flest elever som fått rätt till skol-

skjuts i förhållande till elevantalet inom den grundläggande utbildningen finns i landsbygdskommuner (42,1 %) och minst i urbana kommuner (15,8 %). Även om antalet skolskjutselever har minskat, har transportkostnaderna från 2017 till 2021 ändå ökat i kommunerna (i genomsnitt cirka 6,1 procent).

Flest elever som får skolskjuts i förhållande till elevantalet inom den grundläggande utbildningen finns inom Regionförvaltningsverket i Östra Finlands område och minst i Regionförvaltningsverket i Södra Finlands område. De längsta skolskjutssträckorna i kilometer finns däremot i kommunerna i Lapplands RFV-område. Endast en mycket liten del av eleverna omfattas av sådant understöd som är ett alternativ till gratis skolskjuts.

På grund av de långa avstånden i Lappland finns det fler elever med rätt till skolskjuts till förskoleundervisning på över 50 kilometers avstånd i Regionförvaltningsverket i Lapplands område jämfört med andra RFV-områden. Situationen är densamma för elever som fått transportförmån i de lägre klasserna inom den grundläggande utbildningen: det finns flest resor på över 50 kilometer i norr. I kommuner med inflyttningsöverskott finns det däremot fler elever med transportförmån på 10–20 kilometer jämfört med kommuner med utflyttningsöverskott eller kommuner där folkmängden har hållits på samma nivå som 2020. Antalet elever som fått transportförmån i de högre klasserna inom den grundläggande utbildningen är störst på resor som är kortare än 20 kilo-meter i stora kommuner, liksom i kommuner med inflyttningsöverskott.

Den dagliga skolresan för förskoleelever med skolskjuts tar i regel mindre än en timme. Skolresan för elever i klasserna 1–6 och 7–9 tar på motsvarande sätt oftast 1–2,5 timmar. Flest elever i klasserna 7–9 som får skolskjuts för resor på 1–3 timmar finns i kommuner med över 50 000 invånare jämfört med mindre kommuner. Den vanligaste orsaken till långa skolresor är att sträckan är lång i kilometer mätt. Den näst vanligaste orsaken till långa resor är glest trafikerande kollektivtrafik. I tätbebyggda kommuner och landsbygdskommuner är en lång sträcka en större orsak till långa restider än i urbana kommuner. Man måste förhålla sig med vissa reservationer till avsnittet om restider i utvärderingen och resultaten kan anses vara riktgivande. Det är svårt för kommunerna att ge exakta siffror, eftersom restiderna kan variera avsevärt under elevernas läsår.

Nästan 90 procent av kommunerna som besvarade enkäten meddelar att de har fastställda principer för skolskjutsar eller en plan för dessa. I urbana kommuner koordineras skolskjutsarna oftast av skolskjutskoordinatorer, medan samordningen i landsbygdskommuner sköts av antingen sekreterare eller rektorer. I kommuner med färre än 5 000 invånare samlas respons om skolskjutsarna in mer sällan än i kommuner med över 50 000 invånare. Endast 6,7 procent av kommunerna som svarade på enkäten uppger att de regelbundet samlar in respons om skolskjutsarna. Situationen var densamma även vid regionförvaltningsverkens föregående utvärdering av skolskjutsarna. Oftast beviljas en elev transportförmån på grund av livlig trafik. Andra vanliga orsaker är en hög hastighetsbegränsning på vägen eller arrangemangen för gång- och cykeltrafiken.

Var tredje elev i den svenskspråkiga undervisningen är berättigad till skolskjuts då motsvarande andel för eleverna i Fastlandsfinland är var fjärde. Andelen förskole-elever med rätt till skolskjuts är inte avvikande från landet som helhet. Skjutseleverna i

den svenskspråkiga grundläggande undervisningen har i sträcka kortare skolresor än deras jämngamla nationellt sett. Däremot har svenskspråkiga skjutselever en skolresa som i tid räcker längre än jämngamla elever i Fastlandsfinland överlag, skillnaden i de högre klasserna är dock mindre. De flesta respondenterna angav att orsaken till den långa restiden är lång skolväg räknat i kilometer samt gles kollektivtrafik. I de kommuner som ordnar undervisning på två språk är andelen elever vars skolskjuts ersätts med ett ekonomiskt bidrag aningen större än i landet i stort.

De allra flesta kommuner har fastställda principer eller planer för skolskjutsarna. I de kommuner som ordnar undervisning även på svenska var andelen som har en koordinator större än i övriga kommuner. Transporthelheten blir mer komplex då man har elevupptagningsområden för två språkgrupper i samma geografiska område. Kostnaderna för skoltransporter har stigit mellan år 2020 och år 2021.

Av kommuner som ordnar undervisning även på svenska angav de flesta att inte alls eller sällan samlar in respons regelbundet från elever med rätt till skolskjuts och av deras föräldrar.

Flera kommuner som ordnar undervisning även på svenska önskar nationella rekommendationer för hur man ska tolka formuleringen ”när en skolväg kan anses alltför svår, ansträngande eller farlig med beaktande av elevens ålder eller andra omständigheter” i lagparagrafen. I de fritt formulerade svaren kunde man också läsa in en viss oro för hur samarbetet mellan bildningssektorn och välfärdsområdet kommer att se ut elevens perspektiv då hen har skjutsbehov som i framtiden bekostas av två olika beställare som hittills har kunnat samordna skjutsarna.

Hur många av eleverna i förskolan och inom den grundläggande utbildningen har rätt till fri transport till skolan enligt 32 § i lagen om grundläggande utbildning?

Var tredje elev i den svenskspråkiga undervisningen är berättigad till skolskjuts då motsvarande andel för eleverna i Fastlandsfinland är var fjärde.

Enligt Statistikcentralens (2022b) material (Antalet elever i grundskolan som omfattas av rätt till skolskjuts 2021) fanns det i Fastlandsfinland år 2021 sammanlagt 111 010 elever i grundskolan som omfattas av rätten till fri transport till skolan, eller så kallad skolskjuts. I antalet ingår också elever med rätt till skolskjuts i förskoleundervisningen. Antalet elever med rätt till skolskjuts i förskoleundervisning som ordnades i samband med daghem var på motsvarande sätt 2 743. År 2021 fanns det sammanlagt 559 557 elever i grundskolorna i Fastlandsfinland. År 2021 omfattade således 19,8 procent av alla elever rätten till transport.

I Fastlandsfinland hade 29 555 elever svenska som undervisningsspråk i. Av dessa var 9 807 elever berättigade till skolskjuts. Detta betyder att andelen elever i den svenskspråkiga undervisningen med rätt till skolskjuts uppgår till hela 33,2 procent. Man kan alltså utgå från att var tredje elev i den svenskspråkiga undervisningen är berättigad till skolskjuts. Saken har inte granskats enligt undervisningsspråk inom ramen för ut-

värderingen av basservicen tidigare så vi kan inte säga ifall andelen stigit eller sjunkit.

Tabell 3.6.7.1. Antal elever med rätt till fri transport i förskola och grundläggande undervisning

	Antal elever		Elever med rätt till fri transport		Andel elever med fri transport	
	sammanlagt	svenska	sammanlagt	svenska	sammanlagt	svenska
sammanlagt	559 890	29 555	111 010	9 807	19,8 %	33,2 %
förskoleundervisning	9 661	544	2 564	141	26,5 %	25,9 %
grundläggande utbildning	549 202	28 947	108 260	9 637	19,7 %	33,3 %
påbyggnadsundervisning	1 027	49	186	12	18,1 %	24,5 %

Hur många av eleverna i förskolan och inom den grundläggande utbildningen hör till dem som i stället för avgiftsfri skolskjuts erhåller transport- eller ledsagarbidrag?

I de kommuner som ordnar undervisning på två språk är andelen elever vars skolskjuts ersätts med ett ekonomiskt bidrag aningen större än i landet i stort.

Enligt den enkät som regionförvaltningsverken sänt till kommunerna erhåller mindre än en procent av eleverna transport- eller ledsagarbidrag i stället för avgiftsfri skolskjuts. Av de kommuner som besvarade enkäten uppgav 84,3 procent (n = 226) detta. I var tionde kommun omfattas mindre än nio procent av understödet.

Av de kommuner som angav att de ordnar undervisning även på svenska (n=40) uppgav 77,5 procent att mindre än en procent av eleverna erhåller transport- eller ledsagarbidrag i stället för avgiftsfri skolskjuts och 17,5 procent att 1–9 procent av eleverna erhåller transport- eller ledsagarbidrag i stället för avgiftsfri skolskjuts.

Hur långa skolresor har de förskole-elever som omfattas av avgiftsfri skolskjuts enligt lagen om grundläggande utbildning?

Andelen förskole-elever med svenska som undervisningsspråk med rätt till skolskjuts är inte avvikande från landet som helhet.

De flesta av förskole-eleverna som omfattas av avgiftsfri skolskjuts enligt lagen om grundläggande utbildning har en skolväg på 5–10 km enligt enkäten som sänts till kommunerna. Av de kommuner som angav att de ordnar undervisning även på svens-

ka har 42,3 procent angett detta svarsalternativ medan 34,1 procent av det totala antalet respondenter angav detta svarsalternativ. Endast 0,9 procent av kommunerna med även svenskspråkig undervisning uppgav att eleverna har en skolresa som är längre än 20 km medan motsvarande siffra för samtliga respondenter är 6,2 procent.

Figur 3.8.7.1. Skolresans längd i kilometer för förskole-elever med svenska som undervisningsspråk med rätt till fri transport

Hur långa skolresor har eleverna inom den grundläggande utbildningen?

Skjutseleverna i den svenskspråkiga undervisningen har i medeltal kortare skolresor än jämngamla nationellt sett.

Figur 3.9.7.1. Skolresans längd i kilometer för elever i åk 1–6 med svenska som undervisningsspråk med rätt till fri transport

De flesta eleverna i åk 1–6 med rätt till skolskjuts har en skolresa på 5–10 km. Här skiljer sig inte den svenska språkgruppen markant från den finska. Däremot har en större andel av eleverna i åk 1–6 i den svenskspråkiga undervisningen kortare skolresor än deras jämngamla nationellt sett. Av de elever med svenska som undervisningsspråk har ingen uppgett att deras elever har en skolväg på över 50 km.

Eleverna i åk 7–10 har i medeltal längre skolväg än eleverna i åk 1—6. Detta gäller även elever med svenska som undervisningsspråk. Andelen skjutselever med svenska som undervisningsspråk som har en skolresa på 10–20 km är 42,5 procent medan den motsvarande siffran för hela landet är 36,0 procent.

Figur 3.10.7.1. Skolresans längd i kilometer för elever i åk 7–10 med svenska som undervisningsspråk med rätt till fri transport

Hur lång tid tar skolresorna i anspråk inklusive väntetid?

Skjutselever med svenska som undervisningsspråk har en skolresa som räcker längre än jämngamla elever i Fastlandsfinland medan skillnaden i de högre klasserna är mindre.

Majoriteten av förskole-eleverna med beviljad skolskjuts har en skolresa som tar under en timme i anspråk. Andelen förskole-elever med under en timmes restid är större bland förskole-elever med svenska som undervisningsspråk (75,6 %) i förhållande till samtliga förskole-elever i Fastlandsfinland (65,3 %) medan ingen av förskole-elever med svenska som undervisningsspråk har en skolresa på över 2,5 h.

Tabell 3.11.7.1. Skolresans längd i tid för förskole-elever med skolskjuts

Daglig skolresa inklusive väntetid för förskole-eleverna med rätt till skolskjuts, %			
	över 2,5 timmar	1–2,5 timmar	under en timme
Fastlandsfinland, samtliga förskole-elever	0,1	34,6	65,3
Förskole-elever med svenska som undervisningsspråk	0,0	24,4	75,6

Majoriteten av eleverna i åk 1–6 med beviljad skolskjuts har en skolresa som tar under en timme i anspråk. Andelen elever i åk 1–6 med svenska som undervisningsspråk som har under en timmes restid är betydligt mindre i dessa kommuner (52,2 %) i förhållande till samtliga elever i åk 1–6 i Fastlandsfinland (73,7 %) medan andelen elever i åk 1–6 med en skolresa på 1–2,5 h är större hos elever med svenska som undervisningsspråk.

Tabell 3.11.7.2. Skolresans längd i tid för skjutselever i åk 1–6

Daglig skolresa inklusive väntetid för elever i åk 1–6 med rätt till skolskjuts, %				
	över 3 timmar	2,5–3 timmar	1–2,5 timmar	under en timme
Samtliga elever i Fastlandsfinland	0,0	0,4	25,9	73,7
Elever med svenska som undervisningsspråk	0,0	0,7	46,9	52,5

Majoriteten av eleverna i åk 7–10 med beviljad skolskjuts har en skolresa som tar 1–2,5 h i anspråk. Andelen elever i åk 7–10 med svenska som undervisningsspråk som har en skolresa som räcker 2,5–3 h är betydligt mindre (1,6 %) i förhållande till samtliga elever i åk 1–6 i Fastlandsfinland (6,1 %) medan andelen elever i åk 7–10 med en skolresa på 1–2,5 h är större hos elever med svenska som undervisningsspråk. Lagen tillåter en restid på max 2,5 h hos elever som inte fyllt 13 år. Kommunerna bör se till att skolresorna ordnas inom den tillåtna tidsramen.

Tabell 3.11.7.3. Skolresans längd i tid för skjutselever i åk 7–10

Daglig skolresa inklusive väntetid för ever i åk 7–10 med rätt till skolskjuts, %				
	över 3 timmar	2,5–3 timmar	1–2,5 timmar	under en timme
Samtliga elever i Fastlandsfinland	0,3	6,1	60,0	33,6
Elever med svenska som undervisningsspråk	0,0	1,6	62,7	35,7

Flera av respondenterna nämnde att de inte har kännedom om hur lång resetiden är

för samtliga elever, utan granskar enbart de elever vars resetid är nära det högst tillåtna.

Kort sammanfattat kan man konstatera att de yngre skjutseleverna med svenska som undervisningsspråk har en skolresa som räcker längre än jämngamla elever i Fastlandsfinland medan skillnaden i de högre klasserna är mindre.

Vilka är orsakerna till den långa restiden?

De flesta respondenterna angav att orsaken till den långa restiden är lång skolväg räknat i kilometer samt gles kollektivtrafik. I stort är inte orsakerna till lång skolresa avvikande för eleverna med svenska som undervisningsspråk.

Tabell 3.12.7.1. Orsaker till lång restid angivna av kommuner som ordnar undervisning även på svenska

Elever med svenska som undervisningsspråk	väntan på grund av samtransport	lång skolväg räknat i kilometer	besvärliga trafikförhållanden	problematiskt färdväg	gles kollektivtrafik	det finns få service-producenter av abonnemangstrafik	många byten av trafikmedel under resan
förskoleundervisning	2,4	2,8	1,6	2,1	2,5	1,7	1,5
grundläggande utbildning	2,4	3,0	1,9	2,3	2,6	1,7	1,9

Bland de öppna svaren från de kommuner som ordnar undervisning även på svenska nämndes schemaläggningen som en orsak till långa skolresor. En respondent nämnde att förskolans schema inte är harmonierad med den grundläggande undervisningen medan en annan respondent formulerade sig så här:

”I transporterna finns elever från flera olika skolor, vilket innebär utmaningar när det gäller schemaläggningen. Den grundläggande utbildningen ges i många olika skolor, men specialundervisningen ordnas ofta i större skolor, alltså inte i närskolan. Antalet elever med särskilda behov har ökat och transportbehovet som uppstår på grund av detta leder till utmaningar vid planeringen av skolskjutsarna.” (egen översättning)

Orsaken till långa skolresor i kommuner som ordnar undervisning även på svenska är också att skolnätet på svenska och finska ser olika ut. En respondent nämnde att avståndet till den svenskspråkiga förskolan i medeltal är längre än till övriga förskolor och en respondent påpekade att eleverna i åk 7–9 går i skola i grannkommunen. Också färj- och förbindelsebåtstrafiken uppgavs som en orsak till den långa restiden.

I enkäten till kommunerna ställde vi frågan ”Ifall tiden för skolskjutsar i er kommun överskrids, vad beror överskridningen på? Av kommunerna som ordnar undervisning även på svenska var det få som angav att detta händer förutom vid oförutsedda hän-

delser. En respondent svarade: ”Endast på enstaka dagar överskrids transporttiden för några elever på grund av skolresans längd. Detta gäller främst de elever i den svenskspråkiga skolan för elever i åk 1–6 som blir tvungna att resa genom hela kommunen 20–35 kilometer.” (egen översättning)

Hur stor är kostnadsförändringen för skolskjutsarna mellan är 2017 och 2021 och vilken är orsaken till förändringen?

I motsvarande utvärdering som gjordes 2017 har man har enbart granskat de officiellt tvåspråkiga kommunerna i Fastlandsfinland. Materialet är därför inte jämförbart.

Kostnaderna för skoltransporter har stigit mellan år 2020 och år 2021 (8,7%). De kommuner som besvarat enkäten angav att förändringen beror på coronaläget (ex. avvikande undervisningsarrangemang) som under det senaste året höjt transportkostnaderna mest. En höjning av de allmänna kostnadsnivåerna är den andra stora orsaken till att skoltransportkostnaderna har ökat.

Finns det i kommunen fastställda principer/planer för skoltransporter?

De allra flesta kommuner har fastställda principer/planer för skolskjutsarna (89,6%). Läget är ungefär det samma i de kommuner som ordnar undervisning även på svenska. Av dem angav 87,5 procent att det har fastställda principer/planer medan 5,0 procent har planerna under arbete.

Finns det koordinatorer för skolskjutsarna i kommunerna?

An de kommuner som besvarade enkäten angav ungefär tre av fem kommuner att de har en utsedd koordinator för skolskjutsarna. Läget är ungefär det samma i de kommuner som ordnar undervisning även på svenska.

Vem i er kommun ansvarar i regel för samordningen av skolskjutsarna?

Av de svarsalternativ som gavs i enkäten (koordinator för skolskjutsar, rektor, sekreterare eller någon annan, vem) på frågan vem som i regel ansvarar för samordningen av skolskjutsarna svarade de allra flesta sekreterare (34,0 %) eller någon annan (34,0 %). I de kommuner som ordnar undervisning även på svenska var det mest frekventa svaren avvikande nog någon annan (57,5 %) eller koordinator för skolskjutsar (30 %). Av de öppna svarsalternativen nämndes att man dels arbetar med skjutsfrågan mångprofessionellt då det finns övriga sektorer med transportbehov samt att man i vissa kommuner köper tjänsten från en yttre aktör. Förklaringen till skillnaden mellan de kommuner som ordnar undervisning även på svenska och övriga kan vara att det är mer komplicerat att ordna skjutsar i en kommun men två parallella undervisningsgrupper och att arbetsbördan därmed blir för stor att hantera vid sidan av övrigt arbete.

Samlar kommunen in respons från elever och vårdnadshavare om skolskjutsarna?

Av kommuner som ordnar undervisning även på svenska var angav de flesta att inte alls eller sällan samlar in respons regelbundet från elever med rätt till skolskjuts och av deras föräldrar.

Medianvärden var i dessa kommuner 2 på skalan 1–5. Medelvärdet i de här kommunerna var 2,5 medan den för samtliga respondenter i Fastlandsfinland var 2,3.

Vad informerade kommunerna mer om skjutsarna till förskola och skola?

Flera kommuner som ordnar undervisning även på svenska önskar nationella rekommendationer för hur man ska tolka formuleringen ”när en skolväg kan anses alltför svår, ansträngande eller farlig med beaktande av elevens ålder eller andra omständigheter” i lagparagrafen. I de fritt formulerade svaren kunde man också läsa in en viss oro för hur samarbetet mellan bildningssektorn och välfärdsområdet kommer att se ut ur elevens perspektiv då hen har skjutsbehov som i framtiden bekostas av två olika beställare som hittills har kunnat ordna skjutsarna i samarbete.

Flera av respondenterna i kommuner som ordnar undervisning även på svenska lyfte fram att det finns stora tolkningsmöjligheter i 32 § i lagen om grundläggande undervisning. Man önskar tydligare kriterier eller rekommendationer från statligt håll, speciellt gällande undantaget att eleven har rätt till kostnadsfri skolskjuts ”...när den väg som avses ovan med beaktande av hans eller hennes ålder eller andra omständigheter är alltför svår, ansträngande eller farlig.”

Anknutet till ovan nämnda formulering frågade vi i enkäten om kommunen under år 2021 beviljat skolskjuts på grund av att skolresan anses farlig? Svarsalternativen var livligt trafikerad väg, hög hastighetsbegränsning på vägsträckan, planen för lätt trafikleden, brister i vägbelysningen, observationer av rovdjur eller något annat, vad? besvarades med graderingen 1=helt av annan åsikt…, 5=helt av samma åsikt.

I det öppna svarsfältet nämndes elevens personliga orsaker, psykolog- och läkarutlåtande samt skolvägen under vintertid som orsaker till att ordna skolskjuts till elever som inte har lång skolväg. Flera angav att de använder verktyget Koululiitu för att bedöma hur farlig en skolväg är.

En del lyfte fram att en del av skjutseleverna är knutna till social- och hälsovården och att de också har rätt till skjuts som bekostas av en annan sektor. En del framhöll att det därför är viktigt med samarbete över sektorerna och att man genom det har kunnat både sänka kostnaderna och samtidigt skapa en trygg atmosfär för eleven då hen har haft samma skjuts både i och utanför skolan. Samtidigt lyftes också att välfärdsområdesreformen kan påverka flexibiliteten i skjutsarrangemangen i framtiden.

Också byråkratiseringen lyftes fram bland svaren. För kommunerna blir det allt svårare att anlita mindre producenter, då kraven blir alltmer omfattande och skolskjutsarna

konkurrerar med taxiresor som ersätts av FPA. Detta påverkar pris och kvalitet. Drar man detta till sin spets kan kollektivtrafiken upphöra och kommunerna tvingas att organisera transporterna själva. Kollektivtrafiken behöver tas bättre i beaktande vid trafikplaneringen i kommunen, så även lätt trafiken. Utbudet av utsläppsfria fordon i kategori M2 kommer att medföra utmaningar i upphandlingen av skolskjutsar angav två respondenter.

Mer än hälften av alla skolskjutsar i kommuner som ordnar undervisning även på svenska ordnas med bussresa. En tredjedel ordnas med taxi och nästan var tionde elev har en skolresa där man kombinerar både taxi och bussresa. Respondenterna har också nämnt att resan kan ordnas med båt.

Utvärderingsgruppen

Opetustoimen ylitarkastaja, dos. FT Toni Saarivirta, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, Opetus- ja kulttuuritoimen vastuualue

Opetustoimen ylitarkastaja, FM Johanna Albert, Itä-Suomen aluehallintovirasto, Opetus- ja kulttuuritoimen vastuualue

Erikoissuunnittelija, KM Tiina Mäkitalo, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Opetus-kulttuuritoimen vastuualue

Ylitarkastaja, KM Mari-Annika Hemmi, Lapin aluehallintovirasto, Opetus- kulttuuritoimen vastuualue

Yksikön päällikkö, FM Lea Karjomaa, Lounais-Suomen aluehallintovirasto, Opetus- ja kulttuuritoimen vastuualue

Johtaja, KL Veijo Kosola, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, Opetus- kulttuuritoimen vastuualue

Överinspektör, TM Malin Eriksson, Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland, Svenska enheten för bildningsväsendet

Informationskällor

Lagen om grundläggande utbildning (628/1998)

Enkät till kommunerna i Fastlandsfinland. Utvärdering av basservicen 2021. Skoltransporter för förskola och grundläggande utbildning. Svarstid: februari-mars 2021. Svarsandel 90,4 % (256 kommuner).

Kuntaliitto 2022. Suomen kaupungit ja kunnat. https://www.kuntaliitto.fi/tieto-tuotteet-ja-palvelut/kaupunkien-ja-kuntien-lukumaarat-ja-vaestotiedot, hänvisat 20.4.2022

Statistikcentralen 2022a. Stat.fi:n tilastokanta. https://www.stat.fi/tilasto/kjarj, hänvisat: 20.4.2022

Statistikcentralen 2022b. Antal elever i förskolan och inom den grundläggande utbildningen med rätt till fri transport år 2021. Beställda statistikuppgifter.

Utbildningsstyrelsen 2018. Kunnan velvollisuudet. http://www.oph.fi/koulutus_ja_tut-

kinnot/perusopetus/ruotsinkielinen_perusopetus_suomenkielisissa_kunnissa/kunnan_velvollisuudet. hänvisat 3.5.2018

Vipunen - utbildningsförvaltningens statistiktjänst. Elever i förskolan och den grundläggande utbildningen. 2022

Koulukuljetusopas 2021. Guider och handböcker 2021:1. Utbildningsstyrelsen. Grano Oy, 2021.

Koulutiellä 2009. Savion kirjapaino. Kervo.

Pöysti, L. 2011. Alakouluikäisten lasten ja heidän vanhempiensa kokemuksia koulumatkojen turvallisuudesta. Liikenneturvan tutkimusmonisteita 112/2011.

Sjöström, M. & Lahtinen, J. & Svartsjö, M. 2022. Esi- ja perusopetuksen koulu-kuljetukset 2020. Finlands Kommunförbund rf. Helsingfors 2022.

Turpeinen, S. & Lakanen, L. & Hakonen, H. Havas, E. & Tammelin, T. 2013. Mat-kalla kouluun. Peruskoululaisten koulumatkat ja aktiivisten kulkutapojen edistä-minen. Liikunnan ja kansanterveyden julkaisuja 271. Waasa Graphics Oy. Vasa 2013.

Utvärdering av basservicen år 2019: Tillgången till grundläggande utbildning. Regionförvaltningsverket.

Utvärdering av basservicen år 2017: Tillgången till grundläggande utbildning. Regionförvaltningsverket.

Utvärdering av basservicen år 2015: Tillgången till grundläggande utbildning. Regionförvaltningsverket.

Utvärdering av basservicen år 2013: Tillgången till grundläggande utbildning. Regionförvaltningsverket.

Figurer och tabeller

Tabell 3.2.7.1. Utvärderingens utformning

Tabell 3.4.1 Kommunerna som svarat på enkäten landskapsvis.

Tabell 3.4.2. Antal barn i förskole- och grundskoleåldern 2018–2020 Källa: Statistikcentralen 2022a.

Tabell 3.4.3. Elevantalet inom den grundläggande utbildningen 2021 enligt RFV-område. Statistikcentralen 2022a

Tabell 3.6.7.1. Antal elever med rätt till fri transport i förskola och grundläggande undervisning

Tabell 3.11.7.1. Skolresans längd i tid för förskole-elever

Tabell 3.11.7.2. Skolresans längd i tid för elever i åk 1–6

Tabell 3.11.7.3. Skolresans längd i tid för elever i åk 7–10

Tabell 3.12.7.1. Orsaker till lång restid angivna av kommuner som ordnar undervisning även på svenska

Figur 3.8.7.1. Skolresans längd i kilometer för förskole-elever med svenska som undervisningsspråk med rätt till fri transport

Figur 3.9.7.1. Skolresans längd i kilometer för elever i åk 1–6 med svenska som undervisningsspråk med rätt till fri transport

Figur 3.10.7.1. Skolresans längd i kilometer för elever i åk 7–10 med svenska som undervisningsspråk med rätt till fri transport

Läget inom specialundervisningen

Riksomfattande utvärdering

Innehåll – Läget inom specialundervisningen

Riksomfattande utvärdering

Slutsatser och åtgärdsförslag 75
Utformning av utvärderingen 79
Inledning..... 80
Verksamhetsmiljö 83
Sammanfattning..... 88

Slutsatser och åtgärdsförslag

Slutsatser

Regionförvaltningsverket utredde nu för första gången i samband med utvärderingen av basservicen läget inom specialundervisningen. I rapporten granskas antalet elever som omfattas av särskilt stöd och förlängd läroplikt, praxis för resursfördelning för särskilt stöd i utbildningsanordnarens interna fördelning, antalet anställda som arbetar med särskilt stöd och speciallärarnas behörighet. Dessutom tillfrågades utbildningsanordnarna om de största utmaningarna och om framtidsutsikterna i anslutning till specialundervisningen.

Av utvärderingen som helhet framgår tydligt de regionala variationerna i andelen elever med särskilt stöd och förlängd läroplikt i förhållande till hela elevantalet. Av elevantalet i Fastlandsfinland utgjorde andelen elever med särskilt stöd 9,5 procent. Andelen varierade i Fastlandsfinland från 6,6 procent till 11,7 procent per regionförvaltningsverks område. Andelen specialelever som omfattas av förlängd läroplikt i förhållande till elevantalet i Fastlandsfinland var 1,8 procent. Andelen varierade mellan 1,5 och 2,3 procent i olika regioner. I helhetsbilden kan man på riksnivå se en fortsatt ökning av antalet elever som får särskilt stöd, medan ökningen på årsnivå är 0,5 procentenheter. På nationell nivå måste man fästa uppmärksamhet vid detta och utreda orsakssambandet.

Storleken på den kommun som ordnade undervisningen verkade enligt materialet ha en statistiskt signifikant inverkan på om eleverna med särskilt stöd beaktas i utbildningsanordnarens interna resursfördelning. I stora kommuner med över 50 000 invånare beaktades detta i 70 procent av kommunerna, medan detta beaktades i endast 31 procent av kommunerna med under 5 000 invånare. Detta kan påverkas av att det inte nödvändigtvis finns många enheter inom den grundläggande utbildningen då små kommuner med färre än 5 000 invånare är utbildningsanordnare, medan variationen i behovet av resurser inom specialundervisningen inom kommunen kan ha en större roll för stora städer.

När man frågar hur tilläggsresurserna för förlängd läroplikt beaktas i utbildningsanordnarens interna resursfördelning var de vanligaste svarsalternativen: fördelning av handledarresurser (88 %), undervisning i specialklass (78 %), undervisning i grupp inom den grundläggande utbildningen (77 %), fördelning av speciallärarresurser (75 %) och beaktande av detta i timresursberäkningen (59 %). Ett alternativ som tydligt delar svaren i två läger var att resursen följer eleven i samband med skolbyte. 43 procent av respondenterna uppgav att detta hör till praxis, medan 49 procent uppgav att alternativet inte används.

I Fastlandsfinland var antalet speciallärare i ordinarie tjänst 16,6 procent av alla ordinarie lärartjänster. I svaren kan man se regionala variationer. Den minsta andelen speciallärare dvs. 11 procent i förhållande till det totala antalet lärartjänster fanns i Lappland. Den högsta relativa andelen, 19,6 procent, fanns inom Regionförvaltningsverket i Södra Finlands område.

Fördelningen av undervisningspersonalen som arbetar med specialelever mellan en mångsidig speciallärare och en specialklasslärare i ordinarie tjänst, en mångsidig speciallärare och en specialklasslärare i visstidstjänst samt en mångsidig speciallärare och en specialklasslärare som anställts med projektfinansiering varierar beroende på utbildningsanordnare. För vissa utbildningsanordnare koncentreras tjänsterna inom specialundervisningen till tjänster för specialklasslärare och för vissa utbildningsanordnare till tjänster för mångsidiga speciallärare. De proportionella andelarna visstidsanställda lärare och projektlärare i förhållande till det totala antalet speciallärare varierade också mellan utbildningsanordnarna.

Granskningen visade att i tillägg till de ordinarie speciallärartjänsterna var användningen av visstidsanställda speciallärare och projektfinansierade speciallärare allmänna lokala lösningar i stödstrukturerna. Syftet med projektfinansieringen är att allokera resurser till önskat objekt och önskad utvecklingsverksamhet. I kortvariga uppdrag finns det dock en risk för att dessa arbetstagare fungerar som en livräddande första hjälp i krävande situationer. Kortare anställningsförhållanden ger utbildningsanordnarna flexibilitet i planeringen och genomförandet av verksamheten, men för elevens del kan detta ändå visa sig som att de vuxna ofta byts och eventuellt även som avbrott i informationsöverföringen. Det måste också finnas tid för att utveckla elevkännedomen och förtroendeförhållandet mellan läraren och eleven. I strukturerna för stöd för lärande bör man fästa större uppmärksamhet vid och vidta konkreta åtgärder för att garantera lärare som är behöriga på både nationell nivå och utbildningsarrangörsnivå och för att garantera att lärarna inte byts ut.

När man frågade respondenterna om kommunen borde utöka antalet speciallärare/specialklasslärare för att genomföra specialundervisningen, var 51 procent av respondenterna helt eller delvis av samma åsikt om att antalet speciallärare borde utökas. När man frågade vilka orsaker som är mest förknippade med att antalet speciallärare var otillräckligt betonades bland svarsalternativen bristen på behöriga lärare och ett oförutsett ökat behov av specialundervisning.

På frågan om kommunen har tillräckligt med skolgångshandledare för att stödja specialeleverna var 64 procent av respondenterna helt av samma åsikt eller ganska av samma åsikt att det finns tillräckligt med skolgångshandledare.

Denna utvärdering synliggjorde tydligt utmaningarna med tillgången till behöriga lärare. I utbildningsförvaltningens statistiktjänst Vipunen, som drivs av undervisnings- och kulturministeriet och Utbildningsstyrelsen, samlas information in med tre års mellanrum och den senaste är från 2019. Nästa datainsamling genomförs 2022. I den senaste datainsamlingen var andelen formellt behöriga av alla lärare inom den grundläggande utbildningen 95 procent och varierade mellan 93,3 procent och 97,4 procent i landskapen. De största variationerna framkommer dock när man granskar frågan enligt landskap och kommuntyp. Då varierar andelen behöriga specialklasslärare och mångsidiga speciallärare med 66,7–100 procent. Med tanke på de faktorer som framkommit i denna utvärdering är det skäl att upprätthålla och utveckla uppföljningen av speciallärarnas behörighet och dess regionala variation så att den är så omfattande som möjligt.

På frågan om vilka som är de största utmaningarna när det gäller att ordna särskilt stöd, var de främsta utmaningarna samma faktorer som när man frågade om orsakerna till det otillräckliga antalet speciallärare, det vill säga bristen på behöriga lärare och det oförutsedda behovet av specialundervisning.

Med beaktande av de regionala variationerna i fråga om den procentuella andelen behöriga speciallärare som syns i Statistikcentralens rapport Specialundervisning 2020 och i denna rapport, den något stigande trenden av antalet elever som får stöd samt fenomen som är kopplade till åtminstone en tillfällig ökning av stödbehovet, såsom covid19-pandemin, borde särskild uppmärksamhet framledes fästas vid tillgången till behöriga speciallärare och deras varaktighet.

I enkäten frågade man utbildningsanordnarna genom öppna svar också vad som borde utvecklas i den framtida specialundervisningen. Viktiga utvecklingsobjekt ansågs vara behörighetsgivande utbildning för speciallärare, tillgång till kompetent personal samt frågor i anslutning till befattningsbenämningar och arbetsbeskrivningar. Utbildningsanordnarna önskade fler behöriga speciallärare och ökad utbildning särskilt i områden där det råder brist på speciallärare. För specialundervisningen efterlystes också tydliga riksomfattande och regionala anvisningar, handledning och stöd. Den kontinuerliga och delvis oförutsägbara ökningen av antalet elever som får särskilt stöd har ökat utmaningarna med att få kompetent personal. Resurserna för specialundervisningen måste kunna övervägas på ett förutseende sätt både på lokal och nationell nivå, även mellan utbildningsanordnarna.

Läget inom specialundervisningen utreddes nu för första gången i samband med utvärderingen av basservicen. I takt med att utvärderingen fortskred framkom utvecklingsbehov för den aktuella utvärderingen.

Det vore bra att granska sambandet mellan utvärderingen och kvalitetsarbetet inom den grundläggande utbildningen på nationell nivå. Genom detta stärks och stöds informationsproduktionen inom den riksomfattande och lokala grundläggande utbildningen samt samordningen av informationsproduktionen. På så sätt kunde också beslutsfattandet om den grundläggande utbildningen och bedömningen av tillgången till basservice grunda sig på bättre information om förhållandena än för närvarande. Samtidigt är det viktigt att fundera på hur man undviker överlappande strukturer och säkerställer synergin. Övriga aktörer på fältet är undervisnings- och kulturministeriet (UKM), Utbildningsstyrelsen, Nationella centret för utbildningsutvärdering (NCU), Statistikcentralen och universiteten.

Detta innebär att kopplingen till det riksomfattande informations-/referensarkitekturarbetet säkerställs även i ett bredare perspektiv. Samtidigt vore det bra att noggrant definiera grunderna för informationshantering samt för utlämnande och användning av information.

Åtgärdsförslag

- Andelen elever med särskilt stöd i förhållande till hela elevantalet har fortsatt att öka med 0,5 procent per år. På nationell nivå måste man fästa uppmärksamhet vid detta och utreda orsakssambandet.

- Det ständigt ökande antalet elever med särskilt stöd ökar utmaningarna på undervisningsfältet. Detta tar sig uttryck i en svårighet att få kompetent personal. I strukturerna för stödet för lärande ska man både på nationell nivå och utbildningsanordnarnivå söka metoder och vidta konkreta åtgärder för att garantera behöriga lärare och deras varaktighet. Detta bör också beaktas i all lärarutbildning och utbildning som ger speciallärarbehörighet. Med beaktande av den utbildningsmässiga jämlikheten måste man också säkerställa tillgången till svensk- och samiskspråkiga speciallärare.
- Helheten av resurser för specialundervisningen bör övervägas på ett förebyggande sätt både på lokal och nationell nivå. Även frågor som gäller befattningsbenämningar och arbetsbeskrivningar är centrala föremål för granskning.

Utformning av utvärderingen

Regionförvaltningsverkens utvärdering av basservicen 2021, läget inom specialundervisningen, utformning av utvärderingen

Kriterier	Utvärderingsfrågor	Indikatorer	Mål för servicenivån / god servicenivå	Informationskällor
Antal elever med beslut om särskilt stöd	Hur många elever med beslut om särskilt stöd finns det i kommunen?			UBS
	Hur många elever med förlängd läroplikt finns det i kommunen?			UBS
Resursens storlek	Tilldelas skolorna mer resurser på basen av antalet elever inom särskilt stöd i utbildningsanordnarens interna budgetering?			Enkät till kommuner
	Hur tas tilläggsfinansieringen för den förlängda läroplikten i beaktande i utbildningsanordnarens interna bugdetering?			Enkät till kommuner
Personalstorlek	Finns det tillräckligt med personal? Hur många lärartjänster finns det inom allmän undervisning i er kommun? Hur många speciallärartjänster finns det inom allmän undervisning i er kommun? Antalet speciallärare/specialklasslärare i kommunen borde utökas för förverkligande av specialundervisningen. Vilka är de vanligaste orsakerna till att antalet speciallärare är för lågt? Finns det tillräckligt med ledare för skolgång för att stöda elever inom specialundervisningen i er kommun?			Enkät till kommuner
Personalens behörighet	Hur stor andel av speciallärarna är formellt behöriga?			Vipunen 2019
De största utmaningarna i anordnandet av särskild stöd i nuläget	Vilka är de största utmaningarna i anordnandet av särskilt stöd?			Enkät till kommuner
Framtidsutsikter i anslutning till specialundervisning	Vilken är utbildningsanordnarnas syn på hur specialundervisningen ska genomföras i framtiden?			Enkät till kommuner

Inledning

Specialundervisningens rötter i Finland sträcker sig så långt som ett par hundra år bakåt i historien. Det går att urskilja olika utvecklingsfaser med påverkan från bland annat läropliktslagen 1921, det medicinska förhållningssättet, den kvantitativa ökningen av specialundervisningen, sektoriseringen, normaliseringsprincipen, integrationen, grundskolereformen samt inkluderingen.

Specialundervisningen har varit stadd i förändring sedan lagen om grundläggande utbildning trädde i kraft 1998. Specialundervisningen som helhet och utbildningsanordnarnas sätt att genomföra den har således tidvis varit föremål för intresse för såväl forskningsmässig som administrativ granskning.

I närhistorien skedde stora förändringar i och med ändringarna i lagen om grundläggande utbildning som trädde i kraft 2011 samt de ändringar i statsandelslagen som fastställdes året innan. Ändringen bereddes i arbetsgruppen för strategin för den grundläggande utbildningen 2007 och infördes i undervisningsfältets praxis i de fortbildningar som genomfördes i samarbete mellan universiteten och Utbildningsstyrelsen och i utvecklingsverksamheten inom KELPO. Som en del av den ovan nämnda reformen slopades den förhöjda statsandel som tidigare hade betalats för specialelever och beräkningen började göras befolkningsbaserat. Målet var att beakta behovet av specialundervisning kommunvis. Samtidigt infördes ett trestegsstöd för lärandet. (Jahnukainen 2015, 5.) I det nuvarande systemet beaktas endast specialelever med förlängd läroplikt i den förhöjda statsandelen.

Enligt 17 § 1 och 3 mom. i lagen om grundläggande utbildning består det särskilda stödet av specialundervisning och annat stöd enligt lagen om grundläggande utbildning. Ett beslut om särskilt stöd får inte meddelas innan utbildningsanordnaren hört eleven och dennes vårdnadshavare eller lagliga företrädare enligt 34 § i förvaltningslagen, fått en utredning om elevens framsteg vid inlärningen av dem som ansvarar för elevens undervisning och en utredning genom yrkesövergripande samarbete tillsammans med yrkesutbildade personer inom elevvården om det intensifierade stöd eleven fått och om helhetssituationen för honom eller henne.

Enligt kapitel 7.4 i Utbildningsstyrelsens föreskrift Grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen 2014 (2014:96) ska särskilt stöd ges elever som inte annars i tillräcklig utsträckning kan uppnå målen för växande, utveckling eller lärande.

Särskilt stöd innefattar specialundervisning och annat stöd som eleven behöver och har rätt till enligt lagen om grundläggande utbildning. Specialundervisningen och det övriga stöd som eleven får ska bilda en systematisk helhet. Alla former av stöd som fastställs i lagen om grundläggande utbildning kan användas. Särskilt stöd ges antingen inom den allmänna läroplikten eller inom en förlängd läroplikt. En elev som får särskilt stöd studerar antingen enligt läroämne eller enligt verksamhetsområde. Ifall eleven studerar enligt läroämne, studerar eleven de olika läroämnena antingen enligt den allmänna lärokursen eller enligt en individualiserad lärokurs.

En elev som fått ett beslut om särskilt stöd ska ges specialundervisning i enlighet med en individuell plan för hur undervisningen ska ordnas. Syftet med olika pedagogiska

lösningar i specialundervisningen är i första hand att säkerställa elevens lärande. De pedagogiska lösningarna kan till exempel gälla undervisningen och arbetssätten eller material och redskap. De varierar beroende på målen och innehållet och på elevens individuella behov. Enligt lagen om grundläggande utbildning har eleven också rätt att som en del av specialundervisningen få stödundervisning och specialundervisning på deltid som stöd för sitt lärande.

Utöver de pedagogiska lösningarna i specialundervisningen som stödjer lärandet, har en elev som får särskilt stöd också rätt till annat stöd. Sådant stöd är exempelvis handledning, individuell elevvård, tolknings- och biträdestjänster samt särskilda hjälpmedel.

I kapitel 5.1 i Utbildningsstyrelsens föreskrift om grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen 2014 (2014:96) konstateras vidare bland annat att varje elev har rätt till undervisning, handledning och stöd alla skoldagar. Utbildningsanordnaren ansvarar för att elevernas rättigheter tillgodoses och skapar förutsättningar för skolarbete som främjar detta. Skolans ledning har det praktiska ansvaret för lösningar i anslutning till ordnandet av undervisning, handledning och stöd i skolgemenskapen, i alla årskurser och i alla läroämnen. Varje lärare ansvarar för undervisningsgruppens verksamhet, inlärning och välbefinnande. Läraren ska påverka dessa genom sina pedagogiska lösningar och sitt sätt att handleda. Till lärarens uppgift hör att följa med och främja elevernas lärande, arbete och välbefinnande, att värdesätta och rättvist bemöta varje elev, att upptäcka eventuella svårigheter i god tid samt att handleda och stödja eleverna. Läraren ska se till att elevernas rätt till handledning samt stöd för lärande och elevvård tillgodoses. Det förutsätter bland annat kommunikation med eleverna och vårdnadshavarna samt samarbete mellan lärarna.

I denna utvärdering har avgränsningen gjorts för särskilt stöd och granskning på utbildningsanordnarnivå. Som term hänför sig specialundervisningen uttryckligen till specialundervisning på nivån för särskilt stöd.

I rapporten granskas antalet elever som omfattas av särskilt stöd och förlängd läroplikt, praxis för resursfördelning för särskilt stöd i utbildningsanordnarens interna fördelning, antalet anställda som arbetar med särskilt stöd och speciallärarnas behörighet. I rapporten behandlas dessutom de största utmaningarna och framtidsutsikterna i anslutning till utvecklingen av specialundervisningen särskilt ur kommunernas synvinkel.

Regionförvaltningsverken skickade i januari 2022 en enkät till kommunerna om specialundervisningen inom den grundläggande utbildningen. Enkäten skickades till alla kommuner i Fastlandsfinland, sammanlagt 293 kommuner. Enkäten besvarades sammanlagt 265 gånger, varvid svarsprocenten blev 90,4 procent. Enkätresultaten kan således anses vara mycket representativa och heltäckande, även om man inte fått svar från varje kommun.

Tabell 4.3.1 visar antalet kommuner som svarat enligt landskap och RFV-område.

Tabell 4.3.1. Kommuner som svarat på enkäten enligt landskap och RFV-område

RFV-områden	Respondenter	Tot.	Svars %	Landskap	Respondenter	Tot.	Svars %
RFV Södra Finland	52	62	84 %	Södra Karelen	9	9	100 %
				Egentliga Tavastland	8	11	73 %
				Kymmenedalen	6	6	100 %
				Päijänne-Tavastland	5	10	50 %
				Nyland	24	26	92 %
RFV Östra Finland	44	44	100 %	Södra Savolax	12	12	100 %
				Norra Karelen	13	13	100 %
				Norra Savolax	19	19	100 %
RFV Lappland	21	21	100 %	Lappland	21	21	100 %
RFV Sydvästra Finland	42	43	98 %	Satakunta	16	16	100 %
				Egentliga Finland	26	27	100 %
RFV Västra och Inre Finland	68	85	80 %	Södra Österbotten	13	18	72 %
				Mellersta Österbotten	5	8	63 %
				Mellersta Finland	22	22	100 %
				Birkaland	19	23	83 %
				Österbotten	9	14	64 %
RFV Norra Finland	38	38	100 %	Kajanaland	8	8	100 %
				Norra Österbotten	30	30	100 %
Tot.	265			Fastlandsfinland		293	90,4 %

Största delen av de kommuner som svarade på enkäten (228 kommuner, 86 %) har enbart finska som undervisningsspråk. Endast tre kommuner (1 %) deltar i enkäten med enbart svenska som undervisningsspråk. I enkäten finns 34 (13 %) kommuner som ger undervisning på både finska och svenska.

Av de 33 tvåspråkiga kommunerna i Fastlandsfinland svarade 25 kommuner på enkäten och 37 av respondenterna meddelade att de ordnar undervisning även på svens-

ka. Detta visar att det bland kommunerna som ordnar svenskspråkig undervisning också finns enspråkiga kommuner. Av materialet framgår dock inte hur många av kommunens lärare som arbetar på respektive språk. Detta förhindrar att materialet jämförs enligt skolornas undervisningsspråk. I fråga om den finlandssvenska specialundervisningen har man således granskat svaren från tvåspråkiga kommuner.

I största delen av de kommuner som svarade på enkäten är folkmängden under 5 000 (116 kommuner). I enkäten ingår 62 kommuner med 5 000–10 000 invånare. På motsvarande sätt finns det 39 kommuner med 10 000–20 000 invånare. Enkäten besvarades av 28 kommuner med 20 000–50 000 invånare och av 20 stora kommuner med över 50 000 invånare.

I 63 procent av kommunerna som svarade har folkmängden minskat från 2020 till 2021. På motsvarande sätt har folkmängden ökat i 25 procent av kommunerna. Vid denna tidpunkt var folkmängden oförändrad i 13 procent av kommunerna.

Verksamhetsmiljö

I beskrivningen av verksamhetsmiljön för den del av utvärderingen av basservice som gäller skolskjutsar finns en granskning av elevantalet.

År 2020 fanns det något över 51 000 elever med särskilt stöd i Finland, vilket utgjorde 9,0 procent av alla elever. Landskapsvis var andelen elever med särskilt stöd störst i Egentliga Finland (11,5 %) och minst i Norra Österbotten (5,8 %). I Finland fanns det sammanlagt 69 000 elever med intensifierat stöd, vilket å sin sida var 12,2 procent av alla elever. Proportionellt sett var de flest i Norra Karelen (14,3 %) och minst i Lappland (10,5 %) (Tabell 4.4.1).

Tabell 4.4.1. Elever med särskilt och intensifierat stöd 2020

Landskapen	Elever med särskilt stöd 2020	Andelen elever med särskilt stöd av alla elever, %	Elever med intensifierat stöd 2020	Andel elever med intensifierat stöd av alla elever, %	Alla elever 2020
Nyland	18 069	10,5	20 211	11,7	172 434
Egentliga Finland	5 205	11,5	5 769	12,7	45 315
Satakunta	2 184	10,5	2 616	12,5	20 847
Egentliga Tavastland	1 413	8,1	2 184	12,5	17 460
Birkaland	3 714	6,7	6 828	12,3	55 737
Päijänne-Tavastland	2 127	10,6	2 640	13,2	20 067
Kymmenedalen	1 995	13,5	2 061	14,0	14 736
Södra Karelen	1 143	9,9	1 608	13,9	11 535

Landskapen	Elever med särskilt stöd 2020	Andelen elever med särskilt stöd av alla elever, %	Elever med intensifierat stöd 2020	Andel elever med intensifierat stöd av alla elever, %	Alla elever 2020
Södra Savolax	1 194	10,4	1 251	10,9	11 451
Norra Savolax	1 854	7,7	3 171	13,3	23 928
Norra Karelen	1 272	8,6	2 121	14,3	14 799
Mellersta Finland	2 265	7,9	3 714	13,0	28 575
Södra Österbotten	1 707	8,0	2 505	11,7	21 435
Österbotten	1 452	7,4	2 481	12,7	19 515
Mellersta Österbotten	495	6,0	1 086	13,1	8 289
Norra Österbotten	3 087	5,8	6 087	11,4	53 190
Kajanaland	570	8,5	750	11,1	6 732
Lappland	1 227	7,0	1 836	10,5	17 415
Totalt	51 087	9,0	69 312	12,2	566 793

Källa: Vipunen

Av de elever som fått särskilt stöd hade nästan 29 000 fått assistenttjänster och strax under 24 000 specialundervisning på deltid. Av de elever som fick intensifierat stöd hade nästan 54 000 fått specialundervisning på deltid och cirka 40 000 stödundervisning. Det intensifierade stödet inklusive tolkningstjänster var den minsta gruppen för elever med särskilt stöd och intensifierat stöd (Tabell 4.4.2).

Tabell 4.4.2. Elever som fått intensifierat och särskilt stöd 2020

Hela landet	Intensifierat stöd inklusive specialundervisning på deltid 2020	Intensifierat stöd inklusive stödundervisning 2020	Intensifierat stöd inklusive assistenttjänster 2020	Intensifierat stöd inklusive tolkningstjänster 2020	Intensifierat stöd inklusive särskilda hjälpmedel 2020	Totalt 2020
Elever som fått intensifierat stöd	53 726	39 964	25 867	1 832	3 662	69 311
Elever som fått särskilt stöd	23 671	21 447	28 959	2 788	5 029	51 086

År 2020 fanns det 48 000 elever med ett främmande språk som modersmål i Finland. Av dem var cirka 7 000 elever med särskilt stöd, vilket i genomsnitt utgjorde 14,6 procent av alla elever med ett främmande språk som modersmål. Proportionellt sett var andelen elever med ett främmande språk som modersmål störst i Kymmenedalen (18,9 %) och minst i Södra Österbotten (6,6 %) (Tabell 4.4.3).

Tabell 4.4.3. Elever med särskilt stöd på främmande språk 2020

Landskapen	Elever med främmande språk som modersmål och särskilt stöd 2000	Alla elever med ett främmande språk som modersmål 2020	Andelen elever med ett främmande språk som modersmål som får särskilt stöd av alla elever med ett främmande språk som modersmål, % 2020
Nyland	4 293	27 117	15,8
Egentliga Finland	735	4 239	17,3
Satakunta	111	804	13,8
Egentliga Tavastland	120	906	13,2
Birkaland	348	3 111	11,2
Päijänne-Tavastland	198	1 428	13,9
Kymmenedalen	237	1 251	18,9
Södra Karelen	111	768	14,5
Södra Savolax	51	660	7,7
Norra Savolax	105	915	11,5
Norra Karelen	69	621	11,1
Mellersta Finland	153	1 188	12,9
Södra Österbotten	27	411	6,6
Österbotten	204	1 707	12
Mellersta Österbotten	15	168	8,9
Norra Österbotten	117	1 629	7,2
Kajanaland	33	240	13,8
Lappland	57	576	9,9
Totalt	7 005	48 018	14,6

Källa: Statistikcentralen

Hösten 2020 fick drygt en femtedel av alla elever i grundskolan intensifierat eller särskilt stöd. Antalet elever som fick intensifierat stöd var 69 300 (12,2, %) och antalet elever som fick särskilt stöd var 51 000 (9,0 %). Uppmärksamhet fästs vid situationen

2011, då eleverna i grundskolan omfattades av det intensifierade stödet. Samtidigt började andelen elever som fick särskilt stöd minska. Andelen elever som fått intensifierat stöd har ökat konsekvent sedan 2011. Andelen elever som fått särskilt stöd har ökat sedan 2015. För båda grupperna har andelen ökat med mindre än en procentenhet per år.

Figur 4.4.4. Andelen grundskoleelever som fått intensifierat och särskilt stöd av alla grundskoleelever 2000–2020, % 1)

Källa: Statistikcentralen

1) Eleverna som antagits och överförts till specialundervisning före 2011 har jämställts med elever som fått särskilt stöd.

- Regionförvaltningsverken och undervisnings- och kulturministeriet har samlat in information om covid-19-situationen av finländska utbildningsanordnare läsåret 2020–2021. I denna datainsamling har den allmänna ökningen av elevernas stödbehov blivit synlig. Enligt materialet bedömde 85 procent av de utbildningsanordnare som svarade att elevernas stödbehov var större eller betydligt större än normalt på en allmän nivå. Av de utbildningsanordnare som besvarade enkäten bedömde fyra av fem att behovet av stöd för lärandet var minst större än normalt.
- Covid-läget syns tydligt också i elevernas frånvaro. Över hälften av utbildningsanordnarna bedömde att den lovliga frånvaron bland eleverna under läsåret 2020–2021 var större eller betydligt större än normalt. Över en fjärdedel av utbildningsanordnarna bedömde att den olovliga frånvaron bland eleverna under läsåret 2020–2021 var större eller betydligt större än normalt. 16 procent av ut-

bildningsanordnarna bedömde att andelen elever som knappt alls deltar i undervisningen, dvs. som har en frånvaro på mer än 80 procent, har varit större eller betydligt större.

- Covid-19 har påverkat anordnandet av grundläggande utbildning på många sätt vad gäller undervisningen och inlärningsmålen samt skolans övriga funktioner och målsättningar. I svaren framhävdes de konsekvenser som upplevdes som skadliga eller utmanande. Konsekvenser som framkom i materialet var utmaningar som rörde personalens och familjernas utmattning och välbefinnande, elevernas inlärning, upplevelser av gemenskap och upprätthållande av gemenskapen, iakttagande och uppföljning av anvisningar samt tolerans för osäkerhet.
- Respondenterna lyfte mycket starkt fram att det krävs tilläggsresurser för att åtgärda de oönskade effekterna av covid-19. Man vill framför allt rikta tilläggsresurser till elevvård, bemötande av elever i vardagen, stöd för inlärningen, stödjandet av gemenskapen samt lärarnas och den övriga personalens välmående och fortbildning.

Inom det område som kommunerna i tabell 4.4.5. bildar (Svenskfinland) görs en egen utvärdering av basservicen i regel på svenska. Utvärderingen av detta område genomförs i tre utvärderingsobjekt:

- Erhållande av förskoleundervisning och kompletterande småbarnspedagogik
- Skolskjutsarrangemang för förskolan och den grundläggande utbildningen enligt 32 § i lagen om grundläggande utbildning.
- Läget inom specialundervisningen

Man kan bekanta sig närmare med beskrivningarna av verksamhetsmiljön i Svenskfinland i de regionförvaltningsverks utvärderingsrapporter som omfattar landskapen Kymmenedalen, Österbotten, Norra Österbotten, Nyland och Egentliga Finland. Området omfattar sammanlagt 33 kommuner (Tabell 4.4.5).

Tabell 4.4.5. Tvåspråkiga kommuner i Finland

LANDSKAP	KOMMUN		Majoritetsspråk
KYMMENEDALEN	Pyhtää	Pyttis	Finska
ÖSTERBOTTEN	Kaskinen	Kaskö	Finska
	Korsnäs	Korsnäs	Svenska
	Kristiinankaupunki	Kristinestad	Svenska
	Kruunupyy	Kronoby	Svenska
	Luoto	Larsmo	Svenska
	Maalahti	Malax	Svenska
	Mustasaari	Korsholm	Svenska
	Närpiö	Närpes	Svenska

LANDSKAP	KOMMUN		Majoritetsspråk
	Pedersören kunta	Pedersöre	Svenska
	Pietarsaari	Jakobstad	Svenska
	Uusikaarlepyy	Nykarleby	Svenska
	Vaasa	Vasa	Finska
	Vöyri	Vörå	Svenska
NORRA ÖSTERBOTTEN	Kokkola/Karleby	Karleby	Finska
NYLAND	Espoo/Esbo	Esbo	Finska
	Hanko/Hang	Hangö	Finska
	Helsinki	Helsingfors	Finska
	Inkoo	Ingå	Svenska
	Kauniainen	Grankulla	Finska
	Kirkkonummi	Kyrkslätt	Finska
	Lapinjärvi	Lappträsk	Finska
	Lohja	Lojo	Finska
	Loviisa	Lovisa	Finska
	Myrskylä	Mörskom	Finska
	Porvoo	Borgå	Finska
	Raasepori	Raseborg	Svenska
	Sipoo	Sibbo	Finska
	Siuntio	Sjundeå	Finska
	Vantaa	Vanda	Finska
EGENTLIGA FINLAND	Kemiönsaari	Kimitoön	Svenska
	Parainen	Pargas	Svenska
	Turku	Åbo	Finska

Källa: Finlex.fi (Statsrådets förordning om kommunernas språkliga ställning 2013–2022)

Regionförvaltningsverkets svenskspråkiga enhet för bildningsväsendet betjänar den svenskspråkiga minoriteten i Fastlandsfinland. I utvärderingen av basservicen har vi inte granskat situationen i olika områden, utan närmat oss frågan via undervisningsspråket.

Sammanfattning

Regionförvaltningsverket utredde nu för första gången i samband med utvärderingen av basservicen läget inom specialundervisningen. Rapporten har avgränsats till speci-

alundervisning på nivån särskilt stöd och granskningen har gjorts på utbildningsanordnarnivå. I fråga om elevantalen består utvärderingsmaterialet av materialet i informationsresursen Koski från september 2021. I fråga om lärarnas behörighet kommer materialet från utbildningsförvaltningens statistiktjänst Vipunen och kommunenkäten till kommunerna i Fastlandsfinland, vars svarsprocent var 90,4 procent.

Av utvärderingen som helhet framgår tydligt de regionala variationerna i andelen elever med särskilt stöd och förlängd läroplikt i förhållande till hela elevantalet. I helhetsbilden kan man se en fortsatt ökning på riksnivå av antalet elever som får särskilt stöd.

Storleken på den kommun som ordnade undervisningen hade en statistiskt signifikant inverkan på om eleverna med särskilt stöd beaktas i utbildningsanordnarens interna resursfördelning. I stora kommuner med över 50 000 invånare beaktades detta i 70 procent av kommunerna, medan situationen i små kommuner med under 5 000 invånare var den motsatta.

Fördelning av handledarresurser (88 %), undervisning i specialklass (78 %), undervisning i en grupp inom den grundläggande utbildningen (77 %) och fördelning av speciallärarresurser (75 %) var de mest använda metoderna med vilka tilläggsresurserna för förlängd läroplikt beaktades i utbildningsanordnarens interna resursfördelning.

Antalet speciallärare i ordinarie tjänst var 16,6 procent av alla ordinarie lärartjänster. I svaren kan man se regionala variationer. Den minsta andelen speciallärare var 11 procent i förhållande till det totala antalet lärartjänster i Lappland och den högsta andelen var 19,6 procent inom Regionförvaltningsverket i Södra Finlands område. Fördelningen av undervisningspersonalen som arbetar med specialelever mellan ordinarie och visstidsanställda specialklasslärare och mångsidiga speciallärare samt specialklasslärare och mångsidiga speciallärare som anställts med projektfinansiering varierade beroende på utbildningsanordnare. Bristen på behöriga lärare och det oförutsedda ökade behovet av specialundervisning var de orsaker som enligt respondenterna hade störst samband med det otillräckliga antalet speciallärare. 64 procent av respondenterna var helt eller delvis av samma åsikt om att det finns tillräckligt med skolgångshandledare för att stödja specialeleverna.

I denna utvärdering lyftes utmaningarna med tillgången till behöriga lärare kraftigt fram. I specialundervisningen i klass var andelen formellt behöriga i förskolan och grundläggande undervisning 86,2 procent år 2019. I specialundervisningen på deltid var motsvarande andel 95,7 procent. De största variationerna kommer dock fram när man granskar frågan enligt landskap och kommuntyp. Då varierar andelen behöriga specialklasslärare och mångsidiga speciallärare med 66,7–100 procent.

De största utmaningarna med att ordna särskilt stöd som framkom i utvärderingen var bristen på behöriga lärare och den oförutsedda ökningen av behovet av specialundervisning.

Syftet med projektfinansieringen är att allokera resurser till önskat objekt och önskad utvecklingsverksamhet. I kortvariga uppdrag finns det dock en risk för att dessa arbetstagare fungerar som en livräddande första hjälp i krävande situationer. Samtidigt ger dessa kortare anställningsförhållanden utbildningsanordnarna flexibilitet i

planeringen och genomförandet av verksamheten, men för eleven kan detta ändå visa sig som varierande vuxna och eventuellt även som avbrott i informationsöverföringen. Det måste också finnas tid för att utveckla elevkännedomen och förtroendeförhållandet mellan läraren och eleven.

I strukturerna för stöd för lärande ska man fästa större uppmärksamhet vid och vidta konkreta åtgärder för att garantera lärare som är behöriga på både nationell nivå och utbildningsarrangörsnivå och för att garantera att lärarna inte byts ut.

Läget inom specialundervisningen

Svenska enheten för bildningsväsendet

Innehåll – Läget inom specialundervisningen

Svenska enheten för bildningsväsendet

Slutsatser och åtgärdsförslag 93
Utformningen av utvärderingen 96
Inledning 97
Verksamhetsmiljö 102
Hur många elever med beslut om särskilt stöd finns det i kommunen? 109
Tilldelas skolorna mer resurser på basen av antalet elever inom särskilt stöd i utbildningsanordnarens interna budgetering? 110
Hur tas tilläggsfinansieringen för den förlängda läroplikten i beaktande i utbildningsanordnarens interna budgetering? 111
Finns det tillräckligt med personal? 113
Vilka är de största utmaningarna i anordnandet av särskilt stöd? 116
Vilken är utbildningsanordnarnas syn på hur specialundervisningen ska genomföras i framtiden? 117
Utvärderingsgruppen 119
Informationskällor 120
Figurer och tabeller 121

Slutledning och åtgärdsförslag

Slutsatser

Regionförvaltningsverket utredde nu för första gången i samband med utvärderingen av basservicen läget inom specialundervisningen. I rapporten granskas antalet elever som omfattas av särskilt stöd och förlängd läroplikt, praxis för resursfördelning för särskilt stöd i utbildningsanordnarens interna fördelning, antalet anställda som arbetar med särskilt stöd och speciallärarnas behörighet. Dessutom tillfrågades utbildningsanordnarna om de största utmaningarna och om framtidsutsikterna i anslutning till specialundervisningen.

Av utvärderingen som helhet framgår tydligt de regionala variationerna i andelen elever med särskilt stöd och förlängd läroplikt i förhållande till hela elevantalet. Av elevantalet i Fastlandsfinland utgjorde andelen elever med särskilt stöd 9,5 procent. Andelen varierade i Fastlandsfinland från 6,6 procent till 11,7 procent per regionförvaltningsverks område. Andelen specialelever som omfattas av förlängd läroplikt i förhållande till elevantalet i Fastlandsfinland var 1,8 procent. Andelen varierade mellan 1,5 och 2,3 procent i olika regioner. I hel-hetsbilden kan man på riksnivå se en fortsatt ökning av antalet elever som får särskilt stöd, medan ökningen på årsnivå är 0,5 procentenheter. På nationell nivå måste man fästa uppmärksamhet vid detta och utreda orsakssambandet.

Storleken på den kommun som ordnade undervisningen verkade enligt materialet ha en statistiskt signifikant inverkan på om eleverna med särskilt stöd beaktas i utbildningsanordnarens interna resursfördelning. I stora kommuner med över 50 000 invånare beaktades detta i 70 procent av kommunerna, medan detta beaktades i endast 31 procent av kommunerna med under 5 000 invånare. Detta kan påverkas av att det inte nödvändigtvis finns många enheter inom den grundläggande utbildningen då små kommuner med färre än 5 000 invånare är utbildningsanordnare, medan variationen i behovet av resurser inom specialundervisningen inom kommunen kan ha en större roll för stora städer.

När man frågar hur tilläggsresurserna för förlängd läroplikt beaktas i utbildningsanordnarens interna resursfördelning var de vanligaste svarsalternativen: fördelning av handledarresurser (88 %), undervisning i specialklass (78 %), undervisning i grupp inom den grundläggande utbildningen (77 %), fördelning av speciallärarresurser (75 %) och beaktande av detta i timresursberäkningen (59 %). Ett alternativ som tydligt delar svaren i två läger var att resursen följer eleven i samband med skolbyte. 43 procent av respondenterna uppgav att detta hör till praxis, medan 49 procent uppgav att alternativet inte används.

I Fastlandsfinland var antalet speciallärare i ordinarie tjänst 16,6 procent av alla ordinarie lärartjänster. I svaren kan man se regionala variationer. Den minsta andelen speciallärare dvs. 11 procent i förhållande till det totala antalet lärartjänster fanns i Lappland. Den högsta relativa andelen, 19,6 procent, fanns inom Regionförvaltningsverket i Södra Finlands område.

Fördelningen av undervisningspersonalen som arbetar med specialelever mellan en mångsidig speciallärare och en specialklasslärare i ordinarie tjänst, en mångsidig speciallärare och en specialklasslärare i visstidstjänst samt en mångsidig speciallärare och en specialklasslärare som anställts med projektfinansiering varierar beroende på utbildningsanordnare. För vissa utbildningsanordnare koncentreras tjänsterna inom specialundervisningen till tjänster för specialklasslärare och för vissa utbildningsanordnare till tjänster för mångsidiga speciallärare. De proportionella andelarna visstidsanställda lärare och projektlärare i förhållande till det totala antalet speciallärare varierade också mellan utbildningsanordnarna.

Granskningen visade att i tillägg till de ordinarie speciallärartjänsterna var användningen av visstidsanställda speciallärare och projektfinansierade speciallärare allmänna lokala lösningar i stödstrukturerna. Syftet med projektfinansieringen är att allokera resurser till önskat objekt och önskad utvecklingsverksamhet. I kortvariga uppdrag finns det dock en risk för att dessa arbetstagare fungerar som en livräddande första hjälp i krävande situationer. Kortare anställningsförhållanden ger utbildningsanordnarna flexibilitet i planeringen och genomförandet av verksamheten, men för elevens del kan detta ändå visa sig som att de vuxna ofta byts och eventuellt även som avbrott i informationsöverföringen. Det måste också finnas tid för att utveckla elevkännedomen och förtroendeförhållandet mellan läraren och eleven. I strukturerna för stöd för lärande bör man fästa större uppmärksamhet vid och vidta konkreta åtgärder för att garantera lärare som är behöriga på både nationell nivå och utbildningsarrangörsnivå och för att garantera att lärarna inte byts ut.

När man frågade respondenterna om kommunen borde utöka antalet speciallärare/specialklasslärare för att genomföra specialundervisningen, var 51 procent av respondenterna helt eller delvis av samma åsikt om att antalet speciallärare borde utökas. När man frågade vilka orsaker som är mest förknippade med att antalet speciallärare var otillräckligt betonades bland svarsalternativen bristen på behöriga lärare och ett oförutsett ökat behov av specialundervisning.

På frågan om kommunen har tillräckligt med skolgångshandledare för att stödja specialeleverna var 64 procent av respondenterna helt av samma åsikt eller ganska av samma åsikt att det finns tillräckligt med skolgångshandledare.

Denna utvärdering synliggjorde tydligt utmaningarna med tillgången till behöriga lärare. I utbildningsförvaltningens statistiktjänst Vipunen, som drivs av undervisnings- och kulturministeriet och Utbildningsstyrelsen, samlas information in med tre års mellanrum och den senaste är från 2019. Nästa datainsamling genomförs 2022. I den senaste datainsamlingen var andelen formellt behöriga av alla lärare inom den grundläggande utbildningen 95 procent och varierade mellan 93,3 procent och 97,4 procent i landskapen. De största variationerna framkommer dock när man granskar frågan enligt landskap och kommuntyp. Då varierar andelen behöriga specialklasslärare och mångsidiga speciallärare med 66,7–100 procent. Med tanke på de faktorer som framkommit i denna utvärdering är det skäl att upprätthålla och utveckla uppföljningen av speciallärarnas behörighet och dess regionala variation så att den är så omfattande som möjligt.

På frågan om vilka som är de största utmaningarna när det gäller att ordna särskilt stöd, var de främsta utmaningarna samma faktorer som när man frågade om orsakerna till det otillräckliga antalet speciallärare, det vill säga bristen på behöriga lärare och det oförutsedda behovet av specialundervisning.

Med beaktande av de regionala variationerna i fråga om den procentuella andelen behöriga speciallärare som syns i Statistikcentralens rapport Special-undervisning 2020 och i denna rapport, den något stigande trenden av antalet elever som får stöd samt fenomen som är kopplade till åtminstone en tillfällig ökning av stödbehovet, såsom covid19-pandemin, borde särskild uppmärksamhet framledes fästas vid tillgången till behöriga speciallärare och deras varaktighet.

I enkäten frågade man utbildningsanordnarna genom öppna svar också vad som borde utvecklas i den framtida specialundervisningen. Viktiga utvecklingsobjekt ansågs vara behörighetsgivande utbildning för speciallärare, tillgång till kompetent personal samt frågor i anslutning till befattningsbenämningar och arbetsbeskrivningar. Utbildningsanordnarna önskade fler behöriga speciallärare och ökad utbildning särskilt i områden där det råder brist på speciallärare. För specialundervisningen efterlystes också tydliga riksomfattande och regionala anvisningar, handledning och stöd. Den kontinuerliga och delvis oförutsägbara ökningen av antalet elever som får särskilt stöd har ökat utmaningarna med att få kompetent personal. Resurserna för specialundervisningen måste kunna övervägas på ett förutseende sätt både på lokal och nationell nivå, även mellan utbildningsanordnarna.

Läget inom specialundervisningen utreddes nu för första gången i samband med utvärderingen av basservicen. I takt med att utvärderingen fortskred framkom utvecklingsbehov för den aktuella utvärderingen.

Det vore bra att granska sambandet mellan utvärderingen och kvalitetsarbetet inom den grundläggande utbildningen på nationell nivå. Genom detta stärks och stöds informationsproduktionen inom den riksomfattande och lokala grundläggande utbildningen samt samordningen av informationsproduktionen. På så sätt kunde också beslutsfattandet om den grundläggande utbildningen och bedömningen av tillgången till basservice grunda sig på bättre information om förhållandena än för närvarande. Samtidigt är det viktigt att fundera på hur man undviker överlappande strukturer och säkerställer synergin. Övriga aktörer på fältet är undervisnings- och kulturministeriet (UKM), Utbildningsstyrelsen, Nationella centret för utbildningsutvärdering (NCU), Statistikcentralen och universiteten.

Detta innebär att kopplingen till det riksomfattande informations-/referensarkitekturarbetet säkerställs även i ett bredare perspektiv. Samtidigt vore det bra att noggrant definiera grunderna för informationshantering samt för utlämnande och användning av information.

Andelen elever inom specialundervisningen ökar stadigt. Av de elever som har svenska som undervisningsspråk är andelen elever med beslut om särskilt stöd lägre i jämförelse med läget i Fastlandsfinland överlag. Av denna utvärdering framgår inte orsaken till detta.

Eftersom förverkligandet av specialundervisningen kan variera mellan den finskspråkiga och den svenspråkiga undervisningen då den lokala läroplanen kan vara olika för de olika språkgrupperna inom samma kommun kan också skillnaden vara synlig i resurseringen.

Åtgärdsförslag

- Andelen elever med särskilt stöd i förhållande till hela elevantalet har fortsatt att öka med 0,5 procent per år. På nationell nivå måste man fästa uppmärksamhet vid detta och utreda orsaks-sambandet.
- Det ständigt ökande antalet elever med särskilt stöd ökar utmaningarna på undervisningsfältet. Detta tar sig uttryck i en svårighet att få kompetent personal. I strukturerna för stödet för lärande ska man både på nationell nivå och utbildningsanordnarnivå söka metoder och vidta kon-kreta åtgärder för att garantera behöriga lärare och deras varaktighet. Detta bör också beaktas i all lärarutbildning och utbildning som ger speciallärarbehörighet. Med beaktande av den utbildningsmässiga jämlikheten måste man också säkerställa tillgången till svensk- och samiskspråkiga speciallärare.
- Helheten av resurser för specialundervisningen bör övervägas på ett förebyggande sätt både på lokal och nationell nivå. Även frågor som gäller befattningsbenämningar och arbetsbeskrivningar är centrala föremål för granskning.

Utformningen av utvärderingen

Tabell 4.2.7.1. Regionförvaltningsverkens utvärdering av basservicen 2021, läget inom specialundervisningen, Utformningen av utvärderingen

Kriterier	Utvärderingsfrågor	Indikatorer	Mål för servicenivån / god servicenivå	Informationskällor
Antal elever med beslut om särskilt stöd	Hur många elever med beslut om särskilt stöd finns det i kommunen?			UBS
	Hur många elever med förlängd läroplikt finns det i kommunen?			UBS
Resursens storlek	Tilldelas skolorna mer resurser på basen av antalet elever inom särskilt stöd i utbildningsanordnarens interna budgetering?			Enkät till kommuner

	Hur tas tilläggsfinansieringen för den förlängda läroplikten i beaktande i utbildningsanordnarens interna budgetering?			Enkät till kommuner
Personalstorlek	Finns det tillräckligt med personal?			Enkät till kommuner
	Hur många lärartjänster finns det inom allmän undervisning i er kommun?			
	Hur många speciallärartjänster finns det inom allmän undervisning i er kommun?			
	Antalet speciallärare/specialklasslärare i kommunen borde utökas för förverkligande av specialundervisningen.			
	Vilka är de vanligaste orsakerna till att antalet speciallärare är för lågt?			
	Finns det tillräckligt med ledare för skolgång för att stöda elever inom specialundervisningen i er kommun?			
Personalens behörighet	Hur stor andel av speciallärarna är formellt behöriga?			Vipunen
De största utmaningarna i anordnandet av särskilt stöd i nuläget	Vilka är de största utmaningarna i anordnandet av särskilt stöd?			Enkät till kommuner
Framtidsutsikter i anslutning till specialundervisning	Vilken är utbildningsanordnarnas syn på hur specialundervisningen ska genomföras i framtiden?			Enkät till kommuner

Inledning

Specialundervisningens rötter i Finland sträcker sig så långt som ett par hundra år bakåt i historien. Det går att urskilja olika utvecklingsfaser med påverkan från bland annat läropliktslagen 1921, det medicinska förhållningssättet, den kvantitativa ökningen av specialundervisningen, sektoriseringen, normaliseringsprincipen, integrationen, grundskolereformen samt inkluderingen.

Specialundervisningen har varit stadd i förändring sedan lagen om grundläggande utbildning trädde i kraft 1998. Specialundervisningen som helhet och utbildningsanordnarnas sätt att genomföra den har således tidvis varit föremål för intresse för såväl forskningsmässig som administrativ granskning.

I närhistorien skedde stora förändringar i och med ändringarna i lagen om grundläggande utbildning som trädde i kraft 2011 samt de ändringar i statsandelslagen som fastställdes året innan. Ändringen bereddes i arbetsgruppen för strategin för den

grundläggande utbildningen 2007 och infördes i undervisningsfältets praxis i de fortbildningar som genomfördes i samarbete mellan universiteten och Utbildningsstyrelsen och i utvecklingsverksamheten inom KELPO. Som en del av den ovan nämnda reformen slopades den förhöjda statsandel som tidigare hade betalats för specialelever och beräkningen började göras befolkningsbaserat. Målet var att beakta behovet av specialundervisning kommunvis. Samtidigt infördes ett trestegsstöd för lärandet. (Jahnukainen 2015, 5.) I det nuvarande systemet beaktas endast specialelever med förlängd läroplikt i den förhöjda statsandelen.

Enligt 17 § 1 och 3 mom. i lagen om grundläggande utbildning består det särskilda stödet av specialundervisning och annat stöd enligt lagen om grundläggande utbildning. Ett beslut om särskilt stöd får inte meddelas innan utbildningsanordnaren hört eleven och dennes vårdnadshavare eller lagliga företrädare enligt 34 § i förvaltningslagen, fått en utredning om elevens framsteg vid inlärningen av dem som ansvarar för elevens undervisning och en utredning genom yrkesövergripande samarbete tillsammans med yrkesutbildade personer inom elevvården om det intensifierade stöd eleven fått och om helhetssituationen för honom eller henne.

Enligt kapitel 7.4 i Utbildningsstyrelsens föreskrift Grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen 2014 (2014:96) ska särskilt stöd ges elever som inte annars i tillräcklig utsträckning kan uppnå målen för växande, utveckling eller lärande.

Särskilt stöd innefattar specialundervisning och annat stöd som eleven behöver och har rätt till enligt lagen om grundläggande utbildning. Specialundervisningen och det övriga stöd som eleven får ska bilda en systematisk helhet. Alla former av stöd som fastställs i lagen om grundläggande utbildning kan användas. Särskilt stöd ges antingen inom den allmänna läroplikten eller inom en förlängd läroplikt. En elev som får särskilt stöd studerar antingen enligt läroämne eller enligt verksamhetsområde. Ifall eleven studerar enligt läroämne, studerar eleven de olika läroämnena antingen enligt den allmänna lärokursen eller enligt en individualiserad lärokurs.

En elev som fått ett beslut om särskilt stöd ska ges specialundervisning i enlighet med en individuell plan för hur undervisningen ska ordnas. Syftet med olika pedagogiska lösningar i specialundervisningen är i första hand att säkerställa elevens lärande. De pedagogiska lösningarna kan till exempel gälla undervisningen och arbetssätten eller material och redskap. De varierar beroende på målen och innehållet och på elevens individuella behov. Enligt lagen om grundläggande utbildning har eleven också rätt att som en del av specialundervisningen få stödundervisning och specialundervisning på deltid som stöd för sitt lärande.

Utöver de pedagogiska lösningarna i specialundervisningen som stödjer lärandet, har en elev som får särskilt stöd också rätt till annat stöd. Sådant stöd är exempelvis handledning, individuell elevvård, tolknings- och biträdestjänster samt särskilda hjälpmedel.

I kapitel 5.1 i Utbildningsstyrelsens föreskrift om grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen 2014 (2014:96) konstateras vidare bland annat att varje elev har rätt till undervisning, handledning och stöd alla skoldagar. Utbildningsanordnaren ansvarar för att elevernas rättigheter tillgodoses och skapar förutsättningar för

skolarbete som främjar detta. Skolans ledning har det praktiska ansvaret för lösningar i anslutning till ordnandet av undervisning, handledning och stöd i skolgemenskapen, i alla årskurser och i alla läroämnen. Varje lärare ansvarar för undervisningsgruppens verksamhet, inlärning och välbefinnande. Läraren ska påverka dessa genom sina pedagogiska lösningar och sitt sätt att handleda. Till lärarens uppgift hör att följa med och främja elevernas lärande, arbete och välbefinnande, att värdesätta och rättvist bemöta varje elev, att upptäcka eventuella svårigheter i god tid samt att handleda och stödja eleverna. Läraren ska se till att elevernas rätt till handledning samt stöd för lärande och elevvård tillgodoses. Det förutsätter bland annat kommunikation med eleverna och vårdnadshavarna samt samarbete mellan lärarna.

I denna utvärdering har avgränsningen gjorts för särskilt stöd och granskning på utbildningsanordnarnivå. Som term hänför sig specialundervisningen uttryckligen till specialundervisning på nivån för särskilt stöd.

I rapporten granskas antalet elever som omfattas av särskilt stöd och förlängd läroplikt, praxis för resursfördelning för särskilt stöd i utbildningsanordnarens interna fördelning, antalet anställda som arbetar med särskilt stöd och speciallärarnas behörighet. I rapporten behandlas dessutom de största utmaningarna och framtidsutsikterna i anslutning till utvecklingen av specialundervisningen särskilt ur kommunernas synvinkel.

Regionförvaltningsverken skickade i januari 2022 en enkät till kommunerna om specialundervisningen inom den grundläggande utbildningen. Enkäten skickades till alla kommuner i Fastlandsfinland, sammanlagt 293 kommuner. Enkäten besvarades sammanlagt 265 gånger, varvid svarsprocenten blev 90,4 procent. Enkätresultaten kan således anses vara mycket representativa och heltäckande, även om man inte fått svar från varje kommun.

Tabell 4.3.1 visar antalet kommuner som svarat enligt landskap och RFV-område.

Tabell 4.3.1. Kommuner som svarat på enkäten enligt landskap och RFV-område

RFV-områden	Respondenter	Tot.	Svars %	Landskap	Respondenter	Tot.	Svars%
RFV Södra Finland	52	62	84 %	Södra Karelen	9	9	100 %
				Egentliga Tavastland	8	11	73 %
				Kymmenedalen	6	6	100 %
				Päijänne-Tavastland	5	10	50 %
				Nyland	24	26	92 %
RFV Östra Finland	44	44	100 %	Södra Savolax	12	12	100 %
				Norra Karelen	13	13	100 %
				Norra Savolax	19	19	100 %

RFV-områden	Res-pon-denter	Tot.	Svars %	Landskap	Respon-denter	Tot.	Svars%
RFV Lappland	21	21	100 %	Lappland	21	21	100 %
RFV Syd-västra Finland	42	43	98 %	Satakunta	16	16	100 %
				Egentliga Finland	26	27	100 %
RFV Västra och Inre Finland	68	85	80 %	Södra Österbotten	13	18	72 %
				Mellersta Österbotten	5	8	63 %
				Mellersta Finland	22	22	100 %
				Birkaland	19	23	83 %
				Österbotten	9	14	64 %
RFV Norra Finland	38	38	100 %	Kajanaland	8	8	100 %
				Norra Österbotten	30	30	100 %
Tot.	265			Fastlandsfinland		293	90,4 %

Största delen av de kommuner som svarade på enkäten (228 kommuner, 86 %) har enbart finska som undervisningsspråk. Endast tre kommuner (1 %) deltar i enkäten med enbart svenska som undervisningsspråk. I enkäten finns 34 (13 %) kommuner som ger undervisning på både finska och svenska.

Av de 33 tvåspråkiga kommunerna i Fastlandsfinland svarade 25 kommuner på enkäten och 37 av respondenterna meddelade att de ordnar undervisning även på svenska. Detta visar att det bland kommunerna som ordnar svenskspråkig undervisning också finns enspråkiga kommuner. Av materialet framgår dock inte hur många av kommunens lärare som arbetar på respektive språk. Detta förhindrar att materialet jämförs enligt skolornas undervisningsspråk. I fråga om den finlandssvenska specialundervisningen har man således granskat svaren från tvåspråkiga kommuner.

I största delen av de kommuner som svarade på enkäten är folkmängden under 5 000 (116 kommuner). I enkäten ingår 62 kommuner med 5 000–10 000 invånare. På motsvarande sätt finns det 39 kommuner med 10 000–20 000 invånare. Enkäten besvarades av 28 kommuner med 20 000–50 000 invånare och av 20 stora kommuner med över 50 000 invånare.

I 63 procent av kommunerna som svarade har folkmängden minskat från 2020 till 2021. På motsvarande sätt har folkmängden ökat i 25 procent av kommunerna. Vid denna tidpunkt var folkmängden oförändrad i 13 procent av kommunerna.

Av de 33 tvåspråkiga kommunerna i Fastlandsfinland svarade 25 kommuner på enkäten och 37 av respondenterna meddelade att de ordnar undervisning även på svenska. Detta visar att det bland kommunerna som ordnar svenskspråkig undervisning också finns enspråkiga kommuner. Av materialet framgår dock inte hur många av

kommunens lärare som arbetar på respektive språk. Detta förhindrar att materialet jämförs enligt skolornas undervisningsspråk. I fråga om den finlandssvenska specialundervisningen har man således granskat svaren från tvåspråkiga kommuner.

I största delen av de kommuner som svarade på enkäten är folkmängden under 5 000 (116 kommuner). I enkäten ingår 62 kommuner med 5 000–10 000 invånare. På motsvarande sätt finns det 39 kommuner med 10 000–20 000 invånare. Enkäten besvarades av 28 kommuner med 20 000–50 000 invånare och av 20 stora kommuner med över 50 000 invånare.

I 63 procent av kommunerna som svarade har folkmängden minskat från 2020 till 2021. På motsvarande sätt har folkmängden ökat i 25 procent av kommunerna. Vid denna tidpunkt var folkmängden oförändrad i 13 procent av kommunerna.

Av tabell 4.3.7.1. framgår hur många av de tvåspråkiga kommunerna som besvarat enkäten enligt region.

Tabell 4.3.7.1. De tvåspråkiga kommunerna som besvarat enkäten enligt region.

Region	Landskap	Tvåspråkiga kommuner i Finland	Antal tvåspråkiga kommuner som besvarat enkäten	Antal kommuner som besvarat enkäten som angett att de ordnar undervisning på svenska
Inre och Västra Finland	Mellersta Finland	0	0	1
	Österbotten	14	8	8
Norra Finland	Norra Österbotten	0	0	1
Sydvästra Finland	Satakunta	0	0	2
	Egentliga Finland	3	2	4
Södra Finland	Kymmenedalen	0	1	3
	Nyland	16	14	18
Fastlandsfinland	Sammanlagt	33	25	37

Källa: Enkät till kommunerna

Utsikter inom den närmaste framtiden

Andelen elever inom specialundervisningen ökar stadigt. Elever med utmanande beteende och illamåendet bland elever har ökat. Samtidigt är elever med problematisk frånvaro ett växande fenomen i våra skolor. Inkludering i den allmänna undervisningen ökar vilket betyder att skolan behöver ett allt större specialpedagogiskt kunnande bland personalen. Elevhälsan spelar en stor roll i dagens skola och det mångprofessionella arbetet är en viktig del av arbetsbilden vilket påverkar arbetsbilden.

Verksamhetsmiljö

I beskrivningen av verksamhetsmiljön för den del av utvärderingen av basservice som gäller skolskjutsar finns en granskning av elevantalet.

År 2020 fanns det något över 51 000 elever med särskilt stöd i Finland, vilket utgjorde 9,0 procent av alla elever. Landskapsvis var andelen elever med särskilt stöd störst i Egentliga Finland (11,5 %) och minst i Norra Österbotten (5,8 %). I Finland fanns det sammanlagt 69 000 elever med intensifierat stöd, vilket å sin sida var 12,2 procent av alla elever. Proportionellt sett var de flest i Norra Karelen (14,3 %) och minst i Lappland (10,5 %) (Tabell 4.4.1).

Tabell 4.4.1. Elever med särskilt och intensifierat stöd 2020

Landskapen	Elever med särskilt stöd 2020	Andelen elever med särskilt stöd av alla elever, %	Elever med intensifierat stöd 2020	Andel elever med intensifierat stöd av alla elever, %	Alla elever 2020
Nyland	18 069	10,5	20 211	11,7	172 434
Egentliga Finland	5 205	11,5	5 769	12,7	45 315
Satakunta	2 184	10,5	2 616	12,5	20 847
Egentliga Tavastland	1 413	8,1	2 184	12,5	17 460
Birkaland	3 714	6,7	6 828	12,3	55 737
Päijänne-Tavastland	2 127	10,6	2 640	13,2	20 067
Kymmenedalen	1 995	13,5	2 061	14,0	14 736
Södra Karelen	1 143	9,9	1 608	13,9	11 535
Södra Savolax	1 194	10,4	1 251	10,9	11 451
Norra Savolax	1 854	7,7	3 171	13,3	23 928
Norra Karelen	1 272	8,6	2 121	14,3	14 799
Mellersta Finland	2 265	7,9	3 714	13,0	28 575
Södra Österbotten	1 707	8,0	2 505	11,7	21 435
Österbotten	1 452	7,4	2 481	12,7	19 515
Mellersta Österbotten	495	6,0	1 086	13,1	8 289
Norra Österbotten	3 087	5,8	6 087	11,4	53 190
Kajanaland	570	8,5	750	11,1	6 732
Lappland	1 227	7,0	1 836	10,5	17 415
Totalt	51 087	9,0	69 312	12,2	566 793

Källa: Vipunen

Av de elever som fått särskilt stöd hade nästan 29 000 fått assistenttjänster och strax under 24 000 specialundervisning på deltid. Av de elever som fick intensifierat stöd hade nästan 54 000 fått specialundervisning på deltid och cirka 40 000 stödundervis-

ning. Det intensifierade stödet inklusive tolkningstjänster var den minsta gruppen för elever med särskilt stöd och intensifierat stöd (Tabell 4.4.2).

Tabell 4.4.2. Elever som fått intensifierat och särskilt stöd 2020

Hela landet	Intensifierat stöd inklusive specialundervisning på deltid 2020	Intensifierat stöd inklusive stödundervisning 2020	Intensifierat stöd inklusive assistenttjänster 2020	Intensifierat stöd inklusive tolkningstjänster 2020	Intensifierat stöd inklusive särskilda hjälpmedel 2020	Totalt 2020
Elever som fått intensifierat stöd	53 726	39 964	25 867	1 832	3 662	69 311
Elever som fått särskilt stöd	23 671	21 447	28 959	2 788	5 029	51 086

År 2020 fanns det 48 000 elever med ett främmande språk som modersmål i Finland. Av dem var cirka 7 000 elever med särskilt stöd, vilket i genomsnitt utgjorde 14,6 procent av alla elever med ett främmande språk som modersmål. Proportionellt sett var andelen elever med ett främmande språk som modersmål störst i Kymmenedalen (18,9 %) och minst i Södra Österbotten (6,6 %) (Tabell 4.4.3).

Tabell 4.4.3. Elever med särskilt stöd på främmande språk 2020

Landskapen	Elever med främmande språk som modersmål och särskilt stöd 2000	Alla elever med ett främmande språk som modersmål 2020	Andelen elever med ett främmande språk som modersmål som får särskilt stöd av alla elever med ett främmande språk som modersmål, % 2020
Nyland	4 293	27 117	15,8
Egentliga Finland	735	4 239	17,3
Satakunta	111	804	13,8
Egentliga Tavastland	120	906	13,2
Birkaland	348	3 111	11,2
Päijänne-Tavastland	198	1 428	13,9
Kymmenedalen	237	1 251	18,9
Södra Karelen	111	768	14,5
Södra Savolax	51	660	7,7
Norra Savolax	105	915	11,5
Norra Karelen	69	621	11,1
Mellersta Finland	153	1 188	12,9

Södra Österbotten	27	411	6,6
Österbotten	204	1 707	12
Mellersta Österbotten	15	168	8,9
Norra Österbotten	117	1 629	7,2
Kajanaland	33	240	13,8
Lappland	57	576	9,9
Totalt	7 005	48 018	14,6

Källa: Statistikcentralen

Hösten 2020 fick drygt en femtedel av alla elever i grundskolan intensifierat eller särskilt stöd. Antalet elever som fick intensifierat stöd var 69 300 (12,2, %) och antalet elever som fick särskilt stöd var 51 000 (9,0 %). Uppmärksamhet fästs vid situationen 2011, då eleverna i grundskolan omfattades av det intensifierade stödet. Samtidigt började andelen elever som fick särskilt stöd minska. Andelen elever som fått intensifierat stöd har ökat konsekvent sedan 2011. Andelen elever som fått särskilt stöd har ökat sedan 2015. För båda grupperna har andelen ökat med mindre än en procentenhet per år.

Figur 4.4.7.1. Andelen elever med intensifierat stöd och särskilt stöd under åren 2011-2020

Erityinen tuki = särskilt stöd
Tehostettu tuki = intensifierat stöd

Källa: Vipunen

Regionförvaltningsverken och undervisnings- och kulturministeriet har samlat in information om covid-19-situationen av finländska utbildningsanordnare läsåret 2020–2021. I denna datainsamling har den allmänna ökningen av elevernas stödbehov blivit synlig. Enligt materialet bedömde 85 procent av de utbildningsanordnare som svarade att elevernas stödbehov var större eller betydligt större än normalt på en allmän nivå. Av de utbildningsanordnare som besvarade enkäten bedömde fyra av fem att behovet av stöd för lärandet var minst större än normalt.

Covid-läget syns tydligt också i elevernas frånvaro. Över hälften av utbildningsanordnarna bedömde att den lovliga frånvaron bland eleverna under läsåret 2020–2021 var större eller betydligt större än normalt. Över en fjärdedel av utbildningsanordnarna bedömde att den olovliga frånvaron bland eleverna under läsåret 2020–2021 var större eller betydligt större än normalt. 16 procent av utbildningsanordnarna bedömde att andelen elever som knappt alls deltar i undervisningen, dvs. som har en frånvaro på mer än 80 procent, har varit större eller betydligt större.

Covid-19 har påverkat anordnandet av grundläggande utbildning på många sätt vad gäller undervisningen och inlärningsmålen samt skolans övriga funktioner och målsättningar. I svaren framhävdes de konsekvenser som upplevdes som skadliga eller utmanande. Konsekvenser som framkom i materialet var utmaningar som rörde personalens och familjernas utmattning och välbefinnande, elevernas inlärning, upplevelser av gemenskap och upprätthållande av gemenskapen, iakttagande och uppföljning av anvisningar samt tolerans för osäkerhet.

Respondenterna lyfte mycket starkt fram att det krävs tilläggsresurser för att åtgärda de oönskade effekterna av covid-19. Man vill framför allt rikta tilläggsresurser till elevvård, bemötande av elever i vardagen, stöd för inlärningen, stödjandet av gemenskapen samt lärarnas och den övriga personalens välmående och fortbildning.

I utvärderingen av basservicen 2021 utvärderas tre objekt utgående från undervisningsspråket.

- Erhållande av förskoleundervisning och kompletterande småbarnspedagogik
- Skolskjutsarrangemang för förskolan och den grundläggande utbildningen enligt 32 § i lagen om grundläggande utbildning.
- Läget inom specialundervisningen

Regionförvaltningsverkets svenskspråkiga enhet för bildningsväsendet betjänar den svenskspråkiga minoriteten i Fastlandsfinland. I utvärderingen av basservicen har vi inte granskat situationen i olika områden, utan närmat oss frågan via undervisningsspråket.

De regionförvaltningsverk som officiellt är tvåspråkiga är Västra och Inre Finland (LSSAVI), där enheten administrativt har sitt säte, Södra Finlands region (ESAVI) och Sydvästra Finland (LSAVI). Alla de 33 officiellt tvåspråkiga kommunerna finns i dessa regioner.

Tabell 4.4.5. Tvåspråkiga kommuner i Finland

LANDSKAP	KOMMUN		Majoritetsspråk
KYMMENEDALEN	Pyhtää	Pyttis	Finska
ÖSTERBOTTEN	Kaskinen	Kaskö	Finska
	Korsnäs	Korsnäs	Svenska
	Kristiinankaupunki	Kristinestad	Svenska

	Kruunupyy	Kronoby	Svenska
	Luoto	Larsmo	Svenska
	Maalahti	Malax	Svenska
	Mustasaari	Korsholm	Svenska
	Närpiö	Närpes	Svenska
	Pedersören kunta	Pedersöre	Svenska
	Pietarsaari	Jakobstad	Svenska
	Uusikaarlepyy	Nykarleby	Svenska
	Vaasa	Vasa	Finska
	Vöyri	Vörå	Svenska
NORRA ÖSTERBOTTEN	Kokkola/Karleby	Karleby	Finska
NYLAND	Espoo/Esbo	Esbo	Finska
	Hanko/Hang	Hangö	Finska
	Helsinki	Helsing-fors	Finska
	Inkoo	Ingå	Svenska
	Kauniainen	Grankulla	Finska
	Kirkkonummi	Kyrkslätt	Finska
	Lapinjärvi	Lappträsk	Finska
	Lohja	Lojo	Finska
	Loviisa	Lovisa	Finska
	Myrskylä	Mörskom	Finska
	Porvoo	Borgå	Finska
	Raasepori	Raseborg	Svenska
	Sipoo	Sibbo	Finska
	Siuntio	Sjundeå	Finska
	Vantaa	Vanda	Finska
EGENTLIGA FINLAND	Kemiönsaari	Kimitoön	Svenska
	Parainen	Pargas	Svenska
	Turku	Åbo	Finska

Källa: Finlex.fi
(Statsrådets förordning om kommunernas språkliga ställning 2013–2022)

Utöver dessa kommuner finns det så kallade språköar där det ordnas grundläggande undervisning på svenska. En språkö är en enspråkigt finsk kommun med svensk utbildning. Det finns femton språköar i Finland, de är: Björneborg, Hyvinge, Jyväskylä, Kervo, Kotka, Kouvola, Lahtis, Nurmijärvi, Salo, S:t Karins, Tammerfors, Tavastehus, Tusby, Vichtis och Uleåborg.

År 2021 fanns det enligt databasen KOSKI 201 skolor med (även) svenska som undervisningsspråk. Av dessa skolor är fyra skolor specialskolor, två av dem är placerade i Österbotten, en i Egentliga Finland och en i Nyland.

Antalet elever som studerar i årskurs 1–9 med svenska som undervisningsspråk i hela Fastlandsfinland är 30 447.

Av de tvåspråkiga kommunerna som besvarade enkäten (n=25) är andelen kommuner med 5 000–10 000 invånare 36 procent, 24 procent av kommunerna har över 50 000 invånare, 16 procent har 10 001–20 000 invånare och 16 procent har 21 000–30 000 invånare. Endast 8 procent har under 5 000 invånare. Hela 64 procent av dessa kommuner angav att befolkningsmängden har ökat, medan 20 procent angav att den hållits på samma nivå. I enkäten angav 16 procent att befolkningsantalet minskat.

Figur 4.4.7.2. Andelen elever med intensifierat stöd och särskilt stöd i den svenskspråkiga undervisningen under 2011-2020. (Jfr Figur 4.4.7.1)

Källa: Vipunen

Sammanfattning

Regionförvaltningsverket utredde nu för första gången i samband med utvärderingen av basservicen läget inom specialundervisningen. Rapporten har avgränsats till specialundervisning på nivån särskilt stöd och granskningen har gjorts på utbildningsanordnarnivå. I fråga om elevantalen består utvärderingsmaterialet av materialet i informationsresursen Koski från september 2021. I fråga om lärarnas behörighet kommer materialet från utbildningsförvaltningens statistiktjänst Vipunen och kommunenkäten till kommunerna i Fastlandsfinland, vars svarsprocent var 90,4 procent.

Av utvärderingen som helhet framgår tydligt de regionala variationerna i andelen elever med särskilt stöd och förlängd läroplikt i förhållande till hela elevantalet. I helhetsbilden kan man se en fortsatt ökning på riksnivå av antalet elever som får särskilt stöd.

Storleken på den kommun som ordnade undervisningen hade en statistiskt signifikant inverkan på om eleverna med särskilt stöd beaktas i utbildningsanordnarens interna resursfördelning. I stora kommuner med över 50 000 invånare beaktades detta i 70 procent av kommunerna, medan situationen i små kommuner med under 5 000 invånare var den motsatta.

Fördelning av handledarresurser (88 %), undervisning i specialklass (78 %), undervisning i en grupp inom den grundläggande utbildningen (77 %) och fördelning av speciallärarresurser (75 %) var de mest använda metoderna med vilka tilläggsresurserna för förlängd läroplikt beaktades i utbildningsanordnarens interna resursfördelning.

Antalet speciallärare i ordinarie tjänst var 16,6 procent av alla ordinarie lärartjänster. I svaren kan man se regionala variationer. Den minsta andelen speciallärare var 11 procent i förhållande till det totala antalet lärartjänster i Lappland och den högsta andelen var 19,6 procent inom Regionförvaltningsverket i Södra Finlands område. Fördelningen av undervisningspersonalen som arbetar med specialelever mellan ordinarie och visstidsanställda specialklasslärare och mångsidiga speciallärare samt specialklasslärare och mångsidiga speciallärare som anställts med projektfinansiering varierade beroende på utbildningsanordnare. Bristen på behöriga lärare och det oförutsedda ökade behovet av specialundervisning var de orsaker som enligt respondenterna hade störst samband med det otillräckliga antalet speciallärare. 64 procent av respondenterna var helt eller delvis av samma åsikt om att det finns tillräckligt med skolgångshandledare för att stödja specialeleverna.

I denna utvärdering lyftes utmaningarna med tillgången till behöriga lärare kraftigt fram. I specialundervisningen i klass var andelen formellt behöriga i förskolan och grundläggande undervisning 86,2 procent år 2019. I specialundervisningen på deltid var motsvarande andel 95,7 procent. De största variationerna kommer dock fram när man granskar frågan enligt landskap och kommuntyp. Då varierar andelen behöriga specialklasslärare och mångsidiga speciallärare med 66,7–100 procent.

De största utmaningarna med att ordna särskilt stöd som framkom i utvärderingen var bristen på behöriga lärare och den oförutsedda ökningen av behovet av specialundervisning.

Eleverna med svenska som undervisningsspråk utgör 5,5 procent av alla elever i Fastlandsfinland. Av eleverna i den svenskspråkiga undervisningen har 7,0 procent ett beslut om särskilt stöd och 1,2 procent ett beslut om förlängd läroplikt, vilket är lägre än det nationella jämförelsetalet. Av de tvåspråkiga kommunerna var det 76 procent som svarade att antalet elever med beslut om särskilt stöd tas i beaktande i fördelningen av resurser mellan skolorna vilket är en större andel än nationellt sett.

Av de tvåspråkiga kommunerna som besvarade vår enkät ansåg merparten att man beaktar tilläggsfinansieringen för förlängd läroplikt i fördelningen av biträdestjänster samt att elevens undervisning ges integrerat i allmän undervisningsgrupp. Av det statistiska material som finns i Vipunen framgår att elever med beslut om särskilt stöd med svenska som undervisningsspråk i mycket större utsträckning får specialundervisningen i gruppen för allmän undervisning. Med detta i åtanke är det intressant att närmare hälften av de tvåspråkiga kommunerna ansåg att inkludering och närskole-

principen är det man önskar utveckla i framtiden.

De tvåspråkiga kommunernas åsikter om huruvida brist på behöriga speciallärare är en utmaning i anordnandet av särskilt stöd går i sär. Över hälften angav detta som en orsak, medan 11 ansåg att det inte är eller delvis inte är en utmaning. Hela 72 procent ansåg att det finns tillräckligt eller delvis tillräckligt med ledare för skolgång i kommunen.

Hur många elever med beslut om särskilt stöd finns det i kommunen?

Av eleverna i den svenskspråkiga undervisningen har 7,0 procent ett beslut om särskilt stöd och 1,2 procent ett beslut om förlängd läroplikt. Av de tvåspråkiga kommunerna var det 76 procent som svarade att antalet elever med beslut om särskilt stöd tas i beaktande i fördelningen av resurser mellan skolorna.

Utbildningsstyrelsen samlar årligen in uppgifter om elevantalet och från och med 2020 har dessa uppgifter samlats in från kommunerna med hjälp av datalagret Koski. De uppgifter om elevkåren och antalet elever med särskilt stöd som används i denna rapport har samlats in i september 2021 och materialet har fåtts som en begäran om information från Utbildningsstyrelsen.

Antalet elever som studerar i årskurs 1–9 i hela Fastlandsfinland är 552 738. Andelen elever i åk 1–9 som deltar i den svenskspråkiga undervisningen i Finland är 5,5 procent av alla elever.

Tabell 4.6.7.1. Andelen elever i svenskspråkig undervisning

	Antal elever i åk 1–9	Andel
Fastlandsfinland totalt	552 738	100 %
Undervisningsspråk svenska	30 447	5,5 %

Källa: Statistikcentralen

Av eleverna i den svenskspråkiga undervisningen har 7,0 procent ett beslut om särskilt stöd och 1,2 procent ett beslut om förlängd läroplikt. Nationellt har 9,6 procent av eleverna procent ett beslut om särskilt stöd och 1,8 procent ett beslut om förlängd läroplikt. I förhållande till hela landet har alltså en mindre andel av eleverna i den svenskspråkiga undervisningen beslut om särskilt stöd. Det samma gäller andelen elever med förlängd läroplikt. Andelen elever med särskilt stöd varierar mellan 6,6 procent och 11,8 procent per i de olika regionerna. På motsvarande sätt varierar andelen elever med förlängd läroplikt mellan 1,5 procent och 2,3 procent då man inte särbehandlar språkgrupperna. Detta betyder att andelen elever med förlängd läroplikt är absolut minst i den svenska språkgruppen.

Tabell 4.6.7.2. Andelen elever med beslut om särskilt stöd och elever med förlängd läroplikt i svenskspråkig undervisning

	Sammanlagt	Elever med beslut om särskilt stöd	Elever med förlängd läroplikt
Elever, undervisningsspråk svenska	30 447	2 137	357
Andel		7,0 %	1,2 %

Källa: Koski

Tilldelas skolorna mer resurser på basen av antalet elever inom särskilt stöd i utbildningsanordnarens interna budgetering?

Av de tvåspråkiga kommunerna var det 76 procent som svarade att antalet elever med beslut om särskilt stöd tas i beaktande i fördelningen av resurser mellan skolorna.

Figur 4.7.7.1. Fördelningen mellan de utbildningsanordnarna som tilldelar skolorna mer resurser på basen av antalet elever med beslut om särskilt stöd och de som inte gör det i de tvåspråkiga kommunerna

Källa: Enkät till kommunerna

Finansieringen av undervisningen grundar sig på invånarantalet i kommunens åldersklasser och de grundpriser som fastställts för dem samt på tillägg och tilläggsdelar som baserar sig på kommunens förhållanden och betalas till utbildningsanordnaren som en helhet. Enligt lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009) får utbildningsanordnaren dock statsandelar för bland annat påbyggnadsundervisning, elever med förlängd läroplikt samt flexibel grundläggande utbildning. I utvärderingen av basservicen ville vi kartlägga hur utbildningsanordnarna

allokerar denna finansiering. I enkäten till kommunerna frågade vi om skolorna tilldelas mer resurser på basen av antalet elever med beslut om särskilt stöd i utbildningsanordnarens interna budgetering?

Av dem som besvarade enkäten angav 46 procent att antalet elever med beslut om särskilt stöd tas i beaktande i fördelningen av resurser mellan skolorna medan 54 procent svarade nej. Av de tvåspråkiga kommunerna var det 76 procent som svarade att antalet elever med beslut om särskilt stöd tas i beaktande i fördelningen av resurser mellan skolorna medan 24 procent svarade nej. Här kan man anse skillnaden vara markant.

Utgående från enkätsvaren kunde man se att det i större kommuner är vanligare att antalet elever med beslut om särskilt stöd i en skola har betydelse för hur resurserna fördelas. I de större kommunerna var det vanligare att fördela ekonomiska resurser enligt antalet elever allokaliserades. Bland de tvåspråkiga kommunerna var kommunens storlek inte lika avgörande. Vad detta beror på kan man inte se i vårt material, men i en tvåspråkig kommun är elevantalet i de olika språkgrupperna en faktor för fördelningen mellan de ekonomiska resurserna.

Tabell 4.7.7.1. Invånarantalet i de tvåspråkiga kommuner som besvarade enkäten

	Ja	Nej
under 5 000 invånare	1	1
5001–10 000 invånare	8	1
10 001–20 000 invånare	3	1
20 001–50 000 invånare	2	2
över 50 000 invånare	5	1

Källa: Enkät till kommunerna

Hur tas tilläggsfinansieringen för den förlängda läroplikten i beaktande i utbildningsanordnarens interna budgetering?

Av de tvåspråkiga kommunerna svarande merparten att man beaktar tilläggsfinansieringen för förlängd läroplikt i fördelningen av biträdestjänster, att elevens undervisning ges integrerat i allmän undervisningsgrupp samt att elevens undervisning ges i specialklass.

Undervisnings- och kulturministeriet styr finansieringen av den grundläggande utbildningen för undervisning som grundar sig på förlängd läroplikt enligt lagen om grundläggande utbildning. Denna finansiering bestäms utifrån antalet elever och det per elev bestämda priset per enhet. Kommunen eller någon annan utbildningsanordnare kan besluta om allokeringen av medel, eftersom användningen av finansieringen inte är bunden till grunderna för beviljande och beräkning av finansieringen.

I utvärderingen av basservicen strävar vi efter att utreda hur utbildningsanordnarna allokerar finansieringen genom att fråga hur tilläggsresurserna för förlängd läroplikt beaktas i utbildningsanordnarens interna fördelning av resurserna.

Figur 4.8.7.1. Hur tas tilläggsfinansieringen för den förlängda läroplikten i beaktande i utbildningsanordnarens interna budgetering i de tvåspråkiga kommunerna?

Källa: Enkät till kommunerna

Av de tvåspråkiga kommunerna svarande merparten att man beaktar tilläggsfinansieringen för förlängd läroplikt i fördelningen av biträdestjänster (23), att elevens undervisning ges integrerat i allmän undervisningsgrupp (23) samt att elevens undervisning ges i specialklass (22). En stor andel angav också att man beaktar tilläggsfinansieringen vid timresurseringen (19). Antal elever med specialundervisningen är inte relevant hos 12 av de svarande medan 11 ansåg att det är en relevant grund för fördelningen av tilläggsfinansieringen för elever med förlängd läroplikt. På den här punkten skiljer sig de tvåspråkiga kommunernas svar i förhållande till den nationella gruppen där man i högre grad svarade att detta inte är relevant för fördelningen av tilläggsfinansieringen. Ett annat påstående som delade de svarande är huruvida tilläggsfinansieringen styrs till elevens mottagande skola vid skolbyte. Av de tvåspråkiga kommunerna ansåg 13 att resursen styrs till mottagande skola medan 10 svarade att den inte gör det. Av de tvåspråkiga kommunerna svarade 2 att de inte vet om detta tas i beaktande.

Tre hade angett alternativet annat, vad? och i de alternativen framgick att man tar smågruppsundervisning i beaktande, samt att en del av eleverna med förlängd läroplikt har rätt till svenska som undervisningsspråk och går i en svenskspråkig specialskola som är belägen i grannkommunen. Att ordna undervisning för en liten grupp på två olika språk gör anordnandet mer utmanande. En svarande angav också att stödtjänsterna gör anordnandet utmanande.

Finns det tillräckligt med personal?

Av det insamlade materialet framgår inte hur många av lärarna i kommunen som arbetar på respektive undervisningsspråk. Detta gör att vi inte kan jämföra speciallärarnas andel i förhållande till de svenskspråkiga elevernas antal.

Inom den svenskspråkiga utbildningen var andelen formellt behöriga specialklass- och speciallärare 85 procent år 2019 medan den motsvarande andelen inom den finskspråkiga utbildningen var 91 procent enligt Utbildningsstyrelsens utredning Den svenskspråkiga grundläggande utbildningen i Finland. I Nyland var behörighetsgraden betydligt lägre, endast 78 procent av specialpedagogerna i den svenskspråkiga utbildningen var formellt behöriga för sin tjänst.

Ett fastställt relationstal inom undervisningsväsendet finns inte. Utbildningsanordnaren beslutar om bildandet av undervisningsgrupper och personaldimensioneringen med undantag av bildandet av gruppstorleken för elever som omfattas av förlängd läroplikt enligt 25 § i lagen om grundläggande utbildning. Gruppstorleken för elever som omfattas av förlängd läroplikt begränsas i 2 § 3 mom. i förordningen om grundläggande utbildning (893/2010).

Det är viktigt att utbildningsanordnaren fördelar lärarresursen med elevernas kulturella rättigheter och så att barnets rättigheter kan tillgodoses och med strävan efter jämlik lärstig i åtanke.

Hur många lärartjänster finns det i kommunen? (20.9.2021)

Av det insamlade materialet framgår inte hur många av lärarna i kommunen som arbetar på respektive undervisningsspråk.

Hur många speciallärartjänster finns det i kommunen? (20.9.2021)

Av det insamlade materialet framgår inte hur många av lärarna i kommunen som arbetar på respektive undervisningsspråk. Detta gör att vi inte kan jämföra speciallärarnas andel i förhållande till de svenskspråkiga elevernas antal. Av de öppna svaren framgår det dock att man anser att en ökning av utbildningsplatser är nödvändig för att tillgången till speciallärare ska vara tillräcklig.

Antalet speciallärare/specialklasslärare i kommunen borde utökas för förverkligande av specialundervisningen

På påståendet om antalet speciallärare/-klasslärare i kommunen borde utökas var majoriteten, 56 procent, av samma eller av helt av samma åsikt.

Vart tredje år granskar Vipunen, utbildningsförvaltningens statistiktjänst antalet lärare samt andelen lärare som har formell behörighet. Följande granskningstillfälle är 2022. Materialet i Vipunen kan granskas enligt undervisningsspråk.

Figur 4.9.7.1. De tvåspråkiga kommunernas syn på huruvida antalet speciallärare/specialklasslärare i kommunen borde utökas för förverkligande av specialundervisningen. Gradering (1–5): helt av annan åsikt --- helt av samma åsikt

Källa: Enkät till kommunerna

Vart tredje år granskar Vipunen, utbildningsförvaltningens statistiktjänst antalet lärare samt andelen lärare som har formell behörighet. Följande granskningstillfälle är 2022. Materialet i Vipunen kan granskas enligt undervisningsspråk.

Vilka är de vanligaste orsakerna till att antalet speciallärare är för lågt?

På frågan om vilken som är den vanligaste orsaken till att antalet speciallärare är för lågt kan man av svaren utläsa att variationen är stor bland de tvåspråkiga kommunerna. Bristen på behöriga speciallärare angav som den vanligaste orsaken av de tvåspråkiga kommunerna. Angående påståendet en oförutsedd ökning av behov av specialundervisning fördelade sig åsikterna rätt jämnt. Att det låga antalet beror på rekryteringsförbud, långa avstånd och otillräckliga undervisningsutrymmen ansågs inte vara en orsak.

Figur 4.9.7.2. Vilka är de vanligaste orsakerna till att antalet speciallärare är för lågt?

Finns det tillräckligt med ledare för skolgång för att stöda elever inom specialundervisningen i er kommun?

Av de tvåspråkiga kommunerna ansåg majoriteten att det finns tillräckligt med ledare för skolgång för att stöda elever inom specialundervisningen. Hela 72 procent ansåg att det finns tillräckligt eller delvis tillräckligt med ledare för skolgång i kommunen. Fördelningen mellan svaren motsvarade resultatet för den nationella utvärderingen.

Figur 4.9.7.3. Finns det tillräckligt med ledare för skolgång för att stöda elever inom specialundervisningen i er kommun?

Källa: Enkät till kommunerna

Vilka är de största utmaningarna i anordnandet av särskilt stöd?

Figur 4.10.7.1. Vilka är de största utmaningarna i anordnandet av särskilt stöd?

Källa: Enkät till kommunerna

De tvåspråkiga kommunernas åsikter om huruvida brist på behöriga speciallärare är en utmaning i anordnandet av särskilt stöd går i sär. Över hälften angav detta som en orsak, medan 11 ansåg att det inte är eller delvis inte är en utmaning.

I utvärderingen av basservicen frågade vi vilka de största utmaningarna i anordnandet av särskilt stöd är.

De tvåspråkiga kommunernas åsikter om huruvida brist på behöriga speciallärare är en utmaning i anordnandet av särskilt stöd går i sär. Över hälften angav detta som en orsak, 9 ansåg att det är en stor utmaning medan 4 ansåg att det är en utmaning. Samtidigt angav 3 att det inte är en utmaning och 8 att det delvis inte är en utmaning.

Bildandet av nya specialundervisningsgrupper delar respondenternas åsikter sätt jämnt medan endast en tredjedel ansåg att budgeteringen för skolväsendet är en utmaning i anordnandet av särskilt stöd. Av svaren att bedöma är inte rekryteringsförbud en av utmaningarna.

Oförutsedd ökning av behov av specialundervisning kan delvis vara utmaning i anordnandet av specialundervisningen medan varken otillräckliga undervisningsutrymmen, långa avstånd i skolnätet eller informationsgången mellan utbildningsanordnare ansågs vara en utmaning i anordnandet av specialundervisningen. Ingen av de tvåspråkiga respondenterna angav någon annan utmaning bland de öppna svarsalternativen.

Vilken är utbildningsanordnarnas syn på hur specialundervisningen ska genomföras i framtiden?

Det mest frekventa temat var Inklusion och närskoleprincipen vilken förekom i 11 av de 25 tvåspråkiga kommunernas svar, det vill säga att nästan hälften angav detta alternativ.

Figur 4.11.7.1. Bilden beskriver de teman respondenterna anser borde utvecklas för specialundervisningens förverkligande i framtiden enligt förekomst i svaren

Källa: Enkät till kommunerna

I enkäten till kommunerna hade respondenterna möjlighet att fritt formulera framtida utvecklingsbehov av specialundervisningen. De olika svaren grupperades enligt vissa huvudteman. I den nationella delen av utvärderingen av basservicen var den mest frekventa svaren kopplade till temat Resursfördelning och ledarskap, Behörig personal och tillgång, Fenomen kopplat till inlärning och Trestegsstödet, lagen och läroplanen.

Intressant nog fördelades sig förekomsten annorlunda i de tvåspråkiga kommunerna i förhållande till resultatet för hela Fastlandsfinland.

Det mest frekventa temat var Inklusion och närskoleprincipen vilken förekom i 11 av de 25 tvåspråkiga kommunernas svar, det vill säga att nästan hälften angav detta alternativ. Detta är intressant med tanke på den information som sammanställts i Vipunen för statistikår 2020. Av det materialet framgår var elever som omfattas av särskilt stöd får sin undervisning och i vilken utsträckning. Man kan se att skolor med svenska som undervisningsspråk i mycket större utsträckning får specialundervisningen i gruppen för allmän undervisning än elever med särskilt stöd i den finska språkgruppen. Detta förklarar varför de tvåspråkiga kommunerna i större utsträckning ser utvecklingsbehov gällande inkluderande undervisning.

Figur 4.11.7.2. Tabell över var elever som omfattas av särskilt stöd får sin undervisning och i vilken utsträckning

Källa: Enkät till kommunerna

Fenomen kopplat till inlärning var ett nästan lika frekvent tema (10 svar). Som ett deltema nämndes Värderingar och skolans verksamhetskultur ofta, närmare bestämt 4 svar.

Av de tvåspråkiga kommunerna svarade 6 av 25 att Personalens behörighet och tillgång till den behöver utvecklas. Flera ansåg att den specialpedagogiska kompetensen bör finnas hos samtliga lärare och inte bara hos specialpedagogerna. Därtill lyftes även i de öppna svaren att utbildningsplatserna borde utökas.

Fem av de tvåspråkiga kommunerna nämnde Trestegsstödet, lagen och läroplanen som ett temaområde som behöver utvecklas. Det verkar fortsättningsvis råda okunskap om skillnaden mellan det intensifierade och det särskilda stödet.

Elevhälsan och mångprofessionellt arbete, Samarbete vid stadieövergångar och resursfördelning är förekom lika många gånger (4) bland de tvåspråkiga kommunernas

svar. Man önskar bland annat att skolpersonalen var mer heterogen i sin yrkesstruktur och att man vid stadieövergångarna tryggar informationsgången så att stödet är fortgående ur elevsynvinkel.

Tabell 4.11.7.1. Tabell teman respondenterna anser borde utvecklas för specialundervisningens förverkligande i framtiden enligt förekomst i svaren

De öppna svarens enligt grupp (kommuner med även svenskspråkig undervisning)	Förekomst
Inklusion och närskoleprincipen	11
Stöd i olika fenomen	10
Personalens behörighet och tillgång till den	6
Trestegsstödet, lagen och läroplanen	5
Elevhälsan och mångprofessionellt arbete	4
Samarbete vid stadieövergångar	4
Resursfördelning och ledarskap	4
Kompanjonlärare och gemensam undervisning	3
Flexibla pedagogiska lösningar	2
Specialskolor, specialklasser och smågruppsundervisning	2
Krävande stöd	2
Fortbildning, arbetshandledning och konsultation	1
Statsunderstöd och annan särskild finansiering	1
Tidigt stöd och prognostisering	
Utrymmen och material	
Tjänster på samiska	

Källa: Enkät till kommunerna

Utvärderingsgruppen

Opetustoimen ylitarkastaja, KM Mari-Annika Hemmi, puh. +358 295 017 068
Överinspektör för bildningsväsendet, TM Malin Eriksson, tfn. +358 295 018 618
Opetustoimen ylitarkastaja, FM Ville Kouki, puh. +358 295 018 390
Opetustoimen ylitarkastaja, FM Sirpa Kova, puh. +358 295 017 557
Opetustoimen ylitarkastaja, KM Kari Lehtola, puh. +358 295 016 917
Erikoissuunnittelija, KM Tiina Mäkitalo, puh. +358 295 016 173
Opetustoimen ylitarkastaja, dos. FT Toni Saarivirta, puh. +358 295 018 816

Informationskällor

Lagen om grundläggande utbildning (628/1998)

Utbildningsstyrelsen. (2014). Grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen 2014.

Utbildningsstyrelsen. (2014). Ändringar och kompletteringar till grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen 2014.

Enkät till kommunerna i Fastlandsfinland. Utvärdering av Basservicen 2021. Läget inom specialundervisningen. Svarstid: februari-mars 2021. Svarsandel 90,4 % (256 kommuner).

Informationsresursen Koski 2022. Elever med särskilt stöd och förlängd läroplikt inom grundläggande utbildning 20.9.2021. Beställda statistikuppgifter.

Finlands officiella statistik (FOS): Stöd för lärande [e-publikation]. ISSN=1799-1609. 2020. Helsingfors: Statistikcentralen [hänvisat: 6.5.2022]. Åtkomstsätt: http://www.stat.fi/til/erop/2020/erop_2020_2021-06-08_tie_001_sv.html

Den svenskspråkiga grundläggande utbildningen i Finland. Rapporter och utredningar 2021:8b. Utbildningsstyrelsen. Grano Oy, 2021

Vipunen - utbildningsförvaltningens statistiktjänst: Elever som omfattas av intensifierat stöd och särskilt stöd. Åtkomstsätt: Excel Web Access - /sv-fi/Rapporter/Erityisopetus - Erityinen ja tehostettu tuki - Aikasarja_SV.xlsb (vipunen.fi) [hänvisat: 5.5.2022]

Vipunen - utbildningsförvaltningens statistiktjänst: Elever som omfattas av intensifierat stöd och särskilt stöd. Åtkomstsätt: Excel Web Access - /sv-fi/Rapporter/Erityisopetus - Erityinen ja tehostettu tuki - Opetuksen toteutuspaikka_SV.xlsb (vipunen.fi) [hänvisat: 5.5.2022]

Lintuvuori, M. & Rämä, I. (2021). Oppimisen ja koulunkäynnin tuki, Selvitys opetuksen järjestäjien näkemyksistä tuen järjestelyistä kunnissa.

Lintuvuori, M. (2019). Perusopetuksen oppimisen ja koulunkäynnin tuen järjes-telmän kehitys tilastojen ja normien kuvaamana. Kasvatustieteellisiä tutkimuksia 51. Helsingfors universitet.

Puhakka, J., Aho, E., Hämäläinen, K. & Lindström, A. (2006). Yhtenäisen perus-koulun menestystarina. Helsingfors: Yliopistopaino

Pulkkinen, J. & Jahnukainen, M. (2015). Erityisopetuksen järjestäminen ja re-surssit kunnissa lakimuutosten jälkeen. Teoksessa Jahnukainen, M., Kontu, E., Thuneberg, E. & Vainikainen, M.-P (toim.), Erityisopetuksesta oppimisen ja kou-lunkäynnin tukeen. (79–104). Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino

Figurer och tabeller

Tabell 4.2.7.1. Regionförvaltningsverkens utvärdering av basservicen 2021, läget inom specialundervisningen, Utformningen av utvärderingen

Tabell 4.3.7.2. De tvåspråkiga kommunerna som besvarat enkäten enligt region.

Tabell 4.6.7.1. Andelen elever i svenskspråkig undervisning

Tabell 4.6.7.2 Andelen elever med beslut om särskilt stöd och elever med förlängd läroplikt i svenskspråkig undervisning

Tabell 4.7.7.1. Invånarantalet i de tvåspråkiga kommuner som besvarade enkäten.

Tabell 4.11.7.3. Tabell teman respondenterna anser borde utvecklas för specialundervisningens förverkligande i framtiden enligt förekomst i svaren

Figur 4.4.7.1. Andelen elever med intensifierat stöd och särskilt stöd under åren 2011–2020

Figur 4.4.7.2. Andelen elever med intensifierat stöd och särskilt stöd i den svenskspråkiga undervisningen under 2011–2020

Figur 4.7.7.1. Fördelningen mellan de utbildningsanordnarna som tilldelar skolorna mer resurser på basen av antalet elever med beslut om särskilt stöd och de som inte gör det i de tvåspråkiga kommunerna

Figur 4.8.7.1. Hur tas tilläggsfinansieringen för den förlängda läroplikten i beaktande i utbildningsanordnarens interna budgetering i de tvåspråkiga kommunerna?

Figur 4.9.7.1. De tvåspråkiga kommunernas syn på huruvida antalet speciallärare/specialklasslärare i kommunen borde utökas för förverkligande av specialundervisningen. Gradering (1–5): helt av annan åsikt --- helt av samma åsikt

Figur 4.9.7.2. Vilka är de vanligaste orsakerna till att antalet speciallärare är för lågt?

Figur 4.9.7.3. Finns det tillräckligt med ledare för skolgång för att stöda elever inom specialundervisningen i er kommun?

Figur 4.10.7.1. Vilka är de största utmaningarna i anordnandet av särskilt stöd?

Figur 4.11.7.1. Bilden beskriver se teman respondenterna anser borde utvecklas för specialundervisningens förverkligande i framtiden enligt förekomst i svaren

Figur 4.11.7.2. Tabell över var elever som omfattas av särskilt stöd får sin undervisning och i vilken utsträckning.

Tillräcklig personal och kompetens i de allmänna biblioteken och ledningen av biblioteken

Riksomfattande utvärdering

Innehåll – Tillräcklig personal och kompetens i de allmänna biblioteken och ledningen av biblioteken

Riksomfattande utvärdering

Slutsatser och åtgärdsförslag 124
Utformning av utvärderingen 125
Inledning 126
Verksamhetsmiljön 131
Sammandrag 134
Finns det tillräckligt med personal i biblioteken? 135
Hurdana ändringar i personalresurserna har skett mellan 2012 och 2019? 138
Vad gör kommunen då en tjänst blir ledig på biblioteket? 141
Har bibliotekspersonalen tillräcklig utbildning och yrkeskompetens? 143
Hur upprätthåller personalen sin yrkeskompetens? 147
Leds kommunens biblioteksväsen av en person som uppfyller kraven i bibliotekslagen? 149
Vilka resurser finns det för att leda biblioteket? 150
Vem ansvarar för att utveckla biblioteket och för den dagliga verksamheten? 153
Utvärderingsgruppen 154
Informationskällor 154
Figurer och tabeller 156

Slutsatser och åtgärdsförslag

Slutsatser

På grund av uppluckringen av behörighetskraven i biblioteksslagen är allt färre bibliotekschefer behöriga.

Ledningen av biblioteken är splittrad vilket leder till att ansvaret för den verkliga ledningen och utvecklingen av biblioteken ofta är otydlig. Det här gör det svårare att verkställa biblioteksslagen och att använda bibliotekens resurser effektivt.

Biblioteken har svårt att verkställa de lagstadgade uppgifterna om det inte rekryteras yrkeskunnig personal i stället för den som avgår eller om det inte går att få behörig personal till lediga tjänster.

En god grundutbildning och yrkeskompetens hos bibliotekspersonalen räcker till för de traditionella uppgifterna men nytt kunnande behövs.

Kompetensutvecklingen i biblioteken är mera systematisk än tidigare men nyförvärvade kunskaper leder inte alltid till att föråldrade rutiner ändras.

Åtgärdsförslag

Den person som kommunen anställer för att leda biblioteksverksamheten ska ha behörighet enligt biblioteksslagen.

För att effektivisera användningen av biblioteksresurserna ska kommunen tydligt fastställa bibliotekschefens ansvar och befogenheter och allokera tid för chefen att leda och utveckla bibliotekets verksamhet enligt biblioteksslagen.

Kommunen ska förbereda sig på hotande personalbrist genom att beakta synergier och på ett övergripande och förutseende sätt bedöma kompetensförutsättningarna i serviceproduktionen. Rekryteringen ska basera sig på den här bedömningen.

Ledningen för biblioteket ska tillsammans med personalen definiera och planera det kunnande som behövs.

Kommunen ska möjliggöra bibliotekspersonalens kompetensutveckling. Bibliotekets ledning ska säkerställa att personalen kan utnyttja sina nya kunskaper och färdigheter i utvecklingen av biblioteksverksamheten och -tjänsterna. Utbildningarna som ordnas av biblioteken med regionalt utvecklingsuppdrag och av regionförvaltningsverken ska beakta bibliotekens uppgifter fastställda i biblioteksslagen.

Utformning av utvärderingen

Utvärde-ringskriterier	Utvärderings-frågor	Indikatorer	Mål för servicen/god servicenivå	Källor
Tillräckliga personalre-surser i de allmänna biblioteken.	Finns det till-räckligt med personal i bib-lioteken?	Antal årsverken per tusen invå-nare. Bibliotekens egen bedömning av de tillgängliga perso-nalresurserna.	Personalresurserna är tillräckliga enligt biblioteksslagen.	Statistik-databas Enkäten
	Vilka ändringar i personalstyr-kan har skett mellan 2012 och 2019?	Förändringen i personalstyrkan i absoluta tal och i förhållande till invånarantal.	Personalstyrkan har hållits åtminstone på samma nivå som 2012. Personalstyrka på minst 0,8 årsverken per 1000 invånare garanterar en till-räcklig servicenivå.	Statistik-databas
	Vad gör kom-munen då en tjänst blir ledig på biblioteket?	Befattningsbe-skrivning och kompetenskrav granskas då en ny arbetstagare rekryteras.	Befattningsbeskriv-ningen och kompe-tenskraven granskas före rekryteringen. Yrkeskunnig personal rekryteras.	Enkäten
Personalens kompetens i de allmänna biblioteken.	Har bibliote-kets perso-nal tillräcklig utbildning och yrkeskompe-tens?	Andelen personal med högskole-utbildning och biblioteksfack-lig utbildning av hela personalen. Bibliotekens egen bedömning av hur personalens kompetens räcker till. Personal från an-dra branscher på biblioteket.	Det jobbar tillräckligt många med utbild-ning i biblioteks- och informationssektorn och övrig personal på biblioteket för att de uppgifter som nämns i biblioteksslagen upp-fylls. Av dem som jobbar i expertroll krävs en-ligt lag lämplig hög-skoleexamen.	Statistik-databas Enkäten

Utvärde-ringskriterier	Utvärderings-frågor	Indikatorer	Mål för servicen/god servicenivå	Källor
	Hur upprätt-håller persona-len sin yrkes-kompetens?	Fortbildningsda-gar. Nya sätt att lära sig. Fortbildningens planmässighet.	Personalen har möj-lighet att upprätthål-la sin yrkeskompe-tens. Biblioteket har en utbildningsplan.	Statistik-databas Enkäten
Ledarskapet	Leds kommu-nens biblio-teksväsen av en person som uppfyller vill-koren i biblio-tekslagen? Vilka resurser behövs för att leda biblioteket? Vem ansvarar för att utveckla biblioteket och för den dagliga verksamheten?	Kompetensen hos den person som leder biblioteks-väsendet. Biblioteksfacklig kompetens och tid som finns till förfogande hos biblioteksväsen-dets ledande person.	Biblioteket leds av en person som uppfyller kraven i bibliotekslag-en. Personen som leder biblioteksväsendet har tillräcklig biblio-teksfacklig kompe-tens, tid och beslu-tanderätt.	Enkäten

Inledning

I den här rapporten utvärderas hur biblioteksslagen förverkligas gällande personalstyr-ka och kompetens i de allmänna biblioteken och ledningen av biblioteken.

Material och metoder

Materialet består av en enkät som skickades ut till de allmänna biblioteken hösten 2021 (i fortsättningen RFV-enkäten), övriga redogörelser som hör till ämnet och sta-tistikbasen för allmänna biblioteken i Finland. Statistikuppgifterna är från tiden före coronarestriktionerna 2019. Statistiken från coronaåren har inte använts eftersom restriktionerna förorsakade stora avvikelser i bibliotekens normala verksamhet.

I Finland finns det 275 allmänna biblioteksväsen. De består av bibliotek i enskilda kommuner och i ekonomiska regioner. 95 procent av biblioteksväsendena svarade på RFV-enkäten.

Av de biblioteksväsen som svarade var 38 procent i områden med under 5000 invånare. Vi analyserade de här små biblioteken närmare eftersom deras situation kan avvika från det riksomfattande medeltalet. Områden med under 5000 invånare där resultatet avviker från det riksomfattande är utmärkta med parentes i texten (små xx %).

De riksomfattande bibliotekspolitiska riktlinjerna gällande personalen ändrades i hög grad i och med den nya biblioteksslagen 1.1.2017. Därför kunde endast vissa resultat från personalutvärderingen 2013 användas som jämförelsematerial.

Helsingfors stadsbibliotek, som sköter det riksomfattande utvecklingsuppdraget i fråga om allmänna bibliotek (i fortsättningen Vake), har publicerat skriften "Asiakkaita vartenhan me täällä ollaan - osaamisen kehittäminen kirjastoissa" (fritt översatt "Vi finns ju här för besökarnas skull - utveckling av kompetensen i biblioteken"). För den publikationen intervjuade Aija Laine biblioteksspersonal om kompetensutveckling. Resultaten av intervjuerna kompletterar kvalitativt de kvantitativa enkät- och statistikuppgifterna i den här utvärderingen.

Resultaten av Finlands biblioteksförenings riksomfattande användarenkät står för användarnas åsikt i den här utvärderingen. Användarna tror på biblioteksspersonalen. Av de som svarade på biblioteksföreningens enkät litar 88 procent mycket eller ganska mycket på biblioteksspersonalens kompetens och sakkunskap. 85 procent litar på kundtjänsten i biblioteken (Finlands biblioteksförening, 2022).

Avregleringstalkot

Finlands regering ville göra författningarna smidigare och inledde därför ett så kallat avregleringstalko 2015. Det gallrades i rekommendationer och i kommunernas lagstadgade uppdrag. Man ville ge kommunerna möjlighet att fritt uppfylla målsättningarna i lagarna så som de själva ansåg bäst. Målet var att minska regleringen och samtidigt på byråkratin för att göra vardagen smidigare (Transport- och kommunikationsverket, 2015). Samma år avskaffades också de öronmärkta statsandelarna såsom statsunderstöd för grundande av bibliotek.

Lagen om allmänna bibliotek (1492/2016) trädde i kraft 1.1.2017 (i fortsättningen biblioteksslagen). I och med den nya lagen avstod man ifrån riksomfattande kvalitetsrekommendationer för biblioteken. Biblioteksslagen blev den enda normen som styr biblioteksverksamheten.

Kompetenskraven för chefer och personal som tidigare definierades i förordningen luckrades upp. Till det här bidrog också EU:s direktiv om yrkeskompetens där biblioteksspersonalen inte hör till reglerade yrken (Utbildningsstyrelsen).

De allmänna bibliotekens uppdrag och behörighetskraven på personalen enligt biblioteksslagen

Den nya biblioteksslagen, reformen av statsandelssystemet och avregleringstalkot gav kommunerna bättre möjligheter än förut att ordna bibliotekstjänsterna och att rekrytera personal mera ändamålsenligt utgående från kommunens situation och behov.

Man har avstått från bestämmelsen om biblioteksspersonalens utbildningsstruktur. Nu betonas i stället kompetensen hos personen som rekryteras till en tjänst. En yrkes-

kunnig personal är väsentlig för kvaliteten på bibliotekets verksamhet.

Den chef som ansvarar för biblioteksverksamheten ska leda, planera och utveckla biblioteket verksamhet. Chefen behärskar förändringar, bygger partnerskap, samarbetar och nätverkar. Den krävande uppgiften förutsätter att chefen har en högre högskoleexamen. Det förutsätts ändå inte en biblioteksprofessionell utbildning, det ska räcka med ledarskapsförmåga och god kännedom om bibliotekens uppdrag och verksamhet.

I de begärda utlåtandena inför den nya bibliotekslagen gick åsikterna isär gällande paragrafen om kompetens och ledarskap. Å ena sidan ansågs att personalens kunnande försvagas och att den biblioteksprofessionella utbildningen minskar i synnerhet i de små biblioteken. Å andra sidan ansågs att en ändring av behörighetsvillkoren möjliggör flexibilitet, ny serviceproduktion och rekrytering av mångsidig kompetens (RP238/2016).

Nu, fem år senare, kan vi konstatera att båda prognoserna har slagit in.

Enligt bibliotekslagen 6 § har biblioteket till uppgift att erbjuda tillgång till material, information och kulturellt innehåll, tillhandahålla ett mångsidigt och tidsenligt bestånd, främja läsning och litteratur, tillhandahålla informationstjänster, handledning och stöd vid inhämtning och användning av information och till att främja en mångsidig läsfärdighet, erbjuda lokaler för lärande, fritidsintressen, arbete och medborgarverksamhet och främja en samhällelig och kulturell dialog.

För att ett allmänt bibliotek ska kunna sköta de uppgifter som avses ska det ha ändamålsenliga lokaler, modern utrustning samt en tillräcklig och kunnig personal.

Bibliotekslagen definierar personalens behörighetsvillkor så här:

”17 § Kompetens och ledning Allmänna bibliotek ska ha tillräckligt många anställda med utbildning inom biblioteks- och informationsområdet och tillräckligt många andra anställda. Av den som arbetar med sakkunniguppgifter krävs lämplig högskoleexamen, om inte något annat följer av uppgifternas art.

Av den som leder det kommunala biblioteksväsendet krävs för tjänsten eller uppgiften lämplig högre högskoleexamen, ledarförmåga och god förtrogenhet med bibliotekens uppgifter och verksamhet.”

I regeringens proposition (RP 238/2016) sägs ytterligare om behörigheten.

”[…] Sakkunniguppgifterna kan hänföra sig förutom till biblioteks- och informationsområdet även exempelvis till informations- och kommunikationsteknik, pedagogik samt kommunikation och marknadsföring. Vissa biblioteksuppgifter är sådana att det inte är motiverat att kräva en högskoleexamen.

[…] av den som leder biblioteksväsendet krävs för tjänsten eller uppgiften lämplig högre högskoleexamen, ledarskapsförmåga och god förtrogenhet med bibliotekens uppgifter och verksamhet. Av den som leder biblioteket förutsätts förtrogenhet med uppgifterna och verksamheten antingen i ett allmänt eller ett annat bibliotek.

I regeringens proposition konstaterades att det krävs bredare och djupare handled-

ningskunskap samt kunskap om och hantering av data- och kulturinnehåll av biblioteksspersonalen.

Utsikter inom den närmaste framtiden

International Federation of Library Associations and Institutes (IFLA) har publicerat en trendrapport där man sammanställt faktorer som inverkar på bibliotekens verksamhetsmiljöer (IFLA 2021). Den pejlar in förändringar i biblioteksspersonalens kompetensbehov.

Rapporten betonar så kallade mjuka färdigheter och en ständigt pågående yrkesmässig utveckling. Mjuka färdigheter är personliga färdigheter, förmåga och sätt att verka, som till exempel anpassningsförmåga, kreativitet, innovationsförmåga, problemlösningsförmåga och kommunikation. En kontinuerlig yrkesmässig utveckling förutsätter en bred förståelse av samhället och om förändringarna i verksamhetsmiljön. Biblioteken främjar demokratin genom transparens, samarbete och genom att göra medborgarna delaktiga.

Biblioteken stärker betydelsen av mångsidigt läsande. Biblioteksspersonalen ska modigt gå in i rollen som sakkunniga då det gäller att främja en mångsidig läsfärdighet.

Det är självklart att it-kunnande är en väsentlig del av yrkeskunskapen hos personalen. Teknologin är ändå endast ett verktyg, inte ett värde i sig. De digitala tjänsterna ska öka jämlikheten, de får inte diskriminera eller öka polariseringen bland medborgarna.

I bibliotekslokalerna är det personalens uppgift att öka umgänget, växelverkan, delaktigheten och tryggheten människor emellan. En yrkeskunnig personal kan göra lokalerna tillgängliga, fungerande och lockande.

En skicklig personal identifierar besökarnas behov. Då biblioteksanvändarnas behov och förväntningar förändras ska också biblioteken och dess personal vara beredda att ändra på sina sätt att verka.

Biblioteken erbjuder stöd och kunskap till användarna i att hitta den information de behöver bland många informationskällor. Biblioteken ska göra det enklare att hitta information och säkerställa förvaringen av den. Om besökarna inte hittar den högklassiga information de behöver på biblioteket, så tyr de sig fort till andra kanske mindre pålitliga källor. Då samhället polariseras vaknar också insikten om hur viktig läsfärdigheten är. Att stärka en mångsidig läsfärdighet är kanske det enda hållbara sättet att kämpa mot falsk information som sprids på nätet.

Det är biblioteksspersonalens färdigheter och utbildning som definierar om biblioteket endast är en lagringsplats för böcker eller en medborgarnas dynamiska mötesplats för forskning och utbildning. Kampen mot klimatförändringen är ett exempel på vilken viktig roll biblioteken har när det gäller att främja medvetenhet och nya beteendemönster.

Anonymiserade användardata kan användas för att skapa individuella tjänster. Att effektivare utnyttja användardata kan också hjälpa att bedöma resultaten av bibliotekstjänsterna.

De sakkunniga som sammanställt IFLA-rapporten oroar sig över att biblioteken delas

in i sådana som utvecklas och sådana vars resurser inte räcker till för att hänga med i utvecklingen. Regionförvaltningsverkens sakkunniga delar samma oro här i Finland.

Vi fokuserar lite närmare på Finland och framtidsperspektivet.

Då vissa uppgifter överförs från kommunerna till välfärdsområdena behövs det ny och fräsch syn på hur de kvarvarande uppgifterna ska planeras och utföras för att nå synergier och hur förändringar ska förutses. Det är ännu viktigare än förut att ledningen av biblioteken sker professionellt och att utvecklingen sker via nätverk som en del av det arbete som görs för välbefinnandet i kommunen.

I kommuner som är förutseende är det sannolikt att biblioteken samarbetar i allt högre grad utgående från separata avtal som sträcker sig över sektors- och kommungränser. Det här förutsätter att aktörerna avtalar om kostnads- och resursfördelningen.

Tydliga avtal förenklar arbetsfördelningen också i biblioteksnätverk. Biblioteken har möjlighet att anställa gemensam personal.

Åtgärdsförslagen för Nationella läskunnighetstrategin 2030 lyfter fram de professionellt producerade bibliotekstjänsterna och deras roll i det läskunnighetsfrämjande arbetet. Biblioteksprofessionellt utvecklingsarbete förutsätter planmässighet och separata avtal. Biblioteksprofessionella, småbarns- och övriga pedagoger, rådgivningsbyråerna och familjerna samarbetar. Biblioteksspersonalen är sakkunniga i läsfärdighetsarbetet. De ska också förstå målgruppernas behov.

Då verksamhetsmiljön förändras behövs nya färdigheter.

I Kommun- och välfärdsområdesarbetsgivarna KT:s uppföljningsundersökning av arbetslivet tas ledarskapet upp som en resurs i utvecklingsarbetet. Kommunerna behöver en politisk beslutsfattarkultur som främjar och stöder utvecklingen. Utvecklingen av kommunalt arbete behöver coachande och modiga chefer och ledare. Svagheten med utvecklingen av kommunerna är att det inte reserveras tillräckliga resurser för ändamålet. Rapporten efterlyser planmässighet och strategiskt tänkande i utvecklingen (KT 2021).

I Vakes utredning ”Vi finns ju här för besökarnas skull - utveckling av kompetensen i biblioteken” konkretiserades det att biblioteken inte har resurser för utveckling. I utredningen intervjuades 34 biblioteksanställda varav 8 var bibliotekschefer. I många små kommuner ingår också andra kommunala uppdrag i bibliotekschefens befattningsbeskrivning. Förutom att leda biblioteket utför de basservice i biblioteket, som att betjäna kunder. De som svarade upplevde att det i praktiken inte finns möjligheter att utnyttja de färdigheter och de kunskaper som de fått via fortbildning. Många bibliotek har också svårt att leda kunnandet (Laine 2021).

Enligt KT:s utredning ligger betoningen i biblioteksarbetet allt mera på pedagogisk verksamhet, kännedom om materialet och att kunna tipsa om det, främjande av multilitteraciteten, aktiv kundbetjäning, nätverkande, partnerskap, försökskultur och att göra kunderna delaktiga.

För det här arbetet behöver biblioteken allt mera personal med utbildning i andra

branscher såsom samhällspedagoger, mediearbetare, evenemangsproducenter, ungdomsarbetare och utvecklare av digitala tjänster. Biblioteken behöver nytt kunnande: tjänsteutformning, kunskap om olika kulturer, interaktionsfärdigheter, själv- och gemenskapsstyrande, pedagogisk kompetens och undervisning i mediekunnighet.

För att biblioteken ska kunna förnya sig är det avgörande att personalen har intresse och mod att ändra föråldrade rutiner (KT 2021).

Betydelsen av biblioteksspersonal accentueras i svåra tider.

Då den här texten skrivs i april 2022 är biblioteksspersonalen redan i färd med att sköta följande kris efter coronapandemin. Rysslands attack mot Ukraina har förorsakat den största flyktingvågen i Europa sedan andra världskriget och följderna av den märks också här i Finland.

Mångfald i biblioteken innebär just nu att upprätthålla och främja samhällsfred och sämja. Mångsidig läsfärdighet och ökad förståelse mellan olika kulturer får allt större betydelse.

Redan innan Rysslands attack mot Ukraina förutsågs i kommunförbundets prognos att antalet personer med främmande språk som modersmål kommer att öka i Finland med ungefär en halv miljon 2018–2040 (Kommunförbundet 2018).

Nationalspråksstrategin visionerar om ett gott språkklimat och också om flerspråkighet vid sidan av nationalspråken: ”Finland välkomnar alla språk och alla språkgrupper har rätt att upprätthålla och utveckla sitt eget språk. Språken ställs inte mot varandra och den uppsättning språk som finns i Finland utnyttjas medvetet” (Justitieministeriet 2021).

Mångsidig läsfärdighet och biblioteken för sin del garanterar en försörjningsberedskap av information. Också personalen vid de allmänna biblioteken ska förvalta informationens autenticitet och tillförlitlighet. Informationen är överallt utsatt för manipulation och förfalskning.

Med sitt dagliga jobb och sin närvaro i biblioteken stärker biblioteksspersonalen den mentala kriståligheten hos alla som bor i Finland och bidrar till en tryggare vardag.

Verksamhetsmiljön

Bibliotekstjänsterna är en basservice för kommuninvånare i alla åldrar. Bibliotekets samlingar består av både tryckta publikationer och nätpublikationer eller delbart material.

Bibliotekens mål är att främja befolkningens likvärdiga möjligheter till bildning och kultur, tillgången till och användningen av information, läskultur och mångsidig läsfärdighet. Målet är också att främja möjligheterna till livslångt lärande och kompetensutveckling och att bidra till ett aktivt medborgarskap, demokrati och yttrandefrihet.

Till kommunens uppgift hör att sörja för verksamheten vid de allmänna biblioteken. Verksamheten kan ordnas även i samarbete med övriga kommuner. De kommunala

bibliotekens verksamhet bygger på lagen om allmänna bibliotek.

Ett allmänt bibliotek kan också ha ett riksomfattande utvecklingsuppdrag, ett regionalt utvecklingsuppdrag och särskilda uppgifter. Särskilda uppgifter är till exempel upprätthållande av samiskspråkiga och flerspråkiga bibliotek och riksomfattande specialuppgifter som gäller bibliotekstjänster som främjar barns och ungas läsande. Bibliotek som utför riksomfattande och regionala utvecklingsuppdrag regleras av undervisnings- och kulturministeriets förordning om allmänna bibliotek (Undervisnings- och kulturministeriet).

Karta 5.4.1. Kommunerna grupperade i storleksklass enligt invånarantal 2021.

Vi kan också betrakta bibliotekens mångsidiga arbetsfält från ett kommunstrukturellt och befolkningsmässigt perspektiv.

På fastlandet fanns närapå 300 kommuner varav 125 hade färre än 5 000 invånare 2021. Till följande storleksklass (5 000–9 999 invånare) hörde 72 kommuner och till den största klassen med minst 10 000 invånare hörde 96 kommuner (Karta 5.4.1).

Beroende på kommunernas storlek, invånar- och regionstruktur och ekonomi varierar utgångsläget för att producera bibliotekstjänster i olika delar av landet. Sätten att säkerställa en så jämlik service som möjligt på alla håll i landet är biblioteksnätverkets mångsidighet, bibliotekens specialisering och utveckling av e-tjänsterna.

Prognosen över den regionala befolkningsutvecklingen bland 0–15-åringar fram till 2040 är tydlig. Enligt prognosen kommer det proportionellt sett finnas flest unga i området mellan Vasa och Uleåborg och i de största stadsregionerna. Skillnaderna mellan kommunerna förutspås vara betydande, till och med upp till 20 procentenheter (Karta 5.4.2.).

Karta 5.4.2. Prognos över den kommunvisa befolkningsutvecklingen bland 0–15-åringar fram till 2040.

Källa: Sotkanet.fi

Antalet huvudbibliotek och filialbibliotek har hållits jämt i hela landet 2018–2020. Antalet bokbussar minskar i en takt på ungefär två bussar per år. Under två procent av verksamhetsställena är anstaltsbibliotek och de blir konstant färre.

Den överlägset största andelen lån per invånare är utlåning av böcker. Annan utlåning är till exempel musik och videor samt utlåning av saker. I mängden utlåning per invånare 2018–2020 syns en avvikelse för 2020. Totalutlåningen minskade på alla regionförvaltningsverkens områden. I figuren 5.4.1 har inte utlåning av e-material tagits i beaktande. Utlåningen av e-material ökade med tiotals procent under coronaåren.

Allra livligast var den traditionella utlåningen per invånare i regionförvaltningsverkens områden i Västra och Inre Finland och i Norra Finland och minst i Södra Finlands område. Skillnaden var lite över tre lån per invånare 2020 (Figur 5.4.1.)

Figur 5.4.1. Totala mängden utlåning per invånare 2018–2020.

Källa: Statistikdatabasen för de allmänna biblioteken

Sammandrag

Personalstyrkan, personalens kompetens och resurserna för att leda biblioteken inverkar direkt på hur biblioteken klarar av att sköta uppgifterna som biblioteklagen förutsätter.

Det finns inte tillräckligt med personal i alla bibliotek. Enligt statistikdatabasen uppnådde 36% av biblioteken servicemålet. Det finns inte tillräckligt med personal för de

lagstadgade uppgifterna. Personalstyrkan i biblioteken har minskat i alla landskap i förhållande till invånarantalet. I absoluta tal har personalstyrkan minskat med 6 procent sedan 2013.

Endast vart tredje bibliotek som svarade på RFV-enkäten bedömde att de har tillräckligt med kompetent personal för att främja den samhälleliga och kulturella dialogen, vilket är en av de nyare lagstadgade uppgifterna i biblioteksslagen. Hälften av biblioteken bedömde att personalen räcker till för att främja läsande och litteratur som är ett av bibliotekens traditionella basuppdrag.

Meröppna bibliotek är ett tveeggat svärd ur personalsynvinkel. Å ena sidan förbättrar meröppet servicen eftersom personalen kan fokusera mera på att utveckla verksamheten och servicen. Om meröppet å andra sidan endast ses som en sparåtgärd leder det till personalminskningar som varken beaktar bibliotekets service som helhet, kommuninvånarnas servicebehov eller lagens krav.

Ny personal anställs mera sällan till bibliotek i små kommuner jämfört med biblioteken i medeltal. Vid rekrytering finns det möjligheter att granska bibliotekets uppgifter och arbetsfördelning med nya ögon.

Biblioteksspersonalen är bättre utbildad än förut, fortbildningen är mera systematisk och distansutbildningar har ökat deltagandet. Arbetsgivarens attityd inverkar på fortbildningen. Enigt bibliotekens egen bedömning räcker personalens yrkeskompetens till för de traditionella uppgifterna men nytt kunnande behövs. Nyrekryteringar gör det möjligt att stärka och utveckla bibliotekets verksamhet.

Två av tre biblioteksväsen leds av en chef med behörighet enligt biblioteksslagen. I synnerhet i de små biblioteken finns det färre behöriga chefer än förut även om behörighetskraven har luckrats upp betydligt. Den som leder biblioteksverksamheten ska vara en tjänsteinnehavare eftersom även biblioteken utövar offentlig makt.

Det finns allt mindre resurser för att leda och utveckla biblioteken. Samma person kan leda flera sektorer inom kommunen. Den splittrade arbetstiden försvårar det övergripande utvecklingsarbetet i biblioteken. Den viktigaste resursen för en motiverad chef är tillräckligt med tid för att sätta sig in i ärenden, nätverka och utveckla.

RFV-enkäten visar svaga signaler på att ansvaret för verksamheten och utvecklingen förskjuts utanför biblioteket och att ledarskapet för biblioteket blir allt otydligare. Det här leder till ineffektiv användning av både mänskliga och ekonomiska resurser.

Finns det tillräckligt med personal i biblioteken?

Det finns inte tillräckligt med personal i alla bibliotek. 36 % av biblioteken uppnådde servicemålen. Det finns inte tillräckligt med personal för att utföra de nya uppdragen som biblioteksslagen förutsätter.

I den här utvärderingen var servicemålet 0,8 årsverken per tusen invånare, eftersom det också var målet i utvärderingen 2013. Praxis har också visat att det här räcker till för att sköta de uppgifter som nämns i biblioteksslagen om biblioteket är välorganiserat och har ett gott ledarskap. I många bibliotek sköter man även uppgifter som inte

nämns i biblioteksslagen, såsom uppdrag av kommunen eller av myndigheter, och då räcker inte 0,8 årsverken/1000 invånare till.

Endast 36 % av biblioteksväsendena nådde upp till servicemålet. Variationsintervallet var 0,34–2,16 årsverken/1000 invånare.

Bibliotekens uppgifter skrevs in i biblioteksslagen 2017 som en egen paragraf som inte hade existerat i tidigare lagar. De riksomfattande rekommendationerna om personaldimensioneringen avskaffades.

Virpi Oksanen har analyserat bibliotekens rekryteringsannonser (Oksanen 2020). I hennes avhandling ses det som ett hot att den nya biblioteksslagens krav på att en viss mängd anställda ska ha utbildning inom biblioteks- och informationsområdet tolkas i underkant. Enligt Oksanen kan kommunerna anse att det räcker att en enda bibliotekssanställd har utbildning inom biblioteks- och informationsområdet.

Figuren 5.6.1. visar bibliotekens egen bedömning av hur personalen räckte till för de uppgifter som nämns i biblioteksslagen. Biblioteken bedömer att personalen räcker sämst till för att främja den samhälleliga och kulturella dialogen. Det här ansåg en tredjedel av respondenterna. De små biblioteken bedömde att personalen räcker till lite bättre.

Figur 5.6.1. Bibliotekens egen bedömning av hur personalen räckte till under 2021 för de uppgifter som nämns i biblioteksslagen.

Endast vartannat bibliotek har tillräckligt med personal för att främja läsning och litteratur, som ändå har ansetts vara bibliotekens traditionella grundläggande uppgift. Troligtvis beror det här på att begreppet läsfärdighet har breddats så att det också

omfattar mediekritiskhet och -läsfärdighet vars främjande skulle kräva mera personal.

Starkast är biblioteken när det gäller verksamheten kring samlingar och material. Över 80 procent bedömer att personalen räcker till för de här uppgifterna. Bedömningarna gick i samma riktning oberoende av kommunens storlek.

RFV-enkäten tittade också på hur personalen ska räcka till i framtiden. Figur 5.6.2. visar åldersstrukturen hos biblioteksspersonalen enligt RFV-region. Nästan hälften av biblioteksspersonalen är över 50 år. Nationellt var åldersstrukturen ungefär densamma 2013. I biblioteken i Lappland är biblioteksspersonalen i medeltal äldre än i hela landet. Där är två av tre anställda födda före 1970.

Figur 5.6.2. Åldersstrukturen hos biblioteksspersonalen (födelseår) per RFV-område 2021.

Tabell 5.6.1. Kevas prognos för pensionsavgång 2021–2030 visar att den omfattande pensionsavgången inom biblioteksbranschen fortsätter. Fram till 2030 uppnår ungefär 30 % av biblioteksspersonalen pensionsålder.

Pensionsavgången varierar mellan 26 % i RFV-området i Sydvästra Finland och 37 % i RFV-området i Östra Finland. Siffrorna för landskapen varierar mellan 22 % i Egentliga Finland och 45 % i Kajanaland. Av dem som har en högskoleexamen (bibliotekarier och informatiker) pensioneras i medeltal var fjärde och av övrig biblioteksspersonal var tredje.

Tabell 5.6.1. Biblioteksspersonalens uppskattade pensionsavgång enligt RFV-region fram till 2030.

Region	Försäkrad bibliotek-spersonal 31.12. 2019	Pensions-avgång av de för-säkrade %	Försäkra-de biblio-tekarier, informa-tiker osv. 31.12.2019	Pen-sions-avgång av de försäk-rade %	Försäkra-de totalt 31.12. 2019	Pensions-avgång av de försäk-rade %
RFV i Södra Finland	1 189	31 %	693	23 %	1 882	28 %
RFV i Östra Finland	332	42 %	145	25 %	477	37 %
RFV i Lappland	101	42 %	56	25 %	157	36 %
RFV i Sydväs-tra Finland	345	27 %	243	24 %	588	26 %
RFV i Västra och Inre Fin-land	625	38 %	334	21 %	959	32 %
RFV i Norra Finland	303	37 %	125	19 %	428	32 %
Fastlandet	2 895	34 %	1 596	23 %	4 491	30 %

Källa: Pensionsbolaget Kevas pensionsavgångsprognos 2021–2030

I undersökningen om pensionsavgång som regionförvaltningsverken publicerade 2013 förutspåddes att ungefär 45 % av dem som går i pension 2013–2017 har högskoleutbildning. Nu är prognosen för samma grupp 23 %. Höjningen av pensionsåldern har kanske lite dämpat pensionsavgången jämfört med tidigare prognoser.

Enligt Keva går biblioteksspersonalen i allmänhet i pension vid knappa 64 års ålder (Keva 2020).

Hurdana ändringar i personalresurserna har skett mellan 2012 och 2019?

Personalstyrkan har minskat både i absoluta tal och i förhållande till invånarantal. Meröppna bibliotek inverkar på tillgängligheten till kundservice på två sätt.

Biblioteksspersonalen har minskat i absoluta tal med 6 procent jämfört med förra utvärderingen 2013. Då jobbade 4233 personer i biblioteken, nu är de 3971.

I de små biblioteken varierar antalet årsverken mellan 0,5 och 5. I medeltal är de 2,3 årsverken.

Personalstyrkan i förhållande till invånarantal har minskat. År 2012 uppnådde 48 % av biblioteksväsendena (små 84 %) servicemålet som var minst 0,8 årsverken/1000 invånare. Nu är siffran 36 % (små 74 %). Medeltalet i hela landet är nu 0,72 årsver-

ken/1000 invånare då det i förra utvärderingen var 0,79. Förändringen visar en jämn nedgång.

Tabellen 5.7.1 visar att personalstyrkan i förhållande till invånarantalet har minskat i alla landskap 2012–2019. År 2019 nådde endast Kajanaland, Norra Karelen, Lappland och Mellersta Österbotten upp till målet på 0,8 årsverken/1000 invånare i medeltal. Statistiken från förra året visar en fortsatt sjunkande trend.

Tabell 5.7.1. Biblioteksspersonal i antal årsverken per tusen invånare enligt landskap 2012 och 2019.

Region	Årsverken / 1000 invånare 2012	Årsverken / 1000 invånare 2019
Södra Karelen	0,71	0,64
Södra Österbotten	0,78	0,75
Södra Savolax	0,73	0,73
Kajanaland	0,92	0,83
Egentliga Tavastland	0,77	0,73
Mellersta Österbotten	0,94	0,84
Mellersta Finland	0,78	0,73
Kymmenedalen	0,82	0,67
Lappland	0,88	0,81
Birkaland	0,86	0,71
Österbotten	0,86	0,76
Norra Karelen	0,83	0,80
Norra Österbotten	0,77	0,73
Norra Savolax	0,78	0,71
Päijänne-Tavastland	0,78	0,68
Satakunta	0,78	0,71
Nyland	0,76	0,70
Egentliga Finland	0,76	0,73
Fastlandet	0,79	0,72

Källa: Statistik för allmänna biblioteken i Finland

Kartan 5.7.1 visar förändringen i antal årsverken i biblioteken mellan 2012 och 2019 enligt biblioteksväsende. Ju rödare kartan är desto större är personalminskningen. I fyra biblioteksväsen har situationen försämrats. Situationen har hållits ungefär densamma i cirka hälften. Vart åttonde biblioteksväsen ligger i det blåaktiga området vilket innebär att personalstyrkan har ökat.

Karta 5.7.1. Förändringen i antal årsverken i biblioteken mellan 2012 och 2019.

Meröppna bibliotek är ett tveeggat svärd ur personal- och kundserviceperspektiv.

I vissa kommuner har meröppna bibliotek förbättrat servicen eftersom rutinjobbet har minskat och personalen har kunnat fokusera mera på att utveckla verksamheten och tjänsterna och på att samarbeta med skolor och övriga aktörer.

I andra kommuner har meröppna bibliotek setts som en sparåtgärd där man minskat på personalen utan att granska bibliotekets hela tjänsteutbud och kraven i lagen. Eventuellt har kvaliteten på kundtjänsten lidit i de här fallen.

I den förra utvärderingen var de första meröppna biblioteken bara i etableringsskede. Nu står de meröppna biblioteken för 38% av öppettiderna.

Vad gör kommunen då en tjänst blir ledig på biblioteket?

Ny personal anställs mera sällan till bibliotek i små kommuner jämfört med bibliotek i medeltal. Vid rekrytering finns det möjligheter att granska bibliotekets uppgifter och arbetsfördelning med nya ögon.

I RFV-enkäten svarade tre av fyra bibliotek att de hade rekryterat ny personal under de tre senaste åren (små 50%).

Anonym rekrytering är ännu ovanligt. Endast under 4% av de som svarade hade rekryterat anonymt. Över en fjärdedel svarade inget på frågan, vilket pekar på att det här förfaringssättet ännu är rätt okänt.

Nästan vartannat bibliotek behöver rekryteringstillstånd. Mer än var tionde av respondenterna kunde inte säga om det behövs tillstånd för rekrytering i kommunen eller inte.

I vart femte bibliotek har tjänster som blivit lediga lämnats obesatta på grund av förfarandet med rekryteringstillstånd. Nästan lika många bibliotek kunde inte säga om det här hade hänt i det egna biblioteket.

Regionförvaltningsverken frågade vilka aspekter biblioteken granskar i samband med rekryteringen. Figur 5.8.1 visar att kompetenskraven granskas i 88% av biblioteken (små 75%), bibliotekets kompetensbehov vid tidpunkten för rekryteringen i 83% (små 66%), kompetensbehov i framtiden i 73% (små 43%) och ändringar i befattningsbeskrivningen i 77% (små 51%).

Förvånande nog tog en fjärdedel av de som svarade inte i beaktande kraven i biblioteksslagen (små 32%). Rätt ofta bortses också från behovet av språkkunskaper, endast 29% (små 15%) granskade det i samband med rekryteringen. Det finns även bibliotek där man inte beaktar någonting av det ovan nämnda.

I ett bibliotek med få personer kan man inte göra stora ändringar i arbetsuppgifterna. Därför har biblioteken i små kommuner inte kunnat beakta förändringar i samband med rekryteringar i samma utsträckning som biblioteken i snitt. Det enda som övervägts mera i de små kommunerna jämfört med alla övriga bibliotek är möjligheten till gemensam personal med övriga sektorer.

Biblioteken kan vid behov anställa personer utan biblioteksprofessionell utbildning. Den här möjligheten har en tredjedel av de som svarade utnyttjat (små 26%). Mest rekryterades då pedagoger och yrkesfolk i kultur- och kommunikationsbranschen.

Figur 5.8.1. Aspekter som de bibliotek som rekryterat under de senaste tre åren övervägde vid rekryteringen av ny personal.

I ett bibliotek med få personer kan man inte göra stora ändringar i arbetsuppgifterna. Därför har biblioteken i små kommuner inte kunnat beakta förändringar i samband med rekryteringar i samma utsträckning som biblioteken i snitt. Det enda som övervägts mera i de små kommunerna jämfört med alla övriga bibliotek är möjligheten till gemensam personal med övriga sektorer.

Biblioteken kan vid behov anställa personer utan biblioteksprofessionell utbildning. Den här möjligheten har en tredjedel av de som svarade utnyttjat (små 26%). Mest rekryterades då pedagoger och yrkesfolk i kultur- och kommunikationsbranschen.

I sin pro gradu-avhandling granskade Sonja Kotakallio hur den nya biblioteksslagen inverkade på biblioteksektorns rekryteringsannonser 2017–2020. Hon gjorde ett intressant fynd. Till positioner inom arbetsledningen krävdes fortfarande branschutbildning men av personen som leder hela biblioteksväsendet krävdes det inte. (Kotakallio 2021).

För en chef med en sammansatt tjänst kan det vara endast en liten del av uppdraget att leda biblioteket. Biblioteket kan ledas av en person utan utbildning i branschen eftersom lagen inte kräver det. Lagen förutsätter ändå att chefen är väl insatt i biblioteksektorn.

I praktiken kan en person med annan utbildning än biblioteksprofessionell leda biblioteket vid sidan av sin egen tjänst. Om bibliotekspersonalen i den här situationen inte heller har biblioteksprofessionell utbildning innebär det att bibliotekets verksamhet inskränks till att vara enbart en lånestation. Då kan biblioteket inte uppfylla de uppgif-

ter som krävs i biblioteksslagen.

Vid rekrytering kan kommunerna använda sig av strängare kriterier än vad lagen förutsätter. I rekryteringsannonserna för bibliotekarier söks ofta personer som har avlagt åtminstone 60 studiepoäng i biblioteksvetenskap, så som det tidigare förutsattes enligt lagen. För att kunna hålla bibliotekets vardagliga basservice i skick ska åtminstone personalen ha biblioteksprofessionellt kunnande.

Den som utför basservicen i biblioteket kan ha en bättre biblioteksprofessionell utbildning är personen som leder biblioteket. Det här är läget i tiotals procent av biblioteken där biblioteksväsendet leds av en person som varken har biblioteksprofessionell utbildning eller erfarenhet.

Har biblioteksspersonalen tillräcklig utbildning och yrkeskompetens?

Den genomsnittliga utbildningsnivån har stigit bland biblioteksspersonalen. Enligt bibliotekens egen bedömning räcker en god grundutbildning och yrkeskompetens hos biblioteksspersonalen till för de traditionella uppgifterna men nytt kunnande behövs. Nyrekryteringar gör det möjligt att stärka och utveckla bibliotekets verksamhet.

Figur 5.9.1. Andelen högskoleutbildad biblioteksprofessionell personal av bibliotekens hela personal 2012 och 2019.

Biblioteksslagen förutsätter att de som jobbar i expertuppgifter ska ha en högskoleexamen.

Enligt biblioteksstatistiken har andelen högskoleutbildade biblioteksprofessionella anställda ökat från 38% år 2012 till 44% år 2019 så som figuren 5.9.1 visar. Utveckling-

en har varit positiv i alla landskap. Att flera av de anställda nu har en yrkeshögskole-examen än år 2012 antas inverka på det här resultatet.

En förklarande faktor, förutom att den allmänna bildningsnivån bland befolkningen har stigit, kan vara att då ekonomin stramats åt har biblioteken inte längre använt sig av outbildad hjälparbetskraft i samma utsträckning som tidigare. Den biblioteksprofessionella andelen av hela personalen har ökat till 88% då den var 85% år 2012.

I rekryteringsannonserna syns det att man fortfarande värdesätter utbildning i branschen, trots de uppluckrade kompetenskraven i biblioteksslagen. I majoriteten av rekryteringsannonserna krävdes en examen eller studier i biblioteksvetenskap. (Oksanen 2020)

Bibliotekspersonalen som intervjuades i Vakes undersökning ansåg att deras kunnande var minst tillräckligt i förhållande till arbetsuppgifterna. De färdigheter man lärt sig på fortbildningar kunde inte alltid integreras i jobbet även om man ansåg att det var viktigt att lära sig nya saker och nya sätt att jobba. I synnerhet i de små biblioteken är det svårt att tillgodogöra sig allt det viktiga man lärt sig och då tenderar de här sakerna glömmas bort. Ett gott samarbete och ömsesidigt lärande stöder ändå arbetet och tillgodogörandet av sitt kunnande. I de små och avlägsna kommunerna har biblioteksnätverken en stor psykisk betydelse när det gäller att upprätthålla och utveckla personalens kompetens.

Arbetsuppgifterna i de små biblioteken är många och varierande. Till arbetsbilden kan också höra övriga uppdrag inom kommunen förutom biblioteksuppgifter. Den mångsidiga arbetsbilden gör jobbet intressantare men den kan också göra det betungande. De anställda kan många saker, men de har inte tid att ingående fokusera på att sköta något ärende.

Användarnas egen aktivitet har lett till att materialet rör mera på sig och kräver mera organisering. De krävande informationssökningarna har minskat men i stället behöver användarna mera digital rådgivning. Biblioteksarbetet har också mera än förr drag av socialt arbete. Biblioteksarbetets brokiga mångfald har ökat och det kräver större flexibilitet och mångsidigare färdigheter av de anställda. (Laine 2021)

Figuren 5.9.2. visar bibliotekens egen bedömning av tillräcklig kompetens hos personalen för skötseln av de lagstadgade uppgifterna. Bedömningarna gick i samma riktning oberoende av kommunens storlek.

Biblioteken bedömde att personalen var svagast i att främja den samhälleliga och kulturella dialogen. Ungefär 40% av de som svarade var av den här åsikten. Över 90% bedömde att personalens kompetens räcker till för verksamheten med bestånd och material.

Värt att notera är att 85% av biblioteken ansåg att den egna kompetensen räckte till för att främja läsning och litteratur, även om endast vartannat bibliotek ansåg sig ha tillräckligt med personal för det här.

Figur 5.9.2. Bibliotekens egen bedömning av hur personalens kompetens räckte till för de uppgifter som nämns i biblioteksslagen 2021.

Vartannat bibliotek som svarade i RFV-enkäten sysselsätter partiellt arbetsföra personer. Av dessa personer är hälften kommunens egna anställda. Icke kommunanställda partiellt arbetsföra personer har sysselsatts i 60% av biblioteken som deltog i enkäten. Partiellt arbetsföra är ett bra tillskott till personalen, men om de inte har det kunnande som behövs i biblioteket ersätter de inte den professionella biblioteksspersonalen.

Utbudet av utbildning inom branschen har minskat då läroinrättningar har lagt ner små utbildningsprogram av ekonomiska orsaker. Efter den senaste utvärderingen har yrkeshögskolan i Uleåborg lagt ner biblioteksutbildningen helt och hållet.

Att man luckrat upp kompetenskraven i biblioteksslagen börjar också så småningom inverka på utbudet av utbildning. Andelen biblioteksprofessionella minskar i de sammansatta tjänsterna och utbildningsplatserna blir färre. Efterfrågan avspeglas på utbudet: om bibliotekstjänsterna inte tillsätts med biblioteksprofessionella så behövs inte heller fasta utbildningsställen.

Efter reformen av yrkesutbildningen 2018 är det möjligt att avlägga biblioteksfacklig yrkesexamen som fristående examen exempelvis genom läroavtal. Läroavtalsutbildning kräver ändå sådana tilläggsresurser som biblioteken kanske inte längre har.

De senaste åren har det blivit vanligare att bygga multifunktionella lokaler. De här lokalerna möjliggör ett mångprofessionellt nätverkslikt samarbete över sektorsgränserna som ökar synergierna (Oksanen, 2020). Sektorerna kan också ha gemensamma anställda. Om lokalerna är i samma byggnad kan ungdomsarbetaren jobba i biblioteket tillsammans med de unga eller skolan och biblioteket kan ha en gemensam pedagogisk informatiker.

Ändå är det bara vart åttonde biblioteksväsen som har utvecklat sin service genom att anställa en person gemensamt med en annan sektor. Rekryteringarna hänför sig i allmänhet till projektverksamhet tillsammans med undervisnings-, ungdoms- eller fritidsväsendet. 13% av biblioteken hade övervägt en gemensam anställning tillsammans med andra sektorer.

Genom projektverksamheten kompletterar man för en kort tid bibliotekens personalmängd och -kvalitet, men effekten är kortvarig om man inte kan integrera utvecklingsarbetet i bibliotekets strukturer.

Ett biblioteksnätverk är den vanligaste samarbetsformen mellan biblioteken. 96% av biblioteken hör till ett biblioteksnätverk. Ändå var det endast 28% som uppgav att nätverket hade gemensamma anställda (små 21%). De gemensamma anställda upprätthåller vanligtvis bibliotekssystemen, koordinerar biblioteksnätverkets verksamhet och producerar webbtjänster. Koordinatorerna vid biblioteken med regionala utvecklingsuppdrag uppfattades i vissa svar som nätverkets gemensamma anställda.

I RFV-enkäten gjordes en uppskattning av biblioteksspersonalens mångfald genom att kartlägga personalens språkkunskaper och genom att se hur bra personalen motsvarar mångfalden i bibliotekets verksamhetsmiljö.

Andelen invånare i Finland med främmande språk som modersmål är nu 8 %. Mest invånare med främmande språk som modersmål finns i landskapet Nyland (15%) och minst i Södra Österbotten med 2% (Statistikcentralen 2021).

I undervisnings- och kulturministeriets rapport ”Taide, kulttuuri ja moninainen Suomi: Kulttuuripolitiikka, maahanmuuttajat ja kulttuurisen moninaisuuden edistäminen” (fritt översatt ”Konst, kultur och mångfald i Finland: Kulturpolitik, migranter och främjande av kulturell mångfald”) rekommenderas att den språkliga och kulturella mångfalden bland personer i sakkunnig- och ledande tjänster ska ökas (Undervisnings- och kulturministeriet 2021). Biblioteksslagen möjliggör det här eftersom kommunerna kan anställa personal utgående från egen bedömning av behovet.

Av alla som svarade på RFV-enkäten uppgav 15% att de vid behov betjänar kunder på något annat språk än de inhemska och engelska.

I vart tredje bibliotek som svarade motsvarar personalens mångfald helt eller åtminstone delvis det egna områdets mångfald (små 36%). Nästan 17% kunde inte svara på om personalen uppfyller behovet av mångfald (små 23%). Utgående från svaren kan man göra bedömningen att biblioteken i snitt inte är bra på att identifiera mångfalden i sin verksamhetsmiljö.

Då behörighetsvillkoren är rätt vida skulle kommunerna nu ha chansen att beakta befolkningens mångfald då ny personal rekryteras till biblioteken. Anonym rekrytering kunde till exempel vara ett sätt att få personer med olika bakgrund till biblioteken.

Då biblioteken anställer personer med olika bakgrund har de bättre möjligheter att informera effektivare och mera tillgängligt om bibliotekets uppdrag och tjänster som en del av integrationsutbildningen eller annan integrering (Undervisnings- och kulturministeriet 2021).

Hur upprätthåller personalen sin yrkeskompetens?

Planeringen av personalens fortbildning är mera organiserad än förr. Att kunna delta på distans underlättar deltagandet i fortbildning. Arbetsgivarens attityd inverkar på fortbildningen.

Statistikdatabasen visar att personalens deltagande i fortbildning har ökat. 2012 deltog en biblioteksanställd i fortbildning 3,46 arbetsdagar per år. 2019 var siffran 3,77.

Enligt RFV-enkäten 2021 deltog i snitt 85% av personalen i fortbildningar.

Biblioteken planerar sin fortbildning bättre nu än 2013. Under de senaste fem åren har 43% av biblioteken kartlagt personalens kompetenser eller kompetensbehov (små 35%). Endast vart femte bibliotek hade gjort en kompetenskartläggning 2013. Nästan 60% av de som svarade uppgav att biblioteket regelbundet gör upp en utbildningsplan. 2013 gjorde endast 23% av biblioteken regelbundet upp en utbildningsplan.

Figur 5.10.1. Utöver traditionell fortbildning har biblioteken använt följande metoder för kompetensutveckling 2021 (n=260).

Utgående från de fritt formulerade svaren i RFV-enkäten kan man se många orsaker till att fortbildningarna nu är mera systematiska än förut: den allmänna kompetensnivån bland personalen är högre, då personalstyrkan minskar måste kommunen se till att den kvarvarande personalen har en bättre kompetens, uppgifterna enligt biblioteksslagen är fler och mera varierande än förut, den tekniska utvecklingen har gjort det lättare att delta i fortbildningar.

I största delen av biblioteken (63%) är det bibliotekschefen som bestämmer om vem som deltar i fortbildningen. I vart femte bibliotek är det den anställda själv som bestämmer om sitt deltagande. Det här visar att personalen är självreglerande.

Figuren 5.10.1. visar att det också används andra sätt för att utveckla kunnandet utöver den traditionella fortbildningen. Bibliotekens gemensamma inlärningsplattform Liboppi som varit i bruk bara i drygt ett år är redan i flitig användning. Över hälften av de tillfrågade biblioteken använder sig av den. Liboppi är nästan lika populär som fortbildningsverktyg som kamratstöd och besök.

Vakes utredning visar att kommunarbetsgivarna förhåller sig varierande till fortbildning. De flesta av de tillfrågade konstaterade att den egna kommunen är positivt inställd till fortbildning. I vissa kommuner måste fortbildningen motiveras ingående. Arbetsklimatet och bibliotekets roll i kommunen avspeglas på personalen och på kompetensutvecklingen. I kommuner som ser biblioteken som en viktig aktör och där biblioteken har tillräckliga verksamhetsförutsättningar är också personalen mera nöjd. Personalen vill utveckla sitt eget yrkeskunnande. Om kommunens strukturer stöder fortbildning så uppdateras också kunnandet aktivt även i de små biblioteken. (Laine 2021)

Varken ålder, yrkesgrupp, utbildningsbakgrund eller antal tjänsteår inverkade på de intervjuades iver att fortbilda sig. Många i slutskedet av sin karriär var lika ivriga att uppdatera sitt kunnande som de yngre anställda. Det fanns heller inga skillnader i inställningen mellan de olika yrkesgrupperna.

Inlärning i arbetet ska inte avskiljas som en separat bit utan det ska ses som en del av det dagliga arbetet som man reserverar tid för precis som för övriga arbetsuppgifter. Det är lätt att instämma i den här slutsatsen i Vakes utredning. Vi har vant oss vid att se på kompetensutveckling som en separat helhet. Det föränderliga jobbet kräver ändå ständigt att man ska kunna ta till sig och lära sig nya saker, uppdatera sig och bereda sig på förändring. Kompetensutveckling ger en känsla av att man har kontroll över sitt arbete. Att ha kontroll över och att utvecklas i sitt jobb ökar välbefinnandet i arbetet.

Då kommunerna tävlar om bra arbetskraft är det en trumf att kunna erbjuda goda fortbildningsmöjligheter.

Distansutbildning och meröppna bibliotek har förbättrat möjligheterna att delta, men intervjuerna i Vakes utredning och RFV-enkäten visar också på problem med att upprätthålla sin yrkeskompetens och med fortbildningen.

Det som vanligtvis försvårar fortbildningen är helt enkelt personalbrist och då hamnar dessvärre fortbildningen i bakgrunden. Personalbristen kan också leda till att den fortbildning som fåtts inte går att utnyttja i praktiken, eftersom det inte finns tid för att utveckla arbetet. Ibland kan det hända att en högklassig fortbildning inte motsvarar bibliotekets behov för stunden.

Det är inte alltid man vill gå utanför sin egen bekvämlighetszon utan man söker sig till fortbildning som rör bekanta och trevliga saker. Motivationen till att lära sig nya saker kan vara låg.

Ibland haltar kompetenskartläggningarna eller implementeringen och uppföljningen av kompetensutvecklingsplanerna. Då leder inte en fortbildning automatiskt till en förändring till det bättre i jobbet.

I svaren märktes också en informationsöverbelastning orsakad av distansutbildning. Ständig förändring och ständigt behov av att förnya sig kan kännas nedslående när ingenting tycks vara tillräckligt längre.

Om biblioteket inte har en chef som kan hantera verksamheten som en helhet och som kan leda och dra nytta av olika kompetenser finns det risk att de anställdas fortbildning blir lösryckt eller splittrad. Det kan också hända att all fortbildning hopar sig hos några få anställda.

Leds kommunens biblioteksväsen av en person som uppfyller kraven i biblioteksslagen?

Två av tre som leder de allmänna biblioteken är behöriga enligt biblioteksslagen. I synnerhet i de små biblioteken finns det färre behöriga chefer än förut även om behörighetskraven har luckrats upp betydligt. Den som leder biblioteksverksamheten ska vara en tjänsteinnehavare eftersom även biblioteken utövar offentlig makt.

Biblioteksslagen förutsätter att den som leder verksamheten ska ha en lämplig högre högskoleexamen, ledarskapsförmåga och goda insikter i bibliotekens uppgifter och verksamhet.

Även om behörighetskraven gällande studier har luckrats upp har behörighetssituationen försämrats, visar RFV-enkäten: endast 67% av cheferna är behöriga enligt nuvarande lag (små 47%). År 2013 uppfyllde 72 % av bibliotekscheferna de dåvarande behörighetskraven.

8 procent av de tillfrågade biblioteken leds av en person som inte uppfyller något av lagens behörighetsvillkor: inte högre högskoleexamen, inte ledarskapsförmåga och inte heller god förtrogenhet med verksamheten (små 14%).

Figur 5.11.1 visar landskapsvis hur ledningens behörighet har förändrats. I snitt har situationen försämrats i 12 landskap och förbättrats i 5. I Nyland är läget bäst, där 95 procent av de tillfrågade svarade att de har en chef med lagenlig behörighet. Svagast är situationen i Kajanaland där endast var fjärde chef har lagenlig behörighet.

Kommunallagen förutsätter att den som använder offentlig makt i kommunen ska vara en tjänsteinnehavare (Kommunallagen, 87 §). En tjänsteinnehavare kan utgående från sin behörighet ensidigt besluta om en annan persons förmån, rättighet eller skyldighet. En person i arbetsavtalsförhållande kan inte utöva offentlig makt. Ändå använder sig någon annan än tjänsteinnehavaren av beslutanderätten i 8 procent av biblioteksväsendena, enligt RFV-enkäten.

I biblioteken utövas offentlig makt då de meddelar en kund om användningsförbud. Kommunens förvaltningsstadga ska ange vem som utfärdar användningsförbudet. Om det endast finns anställda i arbetsavtalsförhållande på biblioteket ska det här beslutet fattas av en tjänsteinnehavare utanför biblioteksverksamheten.

Figur 5.11.1. Behörighet enligt biblioteksslagstiftningen hos dem som leder biblioteksväsendena enligt landskap 2012 och 2021.

I synnerhet i de små kommunerna är ledarskapet generellt otydligt, visar RFV-enkäten och erfarenheterna i vardagen. Det är svårt att veta vem som egentligen leder biblioteket. Är det tjänsteinnehavaren som undertecknar pappret men som inte i övrigt har någon kontaktyta till bibliotekets verksamhet? Eller är det den anställda i arbetsavtalsförhållande som i praktiken sköter all biblioteksverksamhet och ärenden som hör till ledningen men som inte har beslutanderätt?

Vilka resurser finns det för att leda biblioteket?

Det finns allt mindre resurser för att leda och utveckla biblioteken. Samma person kan leda flera sektorer. Den splittrade arbetstiden försvårar det övergripande utvecklingsarbetet. Den viktigaste resursen för en motiverad chef är tillräckligt med tid för att sätta sig in i ärenden, nätverka och utveckla.

En heltidsanställd tjänsteinnehavare i biblioteket bestämmer i 76 % av biblioteken (små 64%). En heltidsanställd tjänsteinnehavare utanför biblioteksverksamheten bestämmer i 8 % av biblioteken (små 13%). Biblioteken leds på deltid ungefär lika ofta som 2013 då cirka 5 % av bibliotekscheferna arbetade deltid.

Figur 5.12.1. visar utbildning och arbetserfarenhet hos ledarskapet inom biblioteksväsendet. I huvudsak och i medeltal ser situationen bra ut: 74 % av bibliotekscheferna

har både biblioteksprofessionell utbildning och erfarenhet av biblioteksarbete (små 65%).

Det oroväckande är att av alla biblioteksväsen i hela landet leds 12 % av personer som saknar både biblioteksprofessionell utbildning och arbetserfarenhet. I de små kommunerna är situationen ännu sämre: 18 % av cheferna saknar både yrkesprofessionell utbildning och arbetserfarenhet.

Det är inte enbart frågan om formell kompetens utan framför allt om yrkeskunskap och effektiv användning bibliotekens resurser och kvaliteten på den service som kommuninvånarna bekostar.

Bristen på professionell ledning är oroväckande i synnerhet i de små biblioteken. En behörig chef skulle kunna utnyttja även små resurser genom kompetent och förutseende planering i samarbete med övriga sektorer och aktörer.

Figur 5.12.1. Utbildning och arbetserfarenhet hos dem som leder biblioteksväsendena 2021.

Figur 5.12.2. visar hur mycket bibliotekscheferna i snitt utför uppgifter inom övriga sektorer. Endast varannan chef (små 30%) kan koncentrera sig enbart på biblioteksuppdraget. Var femte som leder biblioteksväsendet använder mer än 40% av sin arbetstid till uppgifter inom andra sektorer (små 35%). Var åttonde använder 80% av sin arbetstid till uppgifter inom andra sektorer (små var femte).

Figur 5.12.2. Andelen övriga uppgifter än biblioteksväsendets uppgifter i arbetsbeskrivningarna för ledande personer inom biblioteksväsendena 2021.

I intervjuerna för Vake kom det fram att ett brett och sektorsövergripande ansvar är besvärligt och svårt att hantera. Arbetet blir splittrat och det finns inga helheter. (Laine, 2020)

Av personerna i ledande roll i biblioteken deltar 64% regelbundet i kundservicen och i övrigt biblioteksarbete förutom i administrativa, ledarskaps- och utvecklingsuppdrag (små 70%). Största delen av bibliotekscheferna kan alltså inte delegera kundservicen eller biblioteksrutinerna till övrig personal.

Det har visat sig att det inte fungerar med att köpa chefstjänster till biblioteken. Endast cirka 5 % gör numera så. Ett av svaren i RFV-enkäten komprimerade saken så här: ”Att leda ett bibliotek i en annan kommun som en köpt tjänst är tungt för chefen som måste klara av två kommuners praxis, program osv. och delta i båda kommunernas ärenden. Med min erfarenhet rekommenderar jag inte det här för någon förutom som en tillfällig lösning. Ett regionbibliotek skulle då vara en bättre lösning även om det är utmanande att förverkliga så att alla parter är nöjda.”

Regionförvaltningsverkens största oro riktar sig till kommuner med endast 1–2 biblioteksanställda utan biblioteksprofessionell ledning, eftersom de här biblioteken inte uppfyller uppgifterna som nämns i bibliotekslagen och de klarar inte heller av att utvecklas hållbart.

Vem ansvarar för att utveckla biblioteket och för den dagliga verksamheten?

Det finns svaga tecken på att ledningsansvaret och utvecklingen av biblioteksverksamheten förskjuts utanför biblioteket. Ansvaret för ledningen av biblioteket blir otydligt. Det här leder till ineffektiv användning av både mänskliga och ekonomiska resurser.

Ännu 2013 ansågs det inte befogat att utreda om beslutanderätten gällande biblioteksärenden ligger hos biblioteken eller utanför. Utgångspunkten var då att den största expertisen i biblioteksärenden finns hos biblioteken.

Då detta frågades 2021 framkom det att redan i 8 % av biblioteken är det en tjänsteinnehavare utanför biblioteket som fattar besluten. Det här kan vara en signal om att ansvaret för biblioteksverksamheten håller på att förflyttas utanför biblioteken.

I enkäten frågades separat om beslutsfattandet gällande utvecklingen av biblioteket och om ledningen av den dagliga verksamheten.

En heltidsanställd tjänsteinnehavare ansvarar för utvecklingen i 80 % av biblioteken (små 72%). Ansvaret för utvecklingen av biblioteket sker på deltid eller är en tjänst som köps i endast 3 % av biblioteken.

I 73 % av biblioteken (små 62%) är det en person som jobbar i biblioteket som bereder budgetförslaget för nämnden. För verkställandet av budgeten svarar 84 % av dem som jobbar i biblioteket (små 76 %). Budgetuppföljningen var i 91% en uppgift som utförs i biblioteket (små 84 %).

En heltidsanställd tjänsteinnehavare ansvarar för det dagliga ledarskapet i 72 % av biblioteken (små 76%). Ansvaret för det dagliga ledarskapet och utvecklingen av biblioteket sker på deltid eller är en tjänst som köps i endast 5 % av biblioteken (små 10 %). Många personer delar på ledningen av den dagliga verksamheten i snitt i 14 % av biblioteken (små 3 %), vilket indikerar att den verksamheten är mera avskild i de större biblioteken.

I de öppna svaren i RFV-enkäten sågs redan en tydlig förflyttning av ledarskapsuppdraget bort från biblioteken. Ju längre bort från bibliotekets vardag beslutsfattandet sker desto svårare är det för personalen och biblioteket att uppfylla de uppgifter som bibliotekslagen förutsätter, att sköta kundservicen och att utveckla arbetssätten och verksamheten. Personalen får inget stöd för att nå kommunens målsättningar eller ens stöd för att klara det dagliga rutinarbetet. Det går inte att utnyttja resurserna lika effektivt som ett gott ledarskap skulle kunna möjliggöra. När kommunen sparar in på ledningen av biblioteket kan satsningarna på biblioteket inte till fullo utnyttjas och resultatet försämras.

Regionförvaltningsverken konstaterade följande i utvärderingen av basservicen 2019:

”Biblioteksfältet hotas av en tudelning i framtiden. Det finns kommuner i Finland där beslutsfattarna har en klar strategisk syn på bibliotekets uppdrag och roll som främjare av invånarnas välmående. I de här kommunerna leds biblioteken av tjänstemän

som har tid och förmåga att utveckla bibliotekets verksamhet.

Det finns också kommuner i Finland där beslutsfattarna inte har en tydlig bild av bibliotekets betydelse för att invånarnas grundlagsenliga kulturella rättigheter ska uppfyllas. Biblioteket leds av en tjänsteman som utöver biblioteket också administrerar övriga ärenden inom bildnings- och kultursektorn och som inte har tid att utveckla biblioteket även om personen i övrig är kompetent.”

Samma utveckling pågår fortfarande.

Utvärderingsgruppen

Överinspektör, SVM Kristiina Kontiainen,
tfn +358 295 016 538

Överinspektör för bildningsväsendet, FM Susanne Ahlroth,
tfn +358 295 018 762

Överinspektör för biblioteksväsendet , FM Päivi Almgren,
tfn +358 295 018 300

Överinspektör för biblioteksväsendet , SVM Satu Ihanamäki,
tfn +358 295 017 066

Överinspektör för biblioteksväsendet , SVM Merja Kummala-Mustonen,
tfn +358 295 017 552

Överinspektör för biblioteksväsendet , FD Virpi Launonen,
tfn +358 295 016 845

Överinspektör för biblioteksväsendet , FM Mika Mustikkamäki,
tfn +358 295 018 843

Överinspektör för biblioteksväsendet , PD Anu Ojaranta,
tfn +358 295 018 302

Planerare, FM Tapio Taskinen, tfn +358 295 017 589

Överinspektör för biblioteksväsendet , FM Jonna Toukonen,
tfn +358 295 018 222

Planerare, socionom Raija Valtonen,
tfn +358 295 016 567

Informationskällor

Lag om allmänna bibliotek 1492/2016

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänna bibliotek

1 (eduskunta.fi) 1 (eduskunta.fi)

Biblioteket som främjare av demokratin: allmän befolkningsundersökning 2021

Enkät till de allmänna biblioteken, november 2021, svarsprocent 95

Enkät till de allmänna biblioteken, november 2012, svarsprocent 100

Sotkanet.fi

Statistik för allmänna biblioteken i Finland

Statistikcentralen, befolkningsstruktur

Pensionsanstalten Keva, statistik och prognoser

Kirjastotoimen henkilöstöresurssien määrän ja laadun kehitys, Aluehallintovirastojen keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2013, s. 147–157

Kotakallio, Sonja: Behörighets- och kompetenskrav för chefsposter vid allmänna bibliotek – en granskning av den nya biblioteksslagens påverkan på platsannonser 2017–2020. Pro gradu-avhandling i informationsvetenskap, Åbo Akademi 2021. https://www.doria.fi/handle/10024/181084

Koronapandemia ja kirjastot 2022, Finlands biblioteksförening 2022. Bibliotekens kunder prövades i undantagsförhållanden – Finlands biblioteksförening [länken kontrollerad 30.3.2022]

Laine, Aija, "Asiakkaita vartenhan me täällä ollaan" - osaamisen kehittäminen kirjastoissa. Helsingfors stadsbibliotek, riksomfattande utbildningsuppdrag (Vake), 2021.

Nationalspråksstrategi, Statsrådets principbeslut, Nationalspråksstrategins styrgrupp och styrgruppens sekretariat, Statsrådet Helsingfors, 2021, Statsrådets publikationer 2021:87.

Oksanen, Virpi: Kirjastolain ilmentyminen työpaikkailmoittelussa. Sisällönanalyysi yleisten kirjasto-jen työpaikkailmoituksista 2017-2019. Pro gradu -tutkielma. Informaatioteknologian ja viestinnän tiedekunta, Tampereen yliopisto. 2020. https://trepo.tuni.fi/handle/10024/121754

Säädösten sujuvoittamisen toimeenpanoryhmä, Transport- och kommunikationsministeriet, 2015
https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=LVM062:00/2015

Reglerade yrken i Finland, Utbildningsstyrelsen

Taide, kulttuuri ja moninainen Suomi: Kulttuuripolitiikka, maahanmuuttajat ja kulttuurisen moninaisuuden edistäminen (Undervisnings- och kulturministeriets publikation 2021:2 [länken kontrollerad 4.4.2022]

Työn murros 2021 tulokset, Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT 2021.

Väestönkehitys C23 –kaupungeissa, Kuntaliitto 2018.

Vieraskieliset ylläpitivät väkiluvun kasvua, Tilastokeskus 2021.

Kvalitetsrekommendation för de allmänna biblioteken, Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2011:7

Figurer och tabeller

Karta 5.4.1. Kommunerna grupperade i storleksklass enligt invånarantal 2021.

Karta 5.4.2. Prognos över den kommunvisa befolkningsutvecklingen bland 0–15-åringar fram till 2040.

Karta 5.7.1. Förändringen i antal årsverken i biblioteken mellan 2012 och 2019.

Figur 5.4.1. Totala mängden utlåning per invånare 2018–2020.

Figur 5.6.1. Bibliotekens egen bedömning av hur personalen räckte till under 2021 för de uppgifter som nämns i biblioteksslagen.

Figur 5.6.2. Åldersstrukturen hos biblioteksspersonalen (födelseår) per RFV-område 2021.

Figur 5.8.1. Aspekter som de bibliotek som rekryterat under de senaste tre åren övervägde vid rekryteringen av ny personal.

Figur 5.9.1. Andelen högskoleutbildad biblioteksprofessionell personal av bibliotekens hela personal 2012 och 2019.

Figur 5.9.2. Bibliotekens egen bedömning av hur personalens kompetens räckte till för de uppgifter som nämns i biblioteksslagen 2021.

Figur 5.10.1. Utöver traditionell fortbildning har biblioteken använt följande metoder för kompetensutveckling 2021 (n=260).

Figur 5.11.1. Behörighet enligt biblioteksslagstiftningen hos dem som leder biblioteksväsendena, enligt landskap 2012 och 2021.

Figur 5.12.1. Utbildning och arbetserfarenhet hos dem som leder biblioteksväsendena 2021.

Figur 5.12.2. Andelen övriga uppgifter än biblioteksväsendets uppgifter i arbetsbeskrivningarna för ledande personer inom biblioteksväsendena 2021.

Tabell 5.6.1. Biblioteksspersonalens uppskattade pensionsavgång enligt RFV-region fram till 2030.

Tabell 5.7.1. Biblioteksspersonal i antal årsverken per tusen invånare enligt landskap 2012 och 2019.

Kulturservicen

Riksomfattande utvärdering

Innehåll – Kulturservicen

Riksomfattande utvärdering

Slutsatser och åtgärdsförslag 159
Utformning av utvärderingen 161
Inledning 162
Utsikter inom den närmaste framtiden 164
Verksamhetsmiljö 164
Sammanfattning 167
Vilka är kostnaderna för kommunens kulturverksamhet? 168
Kostnader för kulturverksamhet enligt delområde 169
Understödens andel av kostnaderna för kulturverksamhet 171
Kulturverksamhetens andel av kommunernas driftsekonomi 172
Information om kostnaderna för kulturevenemang 173
Hur stora personalresurser finns det i kommunens kulturverksamhet? 176
Hurdan expertis utnyttjar kommunen i kulturverksamheten? 177
Vilken utbildning har den person som ansvarar för kommunens kulturverksamhet 177
Fortbildning för personalen inom kulturväsendet 178
Utnyttjande av experttjänster i kommunernas kulturverksamhet 178
Hurdana kulturtjänster erbjuds i kommunen? 180
Kulturevenemang 181
Hobbyverksamhet för barn och unga 184
Hur utnyttjar kommunerna digitala verksamhetsmodeller vid ordnandet av kulturtjänster? 188
Utvärderingsgruppen 193
Informationskällor 193
Figurer och tabeller 193

Slutsatser och åtgärdsförslag

Slutsatser

- Nettokostnaderna för allmän kulturell verksamhet varierade i kommunerna på fastlandet mellan 0–94 euro per invånare år 2020. Medeltalet för kostnaderna per invånare var 15 euro/invånare. Den allmänna kulturverksamhetens andel av kommunernas totalekonomi har hållits på en jämn nivå.
- Kulturverksamhetens kostnader påverkas av hur verksamheten ordnas. Det finns skillnader mellan urbana kommuner, tätortskommuner och landsbygdskommuner i fråga om hur kommunerna i genomsnitt finansierar kulturverksamheten. Medeltalet för kostnaderna per invånare för allmän kulturverksamhet är högst i urbana kommuner och lägst i landsbygdskommuner. Medeltalet för kostnaderna per invånare för musei- och utställningsverksamhet, teater-, dans- och cirkusverksamhet samt musikverksamhet är betydligt högre i urbana kommuner än i andra kommuner. Kostnaderna per invånare för grundläggande konstundervisning är i genomsnitt högre i urbana kommuner och tätortskommuner än i landsbygdskommuner.
- Medeltalet för årsverken inom den allmänna kulturverksamheten (median) i hela landet var 0,9 årsverken per 10 000 invånare 2020. Mindre än ett årsverke riktades till allmän kulturverksamhet i över hälften (56 %) av kommunerna. Den tjänsteinnehavare som ansvarade för kommunens kulturverksamhet använde all sin arbetstid till att sköta kulturverksamheten i hälften (50 %) av de urbana kommunerna, i en tredjedel (29 %) av tätortskommunerna och i endast nio procent av landsbygdskommunerna.
- Den person som ansvarar för kommunens kulturverksamhet har oftare en högskoleexamen inom kultur i urbana kommuner än i landsbygdskommuner eller tätortskommuner. Den person som ansvarar för kulturverksamheten har en lägre eller högre högskoleexamen inom kulturbranschen i 71 procent av de urbana kommunerna, 29 procent av tätortskommunerna och 46 procent av landsbygdskommunerna.
- De flesta kommuner har utnyttjat olika aktörers experttjänster i kulturverksamheten. Särskilt det regionala ansvarsmuseets tjänster har utnyttjats i stor utsträckning (69 % av kommunerna som svarat) och man är allmänt nöjda med dem.
- Trots coronapandemin ordnades många kulturevenemang i kommunerna 2021. Fyra av fem (82 %) evenemang ordnades i urbana kommuner. Kommunerna beaktar på ett mångsidigt sätt olika befolkningsgrupper i ordnandet av kulturevenemang; nästan alla kommuner beaktar i synnerhet barn och unga samt äldre personer.
- Kommunerna genomför och främjar hobbyverksamhet för barn och unga i mångsidigt samarbete med kommunens övriga enheter och privata aktörer. Skolorna och enheterna för småbarnspedagogik är en central samarbetspartner för kulturväsendet (eller motsvarande). Planen för kulturfostran används i två av tre (64 %) kommuner.

- Enligt kommunernas bedömningar har Finlandsmodellen för hobbyverksamhet medfört i synnerhet ett mer mångsidigt innehåll än tidigare för konst- och kulturhobbyverksamhet samt involverat fler barn och unga än tidigare. I många kommuner orsakar bristen på handledare problem för genomförandet av verksamheten.
- I två av tre kommuner (67 %) som svarade på enkäten har coronapandemin påskyndat utvecklingen av digitala kulturtjänster. Digitaliseringen av kulturtjänsterna öppnar enligt de kommunala respondenterna nya möjligheter, men få respondenter upplevde de digitala kulturtjänsterna som lika viktiga som kulturtjänsterna på plats. Oftast förhindras utnyttjandet av digital teknologi i kulturverksamheten av små personalresurser samt brist på tid och kompetens.

Åtgärdsförslag

- Kommunerna reserverar tillräckliga ekonomiska resurser och personalresurser för att ordna kulturverksamhet. Kommunerna utnyttjar de experttjänster som finns att tillgå för att ordna kulturverksamhet.
- Möjligheten att samla in information om kulturevenemang som en del av Statskontorets insamling av ekonomiska uppgifter om kommunerna utreds.
- Undervisnings- och kulturministeriet och Centret för konstfrämjande producerar för kommunerna kompetens i att stödja genomförandet av lagen om kommunernas kulturverksamhet: undervisnings- och kulturministeriets statsunderstöd för utvecklingsarbetet inom kommunernas kulturverksamhet och experttjänsterna vid Centret för konstfrämjande. Möjligheterna att stödja kommunerna i utnyttjandet av digital teknologi och bildandet av samarbetsnätverk i ordnandet av kulturverksamhet utreds.

Utformning av utvärderingen

Kriterier	Utvärderingsfrågor	Indikatorer	Servicemål / god servicenivå	Informationskällor
Resurser för kommunernas kulturverksamhet samt tillgången till och tillgänglighet till kulturtjänster	Vilka är kostnaderna för kommunens kulturverksamhet?	Kostnader för kulturverksamhet (musei- och utställningsverksamhet; teater-, dans- och cirkusverksamhet; musikverksamhet; grundläggande konstundervisning; övrig kulturverksamhet)	Kommunen har ekonomiska resurser för att ordna kulturtjänster	Enkät till kommunerna Statistikcentralen, kommunekonomin TEAviisari, kultur
		Understödens andel av kostnaderna för kulturverksamhet		
		Kulturverksamhetens andel av kommunernas driftsekonomi		
	Hur stora personalresurser finns det i kommunens kulturverksamhet?	Uppskattning av antalet årsverken inom kulturverksamheten i kommunen	Kommunen har personalresurser för att ordna kulturtjänster	
	Hurdan expertis utnyttjar kommunen i kulturverksamheten?	Utnyttjande av expertis i kommunens kulturverksamhet	Kommunen utnyttjar expertis i kulturverksamheten	
	Hurdana kulturtjänster erbjuds i kommunen?	Utbudet av kulturevenemang i kommunen	Kulturtjänster finns och är tillgängliga för invånarna.	
		Kulturverksamhet som en del av genomförandet av Finlandsmodellen för hobbyverksamhet.		
	Hur utnyttjar kommunerna digitala verksamhetsmodeller vid ordnandet av kulturtjänster?	Digitalt genomförande och användning av kommunens kulturtjänster	Kommunerna utnyttjar digitala verksamhetsmodeller för att främja tillgången till och tillgängligheten till kulturtjänster.	

Inledning

För kommunernas kulturella tjänsters del gäller utvärderingen av regional tillgång till basservice 2021 tjänsternas tillgänglighet och resurser. Med tillgänglighet avses vilka slag av kulturella tjänster som kommunen erbjuder. Med resurser avses kommunens kostnader, personalresurser samt kompetens och samarbete då man ordnar kulturaktiviteter.

Enligt lagen om kommunernas kulturverksamhet (166/2019) är det kommunernas uppgift att ordna kulturverksamhet. Med kommunens kulturverksamhet avses verksamhet genom vilken kommunen främjar skapande och utövande av, tillgång till och bruk av kultur och konst samt konst- och kulturfostran och kulturarv. När kommunerna ordnar uppgifter och tjänster i anslutning till dem ska de beakta de lokala förhållandena och resurserna samt olika befolkningsgruppers behov. Enligt lagen deltar kommunerna i utvärderingen av basservicen.

Som utvärderingsmaterial används Statistikcentralens statistik över kommunekonomin, resultaten av Institutet för hälsa och välfärds (THL) datainsamling Kultur i kommunens verksamhet 2021 (TEAviisari) samt en enkät riktad till kulturansvariga i Fastlandsfinland.

Fram till den 2 mars 2022 besvarades enkäten av 76 procent (222 kommuner) av alla kommuner i Fastlandsfinland (293 kommuner 2021). Alla kommuner svarade inte på alla frågor, så antalet svar varierar från fråga till fråga. Resultaten av enkäten är dock inte riksomfattande. De erbjuder dock riktgivande information om kommunernas kulturverksamhet och -tjänster. Fördelningen av de kommuner som svarade på enkäten motsvarar mycket väl fördelningen av alla kommuner i Fastlandsfinland vad gäller den statistiska kommungrupperingen och RFV-områdena.

Den statistiska kommungrupperingen delar in kommunerna i urbana, tätortskommuner och landsbygdskommuner. Fördelningen av respondentkommunerna är nästan densamma som fördelningen av alla kommuner i Fastlandsfinland. Av de kommuner som svarade är 57 procent landsbygdskommuner (59 procent av alla kommuner i Fastlandsfinland), 23 procent tätortskommuner (22 procent) och 20 procent urbana kommuner (19 procent). (Tabell 6.3.1)

Fördelningen av kommunerna per regionförvaltningsområde motsvarade också fördelningen av alla kommuner i Fastlandsfinland. Av respondentkommunerna fanns 20 procent i Regionförvaltningsverket i Södra Finland, 16 procent i Östra Finlands RFV-område, 6 procent i Lapplands RFV-område, 14 procent i Sydvästra Finlands RFV-område, 29 procent i Västra och Inre Finlands RFV-område och 14 procent i Norra Finlands RFV-område. (Tabell 6.3.2.)

Vid bedömningen av kommunernas kulturtjänster är det viktigt att observera att kommunerna kan ordna sin kulturverksamhet på mycket olika sätt själva, i samarbete med andra kommuner eller på annat sätt. Kommunernas utgångspunkter och förhållanden för ordnandet av kulturtjänster varierar stort. Således finns det inte ett enda rätt sätt att ordna kulturverksamhet.

Coronapandemin och de begränsnings- och spärråtgärder som vidtagits på grund av den har i hög grad påverkat kommunernas kulturverksamhet och organiseringen av den, vilket också syns i resultaten av utvärderingen. I nästan alla kommuner som besvarade enkäten genomfördes verksamheten år 2021 åtminstone i viss mån reducerad och i över hälften av kommunerna betydligt reducerad. (Tabell 6.3.3.)

Tabell 6.3.1. Fördelningen av kommunerna som svarat enligt kommuntyp.

	Kommuner som svarat på enkäten, antal	Kommuner som svarat på enkäten, andel	Kommunerna i Fastlandsfinland(2021), antal	Kommunerna i Fastlandsfinland (2021), andel
Landsbygdskommuner	126	57 %	172	59 %
Tätortskommuner	51	23 %	64	22 %
Urbana kommuner	45	20 %	57	19 %
Sammanlagt	222	100 %	293	100 %

Tabell 6.3.2. Fördelningen av de svarande kommunerna enligt RFV-område.

	Kommuner som svarat på enkäten, antal	Kommuner som svarat på enkäten, andel	Kommunerna i Fastlandsfinland, antal	Kommunerna i Fastlandsfinland, andel
Södra Finlands RFV	44	20 %	62	21 %
Östra Finlands RFV	35	16 %	44	15 %
Lapplands RFV	14	6 %	21	7 %
Sydvästra Finlands RFV	32	14 %	43	15 %
Västra och Inre Finlands RFV	65	29 %	85	29 %
Norra Finlands RFV	32	14 %	38	13 %
Sammanlagt	222	100 %	293	100 %

Tabell 6.3.3. Coronapandemins inverkan på genomförandet av kommunernas kulturverksamhet 2021.

	Antal	Andel
Verksamheten genomfördes i normal omfattning	3	1 %
Verksamheten genomfördes i något begränsad omfattning	82	37 %
Verksamheten genomfördes i betydligt begränsad omfattning	133	61 %
Verksamheten kunde inte genomföras	1	1 %
Totalt	219	100 %

Källa: Enkät till kulturansvariga i kommunerna i Fastlandsfinland.

Utsikter inom den närmaste framtiden

Kulturtjänsternas verksamhetsmiljö förändras för närvarande på många sätt. År 2021 skapades för första gången självstyrande välfärdsområden i Finland som ansvarar för ordnandet av social- och hälsovårdstjänster samt räddningsväsendet. När ansvaret för att ordna dessa tjänster överförs från kommunerna till regionerna, framhävs bildningstjänsternas ställning som en del av den kommunala servicen som helhet. Samtidigt är många kommuners ekonomiska situation svår och framtiden är osäker. (Finansministeriet, 2022.)

Coronapandemin har på många sätt påverkat ordnandet av kulturtjänster i kommunerna. Enligt en enkät som undervisnings- och kulturministeriet genomförde 2020 avbröt pandemin kulturverksamheten till många delar. Å andra sidan utvecklades eller stärktes nya verksamhetsformer och innovationer, såsom digitala kulturtjänster och distansundervisning, under pandemin.[1] Den fortsatta pandemin påverkar kommunernas kulturverksamhet även inom den närmaste framtiden.

Under de senaste åren har många lagar om kommunernas kulturverksamhet reviderats. En central lag är lagen om kommunernas kulturverksamhet (166/2019). I lagen ingår bland annat en utvecklingsuppgift vars syfte är att främja fullgörandet av uppgifterna i lagen i olika typer av kommuner och stödja den riksomfattande och regionala utvecklingen av kommunernas kulturverksamhet (RP 195/2018, 18). Även den förnyade museilagen (314/2019) och den nya lagen om främjande av scenkonst som träder i kraft 2022 påverkar kulturverksamheten i många kommuner.

Lagreformerna och kulturens växande roll som en del av den regionala och lokala utvecklingen framhäver behovet av information om kommunernas kulturverksamhet. Splittrade och icke-jämförbara data har observerats vara ett föremål för utveckling (Haanpää m.fl. 2020). Utvecklingsbehoven inom kommunernas informationsproduktion gäller i synnerhet informationsinnehållet och informationsproduktionens processer. Sektorsövergripande samarbete och kulturens utvidgade roll förutsätter samarbete och nya verksamhetssätt även i informationsproduktionen. (Ruusuvirta och Renko 2022, s. 27.)

Verksamhetsmiljö

Alla kommuner ansvarar för att ordna kulturverksamhet som stöder lokal kulturverksamhet och lokala aktörer. Kommunen beslutar om innehållet i och sättet att genomföra kommunens allmänna kulturverksamhet. Kommunen kan producera den allmänna kulturverksamhetens tjänster själv eller i samarbete med den tredje eller privata sektorn. I produktionen av kulturtjänster samarbetar kommunens olika sektorer ofta eller så kan kommunerna producera kulturtjänster tillsammans. Kommunerna stöder aktörer inom konst- och kulturbranschen med olika understöd och kan delta i delfinansieringen av utvecklingsprojekt inom branschen.

I kommunerna har man till största delen kommit överens om vilket förvaltningsområde som koordinerar kulturverksamhet som främjar hälsa och välfärd som helhet.

1 https://okm.fi/-/kysely-kuntien-kulttuuritoiminta-heikentynyt-korona-aikana

Koordineringen var vanligast i Norra Finlands RFV-område, där 86 procent av kommunerna har ingått överenskommelser. I Sydvästra Finlands RFV-område var motsvarande siffra 64 procent. (Tabell 6.4.1.)

Tabell 6.4.1. Ett utsett förvaltningsområde koordinerar kulturverksamhet som främjar hälsa och välfärd som helhet 2021.

Område	Nej	%	Ja	%	Tot.	%
Södra Finlands RFV	15	25	45	75	60	100
Östra Finlands RFV	9	20	35	80	44	100
Lapplands RFV	4	21	15	79	19	100
Sydvästra Finlands RFV	14	36	25	64	39	100
Västra och Inre Finlands RFV	19	24	61	76	80	100
Norra Finlands RFV	5	14	30	86	35	100

Källa: teaviisari.fi, Kultur i kommunens verksamhet 2021.

Kommunerna har till största delen en utsedd person som ansvarar för kulturverksamhet som främjar välfärd och hälsa. Detta är vanligast i kommunerna Östra Finland (77 %) och Norra Finland (75 %). Siffran är lägst i Sydvästra Finlands RFV-område, där en person har utsetts i 62 procent av kommunerna. (Tabell 6.4.2.)

Tabell 6.4.2. En utsedd person ansvarar för kulturverksamhet som främjar välfärd och hälsa 2021.

Område	Nej	%	Ja	%	Tot.	%
Södra Finlands RFV	21	36	38	64	59	100
Östra Finlands RFV	10	23	34	77	44	100
Lapplands RFV	6	32	13	68	19	100
Sydvästra Finlands RFV	15	38	24	62	39	100
Västra och Inre Finlands RFV	22	28	58	72	80	100
Norra Finlands RFV	9	25	27	75	36	100

Källa: teaviisari.fi, Kultur i kommunens verksamhet 2021.

Kulturverksamheten för barn och unga har beaktats väl i planeringen av verksamheten och ekonomin. I Södra Finlands och Östra Finlands RFV-områden har 88 procent av kommunerna fastställt särskilda resurser för att beakta kulturverksamheten för barn och unga. I kommunerna i Norra Finland och Lappland är motsvarande siffror 75 procent och 74 procent. (Tabell 6.4.3.)

Tabell 6.4.3. I budgeten för 2021 har särskilda resurser fastställts för att beakta kulturverksamheten för barn och unga.

Område	Nej	%	Ja	%	Tot.	%
Södra Finlands RFV	7	12	52	88	59	100
Östra Finlands RFV	5	12	38	88	43	100
Lapplands RFV	5	26	14	74	19	100
Sydvästra Finlands RFV	7	19	30	81	37	100
Västra och Inre Finlands RFV	15	19	63	81	78	100
Norra Finlands RFV	9	25	27	75	36	100

Källa: teaviisari.fi, Kultur i kommunens verksamhet 2021.

Kulturverksamheten för personer i arbetsför ålder har beaktats i mindre utsträckning än kulturverksamheten för barn och unga i kommunerna. För kommunerna i Lapplands RFV-område är siffran den högsta, dvs. 74 procent. För de övriga regionförvaltningsverken är motsvarande siffra i genomsnitt något över 60 procent. (Tabell 6.4.4.)

Tabell 6.4.4. I budgeten för 2021 har särskilda resurser fastställts för att beakta kulturverksamheten för personer i arbetsför ålder.

Område	Nej	%	Ja	%	Tot.	%
Södra Finlands RFV	23	39	36	61	59	100
Östra Finlands RFV	16	37	27	63	43	100
Lapplands RFV	5	26	14	74	19	100
Sydvästra Finlands RFV	14	37	24	63	38	100
Västra och Inre Finlands RFV	29	38	48	62	77	100
Norra Finlands RFV	14	39	22	61	36	100

Källa: teaviisari.fi, Kultur i kommunens verksamhet 2021.

Hur vanligt det är att beakta kulturverksamheten för äldre hamnar i granskningen mellan olika regionförvaltningsverk mellan kulturverksamheten för barn och unga samt kulturverksamheten för personer i arbetsför ålder. I kommunerna i Lapplands RFV-område är siffran 79 procent. De lägsta siffrorna finns i kommunerna Norra Finland (67 %) och Västra och Inre Finland (62 %). (Tabell 6.4.5.)

Tabell 6.4.5. I budgeten för 2021 har särskilda resurser fastställts för att beakta kulturverksamheten för äldre.

Område	Nej	%	Ja	%	Tot.	%
Södra Finlands RFV	14	24	45	76	59	100
Östra Finlands RFV	11	26	32	74	43	100
Lapplands RFV	4	21	15	79	19	100
Sydvästra Finlands RFV	10	26	28	74	38	100
Västra och Inre Finlands RFV	29	38	48	62	77	100
Norra Finlands RFV	12	33	24	67	36	100

Källa: teaviisari.fi, Kultur i kommunens verksamhet 2021.

Det finns betydande skillnader mellan regionförvaltningsverken vad gäller beaktandet av konst- och kulturverksamhet som främjar välfärd och hälsa samt delaktighet. I kommunerna i Södra Finlands RFV-område är siffran 85 procent, medan den i kommunerna i Norra Finlands RFV-område är 60 procent. (Tabell 6.4.6.)

Tabell 6.4.6. I budgeten för 2021 har särskilda resurser fastställts för att beakta konst- och kulturverksamhet som främjar välfärd och hälsa samt delaktighet.

Område	Nej	%	Ja	%	Tot.	%
Södra Finlands RFV	9	15	50	85	59	100
Östra Finlands RFV	11	26	32	74	43	100
Lapplands RFV	4	21	15	79	19	100
Sydvästra Finlands RFV	16	42	22	58	38	100
Västra och Inre Finlands RFV	23	29	55	71	78	100
Norra Finlands RFV	14	40	21	60	35	100

Källa: teaviisari.fi, Kultur i kommunens verksamhet 2021.

Mindre än hälften av kommunerna har fastställt särskilda resurser för att beakta kulturverksamheten för minoriteter och specialgrupper. I endast drygt hälften av kommunerna i Södra Finlands och Lapplands RFV-områden hade man gjort detta. För kommunerna i Västra och Inre Finland är motsvarande siffra 41 procent. (Tabell 6.4.7.)

Tabell 6.4.7. I budgeten för 2021 har särskilda resurser fastställts för att beakta kulturverksamheten för minoriteter och specialgrupper.

Område	Nej	%	Ja	%	Tot.	%
Södra Finlands RFV	27	46	32	54	59	100
Östra Finlands RFV	25	58	18	42	43	100
Lapplands RFV	9	47	10	53	19	100
Sydvästra Finlands RFV	26	68	12	32	38	100
Västra och Inre Finlands RFV	45	59	31	41	76	100
Norra Finlands RFV	18	50	18	50	36	100

Källa: teaviisari.fi, Kultur i kommunens verksamhet 2021.

Sammanfattning

Utvärderingen av den regionala tillgången till basservice gäller tillgången till och resurserna för kommunernas kulturtjänster. Med tillgänglighet avses vilka slag av kulturella tjänster som kommunen erbjuder. Med resurser avses kommunens kostnader, personalresurser samt kompetens och samarbete då man ordnar kulturaktiviteter.

Som utvärderingsmaterial används Statistikcentralens statistik över kommunekonomin, resultaten av Institutet för hälsa och välfärds (THL) datainsamling Kultur i kommunens verksamhet 2021 (TEAviisari) samt en enkät riktad till kulturansvariga i Fastlandsfinland som besvarades av 76 procent av kommunerna (222 kommuner) i Fastlandsfinland.

Den allmänna kulturverksamhetens andel av kommunernas totalekonomi har hållits på en jämn nivå. År 2020 bodde hälften (51 %) av finländarna i en kommun där högst 15 euro/invånare användes för allmän kulturverksamhet. Mindre än ett årsverke riktades till allmän kulturverksamhet i över hälften (56 %) av kommunerna samma år. Den tjänsteinnehavare som ansvarade för kommunens kulturverksamhet använde all sin arbetstid till att sköta kulturverksamheten i hälften (50 %) av de urbana kommunerna, i en tredjedel (29 %) av tätortskommunerna och i endast nio procent av landsbygdskommunerna.

De flesta kommuner utnyttjar olika aktörers experttjänster i kulturverksamheten. Särskilt det regionala ansvarsmuseets tjänster har utnyttjats i stor utsträckning (69 % av kommunerna som svarat) och man är allmänt nöjda med dem.

Trots coronapandemin ordnades många kulturevenemang i kommunerna 2021. Av evenemangen var 80 procent enskilda evenemang, tillställningar eller fester och en femtedel olika regelbundna och återkommande evenemang och festivaler i en eller flera dagar. Av alla evenemang ordnades fyra av fem (82 %) i urbana kommuner. En klar majoritet av kommunerna beaktar kommuninvånarna i olika åldrar när de ordnar evenemang.

Kommunerna genomför konst- och kulturhobbyverksamhet för barn och unga i ett mångsidigt samarbete med olika aktörer. De kommuner som deltar i Finlandsmodellen för hobbyverksamhet bedömde att man i och med modellen har fått mer mångsidigt innehåll och fler barn och unga än tidigare till kommunens konst- och kulturhobbyverksamhet. Problemet med att ordna hobbyverksamhet i många kommuner är bristen på handledare.

Coronapandemin har påskyndat utvecklingen av digitala kulturtjänster i två av tre (67 %) kommuner som svarade på enkäten. Majoriteten av dem som svarade på enkäten upplever att digitaliseringen av kulturtjänsterna öppnar nya möjligheter att tillhandahålla kulturtjänster. Få anser dock att digitala kulturtjänster är lika viktiga som kulturtjänster som tillhandahålls på plats, och i svaren betonades vikten av äkta möten. De viktigaste hindren för att utnyttja digital teknologi i kommunernas kulturverksamhet är knappa personalresurser samt brist på tid, kompetens eller färdigheter.

Vilka är kostnaderna för kommunens kulturverksamhet?

Ordnandet av kulturtjänster finansieras i kommunerna i huvudsak med statsandelar, skatteinkomster och verksamhetsintäkter från tjänsterna. Inom kulturverksamheten statistikförs kommunernas ekonomi som en del av den kommunala ekonomins datainsamling. Statistikcentralen har genomfört datainsamlingen, men från och med statistikåret 2021 rapporterar kommunerna och samkommunerna sina årliga ekonomiska uppgifter till Statskontoret.

I denna bedömning granskas kostnadsuppgifterna för 2020, som var de senaste tillgängliga uppgifterna när detta genomfördes. I bedömningen granskas kostnaderna för allmän kulturverksamhet (kostnadsklass ”övrig kulturverksamhet”), musei- och

utställningsverksamhet, teater-, dans- och cirkusverksamhet, musikverksamhet samt grundläggande konstundervisning. De utgör en helhet av kostnaderna för kommunernas kulturverksamhet tillsammans med biblioteksverksamheten, som granskas separat i denna utvärdering.

I bedömningen granskas de nettokostnader som fås när verksamhetens intäkter dras av från verksamhetskostnaderna. Nettokostnaderna beskriver således kommunernas faktiska finansieringsandel. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att kommunernas varierande sätt att ordna kulturtjänsterna också påverkar kostnaderna: man kan inte direkt av kostnaderna dra slutsatser om till exempel omfattningen av kommunernas kulturverksamhet eller den funktionella effektiviteten.

Kostnader för kulturverksamhet enligt delområde

År 2020 varierade kostnaderna för kulturverksamheten avsevärt i kommunerna i Fastlandsfinland. Variationsintervallet förklaras till exempel av kommunernas projektverksamhet samt kommunernas skillnader i hur kostnaderna bokförs: i vissa kommuner bokfördes inga kostnader alls i de uppgiftsklasser som granskades inom kulturverksamheten. I synnerhet bokföringssätten i städer med stora kostnader påverkar de totala kostnaderna. Till exempel var de nettokostnader för allmän kulturverksamhet som Helsingfors bokförde cirka 60 miljoner euro, vilket utgör nästan hälften av nettokostnaderna för allmän kulturverksamhet i alla kommuner (145,6 miljoner euro).

Nettokostnaderna för allmän kulturell verksamhet varierade i kommunerna på fastlandet mellan 0–94 euro per invånare år 2020. Kostnaderna per invånare för musei- och utställningsverksamheten varierade mellan -3 och 122 euro/invånare, kostnaderna för euro/invånare för teater-, dans- och cirkusverksamhet varierade mellan -3 och 83, kostnaderna för musikverksamhet varierade mellan -11 och 52 euro/invånare och kostnaderna för den grundläggande konstundervisningen varierade mellan 0 och 218 euro/invånare. Siffran med minus visar att de bokförda intäkterna överskred kostnaderna.

År 2020 bodde hälften (49 %) av invånarna i Fastlandsfinland i en kommun där nettokostnaden per invånare för allmän kulturverksamhet var 16 euro eller mera. År 2018 var andelen nästan motsvarande (50 %). (Tabell 6.6.1.)

De genomsnittliga kostnaderna i kommunerna i Fastlandsfinland var mycket likartade. Medeltalet för kostnaderna per invånare för allmän kulturverksamhet var 15 euro/invånare, 12 euro/invånare för grundläggande konstundervisning, 9 euro/invånare för musei- och utställningsverksamhet samt 3 euro/invånare för teater-, dans- och cirkusverksamhet och musikverksamhet.

De genomsnittliga kostnaderna per invånare varierar betydligt i kommuner med olika statistisk kommungruppering. I synnerhet de genomsnittliga kostnaderna per invånare för musei- och utställningsverksamhet, teater-, dans- och cirkusverksamhet samt musikverksamhet är betydligt högre i urbana kommuner än i andra kommuner. Detta beror till exempel på att de museer, teatrar och orkestrar som omfattas av statsandelen koncentreras till urbana kommuner. I fråga om kostnaderna för grundläggande konstundervisning och allmän kulturverksamhet var skillnaderna mellan olika typer av

kommuner mindre, men ändå betydande särskilt mellan landsbygdskommunerna och de övriga kommunerna. (Tabell 6.6.2.)

Tabell 6.6.1. Nettokostnaderna för allmän kulturverksamhet i kommunerna i Fastlandsfinland 2018 och 2020.

Nettokostnader för allmän kulturverksamhet, €/invånare	2018		2020	
	Kommuner av kommunerna i Fastlandsfinland	Antalet invånare i kommunerna av invånarantalet i Fastlandsfinland	Kommuner av kommunerna i Fastlandsfinland	Antalet invånare i kommunerna av invånarantalet i Fastlandsfinland
- 2,9 €*	8 %	3 %	11 %	3 %
3 - 5,9 €	13 %	6 %	13 %	8 %
6 - 15,9 €	42 %	41 %	43 %	40 %
16 € -	38 %	50 %	33 %	49 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %
Antal	295	5 488 130	294	5 505 284

* Inkluderar även kommuner där uppgiften saknas eller är mindre än hälften av den använda enheten.

Vid tolkningen av kostnaderna bör man beakta kommunernas olika sätt att bokföra kostnaderna i olika uppgiftsklasser.

Källa: Finlands officiella statistik (FOS): Den kommunala ekonomin

Tabell 6.6.2. Genomsnittliga kostnader per invånare för kulturverksamhet 2020.

Uppgiftsklass	Landsbygdskommuner (n=173), €/invånare	Tätortskommuner (n=64), €/invånare	Urbana kommuner (n=57), €/invånare	Alla kommuner i Fastlandsfinland (n=294[f]), €/invånare
Allmän kulturverksamhet[a]	12,7	16,9	19,5	14,9
Musei- och utställningsverksamhet[b]	3,9	8,2	24,3	8,8
Teater-, dans- och cirkusverksamhet[c]	0,2	0,4	16,7	3,4
Musikverksamhet[d]	1,3	1,8	9,8	3,1
Grundläggande konstundervisning[e]	6,4	18,9	18,6	11,5

Medeltalen har beräknats utifrån nettokostnaderna per invånare. Vid tolkningen av kostnaderna bör man beakta kommunernas olika sätt att bokföra kostnaderna i olika uppgiftsklasser.
[a] Innehåller annan kulturverksamhet som ordnas av kommunen och vars syfte är att erbjuda och stöda kulturhobbyer och -tjänster. I kostnaderna ingår också utgifter och inkomster som föranleds av avlöning av personal som räknas till den allmänna kulturverksamheten samt kulturcentrumens verksamhet samt understöd som beviljats för kulturevenemang och kulturverksamhet, med undantag av understöd som hänförs till musei-, teater- och orkesterverksamhet.
[b] Innehåller stöd för musei- och utställningsverksamhet som ordnas av kommunen samt motsvarande verksamhet. Inkluderar även understöd som kommunen beviljat samfund, föreningar och enskilda konstnärer för denna verksamhet. Till utställningsverksamheten räknas konstutställningar samt utställningar som mer allmänt hör till kulturbranschen.
[c] Innehåller stöd för kommunens teater-, dans- och cirkusverksamhet samt motsvarande verksamhet. Omfattar även understöd som kommunen beviljat samfund, föreningar och enskilda konstnärer för dessa verksamheter.
[d] Innehåller stödjande av musikverksamhet som ordnas av kommunen samt motsvarande verksamhet. Omfattar bl.a. orkester- och bandverksamhet, operaverksamhet, körer, anordnande av föreställningar samt understöd som kommunen beviljat sammanslutningar, föreningar och musiker för denna verksamhet.
[e] Innehåller verksamhet enligt lagen om grundläggande konstundervisning (633/1998). Sådana är till exempel grundläggande konstundervisning som ges vid musikläroanstalter, grundläggande konstundervisning som ges i andra konstskolor (bildkonst, ordkonst, scenkonst, slöjd). Även grundläggande konstundervisning som har genomförts som en del av morgon- och eftermiddagsverksamheten för skolelever som uppfyller kraven i lagen om grundläggande utbildning (628/1998) uppges i denna uppgiftsklass.
[f] Antal kommuner i Fastlandsfinland 2020.

Källa: Finlands officiella statistik (FOS): Den kommunala ekonomin.

Understödens andel av kostnaderna för kulturverksamhet

Kommunerna specificerar sina understödsutgifter i datainsamlingen om kommunekonomin. År 2020 uppgick de understöd som alla kommuner i Fastlandsfinland bokfört för de granskade delområdena av kulturverksamheten till sammanlagt 135 miljoner euro. Av dessa uppgick understöden för allmän kulturverksamhet till 63,7 miljoner euro, för musei- och utställningsverksamhet till 12,3 miljoner euro, för teater-, dans- och cirkusverksamhet till 36,8 miljoner euro, för musikverksamhet till 12,3 miljoner euro och för grundläggande konstundervisning till 10 miljoner euro.

Urbana kommuner registrerade betydligt fler understöd i datainsamlingen än tätortskommuner och landsbygdskommuner. De understöd som de urbana kommunerna uppgav inom de granskade delområdena av kulturverksamheten uppgick till 130,2

miljoner euro, understöden i tätortskommuner uppgick till 2,7 miljoner euro och understöden i landsbygdskommuner uppgick till 2,1 miljoner euro.

De anmälda understödsbeloppen varierade avsevärt mellan kommunerna. Inom de granskade delområdena av kulturverksamheten var kommunernas understödsbelopp som minst noll euro. De största understödsbeloppen per kommun var 44 miljoner euro för allmän kulturverksamhet (Helsingfors), 4,4 miljoner euro för musei- och utställningsverksamhet (Esbo), 7,5 miljoner euro för teater-, dans- och cirkusverksamhet (Åbo), 2,1 miljoner euro för musikverksamhet (Esbo) och 3,6 miljoner euro för grundläggande konstundervisning (Esbo).

I synnerhet stadsliknande kommuner med stort invånarantal bokförde stora understödsbelopp. Registreringssättet för dessa kommuner har således stor betydelse även för de totala understöden inom olika delområden. I de till invånarantalet största kommunerna i landet bokförde Helsingfors och Björneborg inom de granskade delområdena understöd närmast enbart för allmän kulturverksamhet. Detta inverkar avsevärt på den totala summan av understöden: de bidrag för allmän kulturverksamhet som Helsingfors registrerade utgör två tredjedelar av alla bidrag som bokförts för allmän kulturverksamhet i Fastlandsfinland.

Understödens andel av kommunernas nettodriftskostnader för kulturverksamhet var som minst noll och som störst 40 procent. Bidragens andel berättar för sin del om kommunernas sätt att ordna kulturverksamhet: hur mycket kommunerna själva producerar tjänster och hur mycket de stöder privata aktörer.

En granskning av kommunernas understöd i Fastlandsfinland i förhållande till kulturverksamhetens nettokostnader per delområde visar att man via understöden oftast stöder teater-, dans- och cirkusverksamhet, där understöden utgjorde hälften (50 %) av kommunernas nettokostnader. Understöden som bokfördes under den allmänna kulturverksamheten utgjorde 44 procent av kommunernas sammanlagda nettokostnader för den allmänna kulturverksamheten. Inom musikverksamheten utgjorde understöden 17 procent av nettokostnaderna, inom den grundläggande konstundervisningen 14 procent och inom musei- och utställningsverksamheten 10 procent.

Vid tolkningen av understödsbeloppen ska man beakta de uppgifter som saknas samt olika sätt att registrera understöden i kommunerna. Det verkar som om allmän kulturverksamhet i vissa fall är en s.k. avstjälpningsklass, där man i själva verket kan bokföra understöd som riktas till andra delområden av kulturverksamheten.

Kulturverksamhetens andel av kommunernas driftsekonomi

År 2020 utgjorde den allmänna kulturverksamhetens andel 0,4 procent av driftsekonomin i kommunerna i Fastlandsfinland. Musei-, teater- och orkesterverksamheten stod för 0,7 procent och den grundläggande konstundervisningen för 0,2 procent.

Kulturverksamhetens andel av kommunernas driftsekonomi har hållits på en jämn nivå under de senaste åren. Utvecklingen av den allmänna kulturverksamhetens andel under ett decennium visar små förändringar. Den allmänna kulturverksamhetens andel av driftsekonomin i kommunerna i Fastlandsfinland var 0,4 procent åren 2010–12, 0,3

procent åren 2013–16 och 0,4 procent åren 2017–2020. Musei-, teater- och orkesterverksamhetens andel har förblivit densamma sedan 2018.

Information om kostnaderna för kulturevenemang

I den kommunala ekonomins datainsamling specificeras för närvarande inte kostnaderna för kulturevenemang. Det finns således inga statistikuppgifter om dem som täcker alla kommuner. I samband med denna utvärdering utredde vi dock kommunernas möjligheter att samla in separat information om kostnaderna och intäkterna för kulturevenemang som ingår i kommunernas bokslutsuppgifter.

Uppföljning

Kostnaderna och intäkterna för kulturevenemang som ingår i bokslutet följs upp i ungefär hälften av de kommuner som svarat på enkäten i sin helhet och i cirka en tredjedel av kommunerna till vissa delar. Mest omfattande följs särskilt de understöd som delas ut för kulturevenemang, som följs upp i sin helhet i 69 procent och till vissa delar i 18 procent av de kommuner som svarade på enkäten. (Tabell 6.6.3.)

Urbana kommuner och tätortskommuner följer upp kostnaderna något oftare än landsbygdskommuner. Kostnaderna för kulturevenemang följs i sin helhet upp av 49 procent av de urbana kommunerna och tätortskommunerna och av 40 procent av landsbygdskommunerna. Kostnaderna följs inte upp av fyra procent av de urbana kommunerna, av 15 procent av tätortskommunerna och av 29 procent av landsbygdskommunerna.

Intäkterna från kulturevenemang följs i sin helhet upp av 58 procent av de urbana kommunerna, av 48 procent av tätortskommunerna och av 40 procent av landsbygdskommunerna. Intäkterna följs inte upp av fyra procent av de urbana kommunerna, av 19 procent av de tätortskommunerna och av 25 procent av landsbygdskommunerna.

I uppföljningen av understöden för kulturevenemang är urbana kommuner, tätortskommuner och landskommuner mycket likartade. Understöden följs i sin helhet eller till vissa delar av 98 procent av urbana kommuner, av 85 procent av tätortskommunerna och av 86 procent av landsbygdskommunerna.

Tabell 6.6.3. Följer man i er kommun för närvarande separat upp kostnaderna, intäkterna och understöden för kulturevenemang som ingår i kommunens bokslut?

	Driftskostnader	Driftsintäkter	Understöd som delats ut till kulturevenemang
Ja, i sin helhet	47 %	48 %	69 %
Ja, till vissa delar	34 %	31 %	18 %
Nej	16 %	17 %	8 %
Vet inte	3 %	3 %	4 %

Källa: Enkät till kulturansvariga i kommunerna i Fastlandsfinland.

Hur viktigt och enkelt det är att få information

Majoriteten (69 %) av kommunerna som svarade på enkäten anser att det är rätt eller mycket viktigt att få specificerad information om kostnaderna och intäkterna för kulturevenemang, figur 6.6.1. Tillgången till information anses vara viktig i alla kommuner i den statistiska kommungrupperingen. Alternativet Mycket viktigt valdes av 33 procent av de urbana kommuner som svarade på frågan, av 26 procent av tätortskommunerna och av 33 procent av landsbygdskommunerna.

Hur lätt det är att få fram kostnaderna för och intäkterna från kulturevenemang i kommunernas bokslut varierar dock. Av alla kommuner som svarade på frågan ansåg cirka hälften att det var rätt eller mycket enkelt att få fram uppgifterna, medan ungefär en femtedel ansåg att det var ganska eller mycket svårt. En tredjedel av kommunerna som svarade placerade sig mellan alternativen. (Figur 6.6.2.)

Det fanns stora skillnader i hur lätt det var att få information i olika typer av kommuner: det är lättare att få information från små kommuner än från stora kommuner. Av landsbygdskommunerna som svarade på frågan bedömde 27 procent att det är mycket lätt att få fram kostnaderna och intäkterna för kulturevenemang i kommunens bokslut. Detta uppskattades av 16 procent av tätortskommunerna och 14 procent av de urbana kommunerna.

I de öppna svaren preciserade många kommuner möjligheterna att samla in information om kostnaderna för kulturevenemang. I vissa kommuner är det lätt att skilja åt uppgifterna: kulturverksamhetens budgetering är tydlig och kostnaderna för enskilda evenemang kan följas upp med hjälp av separata projektkoder eller andra uppföljningskoder. I en del kommuner ordnas endast ett fåtal evenemang själva och det har inte nödvändigtvis konstaterats att kommunen behöver följa upp kostnaderna och intäkterna separat. Evenemang som ordnas av kommunerna är ofta avgiftsfria, så inträdesbiljetterna ger inga intäkter.

Svårigheter orsakas av att kommunens olika kulturfunktioner kan ha egna budgetar, så man måste samla in uppgifter manuellt från olika håll. Tillgången till information försvåras också om kulturevenemang ordnas av någon annan del av kommunen än av kulturförvaltningen eller i samarbete mellan olika förvaltningar. Om evenemangsutbudet i kommunen är mycket mångsidigt kan det vara mycket svårt att specificera kostnaderna och intäkterna för evenemang som ordnas och stöds av kommunen. Definitionen och begränsningen av kostnaderna är inte heller alltid tydlig. Detta gäller till exempel gradering av personal-, lokal- och möbelkostnader för evenemang.

Figur 6.6.1. Betydelsen av att få information om kostnader och intäkter för kulturevenemang.

Källa: Enkät till kulturansvariga i kommunerna i Fastlandsfinland.

Figur 6.6.2. Enkel tillgång till kostnads- och intäktsinformation om kulturevenemang.

Källa: Enkät till kulturansvariga i kommunerna i Fastlandsfinland.

Hur stora personalresurser finns det i kommunens kulturverksamhet?

År 2020 hänförde sig mindre än ett årsverke till allmän kulturverksamhet i 56 procent av kommunerna, ett till två årsverken i 20 procent av kommunerna och från två till högst fem årsverken i 13 procent av kommunerna i Fastlandsfinland. I sex procent av kommunerna riktades fem eller flera årsverken till allmän kulturverksamhet. I årsverken har den ledande tjänsteinnehavarens och den övriga personalens arbetsinsats sammanräknats. Uppgifterna gäller inte personalen vid konst- och kulturinstitutioner, grundläggande konstundervisning, fritt bildningsarbete eller bibliotek. (Teaviisari.fi, Kultur i kommunens verksamhet 2021.)

Antalet årsverken varierade betydligt i kommuner med olika statistisk kommungruppering. Ett eller flera årsverken inriktades på allmän kulturverksamhet i 16 procent av landsbygdskommunerna, i 58 procent av tätortskommunerna och i 84 procent av de urbana kommunerna. I över hälften av landsbygdskommunerna var antalet årsverken inom den allmänna kulturverksamheten under 0,5. (Tabell 6.7.1.)

Årsverken inom det allmänna kulturväsendet påverkas förutom av kommunernas resurser även av kommunernas olika sätt att ordna och genomföra kulturtjänster samt av vad respondenterna tolkar som årsverken inom det allmänna kulturväsendet. Delvis av dessa orsaker kan antalet årsverken som bokförts under den allmänna kulturverksamheten också variera betydligt mellan till exempel kommuner med liknande funktioner och storlek.

Tabell 6.7.1. Årsverken inom den allmänna kulturverksamheten i kommuner av olika kommuntyp 2020.

Årsverken	Urbana kommuner (n=57)	Tätortskommuner (n=64)	Landsbygdskommuner (n=172)	Kommuner totalt (n=293)
Under 0,5	11 %	25 %	59 %	42 %
0,5 – 0,9	4 %	16 %	17 %	14 %
1 – 1,9	23 %	33 %	14 %	20 %
2 – 4,9	39 %	20 %	1 %	13 %
5 eller fler	23 %	5 %	1 %	6 %
Vet inte	2 %	2 %	7 %	5 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %

Källa: teaviisari.fi, Kultur i kommunens verksamhet 2021.

Enligt kulturens TEAviisari var medeltalet för årsverken inom den allmänna kulturverksamheten (median) i hela landet 0,9 årsverken per 10 000 invånare 2020. I förhållande till invånarantalet var medeltalet för årsverken mycket motsvarande i kommuner med olika statistisk kommungruppering. Personalresurserna för den allmänna kultur-

verksamheten i urbana kommuner uppgick i genomsnitt till 0,6 årsverken, i tätortskommuner till 0,9 årsverken och i landsbygdskommuner till 0,9 årsverken per 10 000 invånare.

Den tjänsteinnehavare som ansvarade för kommunens kulturverksamhet använde enligt TEAviisari all sin arbetstid till att sköta kulturverksamheten i hälften (50 %) av de urbana kommunerna, i en tredjedel (29 %) av tätortskommunerna och i endast nio procent av landsbygdskommunerna. I nästan hälften (47 %) av landsbygdskommunerna använde den tjänsteinnehavare som ansvarade för kulturverksamheten mindre än en femtedel (20 %) av sin arbetstid för att sköta kulturverksamheten. I tätortskommuner var motsvarande andel 22 procent och i urbana kommuner 12 procent. (Teaviisari.fi, Kultur i kommunens verksamhet 2021.)

I många kommuner med litet invånarantal har många andra uppgiftsområden kopplats till befattningsbeskrivningen för den person som ansvarar för kulturverksamheten i kommunen. Då kan det bli mycket lite tid över för att sköta kulturverksamheten.

Hurdan expertis utnyttjar kommunen i kulturverksamheten?

Enligt lagen om kommunernas kulturverksamhet ska kommunernas kulturverksamhet organiseras med tillräcklig och mångsidig expertis.

I denna utvärdering granskas utbildningen av den person som ansvarar för kommunens kulturverksamhet samt mängden fortbildning som personalen inom kulturväsendet fått 2021. Dessutom granskas utnyttjandet av experttjänster som erbjuds av olika instanser i genomförandet av kommunens kulturtjänster.

Vilken utbildning har den person som ansvarar för kommunens kulturverksamhet

Den person som ansvarar för kommunens kulturverksamhet har oftare en högskoleexamen inom kultur i urbana kommuner än i landsbygdskommuner eller tätortskommuner. Den person som ansvarar för kulturverksamheten har en lägre eller högre högskoleexamen inom kulturbranschen i 71 procent av de urbana kommunerna, 29 procent av tätortskommunerna och 46 procent av landsbygdskommunerna. (Tabell 6.8.1.)

I tätortskommuner har den person som ansvarar för kulturverksamheten oftast någon annan högskoleexamen än en examen inom kultur eller bibliotek. Andra examina som ansvarar för kulturverksamheten är till exempel examina i administrativa vetenskaper, pedagogik, ekonomi eller examen som ungdomsledare, socionom, tradenom och samhällspedagog.

Tabell 6.8.1. Vilken utbildning har den person som ansvarar för kulturverksamheten i kommunen.

Vilken utbildning har den person som ansvarar för kommunens kulturverksamhet	Landsbygd-skommuner (n=124), % av kommu-nerna	Tätorts-kommuner (n=50), % av kom-munerna	Urbana kommuner (n=45),% av kom-munerna	Alla kom-muner (n=219), % av kom-munerna
Högskoleexamen inom kultur (lägre eller högre)	46	29	71	42
Högskoleexamen inom biblio-teksbranschen (lägre eller högre)	6	15	9	11
Annan högskoleexamen (lägre eller högre)	34	39	16	33
Annan examen	10	16	4	12
Vet inte	4	2	0	2
Totalt	100	100	100	100

Källa: Enkät till kulturansvariga i kommunerna i Fastlandsfinland.

Fortbildning för personalen inom kulturväsendet

I enkäten ombads de kulturansvariga i kommunerna i Fastlandsfinland bedöma mängden fortbildning som personalen inom kommunens kulturväsende fått 2021. Bedömningarna varierade avsevärt. Oftast bedömde kommunerna att fortbildning inte gavs (22 % av kommunerna) eller att fortbildning gavs motsvarande ett dagsverke (10 % av kommunerna) eller två dagsverken (1 5% av kommunerna).

Oftast gavs fortbildning i kommunikation och marknadsföring, innehållsproduktion samt ekonomi, förvaltning och lagstiftning. Flera kommuner nämnde också digitalisering, kulturfostran och kundservice som teman för fortbildningen.

I en del kommuner var det svårt att uppskatta fortbildningens omfattning. Svårigheten gällde det stora antalet anställda och storleken på kulturväsendet i urbana kommuner. Delvis var svårigheten förknippad med avgränsningen, till exempel om man räknar med till exempel fortbildning för personalen vid konst- och kulturinstitutioner.

Utnyttjande av experttjänster i kommunernas kulturverksamhet.

De flesta kommuner har utnyttjat olika aktörers experttjänster eller andra tjänster (t.ex. informationstjänst) i kulturverksamheten. De regionala ansvarsmuseernas tjänster har utnyttjats av 69 procent, utvecklingsuppgifterna enligt lagen om kommunernas kulturverksamhet av 46 procent, Museiverkets tjänster av 45 procent och Centralen för konstfrämjande av 44 procent av de kommuner som svarade på kommunenkäten. (Tabell 6.8.2.)

27 procent av kommunerna som svarade har utnyttjat andra experter. Som instanser nämndes till exempel aktörer inom regionförvaltningen (RFV, NTM, landskapsförbun-

det), privata stiftelser och föreningar, utbildningsaktörer (bl.a. universitet och yrkeshögskolor) och Finlands Kommunförbund. Dessutom nämndes nätverksaktörer såsom nätverk för kulturell välfärd och fostran.

Tabell 6.8.2. Utnyttjande av experttjänster i kommunernas kulturverksamhet.

Expertinstans	Kommuner som utnyttjat tjänsten, antal	Kommuner som utnyttjat tjänsten, andela
Regionalt ansvarsmuseum	152	69 %
Utvecklingsuppgift enligt lagen om kommunernas kulturverksamhet	102	46 %
Museiverket	100	45 %
Centret för konstfrämjande	96	44 %
Annan expertinstans	59	27 %
a Andel av de kommuner som svarat på frågan, n=220.		

Källa: Enkät till kulturansvariga i kommunerna i Fastlandsfinland.

Bestämmelser om regionala ansvarsmuseer finns i den nya museilagen (314/2019) som trädde i kraft 2019. De regionala ansvarsmuseerna har till uppgift att inom sitt verksamhetsområde fungera som experter på kulturarv, kulturmiljö samt konst och visuellt kulturarv, främja samarbetet inom sitt verksamhetsområde samt lagringen av information och digital tillgänglighet. Undervisnings- och kulturministeriet bestämmer på ansökan huvudmannen för ett regionalt ansvarsmuseums verksamhetsområde.

Anlitandet av experttjänster vid de regionala ansvarsmuseerna gällde kulturarvet/kulturmiljön i 127 kommuner och konsten och det visuella kulturarvet i 75 kommuner. De regionala ansvarsmuseerna har till exempel stött kommunerna i planeringen av utställningar och utbildningsutbud samt i underhållet av byggnadsarvet (reparationer). Konstmuseerna har bistått kommunerna till exempel vid mottagande av konstdonationer, anskaffning av konstverk (inkl. offentlig konst) samt vid inrättande och placering av konstsamlingar. Många respondenter har mycket positiva erfarenheter av att utnyttja de regionala ansvarsmuseernas experttjänster.

Utvecklingsuppgifterna enligt lagen om kommunernas kulturverksamhet är projekt som beviljats understöd av undervisnings- och kulturministeriet och vars mål är att främja uppnåendet av målen och uppgifterna i kulturverksamhetslagen (166/2019). Utvecklingsuppgifterna kan vara riksomfattande eller regionala. Utvecklingsuppgifter för kommunernas kulturverksamhet har genomförts sedan 2021.

Experttjänster inom riksomfattande eller regional utvecklingsuppgift har utnyttjats av 46 procent av de kommuner som svarat på frågan. Av dessa kommuner har 75 kommuner (75 %) utnyttjat den regionala och 50 kommuner (50 %) den riksomfattande

utvecklingsuppgiften. Kommunerna kan utnyttja både riksomfattande och regionala utvecklingsuppgifter.

År 2021 genomfördes regionala utvecklingsuppgifter i tio landskap: Södra Karelen, Södra Österbotten, Södra Savolax, Mellersta Österbotten, Mellersta Finland, Kymmenedalen, Birkaland, Norra Karelen, Norra Savolax och Nyland. Med undantag av Södra Karelen svarade alla kommuner i dessa landskap att de utnyttjat det regionala utvecklingsuppdraget. Flest kommuner svarade att de utnyttjat det regionala utvecklingsuppdraget i Norra Savolax (13 kommuner) och Nyland (11 kommuner).

Utvecklingsuppgifterna har till exempel främjat kommunernas nätverkande och informationsflöde. Kommunerna har via utvecklingsuppgifterna fått kompetens som de inte nödvändigtvis själva har resurser för. Detta är särskilt viktigt i små kommuner där en respondent beskrev resurssituationen som katastrofal. Flera respondenter lyfte fram att de fått information, idéer och uppmuntran i det egna arbetet via utvecklingsuppgifterna.

Museiverket är ett ämbetsverk som lyder under undervisnings- och kulturministeriet med uppgift att skydda kulturarvet och för den allmänna museiverksamheten i landet. Museiverket kan i egenskap av expertmyndighet delta till exempel i planeringen av markanvändningen genom att ge utlåtanden om beaktandet av kulturmiljön och genom att förhandla med kommuner, byggherrar och planerare av markanvändningen.

Museiverkets experttjänster för kulturverksamhet har utnyttjats av 45 procent av de kommuner som svarat på frågan. Utnyttjandet av tjänsterna har gällt till exempel experthjälp i fråga om byggnadsskydd och utveckling av museitjänster. Många kommuner har också ansökt om och fått Museiverkets projektfinansiering.

Centret för konstfrämjande (Taike) är ett ämbetsverk som lyder under undervisnings- och kulturministeriet och som har regionala verksamhetsställen. Taike är till för att främja konsten och dess uppgift är också att främja kulturen till den del den inte hör till någon annan myndighets uppgifter. Taike kan till exempel främja uppnåendet av de riksomfattande kulturpolitiska målen, stöda verksamheten i kommunernas nätverk som främjar kulturverksamheten, främja samarbetet mellan kommunerna och andra kulturaktörer samt erbjuda kommunerna stöd och experttjänster för att utveckla kulturverksamheten.

Taikes experttjänster i kulturverksamheten har utnyttjats av 44 procent av de kommuner som svarat på frågan. Utnyttjandet av Taikes experttjänster gällde till exempel understöd och informationstjänst. Taike har ordnat till exempel seminarier och andra utbildningstillfällen. Många kommuner har i synnerhet utnyttjat Taikes expertis inom offentlig konst.

Hurdana kulturtjänster erbjuds i kommunen?

Granskningen av kommunernas kulturtjänster gäller utbudet av kulturevenemang samt hobbyverksamhet för barn och unga, i synnerhet som en del av genomförandet av Finlandsmodellen för hobbyverksamhet. År 2021 försvårade coronaviruspandemin ordnandet av evenemang och hobbyverksamhet avsevärt.

Kulturevenemang

Det finns ingen heltäckande information om antalet kulturevenemang som ordnas i kommunerna. Avgränsningen av evenemang som definieras som kulturevenemang och evenemangens mångfald försvårar statistikföringen av evenemangen. I enkäten om basservice definierades ett kulturevenemang som ett sådant publikevenemang eller en tillställning vars innehåll i huvudsak baserar sig på konst eller kultur. Till kulturevenemang räknas dock inte föreställningar, utställningar, konserter eller kurs- och undervisningsverksamhet som ingår i konst- och kulturinstitutionernas, bibliotekens, kulturhusens och kulturcentralernas samt konstläroanstalternas normala säsongsprogram.

Frågan om antalet evenemang visade sig vara svår att svara på för många kommuner. I kärnan av svårigheterna med att samla och få information finns mångfalden av kulturevenemang som ordnas i kommunerna och mångtydigheten i definitionen av kulturevenemang. Särskilt i större städer är det svårt att sammanställa exakt information om evenemangen. Ändå gav nästan alla kommuner som svarade på enkäten (217/222) åtminstone någon slags uppskattning av antalet ordnade evenemang.

I de 217 kommuner som gav uppgifter om antalet evenemang ordnades över 23 000 kulturevenemang under 2021. Det ordnades alltså många evenemang, även om coronapandemin försvårade och hindrade anordnandet av evenemangen vid den granskade tidpunkten. Enskilda kommuners uppskattningar av antalet kulturevenemang som ordnades i kommunen under året varierade från några evenemang till flera tusen evenemang. I två kommuner som svarade på enkäten ordnades inga evenemang alls under 2021.

Fyra av fem evenemang (82 %) ordnades i urbana kommuner, cirka en tiondel (11 %) i landsbygdskommuner och sju procent i tätortskommuner. I genomsnitt ordnades 432 evenemang i en urban kommun under 2021, 30 evenemang i en tätortskommun och 21 evenemang i en landsbygdskommun. (Tabell 6.9.1.)

Största delen av alla evenemang som ordnades (87 %) var enskilda evenemang, tillställningar eller fester och drygt en tiondel (13 %) var olika regelbundna årliga en eller flera dagar långa evenemang och festivaler. Lite över hälften av alla evenemang ordnades av kommunen själv som huvudarrangör. (Figur 6.9.1.)

Tabell 6.9.1. Uppskattning av antalet kulturevenemang som ordnats i olika kommuntyper 2021.

	Av kommunen själv i egenskap av huvudarrangör		Med understöd från kommunen		Totalt	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Urbana kommuner (n=44)	10 085	80	8 934	85	19 020	82
Tätortskommuner (n=50)	820	7	690	7	1 510	7
Landsbygdskommuner (n=123)	1 668	13	878	8	2 546	11
Totalt (n=217)	12 573	100	10 502	100	23 075	100

Källa: Enkät till kulturansvariga i kommunerna i Fastlandsfinland.

Figur 6.9.1. Kulturevenemang som ordnats i kommunerna enligt evenemangstyp 2021 (n=217).

Källa: Enkät till kulturansvariga i kommunerna i Fastlandsfinland.

Evenemangen som ordnades av kommunerna innehöll ett ganska mångsidigt konst- och kulturutbud. I nästan alla kommuner ordnades år 2021 evenemang med utbud av musik och scenkonst (teater, dans, cirkus, opera). Evenemang inom kulturarvs- och visuell konst ordnades i två tredjedelar av kommunerna, oftast i urbana och tätortskommuner. Film erbjöds i majoriteten (60 %) av de urbana kommunerna, i ungefär hälften (49 %) av tätortskommunernas evenemang och i drygt en tredjedel (37 %) i landsbygdskommunernas evenemang. Evenemang som innehöll visuell konst, multikonst och kulturarv ordnades klart oftare i urbana kommuner än i landsbygdskommuner. (Tabell 6.9.2.)

Tabell 6.9.2. Konst- och kulturutbudet vid kulturevenemang som ordnats i kommunen 2021. Kommuner som ordnat sådana evenemang i sitt utbud.

	Urbana kommuner (n=45)		Tätortskommuner (n=49)		Landsbygdskommuner (n=121)		Totalt (n=215)	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Musik	44	98	47	96	116	96	207	96
Scenkonsta	44	98	45	92	100	83	189	88
Kulturarv	39	87	38	78	72	60	149	69
Visuell konst	40	89	38	78	68	56	146	67
Litteratur	33	73	33	67	63	52	129	60
Film	27	60	24	49	45	37	96	45
Multikonstb	26	58	18	37	30	25	74	34
a Scenkonst omfattar teater, dans, cirkus och opera.								
b Multikonst innebär verksamhet som förenar flera olika konstarter.								

Källa: Enkät till kulturansvariga i kommunerna i Fastlandsfinland.

Kommunerna tillfrågades också om de beaktade olika befolkningsgrupper i ordnandet av kulturevenemang till exempel genom att rikta evenemang till en viss befolkningsgrupp eller på annat sätt främja gruppens möjligheter att delta i evenemangen. I nästan alla kommuner som besvarade enkäten har man beaktat barn och unga (97 % av kommunerna som svarade) och äldre (95 %). En klar majoritet av alla typer av kommuner beaktar i ordnandet av kulturevenemang även den vuxna befolkningen i arbetsför ålder (89 %), arbetslösa eller låginkomsttagare (72 %) samt fritidsboende eller personer som annars besöker kommunen (69 %). (Tabell 6.9.3.)

Det finns tydliga skillnader mellan olika kommuntyper i hur man vid ordnandet av kulturevenemang i kommunen beaktar personer som bor vid social- och hälsovårdsenheter, personer med handikapp eller funktionsnedsättning samt personer med invandrarbakgrund. I urbana kommuner beaktades nämnda grupper klart oftare än i tätortskommuner eller landsbygdskommuner. (Tabell 6.9.3.) Kommunernas befolkningsstruktur påverkar behovet att beakta olika befolkningsgrupper. Till exempel var andelen invånare med utländsk bakgrund år 2020 cirka tio procent i urbana kommuner, medan den var klart mindre i tätortskommuner eller landsbygdskommuner, cirka tre procent (Finlands officiella statistik (FOS): Befolkningsstruktur).

En liten del av kommunerna (35 kommuner) förklarade i den öppna punkten noggrannare upp evenemangen riktade till olika befolkningsgrupper. I många svar konstaterades att evenemang som ordnas av kommunen i huvudsak är avgiftsfria och öppna för alla. Allmänt taget strävar kommunerna efter att alla som vill kan delta i evenemangen. Coronatiden har försvårat ordnandet av evenemang och till exempel utbudet av evenemang för äldre och i serviceboenden har varit kraftigt begränsat på grund av coronan.

Tabell 6.9.3. Beaktande av olika befolkningsgrupper i ordnandet av kulturevenemang. Kommuner där nämnda grupp har beaktats.

	Urbana kommuner (n=39–44)		Tätorts-kommuner (n=45–49)		Landsbygd-skommuner (n=112–122)		Totalt (n=196–215)	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Barn och unga	44	100	48	98	116	95	208	97
Äldre	43	100	45	92	114	95	202	95
Vuxna / personer i arbetsför ålder	40	95	41	87	104	87	185	89
Arbetslösa eller låginkomsttagare	36	86	30	64	79	70	145	72
Fritidsboende eller andra som besöker kommunen	32	78	30	65	79	68	141	69
Personer som bor vid enheter inom social- och hälsovården	34	83	30	63	67	58	131	64
Handikappade eller funktionshindrade	33	80	31	65	56	50	120	59
Personer med invandrarbakgrund	24	62	19	42	20	18	63	32

Källa: Enkät till kulturansvariga i kommunerna i Fastlandsfinland.

Hobbyverksamhet för barn och unga

Kommunerna tillfrågades genom en öppen fråga om deras viktigaste sätt att genomföra och främja konst- och kulturhobbyverksamhet för barn och unga. Sammanlagt 210 kommuner förklarade i sitt svar olika sätt att genomföra och främja hobbyverksamhet. I svaren berättade kommunerna om verksamhetens innehåll, aktörerna och sätten att främja och genomföra verksamheten.

Kommunerna genomför konst- och kulturhobbyverksamhet för barn och unga i mångsidigt samarbete såväl inom kommunen mellan olika sektorer och förvaltningar som med aktörer utanför kommunen. Skolorna och enheterna för småbarnspedagogik är centrala samarbetspartner för kulturväsendet (eller motsvarande) när det gäller att genomföra och främja hobbyverksamhet för barn och unga. Biblioteken främjar starkt hobbyverksamhet för barn och unga till exempel genom att ordna evenemang, genomföra boktipsning och annan läsfrämjande verksamhet eller erbjuda lokaler för verksamheten. Även ungdomsväsendet nämndes i en del kommuner som en viktig aktör som ordnar kulturhobbyverksamhet. Bland annat strävar man efter att nå de unga och stödja deras frivilliga hobbyverksamhet genom det uppsökande ungdomsarbetet.

Konstläroanstalter som erbjuder grundläggande konstundervisning och annan konstundervisning samt medborgar- och arbetarinstitut är i synnerhet i mindre kommuner centrala genomförare av konst- och kulturhobbyverksamhet. Kommunernas barnkulturcenter eller regionala barnkulturnätverk ordnar mångsidigt program för barn och unga. Olika föreningar och samfund inom konst- och kulturbranschen producerar i många kommuner också en stor del av hobbyverksamheten för barn och unga.

Kommunens samarbete med privata kulturaktörer (t.ex. föreningar) kan bestå av att köpa tjänster och ge ekonomiskt stöd, men också att ställa lokaler till förfogande avgiftsfritt eller till exempel av gemensamt utvecklingsarbete för verksamheten. En del av respondenterna nämnde att man i kommunens understödsverksamhet betonar verksamhet för barn och unga eller att kommunen ställer lokaler till förfogande gratis för verksamhet för barn och unga.

Innehållet i verksamheten var oftast grundläggande konstundervisning och annan konstundervisning. Vid sidan av den lagenliga grundläggande konstundervisningen ordnas många olika klubbar, kurser och verkstäder i kommunerna. Bland annat ordnas klubb- och hobbyverksamhet med låg tröskel inom ramen för Finlandsmodellen för hobbyverksamhet. Många kommuner ordnar verksamhet också under skollov. I kommunerna ordnas evenemang särskilt för barn och unga eller så beaktas barn och unga i programmet för evenemang som ordnas för en bredare publik.

För att främja barns och ungas deltagande och för att nå barn och unga införs verksamheten till exempel i skolorna och småbarnspedagogiken. Verksamhet som ordnas i skolor och inom småbarnspedagogiken kan vara mycket varierande. Det kan till exempel vara föreställnings- eller konstnärsbesök, biblioteksbesök som antecknats i läroplanen, timmar som regelbundet leds av konstfostraren eller olika slags klubb- och hobbyverksamhet. Enligt resultaten från TEAviisari erbjuder drygt tre av fyra (77 %) kommuner möjlighet att utöva konst och kultur på hobbytimmar som ordnas i samband med den grundläggande utbildningen. Hobbymöjligheter i samband med den grundläggande utbildningen erbjuds något oftare i urbana kommuner (85 %) än i tätortskommuner (74 %) eller landsbygdskommuner (75 %). Däremot erbjöds färre hobbytimmar i samband med småbarnspedagogiken, i något över hälften (53 %) av de urbana kommunerna och i mindre än hälften av tätortskommunerna (42 %) och landsbygdskommunerna (42 %). (Teaviisari.fi, Kultur i kommunens verksamhet 2021.)

Kommunerna strävar efter att främja barns och ungas deltagande och delaktighet även genom olika hobbypass och kulturkort samt avgiftsfri verksamhet. Det är viktigt att informera om hobbymöjligheterna och presentera dem. Nästan alla (89 %) urbana kommuner, majoriteten (77 %) tätortskommunerna och hälften av landsbygdskommunerna har någon bestående praxis för att erbjuda barn och unga kulturutbud och -tips (t.ex. rabatterade biljetter, hobbypass, kulturkort för högstadieelever (teaviisari.fi, Kultur i kommunens verksamhet 2021). Kommunerna strävar också efter att genom till exempel enkäter kartlägga barns och ungas önskemål om hobbyer. De unga inkluderas i planeringen och beslutsfattandet till exempel via ungdomsfullmäktige.

I majoriteten av kommunerna genomförs verksamhet för barn och unga utifrån en

plan för kulturfostran, en kulturundervisningsplan, en kulturstig eller en motsvarande verksamhetsmodell som ger riktlinjer för genomförandet av konst- och kulturfostran och -verksamhet i synnerhet som en del av den grundläggande utbildningen och småbarnspedagogiken. Enligt resultaten från TEAviisari finns en plan för kulturfostran av cirka två av tre (64 %) kommuner. Planen för kulturfostran används oftare i urbana kommuner (88 %) och tätortskommuner (78 %) än i landsbygdskommuner (49 %). (Teaviisari.fi, Kultur i kommunens verksamhet 2021.)

Tillräckliga resurser främjar genomförandet av verksamheten. I några kommuner arbetar enligt svaren en person som i synnerhet ansvarar för koordineringen av verksamheten för barn och unga. Utbildning i frågor som gäller barns och ungas verksamhet främjar verksamheten och planeringen av den. I vissa kommuner har verksamheten främjats och utvecklats genom projekt. I en del svar nämndes att det till exempel finns ett eget kostnadsställe i budgeten för genomförandet av planen för kulturfostran eller för understöd för barnkultur. En respondent konstaterade dock också att kommunen inte har beviljat anslag för hobbyverksamhet för barn och unga.

Konst- och kulturhobbyverksamhet för barn och unga som en del av Finlandsmodellen för hobbyverksamhet

I enkäten om utvärdering av basservicen 2021 utreddes konst- och kulturhobbyverksamhet för barn och unga särskilt som en del av Finlandsmodellen för hobbyverksamhet. Målet med Finlandsmodellen för hobbyverksamhet är att i samband med skoldagen göra det möjligt för alla barn och unga att utöva en trivsam och avgiftsfri hobby. Modellen pilottestades under perioden 1.1–5.6.2021 i sammanlagt 117 kommuner runtom i landet. Under läsåret 2021–2022 utvidgades verksamheten till 235 kommuner. Undervisnings- och kulturministeriet har på ansökan beviljat kommunerna specialunderstöd för genomförandet av modellen. Målet är att förankra Finlands modell som ett permanent verksamhetssätt i kommunerna. (Se https://harrastamisensuomenmalli.fi/)

Fyra av fem (81 %) kommuner som svarade på enkäten om basservice deltog i Finlandsmodellen för hobbyverksamhet. Av de urbana kommunerna deltog 93 procent, av tätortskommunerna 88 procent och av landsbygdskommunerna 73 procent. (Tabell 6.9.4.) I nästan alla kommuner som deltog i Finlandsmodellen för hobbyverksamhet ingick konst- och kulturinnehåll. (Tabell 6.9.5.)

Tabell 6.9.4. Deltar er kommun i Finlands modell för hobbyverksamhet?

	Urbana kommuner		Tätortskommuner		Landsbygdskommuner		Totalt	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Ja	42	93	44	88	91	73	177	81
Nej	2	4	4	8	27	22	33	15
Vet inte	1	2	2	4	6	5	9	4
Totalt	45	100	50	100	124	100	219	100

Källa: Enkät till kulturansvariga i kommunerna i Fastlandsfinland.

Tabell 6.9.5. Finns det konst- och kulturinnehåll i Finlands modell för hobbyverksamhets hobbytimmar som ordnas av kommunen?

	Urbana kommuner		Tätortskommuner		Landsbygdskommuner		Totalt	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Ja	40	95	35	81	80	89	155	89
Nej	0	0	3	7	5	6	8	5
Vet inte	2	5	5	12	5	6	12	7
Totalt	42	100	43	100	90	100	175	100

Källa: Enkät till kulturansvariga i kommunerna i Fastlandsfinland.

Kommunerna som deltar i Finlandsmodellen för hobbyverksamhet och erbjuder hobbytimmar med konst- och kulturinnehåll (n=155) tillfrågades om bedömningar av modellens inverkan på konst- och kulturhobbyverksamheten i kommunen. Tre av fyra (76 %) ansåg att det i och med Finlandsmodellen för hobbyverksamhet finns mångsidigare innehåll än tidigare i de konst- och kulturhobbyer som kommunen erbjuder. Nästan lika många (72 %) upplevde att modellen har involverat fler barn och unga än tidigare i hobbyverksamheten. En klar majoritet (65 %) av kommunerna bedömde att man i hobbyverksamheten fått med barn och unga som tidigare saknat hobby. I hälften av kommunerna som svarade har nya anordnare av konst- och kulturhobbyer deltagit i genomförandet av hobbyverksamheten. (Figur 6.9.2.)

På alla punkter kom det också många vet inte-svar. I kommunerna organiseras Finlandsmodellen för hobbyverksamhet på olika sätt och av kommunens olika organ. Således deltar de personer som ansvarar för kulturverksamheten inte nödvändigtvis i genomförandet av modellen eller är medvetna om hur modellen fungerar i kommunen. Informationsflödet mellan till exempel kommunens olika verksamhetsområden har i tidigare utredningar konstaterats vara problematisk (t.ex. Ruusuvirta m.fl. 2020, s. 67).

Figur 6.9.2. De kulturansvarigas bedömningar av hur Finlands modell för hobbyverksamhet påverkar konst- och kulturhobbyverksamheten i kommunen, % (n=155).

Källa: Enkät till kulturansvariga i kommunerna i Fastlandsfinland.

Hälften av kommunerna svarade att de upplevt problem i genomförandet av Finlandsmodellen för hobbyverksamhet i fråga om konst- och kulturverksamhet. Urbana kommuner (60 %) svarade att de upplevt problem något oftare än tätortskommuner (49 %) och landsbygdskommuner (47 %).

I en öppen fråga tillfrågades kommunerna närmare om vilka problem de har upplevt. Sammanlagt 80 kommuner berättade närmare om problemen. I de klart flesta kommunerna (50/80) nämndes bristen på handledare och svårigheten att få yrkeskunniga handledare eller aktörer att producera verksamheten som ett problem. Det är särskilt svårt att få handledare för verksamhet som sker under skoldagen eller genast efter skolans slut. Några kommuner nämnde att ersättningarna är för små i förhållande till den yrkesmässiga arbetsmängden, vilket gör det svårt att få intresserade arbetstagare. I Finlandsmodellen för hobbyverksamhet erbjuds verksamheten gratis för deltagarna, varvid en aktör som eventuellt ordnar motsvarande avgiftsbelagd verksamhet i kommunen inte nödvändigtvis är villig att ordna hobbyverksamhet inom ramen för Finlandsmodellen.

Små konst- och kulturaktörer kan inte alltid svara på kommunernas behov av professionell och kontinuerlig verksamhet. I några kommuners svar upplevdes det som utmanande att trygga en liten aktörs kvalitet och kontinuitet. För små aktörer kan redan upphandlingsförfarandet för tjänsterna vara en orimligt tung process och problem kan uppstå även i mycket små frågor, såsom faktureringspraxis.

I ganska många kommuner (30/80) konstaterades det också vara ett problem att barn och unga är mindre intresserade av utbudet och att det finns andra saker som försvårar deltagandet. I vissa fall upplevdes det som utmanande att nå barnen och ungdomarna, väcka intresse och motivera dem att delta. Skolelevernas engagemang i avgiftsfri verksamhet kan vara litet. I synnerhet på kurser som erbjuds högstadieelever har deltagarantalet enligt svaren kunnat bli litet. Coronatiden har för sin del minskat deltagandet och i överlag möjligheterna att ordna verksamhet. Barns och ungas deltagande i hobbyverksamheten kan också försvåras av frågor om tidtabeller och transporter. Det kan till exepel vara svårt att under skoldagarna hitta en tid som passar så många som möjligt. Flera respondenter nämnde olika problem med skolskjutsarna och deras tidtabeller som förhindrar barn och unga från att delta i hobbyverksamheten.

Hur utnyttjar kommunerna digitala verksamhetsmodeller vid ordnandet av kulturtjänster?

Som en del av digitaliseringen av samhället har man även i kommunernas verksamhet tillägnat sig olika digitala verksamhetsmodeller. Under de senaste åren har coronapandemin i många organisationer ökat utnyttjandet av digitala verksamhetsmodeller. Till exempel distansarbete och deltagande på distans i olika tillställningar och evenemang har ökat och blivit en naturlig del av verksamheten inom många branscher. (T.ex. Sutela & Pärnänen, 2021.)

Kommunerna tillfrågades i utvärderingen av basservicen hurdana digitala tjänster och verksamhetsformer som genomfördes i kommunens kulturverksamhet 2021. Dessut-

om tillfrågades de ansvariga för kommunernas kulturverksamhet om sina synpunkter på digitala verksamhetsformer och hindren för att utnyttja dem.

År 2021 hade drygt två tredjedelar (69 %) av de kommuner som svarade på enkäten genomfört olika direkta konst- och kulturevenemang på webben. Sådana tillställningar är till exempel direkta evenemang som producerats helt på nätet eller en direktuppspelning av fysiska händelser, dvs. streaming på nätet i realtid. Nästan alla urbana kommuner (96 %) som besvarade enkäten hade ordnat direktsända konst- och kulturevenemang på nätet, motsvarande siffra för tätortskommuner är två av tre (76 %) och för tätortskommuner över hälften (58 %). (Tabell 6.10.1.)

Tabell 6.10.1. Direkt utfört innehåll och undervisning samt distribution av inspelningar och innehåll med konst- och kulturinnehåll på webben.

	Ja		Nej		Vet inte		Totalt	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Direkt verksamhet och undervisning på webben								
Direkta konst- och kulturevenemang på webben	152	69	59	27	8	4	219	100
Direkt arbete och undervisning på webben	119	55	54	25	7	20	218	100
Distribution av inspelningar och innehåll med konst- och kulturinnehåll på webben								
Videoinspelningar	166	77	38	18	13	6	217	100
Audioinspelningar	32	16	145	70	29	14	206	100
Utställningar	75	35	113	53	24	11	212	100
Undervisningsmaterial	85	40	71	34	55	26	211	100
Andra nätinspelningar (t.ex. öppnande av material på nätet)	67	32	89	42	55	26	211	100
Självständig verksamhet och handledningar i detta som mobiltjänster	85	39	113	52	18	8	216	100

Källa: Enkät till kulturansvariga i kommunerna i Fastlandsfinland.

Något över hälften av kommunerna (55 %) hade genomfört direkt verksamhet och undervisning på webben. Direkt verksamhet eller undervisning kan till exempel omfatta medborgar- och arbetarinstitututbud i realtid på webben, museiguidningar eller verkstäder, handledda stunder inom den grundläggande konstundervisningen eller konstfostran på webben. Verksamhet och undervisning i direktsänd form hade ordnats klart oftare i urbana kommuner (87 %) än i tätortskommuner (52 %) eller landsbygdskommuner (44 %). En femtedel av alla kommunala respondenter kunde inte säga om den egna kommunen har ordnat direkt verksamhet eller undervisning på nätet. (Tabell 6.10.1.) I många kommuner ordnas till exempel medborgar- eller arbetarinstitut eller grundläggande konstundervisning utanför den egentliga kulturverksamheten

eller motsvarande och enligt svaren är det ofta svårt att få information utanför den egna verksamhetsenheten.

Två av tre kommuner som besvarade enkäten delade ut videoinspelningar med konst- och kulturinnehåll på webben. Knappt hälften (40 %) av kommunerna hade genomfört undervisningsmaterialpaket på nätet. I en tredjedel av kommunerna fanns det till exempel webbutställningar eller andra inspelningar på nätet. Mest sällan delade kommunerna ut audioupptagningar på nätet. 16 procent av kommunerna hade delat sådana. I klart mindre än hälften av kommunerna (39 %) fanns det olika tjänster eller guidningar som genomfördes i form av mobiltjänster, där besökaren besöker lokalen eller platsen självständigt och får mer information om ämnet via tjänsten. (Tabell 6.10.1.) Denna typ av tjänster gällde oftast mer information om museiutställningar samt olika promenadrutter runt kommunens kultursevärdheter och/eller lokala historiska objekt.

I två av tre kommuner (67 %) som svarade på enkäten har coronapandemin påskyndat utvecklingen av digitala kulturtjänster. Nästan alla stadskommuner (95 %) var helt eller delvis av samma åsikt om att coronapandemin har påskyndat utvecklingen av digitala tjänster; något färre tätortskommuner (73 %) och landsbygdskommuner (56 %) upplevde saken likadant. (Figur 6.10.1.)

Figur 6.10.1. Coronapandemin påskyndade utvecklingen av digitala kulturtjänster i vår kommun.

Källa: Enkät till kulturansvariga i kommunerna i Fastlandsfinland.

Största delen av de kommuner som svarade (82 %) är helt eller delvis av samma åsikt om att digitaliseringen av kulturtjänsterna öppnar nya möjligheter att tillhandahålla kulturtjänster. En klar majoritet (77 %) upplever att man via digitala tjänster når nya kommuninvånare eller andra kundgrupper inom kulturverksamheten. Den omfattande digitaliseringen av kulturtjänsterna upplevdes inte göra kommuninvånarnas deltagande ojämlikt: 29 procent av alla respondenter var av samma åsikt som påståendet. Drygt hälften av kommunerna (58 %) var åtminstone ganska eniga om att det lönar sig att erbjuda fler digitala kulturtjänster än i nuläget. Få av de kom-

munala respondenterna (23 %) upplevde dock digitala kulturtjänster som lika viktiga som kulturtjänster på plats. (Figur 6.10.2.) I de öppna svaren betonades vikten av ett äkta möte och delandet av upplevelser i kulturtjänsternas kärna samt mötet och interaktionen mellan publiken och presentatörerna. Av de öppna svaren framgår också att kommuninvånarnas intresse för digitala tjänster har minskat i takt med att corona-pandemin har fortsatt.

Figur 6.10.2. Kommunrespondenternas åsikter om digitala kulturtjänster (n=218).

Källa: Enkät till kulturansvariga i kommunerna i Fastlandsfinland.

Kommunerna tillfrågades om centrala hinder för att utnyttja digital teknologi i kommunens kulturverksamhet. Respondenterna ombads välja de hinder som de ser som centrala från en färdig lista. Dessutom var det möjligt att berätta om annat som hindrade verksamheten.

De viktigaste hindren för att utnyttja digital teknologi i kommunernas kulturverksamhet var bristen på personalresurser, som upplevdes som ett hinder för 88 procent av respondenterna, tidsbrist (67 %) samt brist på kompetens eller färdigheter (61 %). Det fanns skillnader mellan kommuntyperna i hur starkt olika hinder för utnyttjandet av digital teknik lyftes fram. Brist på personalresurser och tidsbrist var vanligt förekommande i alla slags kommuner, men oftast lyftes de fram i tätortskommuner och landsbygdskommuner. Däremot fanns det ingen stor skillnad mellan kommuntyperna i hur stor andel av de kommuner som svarade som upplevde bristen på kompetens och färdigheter (ca 61 %) eller bristen på ekonomiska resurser (ca 50 %) som hinder för att utnyttja digital teknik. Brister i systemen eller anordningarna förekom något oftare än övrigt i tätortskommuner eller i landsbygdskommuner, medan hinder i anslutning till upphovsrättsfrågor förekom betydligt oftare i urbana kommuner. I landsbygdskommuner förekom det något oftare än i andra kommuner brist på samarbetspartner. (Tabell 6.10.2)

Sammanlagt nio kommuner nämnde andra än färdigt listade hinder för att utnyttja digitaliseringen. Andra hinder som nämndes var bristen på innehållsproducenter, bristen på digital lämplighet för alla konstformer samt bristen på samarbete mellan kommunens olika förvaltningsområden. Utvecklingen av digitala verksamhetsmodeller kan också hindras av behovet av biljettintäkter från evenemang samt av att målgruppen för tjänsterna (t.ex. äldre) inte har kunskaper om digitala verktyg.

Tabell 6.10.2. Hinder för att utnyttja digital teknologi i kommunens kulturverksamhet.

	Urbana kommuner (n=44)		Tätorts-kommuner (n=49)		Landsbygd-skommuner (n=125)		Totalt (n=218)	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Knappa personalresurser	35	80	43	88	114	91	192	88
Tidsbrist	25	57	32	65	90	72	147	67
Brist på kompetens eller färdigheter i användningen av digital teknologi	27	61	29	59	77	62	133	61
Brist på ekonomiska resurser	23	52	25	51	60	48	108	50
Brister i systemen eller anordningarna	16	36	21	43	57	46	94	43
Upphovsrättsfrågor	22	50	15	31	38	30	75	34
Brist på samarbetspartner	3	7	5	10	23	18	31	14
Allmän ovilja att använda digital teknik	5	11	2	4	12	10	19	9

Källa: Enkät till kulturansvariga i kommunerna i Fastlandsfinland.

Av de öppna svaren framgår att kunskaperna om utnyttjandet av digitala funktioner och förståelsen för de digitala tjänsternas möjligheter utvecklas i kommunerna. Utgångspunkterna för utvecklingen av digitala tjänster varierar också mycket. I en del kommuner satsar man på att utveckla digitala funktioner till exempel via projektverksamhet, men i alla kommuner beaktas produktionen av digitala tjänster inte alls i verksamhetens resurstilldelning. Även om coronatiden har påskyndat utvecklingen av digitala tjänster, har verksamheten till många delar snarare varit att klara av coronatiden än systematiskt utvecklingsarbete.

En tredjedel (33 %) av kommunerna som svarade på enkäten har hört invånarnas önskemål och åsikter om utvecklingen av digitala kulturtjänster. Av de urbana kommunerna har hälften (50 %) hört invånarna, av tätortskommunerna har 39 procent och av landsbygdskommunerna har en fjärdedel (26 %) hört invånarna. Nästan en femtedel (19 %) av alla respondenter kunde inte säga om invånarnas önskemål och åsikter har hörts i utvecklingen av digitala kulturtjänster.

Utvärderingsgruppen

Specialforskare Minna Ruusuvirta, Kulturpolitikens forskningscentral Cupore, telefon +358 50 326 8014, minna.ruusuvirta@cupore.fi

Forskare Vappu Renko, Kulturpolitikens forskningscentral Cupore, telefon +358 50 566 0360, vappu.renko@cupore.fi

Kulturråd Kirsi Kaunisharju, undervisnings- och kulturministeriet, kirsi.kaunisharju@gov.fi

Kulturråd Esa Pirnes, undervisnings- och kulturministeriet, esa.pirnes@gov.fi

Informationskällor

RP 195/2018. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om kommunernas kulturverksamhet.

Ruusuvirta, M. & Renko, V. (2022). Kuntien kulttuuritoiminnan tietoperustan kehittäminen: Kultti-hankkeen esiselvitys. Det kulturpolitiska forskningscentret Cupore: Cupores arbetspapper 17. https://www.cupore.fi/images/tiedostot/tyopaperit/cuporen_tyopapereita_17_kultti_esiselvitys.pdf

Ruusuvirta, M., Renko, V. & Luonila, M. (2020). Kuntien kulttuuritoiminnan nykytila ja kehittämistarpeet. Det kulturpolitiska forskningscentret Cupore: Cuporen arbetspapper 12. https://www.cupore.fi/images/tiedostot/tyopaperit/kuntien_kulttuuritoiminnan_nykytila_ja_kehittamistarpeet.pdf

Finlands officiella statistik (FOS): Den kommunala ekonomin [webbpublikation]. ISSN=2343-4147. Helsingfors: Statistikcentralen [hämtat: 29.4.2022]. Åtkomstsätt: http://www.stat.fi/til/kta/

Finlands officiella statistik (FOS): Befolkningsstruktur [webbpublikation]. ISSN=1797-5379. Helsingfors: Statistikcentralen [hämtat: 27.4.2022]. Åtkomstsätt: http://www.stat.fi/til/vaerak/tau.html

Sutela. H. & Pärnänen, A. (2021). Koronakriisin vaikutus palkansaajien työoloihin. Arbetspapper 1/2021. Helsingfors: Statistikcentralen.

Institutet för hälsa och välfärd (2021). TEAviisari för kultur. Åtkomstsätt: https://teaviisari.fi/teaviisari/content/file/367/Kulttuurin_perustaulukot_2021

Finansministeriet (2022). Ekonomisk översikt. Våren 2022. Ekonomiska utsikter Finansministeriets publikationer 2022:31. Helsingfors: Finansministeriet.

Figurer och tabeller

Figurer

Figur 6.6.1. Betydelsen av att få information om kostnader och intäkter för kulturevenemang.

Figur 6.6.2. Enkel tillgång till kostnads- och intäktsinformation om kulturevenemang.

Figur 6.9.1. Kulturevenemang som ordnats i kommunerna enligt evenemangstyp 2021 (n=217).

Figur 6.9.2. De kulturansvarigas bedömningar av hur Finlands modell för hobbyverksamhet påverkar konst- och kulturhobbyverksamheten i kommunen,% (n=155).

Figur 6.10.1. Coronapandemin påskyndade utvecklingen av digitala kulturtjänster i vår kommun.

Figur 6.10.2. Kommunrespondenternas åsikter om digitala kulturtjänster (n=218).

Tabeller

Tabell 6.3.1. Fördelningen av kommunerna som svarat enligt kommuntyp.

Tabell 6.3.2. Fördelningen av de svarande kommunerna enligt RFV-område.

Tabell 6.3.3. Coronapandemins inverkan på genomförandet av kommunernas kulturverksamhet 2021.

Tabell 6.4.1. Ett utsett förvaltningsområde koordinerar kulturverksamhet som främjar hälsa och välfärd som helhet 2021.

Tabell 6.4.2. En utsedd person ansvarar för kulturverksamhet som främjar välfärd och hälsa 2021.

Tabell 6.4.3. I budgeten för 2021 har särskilda resurser fastställts för att beakta kulturverksamheten för barn och unga.

Tabell 6.4.4. I budgeten för 2021 har särskilda resurser fastställts för att beakta kulturverksamheten för personer i arbetsför ålder.

Tabell 6.4.5. I budgeten för 2021 har särskilda resurser fastställts för att beakta kulturverksamheten för äldre.

Tabell 6.4.6. I budgeten för 2021 har särskilda resurser fastställts för att beakta konst- och kulturverksamhet som främjar välfärd och hälsa samt delaktighet.

Tabell 6.4.7. I budgeten för 2021 har särskilda resurser fastställts för att beakta kulturverksamheten för minoriteter och specialgrupper.

Tabell 6.6.1. Nettokostnaderna för allmän kulturverksamhet i kommunerna i Fastlandsfinland 2018 och 2020.

Tabell 6.6.2. Genomsnittliga kostnader per invånare för kulturverksamhet 2020.

Tabell 6.6.3. Följer man i er kommun för närvarande separat upp kostnaderna, intäkterna och understöden för kulturevenemang som ingår i kommunens bokslut?

Tabell 6.7.1. Årsverken inom den allmänna kulturverksamheten i kommuner av olika kommuntyp 2020.

Tabell 6.8.1. Vilken utbildning har den person som ansvarar för kulturverksamheten i kommunen.

Tabell 6.8.2. Utnyttjande av experttjänster i kommunernas kulturverksamhet.

Tabell 6.9.1. Uppskattning av antalet kulturevenemang som ordnats i olika kommuntyper 2021.

Tabell 6.9.2. Konst- och kulturutbudet vid kulturevenemang som ordnats i kommunen 2021. Kommuner som ordnat sådana evenemang i sitt utbud.

Tabell 6.9.3. Beaktande av olika befolkningsgrupper i ordnandet av kulturevenemang. Kommuner där nämnda grupp har beaktats.

Tabell 6.9.4. Deltar er kommun i Finlands modell för hobbyverksamhet?

Tabell 6.9.5. Finns det konst- och kulturinnehåll i Finlands modell för hobbyverksamhets hobbytimmar som ordnas av kommunen?

Tabell 6.10.1. Direkt utfört innehåll och undervisning samt distribution av inspelningar och innehåll med konst- och kulturinnehåll på webben.

Tabell 6.10.2. Hinder för att utnyttja digital teknologi i kommunens kulturverksamhet.

Avgifts- och turordningspolicyns inverkan på jämlik och jämställd tillgång till idrottsanläggningar

Riksomfattande utvärdering

Innehåll – Avgifts- och turordningspolicyns inverkan på jämlik och jämställd tillgång till idrottsanläggningar

Riksomfattande utvärdering

Slutsatser och åtgärdsförslag 198
Utformning av utvärderingen 199
Inledning 200
Verksamhetsmiljö 204
Sammanfattning 206
Hur beslutar kommunen om idrottsanläggningarnas turordningar? 207
Vilka är målen och prioriteringarna i turordningspolicyn? 208
Följer kommunen upp hur målen och prioriteringarna i turordningspolicyn uppnås? 209
Strävar man efter att genom avgiftspolicyn för idrottsanläggningar påverka kommuninvånarnas idrottsbeteende? 211
Hur främjar kommunen användargruppernas idrott och motion med hjälp av avgiftspolicyn? 213
Kommer det att ske ändringar i turordnings- och avgiftspolicyn? 214
Utvärderingsgruppen 216
Informationskällor 216
Figurer och tabeller 218

Slutsatser och åtgärdsförslag

Slutsatser

1. Officiellt antagna principer för fördelning av användningsturerna på idrottsanläggningarna var uppgjorda i cirka två tredjedelar av kommunerna. Situationen har förbättrats betydligt i hela Finland i enlighet med regionförvaltningsverkens rekommendationer.
2. Målen för turordningspolicyn för idrottsanläggningar baserade sig oftast på kommun- eller välfärdsstrategin. Något över en tredjedel av kommunerna hade en officiellt godkänd utvecklingsstrategi för idrottsväsendet.
3. Knappt hälften av kommunerna följde upp hur målen och prioriteringarna i turordningspolicyn för idrottsanläggningar uppnåddes. De största problemen vid fördelningen av användningsturer var det ringa antalet användningsturer i förhållande till efterfrågan och den stora efterfrågan på kvällsturer på vardagar.
4. Vid beslut om avgifts- och betalningspolicyn för idrottsanläggningarna poängterades främjandet av idrott och motion bland barn och unga. De idrottsanläggningar som barn och unga använder var gratis i 67 procent av kommunerna och avgiftsfriheten har blivit betydligt vanligare sedan 2010. Boll- och friidrottsplaner var de vanligaste avgiftsfria idrottsanläggningarna för barn och unga.
5. En femtedel av kommunerna meddelade att det kommer att ske ändringar i turordningspolicyn för idrottsanläggningarna i framtiden. Bruksavgifterna bedömdes oftast förbli oförändrade för barn och unga samt för grupper inom tillämpad idrott.

Åtgärdsförslag

1. Främjandet av motion och idrott i kommunen ska basera sig på en officiellt godkänd strategisk plan, vars mål idrottsanläggningarnas turordnings- och avgiftspolicy grundar sig på.
2. Kommunerna ska i den officiellt godkända avgiftspolicyn för idrottsanläggningar på ett jämlikt sätt beakta olika användargruppers behov. Barn och unga samt socioekonomiska aspekter måste beaktas särskilt.
3. Kommunerna ska följa upp hur målen och prioriteringarna i idrottsanläggningarnas turordnings- och avgiftspolicy uppnås. Beslutsfattandet ska grunda sig på uppföljningsuppgifter och en förhandsbedömning av konsekvenserna.

Utformning av utvärderingen

Utformning av utvärderingen endast i den riksomfattande delen

Utvärderingskriterier	Utvärderingsfrågor	Utvärderingsindikatorer	Servicemål
Hur påverkar kommunens turordningspolicy för idrottsanläggningar idrott och motion som hobby?	Hur beslutar kommunen om användningsturer vid idrottsanläggningarna?	Officiellt beslut om principerna och fördelning av användningsturer	Kommunen har en officiellt godkänd turordningspolicy för idrottsanläggningar
	Vilka är målen och prioriteringarna i turordningspolicyn?	Fastställda mål och prioriteringar	Målen och prioriteringarna i turordningspolicyn för kommunens idrottsanläggningar förverkligas
	Följer kommunen upp hur målen och prioriteringarna i turordningspolicyn uppnås?	Uppföljningssystemet är etablerat	Genomförandet av turordningspolicyn följs upp
Hur påverkar kommunens avgiftspolicyn för idrottsanläggningar idrott och motion som hobby?	Strävar man efter att genom avgiftspolicyn för idrottsanläggningar påverka kommuninvånarnas idrottsbeteende?	Avgiftspolicyn för kommunala idrottsanläggningar är officiellt fastställd	Kommunen har en officiellt godkänd avgiftspolicy för idrottsanläggningar
	Hur främjar kommunen användargruppernas idrott och motion med hjälp av avgiftspolicyn?	Prioriteringar för olika användargrupper i avgiftspolicyn	Målen och prioriteringarna i avgiftspolicyn för kommunens idrottsanläggningar förverkligas
Ändringar i kommunernas turordnings- och avgiftspolicy	Kommer det att ske ändringar i turordnings- och avgiftspolicyn?	Beaktande av ändringar i turordnings- och avgiftspolicyn	Konsekvenserna av ändringarna har beaktats i turordnings- och avgiftspolicyn

Inledning

Avgifts- och turordningspolicyn som utvärderingsobjekt

Utvärderingsobjektet inom idrottsväsendet i utvärderingen av basservicen 2021 var inverkan av avgifts- och turordningspolicyn för kommunala idrottsanläggningar på jämlik och jämställd tillgång till idrottsanläggningar. Turordningspolicyns inverkan på en jämlik och jämställd tillgång till idrottsanläggningar utvärderades senast i utvärderingen av basservicen 2010 och 2015. Utvärderingstemat åren 2005, 2006 och 2007 var avgiftspolicyn gällande idrott och motion för barn, vuxna och specialgrupper på kommunala idrottsanläggningar.

Med turordningspolicy avses skriftliga principer för fördelning av användningsturer vid idrottsanläggningar eller fördelningsprinciper enligt långvarig etablerad praxis, vilka godkänts officiellt i kommunen. Med turordningspolicy avses dessutom beslutsprocessen för fastställande av fördelningsprinciperna i fråga samt uppföljningen av hur de fastställda prioriteringarna och målen uppnås. Med avgiftspolicy avses i denna utvärdering grunderna för fastställande, prioriteringar och storleken för de bruksavgifter som kommunen tar ut för användningsturer vid idrottsanläggningarna. Med tillgången till idrottsanläggningar avses olika användargruppers möjlighet att använda idrottsanläggningar.

Servicemålen för avgiftspolicyn eller fördelningen av användningsturer har inte fastställts på riksnivå. Servicemålen har bildats utifrån utvärderingsgruppens expertis och rekommendationer och nationella riktlinjer i anslutning till ämnet.

Myndigheternas skyldighet att främja jämställdhet och likabehandling

Varje finländare har lika och jämlik rätt till idrott och motion enligt Finlands grundlag, författningar på lägre nivå och internationella fördrag som är förpliktande för Finland. I vårt land ska det allmänna ska främja människors hälsa och välfärd samt möjligheterna att utveckla sig själv (Finlands grundlag 731/1999). Myndigheterna är också skyldiga att främja likabehandling och jämställdhet. I vårt land strävar man efter att trygga likabehandling och jämställdhet genom flera olika författningar och internationella fördrag. Finland har till exempel ratificerat FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning 2016. I konventionen ingår bland annat tanken om att likabehandlings- och jämställdhetsteman ska genomsyra all verksamhet. (Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (27/2016).) Jämställdheten mellan könen har också varit ett centralt innehåll i Europeiska unionens idrottspolitik utifrån de allmänna målen för EU-politiken (Lehtonen, K. et al. 2022).

Lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986, 4 §) förpliktar myndigheterna att i all sin verksamhet främja jämställdheten mellan kvinnor och män på ett målinriktat och planmässigt sätt. Myndigheterna ska skapa och befästa sådana förvaltnings- och tillvägagångssätt som säkrar främjandet av jämställdheten mellan kvinnor och män vid beredningen av ärenden och i beslutsfattandet. Främjandet av jämställdheten mellan kvinnor och män skall beaktas på det sätt som avses i lagen i fråga

om tillgången på och utbudet av tjänster. Enligt diskrimineringslagen (1325/2014, 5 §) ska myndigheterna dessutom bedöma hur likabehandling uppnås i deras verksamhet och vidta åtgärder som behövs för att främja likabehandling.

Enligt idrottslagen (390/2015, 5 §) ska kommunen skapa allmänna förutsättningar för idrott på lokal nivå. Kommunen ska skapa förutsättningar för kommuninvånarnas idrottsutövning genom att ordna idrottstjänster samt motion som främjar hälsa och välbefinnande med tanke på olika målgrupper. Syftet med idrottslagen är bland annat att främja olika befolkningsgruppers möjlighet att röra på sig och utöva motion och idrott samt att minska ojämlikhet inom motion och idrott. Utgångspunkten för uppnåendet av målet är bland annat jämställdhet och likabehandling.

En förhandsbedömning av beslutens konsekvenser förutsätts i flera författningar. Bedömningen av konsekvenserna för människan (MBK) är en del av förhandsbedömningen av konsekvenserna (FBK) (Institutet för hälsa och välfärd 2022 b). Till exempel jämställdhetslagen (609/1986) förpliktar till att på förhand bedöma beslutens könskonsekvenser (Institutet för hälsa och välfärd 2022 a). Även i diskrimineringslagen (1325/2014) förutsätts att myndigheterna bedömer likabehandlingen i sin egen verksamhet. Att förstå människornas mångfald och beakta olika behov redan i tjänsternas och verksamhetens planeringsskede ökar deras genomslagskraft. (Finlex 2022.) Utvärderingen är alltså ett viktigt verktyg för att främja likabehandling och jämställdhet (Institutet för hälsa och välfärd 2022 b).

Främjande av jämställdhet och likabehandling inom idrott och motion

Ojämlikhet inom idrott och motion är ett omfattande fenomen som berör en betydande grupp människor. Strukturella arrangemang som leder till ojämlik behandling kallas institutionell diskriminering. Studier visar att mångfalden i samhället ännu inte beaktas tillräckligt inom idrott och motion. Ojämlikhet har också konstaterats ha ett starkt samband med lite motion. (Kauravaara, K. & Rönkkö, E. 2020.)

Inom idrott och motion förekommer ojämlikhet i flera olika sammanhang. Till exempel har vårdnadshavarnas svaga socioekonomiska ställning enligt undersökningar ett samband med att barn motionerar lite. Också det att hobbyavgifterna höjts under 2000-talets första decennier har påverkat barns och ungas möjligheter att delta i idrotts- och motionsinriktad hobbyverksamhet. Den socioekonomiska situationen påverkar också den vuxna befolkningens idrotts- och motionshobbyer. Flera studier visar dessutom att till exempel den etniska jämlikheten mellan idrott och motion inte har förverkligats. Idrott och motion är också förknippade med bland annat diskriminering på grund av funktionsnedsättning, sexuell läggning eller utseende. Strukturella faktorer i samhället och människors funktionsförmåga kan alltså sätta gränser för idrotts- och motionsaktiviteten. Den regionala ojämlikheten i fråga om de idrotts- och motionstjänster som överlag erbjuds påverkar befolkningens möjligheter att röra på sig. Studier visar att det inom den regionala jämlikheten inom idrottsanläggningstjänsterna har funnits att förbättra under hela 2000-talet. (Itkonen, H. 2020.)

Enligt statsrådets redogörelse om idrottspolitiken (2018) är motion förknippad med polariserande fenomen som ökar ojämlikheten mellan människor. Motions- och idrotts-

tjänsterna och -förutsättningarna ska i samhället genomföras så att de främjar delaktighet samt jämlikhet och likabehandling. I redogörelsen konstateras att den offentliga förvaltningen konsekvent ska främja jämställdhet och likabehandling i all motions- och idrottsverksamhet och i den offentliga förvaltningens understödspolitik. Var och en ska ha möjlighet att motionera och idrotta oberoende av funktionsförmåga, social bakgrund eller förmögenhet. Tillgängliga motions- och idrottstjänster och -förhållanden och tillgången till dem är en viktig aspekt i främjandet av jämställdhet och likabehandling.

Främjandet av jämställdheten har varit ett av de centrala målen för den finländska idrottspolitiken sedan början av 1990-talet. I dagens värld kan jämställdheten mellan könen dock inte definieras på ett begreppsmässigt lika tydligt avgränsat sätt som tidigare. Numera överlappar bland annat likabehandling och mänskliga rättigheter främjandet av jämställdhet mellan könen. (Lehtonen, K. & Hakamäki, M. 2022.)

Jämställdhetsombudsmannen har tagit ställning till olika praxis inom motions- och idrottskulturen. Budskapet i ställningstagandena är att flickors och kvinnors samt pojkars och mäns idrotts- och motionshobbyer ska stödjas jämlikt. Alla ska de facto ha lika möjligheter att utöva idrott och motion. Enligt jämställdhetsombudsmannen ska faktiskt jämlika hobbymöjligheter beaktas i allt beslutsfattande som gäller idrotts- och motionsverksamhet. (Itkonen, H. 2020.)

Jämställdhet och likabehandling i avgifts- och turordningspolicyn för idrottsanläggningar

I regionförvaltningsverkens utvärdering av basservicen 2015 framkom det att 58 procent av kommunerna som svarade på enkäten hade upprättat officiellt godkända principer för fördelning av användningsturer vid idrottsanläggningar. År 2010 var motsvarande andel av kommunerna 39 procent. De viktigaste målen vid fördelningen av användningsturerna under de båda åren var att understöda barns och ungas motion och förverkligandet av jämlikhet och likställdhet. Barn och unga stod i centrum för avgiftspolicyn även 2005, 2006 och 2007. År 2015 följde 40 procent av kommunerna som svarade upp hur målen och prioriteringarna i turordningspolicyn uppnåddes.

Som åtgärdsförslag för utvärderingen av basservicen 2010 och 2015 föreslogs att kommunerna borde ha officiellt godkända principer för fördelning av användningsturer vid idrottsanläggningar. Principerna ska stöda sig på de strategiska mål som styr främjandet av motion och idrott i kommunen och de ska gälla alla kommunala idrottsanläggningar. Dessutom föreslogs att kommunerna i sin avgiftspolicy för idrottsanläggningar ska beakta olika användargrupper och särskilt de ökade kostnaderna för motion och idrott för barn och unga. Kommunerna bör dessutom följa upp hur målen och prioriteringarna i avgifts- och turordningspolicyn förverkligas.

Datainsamlingen Främjande av motion i kommunerna - TEA 2020 visade att det finns utrymme för förbättringar i beaktandet av jämställdheten mellan könen i främjandet av motion och idrott i kommunerna. Datainsamlingen visade dock att höjningen av avgifterna för träningsturer för barn, unga och vuxna har stannat av jämfört med tidigare år. Avgiftspolicyn för olika idrottsanläggningar inom kommunerna varierar

visserligen. (Institutet för hälsa och välfärd 2020.) Utvärderingarna av basservicen 2005, 2006 och 2007 visade att det också fanns skillnader i bruksavgifterna mellan kommunerna. Det kunde hända att man var tvungen att betala ett annat pris för en idrottsanläggningstjänst på samma nivå beroende på boendekommun. Av de kommuner som deltog i datainsamlingen TEA 2020 hade 73 procent officiellt godkända principer för fördelning av motions- och idrottsturer (Institutet för hälsa och välfärd 2020). Förutom bruksavgifterna är även tillgången till användningsturer och fördelningen av dem mellan olika användargrupper en faktor som stöder eller begränsar idrotts- och motionsbeteendet.

I regionförvaltningsverkens utvärdering av basservicen 2022 utvärderade man hur användningsturerna och avgiftspolicyn påverkar en jämlik och jämställd tillgång till idrottsanläggningar genom att i oktober 2021 skicka en webbenkät till de tjänsteinnehavare som ansvarar för idrottsväsendet i alla kommuner i Finland. Resultaten som presenteras i rapporten grundar sig på svaren från de kommuner som svarat på enkäten. I verksamhetsområdena för sex regionförvaltningsverk besvarades enkäten av 258 kommuner, det vill säga svarsprocenten var 83 procent av alla kommuner i Finland.

Utsikter inom den närmaste framtiden

Enligt socialbarometern 2019 är befolkningens välfärd i Finland som helhet i huvudsak god. Enligt EU:s landsbedömning (2019) är dödlighet som kunde ha förebyggts med folkhälsoåtgärder, dock något vanligare i Finland än i EU i genomsnitt. Det är skäl att även i fortsättningen fästa uppmärksamhet vid skillnaderna i hälsa och välfärd mellan olika befolkningsgrupper, eftersom det i Finland råder ojämlikhet gällande både kön och socioekonomisk ställning i fråga om den förväntade livslängden. Skillnaden mellan könen i fråga om den förväntade livslängden har minskat, men den är fortfarande stor och överskrider genomsnittet i EU. Trots den i huvudsak goda helhetssituationen bör man observera att befolkningens välfärd i Finland enligt socialbarometern 2015 har börjat sjunka efter 2013 i ett år. Välfärden påverkas särskilt av arbetslöshet och hushållens utkomstproblem. (RP 241/2020.)

Under de senaste åren har det förts en livlig diskussion om hållbarhetsunderskottet i samhället. Debatten beror framför allt på att de stora åldersklasserna nått pensionsåldern och att nativiteten sjunkit. Som en lösning till detta har pensionsåldern höjts genom en reform som trädde i kraft i början av 2017. (Itkonen, H. 2020.) Hållbarhetsunderskottet utmanar idrotts- och motionsbranschen att säkerställa jämlik tillgång till tjänster samt att producera tjänsterna på ett mer ekonomiskt och effektivt sätt. (Nikander, J. et al. 2020.) Dessutom har man bedömt att yngre generationer inte kommer att uppnå samma levnadsstandard som tidigare generationer. Den minskade nativiteten orsakar å sin sida betydande regionala förändringar, som också påverkar kommunernas serviceutbud och medborgarverksamhet. Dessa samhälleliga utvecklingstrender och prognoser gäller oundvikligen även idrottssektorn. (Itkonen, H. 2020.)

Kommunerna genomlever för närvarande en stor förändringssituation. Social- och hälsovårdsreformen är en betydande förvaltningsreform. Målet med reformen är bland annat att förbättra tillgången till tjänster och tjänsternas tillgänglighet samt minska skillnaderna i välfärd och hälsa. Välfärdsområdena och kommunerna kommer i fort-

sättningen att samarbeta, där tyngdpunkten ligger på att främja välfärd och hälsa. Målet är att minska behovet av social- och hälsovårdstjänster. Kommunerna ansvarar i fortsättningen för bland annat idrotts- och motionstjänsterna. Samtidigt kan man se kommunernas ekonomiska och regionala differentieringsutveckling. Under de kommande åren kommer vi att se i vilken mån kommunerna kan allokera resurser till motion och idrott med beaktande av jämställdhet och likabehandling. (Lehtonen, K. et al. 2022.) Det är dock viktigt att idrotts- och motionstjänsterna så väl som möjligt motsvarar användarnas behov både vad gäller utbud och avgifter.

Andra identifierade samhälleliga utvecklingstrender, som även påverkar idrotts- och motionstjänsternas framtid, inom den närmaste framtiden och på lång sikt är åtminstone digitalisering, urbanisering, klimatförändringen och hållbar utveckling, polarisering och ökad ojämlikhet samt minskad fysisk aktivitet. Digitaliseringen och den tekniska utvecklingen erbjuder ständigt nya alternativ att röra på sig. Urbaniseringen leder till att idrotts- och motionstjänsterna koncentreras till stora bosättningscentra, varvid idrotts- och motionstjänsterna i glesbygden minskar. I och med klimatförändringen måste man i samhällsplaneringen främja lösningar som bidrar till en aktiv livsstil i enlighet med principerna för hållbar utveckling. Polariseringen ökar å sin sida behovet av att trygga tillgången till avgiftsfria idrotts- och motionstjänster även i framtiden. Minskningen av den fysiska aktiviteten utmanar över huvud taget idrottsbranschen att utveckla nya metoder för att främja en aktiv livsstil bland befolkningen. (Nikander, J. et al. 2020.)

Slutligen kan man också se att stadsaktivismen har vuxit till samhällets fjärde sektor, det vill säga en ny, lätt organiserad och verksamhetsorienterad del av medborgarsamhället utanför tredje sektorns organisationer. Aktivismen tar initiativ och skapar verksamhetsmodeller, vilket utmanar stadsförvaltningen att tillägna sig nya sätt att delta konstruktivt i medborgarnätverkens verksamhet. Aktivismen har vanligtvis ingen ledning, registrerade beslut eller exakt agenda. Delvis vill aktivisterna ha ett nära samarbete med förvaltningen, men i vissa fall strävar de efter att hålla avstånd. Förvaltningens verksamhetssätt kan till exempel vara att följa upp aktivismen, delta i diskussionsgrupper, främja aktivismens idéer, samordna funktioner och ge regionerna positiv särbehandling. Städerna stöder dock ofta inte aktivismen, eftersom stödet inte anses vara demokratiskt jämlikt för alla. (Mäenpää, P. & Faehnle, M. 2021.) Den ökade stadsaktivismen utmanar bland annat även idrotts- och motionstjänsterna att tillägna sig nya verksamhetsmodeller.

Verksamhetsmiljö

Kommunernas centrala uppgift är att främja motion och annan hälsofrämjande fysisk aktivitet på lokal nivå. Kommunerna stöder kommuninvånarnas fysiska aktivitet genom att bygga och upprätthålla idrottsanläggningar, stödja medborgarverksamhet samt ordna idrotts- och motionstjänster och hälsofrämjande motion för olika målgrupper. Kommunerna har alltså en viktig roll när det gäller att möjliggöra idrott och motion och aktivitet bland kommuninvånarna. Kommunerna äger och upprätthåller cirka 70 procent av idrottsanläggningarna. Varje år tillhandahåller kommunerna idrotts- och motionstjänster för cirka 800 miljoner euro. Kommunernas idrottsväsende sysselsätter cirka 5 000 personer. År 2020 fanns det nästan 39 000 idrottsanläggningar i Finland.

Enligt resultaten från utvärderingen av basservicen 2019 är de centrala idrottsanläggningarnas läge i förhållande till befolkningens läge bra och i synnerhet tillgången till näridrottsplatser har förbättrats. Det finns dock regionala skillnader i tillgängligheten. Förändringen i tillgängligheten är delvis kopplad till urbaniseringsprocessen och förändringen av befolkningens åldersstruktur, vilket har minskat befolkningsmängden i områden långt från centrumen och ökat invånarantalet i tillväxtcentrumen. Med tanke på idrottsanläggningarnas tillgänglighet är det viktigt att idrottsväsendet deltar i planeringen av markanvändningen och planläggningsprocessen. Kommunens idrottsväsende deltog i planeringen av markanvändningen och planläggningsprocessen i 49 procent av kommunerna 2019.

Med hjälp av planeringen av idrottsanläggningar kan kommunerna bygga idrottsanläggningar på lång sikt och med beaktande av kommuninvånarnas behov. Åtstramningen av den kommunala ekonomin ökar betydelsen av långsiktig planering i 39 procent av kommunerna som svarade 2019 hade man gällande planer för idrottsanläggningar (utvärdering av basservicen). Enligt den utredning om reparationsskulden för idrottsanläggningar som gjordes 2020 borde reparationsåtgärder vidtas för uppskattningsvis en tredjedel av idrottsanläggningarna. Enligt utredningen bedömde 65 procent av kommunerna att det strategiska utvecklingsarbetet för motionsförhållandena i kommunerna är ett synnerligen betydande eller mycket betydande problem i den egna kommunen när det gäller behovet att iståndsätta motionsförhållandena eller reparationsskulden.

Det finns fortfarande mycket att utveckla när det gäller tillgängligheten till kommunala idrottsanläggningar enligt resultaten av utvärderingen av basservicen. Jämlikhet och tillgängl ighet förverkligas inte på långt när i Finland och därför är rörelsehindrade och funktionshindrade personer i ojämlik ställning i förhållande till andra. Endast en femtedel av kommunerna hade utarbetat en tillgänglighetsplan för idrottsanläggningar. Variationerna i antalet planer mellan områdena var stora. Av de enskilda idrottsplatserna hade man fäst mest uppmärksamhet vid tillgängligheten i simhallarna. Simhallarna betjänar stora användargrupper och simhobbyn är en av de få motionsformer som lämpar sig för nästan alla.

Enligt undersökningen Tuloskortti: lasten ja nuorten liikunta uppfylldes minimirekommendationen för motion hos 29 procent av 3-åringarna, 49 procent av lågstadieeleverna och 18 procent av högstadieeleverna. Enligt enkätmaterialet som samlades in våren 2016 rör 32 procent av 9–15-åringarna på sig minst en timme per dag varje dag. Enligt uppgifter från Teaviisari 2021 utövade 27,9 procent av eleverna i årskurs 8 och 9 under fritiden högst en timme motion som ger andfåddhet.

Enligt en färsk undersökning som koordineras av UKK-institutet orsakar dagligt stillavarande i över åtta timmar under vaken tid årligen kostnader på cirka 1,5 miljarder euro för det finska samhället. Undersökningen är en fortsättning på rapporten som publicerades 2018, enligt vilken den ringa mängden rask och ansträngande motion på årsnivå orsakar kostnader på över 3 miljarder euro. Den största enskilda orsaken till kostnaderna för kroniska folksjukdomar är typ 2-diabetes. Den är kopplad till tre fjärdedelar av kostnaderna för stillavarandet och nästan hälften av kostnaderna för hälsovård på grund av brist på motion. Allt för lite motion och mycket stillavarande orsakar alltså årliga samhällskostnader på cirka 4,7 miljarder euro.

Sammanfattning

Principerna för fördelningen av användningsturerna vid idrottsanläggningar var uppgjorda i cirka två tredjedelar av kommunerna. Situationen har förbättrats betydligt sedan 2010 i enlighet med regionförvaltningsverkens rekommendationer. De officiellt godkända fördelningsprinciperna gällde alla idrottsanläggningar i 73 procent av kommunerna. År 2015 var motsvarande siffra 58 procent och år 2010 33 procent. Förändringen är betydande. Den nämnd som ansvarar för idrott och motion godkände principerna för fördelning av användningsturer i 62 procent av kommunerna. De vanligaste handlingarna där man fattade beslut om fördelningen av användningsturerna var förvaltningsstadgan eller en instruktion och nämndens beslut. 90 procent av kommunerna uppgav att de som ansökte om användningsturer kunde påverka fördelningsbesluten.

Det viktigaste idrottspolitiska målet och prioriteringen i turordningspolicyn var att främja motion bland barn och unga. Målen för turordningspolicyn baserade sig oftast på kommunstrategin. 46 procent av kommunerna följde upp hur målen och prioriteringarna i turordningspolicyn uppnåddes. De största problemen vid fördelningen av användningsturer var det ringa antalet användningsturer i förhållande till efterfrågan och den stora efterfrågan på kvällsturer på vardagar. Granskat per idrottsanläggning förekom den största efterfrågan i förhållande till utbudet fortfarande vid idrottshallar och -salar på samma sätt som 2015 och 2010.

En tredjedel av kommunerna hade en officiellt godkänd utvecklingsstrategi för idrottsväsendet. Situationen har förblivit oförändrad jämfört med 2015. Situationen var bäst i Norra Finland och Södra Finland. I avgiftspolicyn för idrottsanläggningar betonades främjandet av idrott och motion för barn och unga i 74 procent av kommunerna. Främjandet av motion och idrott bland barn och unga har ökat betydligt sedan 2007, då över hälften av kommunerna som svarade uppgav att det är dess viktigaste prioritering. Betoningen på vuxenmotion och tävlings- och elitidrott i avgifterna har minskat på motsvarande sätt.

De idrottsanläggningar som barn och unga använder var gratis i 67 procent av kommunerna och avgiftsfriheten har blivit betydligt vanligare sedan 2007 och 2015. Avgiftsfriheten har ökat betydligt i tätortskommuner och minst avgiftsfria idrottsanläggningar för barn och unga fanns i urbana kommuner. Boll- och friidrottsplaner var de vanligaste avgiftsfria idrottsanläggningarna för barn och unga.

Idrottsanläggningarnas bruksavgifter för gym, motionssalar och ishallar sjönk medan bruksavgiften för simhallar var oförändrade jämfört med 2007. En betydande förändring har skett i ishallarnas bruksavgifter sedan 2015, då föreningens timpris har sjunkit från 53 euro till 39 euro. En femtedel av kommunerna som svarade meddelade att det kommer att ske ändringar i turordningspolicyn i framtiden. Bruksavgifterna bedömdes oftast förbli oförändrade för barn och unga samt för grupper inom tillämpad idrott.

Hur beslutar kommunen om idrottsanläggningarnas turordningar?

Principerna för fördelningen av användningsturerna vid idrottsanläggningar var uppgjorda i cirka två tredjedelar av kommunerna. Situationen har förbättrats betydligt sedan 2010 i enlighet med regionförvaltningsverkens rekommendationer. De vanligaste handlingarna där man fattade beslut om fördelningen av användningsturerna var förvaltningsstadgan eller en instruktion och nämndens beslut.

Med officiellt godkända principer för fördelning av användningsturer vid idrottsanläggningar avsågs till exempel en fördelningsprincip som godkänts av kommunstyrelsen, kommunfullmäktige eller den nämnd som ansvarar för idrott och motion. Av figur 7.6.1 framgår att 68 procent av kommunerna hade utarbetat skriftliga fördelningsprinciper för användningsturer, medan motsvarande siffra 2015 var 58 procent och 2010 39 procent. Öppenheten i fördelningsprinciperna för användningsturer har ökat klart i alla regionförvaltningsverkens områden från 2010 till 2021. Den största förändringen har skett mellan 2010 och 2015. Regionalt sett har den största förändringen skett i Östra Finland och Södra Finland, där antalet kommuner där fördelningen av användningsturer baserade sig på officiella fördelningsprinciper har ökat med över hälften sedan 2010 i enlighet med regionförvaltningsverkets rekommendation. Den bästa situationen fanns inom området för Regionförvaltningsverket i Södra Finland, där 86 procent av kommunerna som svarade på enkäten gav ett positivt svar. Även i Östra Finland och Västra och Inre Finland var situationen bättre än det nationella genomsnittet.

Figur 7.6.1. Officiellt godkända principer för fördelning av användningsturer vid idrottsanläggningar i hela landet och i områden för de olika regionförvaltningsverken åren 2010, 2015 och 2021

I kommuner där det inte fanns skriftliga godkända fördelningsprinciper fördelades användningsturerna enligt beslut av den tjänsteinnehavare som ansvarar för idrott och motion, på basis av vedertagen praxis, det fanns tillräckligt med användningsturer eller så kom man överens med de sökande om användningsturerna.

De officiellt godkända fördelningsprinciperna gällde alla idrottsanläggningar i 73 procent av kommunerna. Jämfört med 2015 är situationen oförändrad. Däremot är förändringen betydande jämfört med 2010, då motsvarande siffra var 33 procent. Om fördelningsprinciperna inte har utarbetats för alla idrottsanläggningar som förvaltas av kommunen, lämnades de vanligaste utomhusplaner, gym och ishallar utanför fördelningsprinciperna. År 2015 var motsvarande idrottsanläggningar skolornas gymnastiksalar och utomhusplaner.

Den nämnd som ansvarar för idrott och motion godkände principerna för fördelning av turer i 62 procent av kommunerna och situationen har inte förändrats nämnvärt jämfört med 2015, då motsvarande siffra var 59 procent. Endast åtta procent av kommunerna uppgav att kommunstyrelsen eller fullmäktige godkände fördelningsprinciperna för idrottsanläggningarna. Var tionde kommun kunde inte svara på frågan.

De vanligaste handlingarna där man fattade beslut om fördelningen av användningsturerna var förvaltningsstadgan eller en instruktion och nämndens beslut. Situationen har inte förändrats väsentligt jämfört med 2015.

90 procent av kommunerna uppgav att de som ansökte om användningsturer kunde påverka fördelningsbesluten och att situationen inte har förändrats väsentligt jämfört med 2015. Alltsomoftast kunde de sökande påverka på gemensamma möten eller i förhandlingar med idrottsväsendet.

Kommunerna informerade oftast om hur man ansöker om användningsturer på kommunens webbplats och på sociala medier, medan tidningen ännu 2015 var den populäraste informationskanalen utöver kommunens webbplats.

Vilka är målen och prioriteringarna i turordningspolicyn?

Det viktigaste idrottspolitiska målet och prioriteringen i turordningspolicyn var att främja motion bland barn och unga. Målen för turordningspolicyn baserade sig oftast på kommunstrategin.

Det viktigaste idrottspolitiska målet för fördelningen av användningsturer var fortfarande att främja idrott och motion bland barn och unga. Främjandet av idrott och motion bland barn och unga betonades mest i Östra Finland, Lappland och Södra Finland. Andra mål var bland annat att främja idrott och motion, jämställdhet och jämlikhet bland stora användargrupper samt idrottsföreningarnas verksamhet. Den största förändringen hade skett för de stora användargrupperna, vars antal ökade klart jämfört med 2015. Jämställdhet och jämlikhet framhävdes inte 2021 på samma sätt som under tidigare år.

Drygt tre fjärdedelar (76 %) av kommunerna uppgav att den viktigaste prioriteringen

i fördelningen av användningsturer var att främja idrott och motion bland barn och unga. År 2015 var motsvarande siffra 69 procent. Andra prioriteringar inom fördelningen av användningsturer var till exempel att främja tillämpad idrott och vuxenmotion samt tävlings- och elitidrott. En femtedel (20 %) av kommunerna uppgav att det inte finns några separata prioriteringar för de olika användargrupperna i kommunen.

Målen för turordningspolicyn för idrottsanläggningar baserade sig oftast i kommunerna på kommunstrategin (39 %) eller välfärdsstrategin (33 %). I knappt en femtedel (19 %) grundade sig målen på en idrottsstrategi. År 2015 hade de vanligaste målen och prioriteringar fastställts i en strategi för hälsomotion och välfärd eller motsvarande.

Följer kommunen upp hur målen och prioriteringarna i turordningspolicyn uppnås?

Nästan hälften av kommunerna följde upp hur målen och prioriteringarna i turordningspolicyn för idrottsanläggningar uppnåddes. De största problemen vid fördelningen av användningsturer var det ringa antalet användningsturer i förhållande till efterfrågan och den stora efterfrågan på kvällsturer på vardagar.

Figur 7.8.1. Uppföljning av hur målen och prioriteringarna i turordningspolicyn för idrottsanläggningar uppfylls i hela landet och inom områdena för de olika regionförvaltningsverken 2021

Av figur 7.8.1 framgår att 46 procent av kommunerna följde upp hur målen och prioriteringarna i turordningspolicyn uppnåddes. Situationen har förbättrats något sedan 2015, då motsvarande siffra var 40 procent. 39 procent svarade nej på frågan och 15 procent kunde inte svara på den. Uppföljningen var mest omfattande i Södra och Östra Finland och minst i Lappland. I figuren anges antalet kommuner som svarade på enkäten.

Det vanligaste sättet att följa upp användningsturerna på kommunernas idrottsanläggningar var att följa upp vem som använde de beviljade användningsturerna. Näst vanligast var att följa upp det årliga besökarantalet och tredje mest följde man upp användarresponsen. 22 kommuner meddelade att användningen av användningsturerna inte följs upp.

I figur 7.8.2 presenteras de viktigaste problemen i fördelningen av användningsturer. Dessa gällde den ringa mängden turer i förhållande till efterfrågan och den stora efterfrågan på kvällsturer under veckan. Ungefär en tredjedel av kommunerna uppgav att det största problemet var den ringa mängden turer, medan motsvarande siffra 2015 var 16 procent. Efterfrågan på kvällsturer vardagar har också ökat sedan 2015. Endast 5 procent av kommunerna uppgav att bristen på lämpliga lokaler var ett problem, medan en fjärdedel av kommunerna ännu 2015 ansåg att det inte finns tillräckligt med lämpliga lokaler.

Figur 7.8.2. De viktigaste problemen vid fördelningen av användningsturer på idrottsanläggningarna 2015 och 2021

Kommunerna tillfrågades om idrottsanläggningar där efterfrågan på användningsturer var betydligt större än utbudet. Idrottsanläggningarna ombads att uppge i prioritetsordning. Det vill säga på idrottsanläggningen som uppgavs på första plats var efterfrågan störst i förhållande till utbudet. Vid rapporteringen av resultaten beaktades de fem viktigaste idrottsanläggningarna. Figur 7.8.3 visar att den största efterfrågan i förhållande till utbudet fortfarande på idrottshallar och -salar på samma sätt som 2015 och 2010. Efterfrågan på idrottssalar hade ökat och efterfrågan på idrottshallar hade minskat något jämfört med 2015. Efterfrågan var störst i Sydvästra Finland och Västra och Inre Finland i fråga om gymnastiksalarna och -hallarna. I hela Finland gällde den tredje största efterfrågan bollplaner. År 2021 motsvarade efterfrågan på ishallar utbudet bättre än 2015 och 2010. Enligt LIPAS-databasen har 14 nya ishallar byggts i Finland efter 2015, vilket kan förklara den förbättrade situationen gällande

ishallarna. Efterfrågan på idrottsanläggningar kan ha påverkats av sammankomstbegränsningarna under coronatiden.

Figur 7.8.3. Idrottsanläggningar där efterfrågan på användningsturer är betydligt större än utbudet 2010, 2015 och 2021

Drygt en femtedel av kommunerna meddelade att privatpersoner eller familjer var nya sökande. Den näst vanligaste nya sökanden var nya föreningar eller idrottsgrenar. 40 procent av kommunerna uppgav att det inte finns några årliga förändringar bland de sökande.

Strävar man efter att genom avgiftspolicyn för idrottsanläggningar påverka kommuninvånarnas idrottsbeteende?

Genom avgiftspolicyn strävade man efter att främja idrott och motion i synnerhet bland barn och unga.

Figur 7.9.1 visar att en tredjedel av kommunerna hade en officiellt godkänd utvecklingsstrategi för idrottsväsendet. Situationen har förblivit oförändrad jämfört med 2015. Situationen var bäst i Norra Finland och södra Finland och sämst i Lappland och Sydvästra Finland. Av dessa 87 kommuner ingick grunderna för fastställande av bruksavgifterna i utvecklingsstrategin för idrottsväsendet i 42 kommuner. Bäst var situationen i Södra Finland, där en fjärdedel av kommunerna svarade positivt på frågan. Av de kommuner där grunderna för fastställande av bruksavgifter inte ingick i utvecklingsstrategin uppgav 83 procent att kommunen hade officiellt godkända grunder för fastställande av bruksavgifter.

Figur 7.9.1. Officiellt godkända utvecklingsstrategier för idrottsväsendet i kommunerna i hela landet och inom områden för de olika regionförvaltningsverken 2021

Figur 7.9.2. De viktigaste användargrupperna som fördelningen av användningsturerna i första hand riktade sig till vid kommunernas idrottsanläggningar 2015 och 2021

Figur 7.9.2 visar att man i bruksavgifterna för idrottsanläggningar betonade främjandet idrott och motion bland barn och unga i 76 procent av kommunerna. Situationen har förblivit nästan oförändrad jämfört med 2015 (69 %). Främjandet av motion och

idrott bland barn och unga har däremot ökat betydligt sedan 2007, då drygt hälften av kommunerna uppgav att det är dess viktigaste prioritering. Betoningen på vuxenmotion och tävlings- och elitidrott har däremot minskat på motsvarande sätt.

Hur främjar kommunen användargruppernas idrott och motion med hjälp av avgiftspolicyn?

De idrottsanläggningar som barn och unga använder var gratis i 67 procent av kommunerna och avgiftsfriheten har blivit betydligt vanligare sedan 2007. Avgiftsfriheten har ökat betydligt i tätortskommuner och minst avgiftsfria idrottsanläggningar för barn och unga fanns i urbana kommuner. Boll- och friidrottsplaner var de vanligaste avgiftsfria idrottsanläggningarna för barn och unga.

Figur 7.10.1 visar att drygt två tredjedelar (67 %) av kommunerna inte tog ut några bruksavgifter av barn och unga. Avgiftsfriheten vid idrottsanläggningarna har ökat klart sedan 2007, då motsvarande siffra var 39 procent. Avgiftsfriheten har ökat mest i tätbebyggda kommuner, där drygt en femtedel av idrottsanläggningarna var avgiftsfria 2007 och motsvarande siffra 2021 var 72 procent. Avgiftsfriheten var vanligare i tätortskommuner och landsbygdslika kommuner. I urbana kommuner finns det fler idrottsanläggningar med höga driftskostnader, såsom simhallar, ishallar och idrottshallar, vilket är en sannolik förklaring till att bruksavgifter tas ut.

Figur 7.10.1. Avgiftsfria idrottsanläggningar för barn och unga i hela landet och i kommunerna enligt kommungrupp åren 2007, 2015 och 2021

Den näst vanligaste användargruppen, vars idrott och motion främjades av kommunerna genom avgiftspolicyn, var grupper för tillämpad idrott och minst vuxenmotionen som subventioneras av kommunerna.

60 procent av kommunerna beaktade de ökade fritidskostnaderna i sin avgiftspolicy genom att erbjuda gratis eller rabatterade idrottsanläggningsturer för barn och ungdomar.

I figur 7.10.2 visas de idrottsanläggningar som oftast var avgiftsfria för barn och unga. Friidrotts- och bollplaner samt skolornas gymnastiksalar var oftast avgiftsfria för barn och unga. Avgifterna har ökat för alla andra idrottsanläggningar sedan 2005 och 2015, med undantag av ishallar, simhallar och gymnastiksalar och -hallar.

Figur 7.10.2. Avgiftsfria idrottsanläggningar för barn och unga åren 2005, 2015 och 2021

Kommer det att ske ändringar i turordnings- och avgiftspolicyn?

En femtedel av kommunerna meddelade att det kommer att ske ändringar i turordningspolicyn för idrottsanläggningarna i framtiden. Bruksavgifterna bedömdes oftast förbli oförändrade för barn och unga samt för grupper inom tillämpad idrott.

En femtedel av kommunerna meddelade att det kommer att ske ändringar i turordningspolicyn för idrottsanläggningarna i framtiden. Flest förändringar verkar förekomma i Norra, Södra och Östra Finland. En femtedel av kommunerna kunde inte bedöma saken. De största förändringarna kommer att gälla bruksavgifterna för idrottsanlägg-

ningarna: 41 procent av de kommuner som meddelade om kommande ändringar i turordningspolicyn har för avsikt att justera priserna i framtiden. En femtedel kommer att utarbeta nya fördelningsprinciper för användningsturer och cirka en femtedel meddelade att inga ändringar kommer att göras.

Den viktigaste faktorn som orsakade ändringsbehovet var förändringen i befolkningens åldersstruktur. Även nya motionsgrenar, icke-organiserade motionsgrupper och variationer i efterfrågan på idrottsanläggningar föranledde ändringsbehovet.

I största delen av kommunerna kommer det inte att ske några väsentliga förändringar i idrottsanläggningarnas bruksavgifter under de kommande åren och de största ändringsbehoven gäller vuxenmotion. 22 kommuner, dvs. 15 procent av kommunerna, planerar att höja bruksavgifterna för barn och unga. Situationen har inte förändrats sedan 2015.

Nästan två tredjedelar (61 %) av kommunerna uppgav att de inte har behov av att höja bruksavgifterna för idrottsanläggningar. De kommuner som hade behov av förändringar uppgav att den viktigaste orsaken var att avkastningsmålen för idrottsanläggningarna höjdes, vilket var den viktigaste orsaken även 2015.

I utvärderingen utreddes bruksavgifterna för de idrottsanläggningar som använts mest i kommunen. Idrottsanläggningarna var simhallar, gym, motionssalar och ishallar. För dessa utreddes bruksavgifterna för vuxna, barn och unga samt pensionärer på samma grunder som 2007 och 2015. Gymnastiksalarna fastställdes enligt storlek så att över 200 m2 var en stor sal och under 200 m2 var en liten sal. Priset vid simhallarna och gymmen var en engångsavgift, men i gymnastiksalarna och ishallarna efterfrågades det timpris som föreningar betalade. I priserna beaktades förändringen i penningvärdet.

Tabell 7.11.1. Medeltalen för bruksavgifterna för idrottsanläggningar som barn och unga använde åren 2007, 2015 och 2021

Idrottsanläggning	2007	2015	2021
Simhall, engångsavgift	2,8 €	3,3 €	2,8 €
Gym, engångsavgift	2,7 €	2,6 €	2,4 €
Liten gymnastiksal, föreningens timpris	3,0 €	2,5 €	2,7 €
Stor gymnastiksal, föreningens timpris	6,9 €	5,4 €	6,5 €
Ishall, föreningens timpris	48,3 €	52,6 €	38,5 €

Tabell 7.11.1 visar medeltalen för de inomhusidrottsanläggningar som barn och unga använde mest åren 2007, 2015 och 2021. Priserna på idrottsanläggningarnas bruksavgifter sjönk för gym, gymnastiksalar och ishallar. Engångsavgiften för simhallar var oförändrad jämfört med 2007. Flest prissänkningar jämfört med 2015 skedde i ishallarnas

bruksavgifter, där föreningarnas timpris sjönk från 53 euro till 39 euro. År 2007 uppgav kommunerna att timpriset för ishallar var 48 euro. Förändringen är betydande.

Tabell 7.11.1. Medeltalen för bruksavgifterna för inomhusidrottsanläggningar som barn och unga använde åren 2007, 2015 och 2021. Medeltalen för användningsavgifterna för 2007 och 2015 har ändrats till penningvärdet för 2021.

Utvärderingsgruppen

Satu Sjöholm, överinspektör för idrottsväsendet,
telefon 0295 018 822, satu.sjoholm@rfv.fi

Aliisa Paananen, planerare,
telefon 0295 018 027, aliisa.paananen@rfv.fi

Kai-Matti Joona, överinspektör för idrottsväsendet,
telefon 0295 017 396, kai-matti.joona@rfv.fi

Ilpo Piri, överinspektör,
telefon 0295 016 559, ilpo.piri@rfv.fi

Marie Rautio-Sipilä, överinspektör för idrottsväsendet,
telefon 0295 016 515, marie.rautio-sipila@rfv.fi

Tiina Kaijanen, inspektör för idrottsväsendet,
telefon 0295 018 303, tiina.kaijanen@rfv.fi

Pirjo Rimpiläinen, överinspektör för idrottsväsendet,
telefon 0295 016 515, pirjo.rimpilainen@rfv.fi

Jenna Koistinen, planerare,
telefon 0295 016 840, jenna.koistinen@rfv.fi

Ulla Silventoinen, överinspektör för idrottsväsendet,
telefon 0295 017 663, ulla.silventoinen@rfv.fi

Tapio Taskinen, planerare,
telefon 0295 017 589, tapio.taskinen@rfv.fi

Informationskällor

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om inrättande av välfärdsområden och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet samt till lämnande av underrättelse enligt artiklarna 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (RP 241/2020)

Lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986)

Idrottslagen (390/2015)

Finlands grundlag (731/1999)

Diskrimineringslagen (1325/2014)

Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (27/2016)

Utvärdering av basservicen 2005, 2006, 2007, 2010, 2015 och 2019. Regionförvaltningsverken.

Finlex 2022. Bedömning av likabehandling. Tillgänglig: http://yhdenvertaisuus.finlex.fi/?print (hämtad 23.3.2022)

Lasten ja nuorten liikunta Suomessa. Tuloskortti. Tillgänglig: https://www.likes.fi/wp-content/uploads/2020/03/2501-tuloskortti2016-web.pdf

Lipas Liikuntapaikat.fi 2022. Tillgänglig: http://lipas.fi (hämtad 8.4.2022)

Isoniemi, H. & Isoniemi, T. 2020. Suomen kuntien ja kuntayhtymien rakennusten reaaliarvojen, korjausvelan ja perusparannustarpeen määritys ja laskenta v. 2019. Trellum Consulting Oy/Undervisnings- och kulturministeriet.

Itkonen, H. 2020. Liikunnan monisäikeinen eriarvoisuus. I verket Eriarvoisuuden kasvot liikunnassa, Liikuntatieteellinen seura 2020.

Kauravaara, K. & Rönkkö, E. 2020. Näkymättömyys, marginalisaatio ja eronteot suomalaisessa liikuntakulttuurissa. I verket Eriarvoisuuden kasvot liikunnassa, Liikuntatieteellinen seura 2020.

Enkät om utvärdering av basservicen för tjänsteinnehavare som ansvarar för kommunernas idrottsväsende 2021. Regionförvaltningsverken.

Lehtonen, K., Oja, S. & Hakamäki, M. 2022. Jämställdhet inom idrott och motion i Finland 2021. Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2022:5, Helsingfors.

Liikuntaolosuhteiden strateginen kehittämistyö kunnissa. 2020. Selvitys nykytilanteesta ja kehittämistarpeista. SmartSport/Undervisnings- och kulturministeriet.

Mäenpää, P. & Faehnle, M. 2021. Kaupunkiaktivismi haastaa hallinnon, muuttaa markkinat ja laajentaa demokratiaa. Helsingfors universitet. Urbaria Summaries Series 2021/4.

Nikander, J., Haapamäki, J. & Tuominen-Thuesen, M. 2020. Vierivä kivi ei sammaloidu -liikunta-ala murroksessa. Liikunta-alan osaamisen ennakointityön loppuraportti. Opetushallituksen raportit ja selvitykset 2020:27.

UKK-institutet. Paikallaanolo aiheuttaa 1,5 miljardin euron vuotuiset kustannukset. Tillgänglig: https://ukkinstituutti.fi/ajankohtaista/paikallaanolo-aiheuttaa-15-miljardin-euron-vuotuiset-kustannukset/

Institutet för hälsa och välfärd 2022 a. Förhandsbedömning av konsekvenserna av beslut. Tillgänglig: https://thl.fi/sv/web/ledningen-av-framjandet-av-halsa-och-valfard/valfardsledning/forhandsbedomning-av-konsekvenserna-av-beslut (hämtad 23.3.2022)

Institutet för hälsa och välfärd. 2022 b. Yhdenvertaisuuden arviointi. Tillgänglig: https://thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/yhdenvertaisuuden-edistaminen/yhdenvertaisuuden-ja-sukupuolten-tasa-arvon-arviointi (hämtad 23.3.2022)

Institutet för hälsa och välfärd. 2020. Främjande av motion i kommunerna – TEA 2020. De riksomfattande idrottspolitiska riktlinjerna är underutnyttjade som verktyg för kommunerna. THL:s statistikrapport 42/2020.

UKK-institutet. Paikallaanolo aiheuttaa 1,5 miljardin euron vuotuiset kustannukset. Tillgänglig: https://ukkinstituutti.fi/ajankohtaista/paikallaanolo-aiheuttaa-15-miljardin-euron-vuotuiset-kustannukset/

Statsrådets redogörelse om idrottspolitiken 2018

Figurer och tabeller

Tabell 7.2.1. Utformning av utvärderingen av basservicen 2021

Figur 7.6.2. Officiellt godkända principer för fördelning av användningsturer vid idrottsanläggningar i hela landet och i områden för de olika regionförvaltningsverken åren 2010, 2015 och 2021

Figur 7.8.1. Uppföljning av hur målen och prioriteringarna i turordningspolicyn för idrottsanläggningar uppfylls i hela landet och inom områdena för de olika regionförvaltningsverken 2021

Figur 7.8.2. De viktigaste problemen vid fördelningen av användningsturer på idrottsanläggningarna 2015 och 2021

Figur 7.8.3. Idrottsanläggningar där efterfrågan på användningsturer är betydligt större än utbudet 2010, 2015 och 2021

Figur 7.9.1. Officiellt godkända utvecklingsstrategier för idrottsväsendet i kommunerna i hela landet och inom områden för de olika regionförvaltningsverken 2021

Figur 7.9.2. De viktigaste användargrupperna som fördelningen av användningsturerna i första hand riktade sig till vid kommunernas idrottsanläggningar 2015 och 2021

Figur 7.10.1. Avgiftsfria idrottsanläggningar för barn och unga i hela landet och i kommunerna enligt kommungrupp åren 2007, 2015 och 2021

Figur 7.10.2. Avgiftsfria idrottsanläggningar för barn och unga åren 2005, 2015 och 2021

Tabell 7.11.1. Medeltalen för bruksavgifterna för idrottsanläggningar som barn och unga använde åren 2007, 2015 och 2021

Tillgången till kommunalt ungdomsarbete

Riksomfattande utvärdering

Innehåll – Tillgången till kommunalt ungdomsarbete

Riksomfattande utvärdering

Slutsatser och åtgärdsförslag 221
Utformning av utvärderingen 223
Inledning 223
Verksamhetsmiljö 226
Sammanfattning 227
Vilka tjänster inom ungdomsarbetet erbjuds i kommunen? 228
Hur har situationen förändrats 2015–2021? 236
Vilka är ungdomsarbetets driftsutgifter, antalet anställda och ungdomslokalerna som står till ungdomarnas förfogande? 241
Hur har situationen förändrats 2015–2021? 245
Utvärderingsgruppen 249
Informationskällor 249
Figurer och tabeller 250

Slutsatser och åtgärdsförslag

Slutsatser

Alla arbetsformer inom det öppna och gemensamma ungdomsarbetet blev vanligare i kommunernas serviceutbud fram till 2019, även om de inte längre definieras i ungdomslagen som trädde i kraft i början av 2017. Coronaviruspandemin som bröt ut 2020 förklarar den minskade tillgången till ungdomsarbete under de två senaste åren. Av arbetsformerna inom det öppna och gemensamma ungdomsarbetet har endast tillgången till digitalt ungdomsarbete och ungdomsarbete på webben ökat stadigt från och med 2015 till och med utvärderingsåret 2021. Detta är förståeligt, eftersom ungdomsarbetet under coronaviruspandemin i stor utsträckning genomfördes digitalt och på webben.

Det uppsökande ungdomsarbetet har utvidgats till verksamhet som omfattar hela Finland tack vare anteckningarna i regeringsprogrammet. Nätverket av verkstäder har under årens lopp varit relativt oförändrat och täckningen för ungdomsverkstäderna har förblivit hög. Coronaåren ökade det mobila arbetsgreppet nästan överallt i Finland.

Ungdomsarbetet utförs allt oftare också under andra tider än på de ungas fritid, dit det traditionellt har riktats. Till exempel har ungdomsarbetet i skolorna ökat under årens lopp.

Ungdomsföreningarnas stödtjänster (med undantag av understödsverksamheten) erbjuds av över 40 procent av kommunerna i hela landet. Jämfört med utvärderingen av basservicen 2019 har dessa stödtjänster minskat. Det är möjligt att coronaviruspandemin har minskat föreningarnas behov av stödtjänster, till exempel lokaler.

Kommunerna har börjat identifiera fler fria verksamhetsgrupper för unga än tidigare och de stödtjänster de behöver. Visserligen finns det stora variationer mellan olika områden.

Ungdomssektorns nettodriftsutgifter per person under 29 år har förändrats något under åren 2015–2020. Ökningen var 11 procent jämfört med 2015. Nettodriftsutgifternas andel för ungdomssektorn av kommunernas verksamhetskostnader har dock inte ökat.

Antalet unga per årsverke ökar i takt med att kommunen blir större, även om antalet unga per årsverke minskar i de allra största städerna. Här är det viktigt att beakta att variationen i resursfördelningen är störst i små kommuner. I många små kommuner har man reserverat personalresurser för ungdomsarbete rejält under ett årsverke.

Antalet ungdomslokaler har minskat under de senaste åren i hela landet, även om antalet unga i åldern 13–18 år har ökat något. Förändringen i antalet kommunala ungdomslokaler i förhållande till antalet unga verkar variera något beroende på kommunens storlek. I de minsta och medelstora kommunerna har både antalet unga och ungdomslokaler minskat. Antalet ungdomslokaler har dock minskat mycket snabbare än antalet unga. I de största kommunerna med över 50 000 invånare har antalet unga ökat jämfört med 2015. Ändå har var tionde ungdomslokal stängts.

Åtgärdsförslag

Det sektorsövergripande samarbetet som gäller kommunernas ungdomstjänster ska trots strukturomvandlingen fortsätta också med de aktörer som övergår till välfärdsområdena. De unga ska även i fortsättningen inkluderas i när kommunens ungdomstjänster riktas och utvecklas.

Skolungdomsarbetet bör etableras som en del av ungdomsväsendets och skolornas samarbete både i grundskolorna och på andra stadiet. Särskilt viktigt är det att beakta övergångsskedet. Skolungdomsarbetet i gymnasierna bör tas upp till diskussion.

Frivillighet är en central etisk princip inom ungdomsarbetet. Ungdomsarbetstjänsterna ska alltid vara frivilliga för den unga även om de till exempel placeras i skolan.

Digitaliseringen av ungdomsarbetet kommer att bli allt vanligare. Det måste säkerställas att personalens kompetens och de verktyg som används är adekvata.

Att möta unga på webben eller ansikte mot ansikte ska ses som lika värdefullt. Situationen och verksamhetens mål avgör hur och med vilka redskap ungdomsarbetet utförs.

Stödtjänsterna för fria ungdomsgrupper bör utvecklas och ökas. Ungdomsarbetet ska i högre grad stödja de ungas frivilliga ungdomsverksamhet och främja de ungas delaktighet och förutsättningar att verka i samfund, kommunen och medborgarsamhället.

Öppna lokaler för unga är fortfarande viktiga mötesplatser. I stället för att minska och stänga lokaler bör man främja samanvändning av lokalerna. Effektivare användning av lokalerna sparar resurser och möjliggör nya samarbetsformer mellan olika aktörer. Anpassningen av övriga offentliga utrymmen till ungdomarnas användning bör främjas. Exempel på detta är pop-up-ungdomslokaler i köpcentrum och utrymmen för unga i bibliotek.

Utformning av utvärderingen

Utformning av utvärderingen endast i den riksomfattande delen

Utvärderingsobjekt	Kriterier	Utvärderingsfrågor	Indikatorer	Servicemål/ god servicenivå	Informationskällor
Tillgången till kommunalt ungdomsarbete	Tillgången till ungdomsarbetstjänster	Vilka ungdomsarbetstjänster erbjuds i kommunen? Hur har situationen förändrats 2015–2021?	Ungdomsarbetets verksamhetsformer	De unga erbjuds mångsidiga ungdomsarbetstjänster enligt ungdomslagen	Enkäterna Ungdomsarbete i kommunerna åren 2015–2021 Statistikcentralens statistik
Tillgången till kommunalt ungdomsarbete	Ekonomi-, personal- och utrymmesresurser inom ungdomsarbetet	Vilka är ungdomsarbetets driftsutgifter, antalet anställda och ungdomslokaler som de unga kan använda? Hur har situationen förändrats 2015–2021?	Ungdomsväsendets nettodriftsutgifter (andel av kommunens nettodriftsutgifter) Ungdomsväsendets nettodriftsutgifter, €/ung Annan än kommunens finansiering för ungdomsarbetet	Resurserna för ungdomsarbetet möjliggör genomförandet av det lagstadgade ungdomsarbetet i kommunerna.	Enkäterna Ungdomsarbete i kommunerna åren 2015–2021 Statistikcentralens statistik

Inledning

Enligt lagen om regionförvaltningsverken (896/2009) är det regionförvaltningsverkens uppgift att utvärdera den regionala tillgången till basservice. I utvärderingen 2021 utvärderades tillgången till kommunalt ungdomsarbete. Senast utvärderades tillgången

till kommunala ungdomsarbetstjänster som ett eget utvärderingsobjekt 2015. År 2019 utvärderades tillräckligheten hos ungdomsarbetstjänsterna som en del av kommunens övriga tjänster för unga.

Enligt ungdomslagen (1285/2016, 8 §) hör ungdomsarbetet och ungdomspolitiken till kommunens uppgifter. När kommunen genomför målen och utgångspunkterna i ungdomslagen ska den med beaktande av de lokala förhållandena skapa förutsättningar för ungdomsarbetet och ungdomsverksamheten genom att ordna tjänster och lokaler för unga samt genom att stödja de ungas medborgarverksamhet. I ungdomslagen förutsätts också att kommunen vid skötseln av sina uppgifter vid behov samarbetar med andra myndigheter som producerar tjänster för unga samt med unga, deras familjer, organisationer inom ungdomsområdet, församlingar och andra instanser som bedriver ungdomsarbete. Enligt ungdomslagen avses med unga personer de som inte fyllt 29 år.

I regeringens proposition till riksdagen med förslag till ungdomslag (RP 111/2016) konstateras att kommunerna är av olika storlek och har olika befolkningsstruktur, varför de kan organisera tjänsterna inom sektorn på många olika sätt. I propositionen hänvisas till kommunallagen (410/2015, 8–9 §), enligt vilken kommunen kan ordna sina lagstadgade uppgifter själv eller avtala om överföring av organiseringsansvaret till en annan kommun eller samkommun. Kommunen kan producera tjänsterna själv eller skaffa dem av någon annan serviceproducent. I regeringens proposition finns exempel på uppgifter som hör till kommunernas ungdomsarbete. Dessa är pedagogisk handledning av unga, tillhandahållande av lokaler och hobbymöjligheter samt informations- och rådgivningstjänster, stödjande av ungdomsföreningar, motionsinriktad, kulturell och internationell ungdomsverksamhet, miljöfostran för unga, ungdomsverkstäder och uppsökande ungdomsarbete. I praktiken har skolungdomsarbetet, som också stöds med statsunderstöd, ökat kraftigt vid sidan av de uppgifter som räknas upp i regeringens proposition.

I dokumenteringen och statistikföringen av det kommunala ungdomsarbetet har man sett ett behov av utveckling. Detta behov tillgodoses av det kommunala ungdomsarbetets dokumenteringssystem (nuoDo), vars syfte är att hjälpa till att beskriva det kommunala ungdomsarbetet och ungdomsverksamheten kvantitativt och kvalitativt. Kommunala aktörer kan producera lokal information om ungdomsarbetets verksamhet, verksamhetsmiljöer, organiseringen av det kommunala ungdomsarbetet samt tillgängliga resurser i systemet. Med hjälp av dokumenteringssystemet kan det kommunala ungdomsarbetet beskrivas på ett mångsidigare sätt än tidigare och beslutsfattandet som gäller arbetet grundar sig alltmer på lokal och nationell information. Dokumenteringssystemet har utvecklats med stöd av undervisnings- och kulturministeriets specialstöd av Finlands Kommunförbund rf:s projekt för dokumentation av kommunalt ungdomsarbete. Systemet är avgiftsfritt för kommunerna. (Kommunförbundet, 2022.)

I denna utvärdering granskades tillgången till kommunalt ungdomsarbete i enlighet med utformningen av utvärderingen med tanke på tillgången till ungdomsarbetstjänster samt ungdomsarbetets ekonomi-, personal- och lokalresurser. En god servicenivå har uppnåtts om kommunen erbjuder ungdomarna mångsidiga ungdomsarbetstjänster i enlighet med ungdomslagen och om resurserna för ungdomsarbetet gör det möjligt

att genomföra ungdomsarbetet i kommunerna i enlighet med ungdomslagen. I utvärderingen granskades nuläget för tillgången till ungdomsarbetstjänster samt hur situationen har förändrats åren 2015–2021.

Regionförvaltningsverken gör årligen en enkät till kommunerna om ungdomsarbetets tjänster. Uppgifterna från enkäterna publiceras på webbplatsen nuorisotilastot.fi. Dessa uppgifter är tillgängliga från och med 2015. Alla 293 kommuner i Fastlandsfinland svarade på enkäten 2021. Uppgifterna från kommunenkäterna har använts som huvudsaklig informationskälla för denna utvärdering. Dessutom har man utnyttjat Statistikcentralens och Kommunförbundets uppgifter samt andra utvalda källor.

Utsikter inom den närmaste framtiden

Klimatförändringen, coronaviruspandemin, kriget i Ukraina – det aktuella världsläget ger de unga många slags hotbilder. Enligt resultaten från ungdomsbarometern 2021 har de ungas tillfredsställelse med sitt liv dock inte minskat dramatiskt trots coronaviruspandemin. De ungas framtidstro är till och med rekordhög. Detta signalerar enligt ungdomsbarometerns upphovsmän att det är möjligt att bevara framtidstron och hoppet även i en situation där samhället möter förändringar och där det särskilt i klimatfrågor finns svåra val och eventuella risksituationer inom synhåll. Att lyckas med att upprätthålla detta hopp är en av ungdomspolitikens viktigaste uppgifter. (Kiilakoski 2022, 6–7.) Eftersom ungdomsbarometerns intervjuer genomfördes i slutet av 2020 och i början av 2021 var Ukrainakrigets effekter på ungdomarnas liv och framtidstro naturligtvis ännu inte kända.

Från och med början av 2023 överförs ansvaret för att ordna social- och hälsovårdstjänsterna samt räddningsväsendet till välfärdsområdena. Ungdomsarbetet och ungdomspolitiken enligt ungdomslagen är fortsättningsvis kommunens uppgift. Ordnandet och produktionen av vissa tjänster och funktioner inom ungdomsarbetet sker på kommunernas och välfärdsområdenas kontaktyta. Sådana är bland annat verkstadsverksamhet för unga, Navigatorverksamheten, handlednings- och servicenätverket enligt ungdomslagen, välfärdsområdets ungdomsfullmäktige och förebyggande rusmedelsarbete. (Ahonen-Walker 2022.) Det är mycket önskvärt att det multiprofessionella samarbetet kring kommunernas ungdomstjänster fortsätter trots strukturomvandlingen också med de aktörer som överförs till välfärdsområdena. Ungdomsarbetets viktiga samarbetspartner som överförs till välfärdsområdena är till exempel skolkuratorerna och -hälsovårdarna.

Utöver social- och hälsovårdsreformen kommer reformen av arbets- och näringstjänsterna att påverka de ungas tjänster och det riktade ungdomsarbetet. Avsikten är att överföra ansvaret för arbets- och näringstjänsterna till kommunerna under 2024. Enligt arbets- och näringsministeriet har kommunerna goda utgångspunkter för att erbjuda kunderna riktade tjänster som motsvarar behoven på den lokala arbetsmarknaden. Redan före reformen av arbets- och näringstjänsterna ordnas kommunförsök med sysselsättning 2021–2023, då vissa kundgrupper, såsom unga under 30 år, omfattas av sysselsättningstjänster som ordnas av kommunerna. När det gäller stora förändringar som gäller unga och därmed även ungdomsarbetet måste man ännu nämna höjningen av läropliktsåldern till 18 år. Höjningen trädde i kraft 2021.

Malm (2021, 102) har i sin undersökning skissat upp hur ungdomsarbetet eventuellt ser ut i framtiden. Hon lyfter fram tio möjliga framtida utvecklingsförlopp. Utifrån resultaten av undersökningen verkar det för det första som om ungdomsarbetet inom den närmaste framtiden kommer att vara alltmer mångfacetterat, och för det andra är det viktigt med ett tilltagande mångprofessionellt samarbete. Den tredje centrala utvecklingen är bevarandet av ungdomsarbetets särpräglade identitet inom sådana ramar och lokaler som inte har planerats enligt ungdomsarbetets värderingar. För det fjärde ökar betydelsen av formulering och utvärdering inom ungdomsarbetet bland annat för att garantera resurserna för ungdomsarbetet. Enligt Malm är också följande fem utvecklingsförlopp utanför ungdomsarbetet viktiga för ungdomsarbetets framtid: Den tekniska utvecklingen, klimatförändringen, det större trycket på ungdomen, polariseringen och de regionala skillnaderna. Hon anser dock att det är viktigt att vara medveten om att ungdomsarbetet också i fråga om dessa genom sin egen verksamhet skapar och bygger framtiden, inte bara möter den. Som den tionde och sista observationen av framtidens ungdomsarbete lyfter Malm fram de ungas delaktighet, som är kärnan i den förändringskraft som döljer sig i ungdomsarbetet. Hon bedömer att de ungas delaktighet i ungdomsarbetet är ett tema som i framtiden är minst ett lika viktigt tema som i dag.

Verksamhetsmiljö

Det finns 293 kommuner i Fastlandsfinland. Ungdomsarbetet och ungdomspolitiken hör till kommunens uppgifter och kommer att höra till den även efter att välfärdsområdena inleder sin verksamhet från och med början av 2023. Kommunerna skapar förutsättningar för ungdomsarbete och ungdomsverksamhet genom att ordna tjänster och lokaler för unga samt genom att stödja de ungas medborgarverksamhet. Detta sker utifrån ungdomslagens mål och utgångspunkter samt med beaktande av de lokala förhållandena. När kommunerna sköter sina uppgifter samarbetar de vid behov med andra aktörer som producerar tjänster för unga samt med de unga och deras familjer.

Enligt ungdomslagen avses med unga personer de som inte fyllt 29 år. I hela landet har antalet personer under 29 år minskat med 76 201 personer, dvs. 4,2 procent åren 2015–2021. Minskningen har skett i alla regionförvaltningsverks områden. Minskningen har varit störst i området för Regionförvaltningsverket i Östra Finland, där antalet unga har minskat med 10,2 procent under de senaste sex åren. Minst (2,5 procent) har antalet unga minskat i området för Regionförvaltningsverket i Södra Finland. Figur 8.4.1 visar förändringen i antalet unga mellan 2015 och 2021 i de olika regionförvaltningsverkens områden. Av samma figur framgår också hur de ungas andel av hela befolkningen har förändrats under den nämnda tiden. De ungas andel av hela befolkningen har minskat med 1,7 procentenheter under de senaste sex åren. Minskningen har skett i alla regionförvaltningsverks områden. Andelen har minskat mest i områdena för Regionförvaltningsverken i Lappland och Östra Finland, där de ungas andel av hela befolkningen har minskat med över två procentenheter. År 2021 var andelen unga störst i området för Regionförvaltningsverket i Norra Finland, där ungdomarnas andel av hela befolkningen var cirka 35 procent.

Figur 8.4.1. Antalet unga (0–28-åringar) och deras andel av hela befolkningen 2015–2021

Det är bra att beakta att åldersgruppen enligt ungdomslagen inte har minskat i sin helhet. Enligt Statistikcentralens uppgifter har åldersgruppen 10–17 år som är central för det kommunala ungdomsarbetet vuxit efter 2015. Mest, cirka tio procent, har antalet 13-åringar ökat. Å andra sidan har åldersklasserna under 6 år minskat så mycket att även de åldersklasser som nu växer kommer att minska i framtiden. Invandringen kan dock i viss mån jämna ut denna utveckling. Även om det finns regionala skillnader i åldersklasserna har utvecklingen varit av samma typ i hela landet.

Sammanfattning

Enligt lagen om regionförvaltningsverken (896/2009) är det regionförvaltningsverkens uppgift att utvärdera den regionala tillgången till basservice. I utvärderingen 2021 utvärderades tillgången till kommunalt ungdomsarbete. I utvärderingen granskades nuläget för tillgången till ungdomsarbetstjänster samt hur situationen har förändrats åren 2015–2021.

Som huvudsaklig informationskälla för utvärderingen användes uppgifter från regionförvaltningsverkens årliga kommunenkät. Alla 293 kommuner i Fastlandsfinland svarade på enkäten 2021.

Enligt ungdomslagen (1285/2016, 8 §) hör ungdomsarbetet och ungdomspolitiken till kommunens uppgifter. Enligt ungdomslagen avses med unga personer de som inte fyllt 29 år.

Tillgången till ungdomstjänster varierade mellan kommunerna, men nästan alla kommuner erbjöd öppna ungdomskvällar på ungdomslokalerna och uppsökande ungdomsarbete. I början av coronaviruspandemin för två år sedan togs det digitala ungdomsarbetet som genomförs på nätet snabbt i bruk överallt inom ungdomstjänsterna. Även det mobila ungdomsarbetet ökade när ungdomslokalerna stängdes i och med coronaviruspandemin.

Med undantag av stora städer erbjöds relativt lite internationellt ungdomsarbete 2021. Det är förståeligt att denna verksamhet var på paus i många kommuner på grund av coronaviruspandemin. Ett åtgärdsförslag i utvärderingen av basservicen 2016 var att öka det internationella ungdomsarbetet i kommunerna. Detta skedde också fram till 2019 varefter tillgången började minska på samma sätt som för andra tjänster inom det öppna och gemensamma ungdomsarbetet, med undantag för digitalt ungdomsarbete och ungdomsarbete på webben.

Antalet unga i kommunen påverkade hur mycket medel kommunen använde för ungdomsarbetet. Ungdomsarbetets driftsutgifter per ung person var störst i små kommuner med färre än 2 000 invånare. År 2020 använde kommunernas ungdomsväsenden i genomsnitt 106 euro per varje ung person under 29 år. Det är tio euro mer än 2015. Nettodriftsutgifternas andel för ungdomssektorn av kommunernas verksamhetskostnader har inte ökat, utan hållits på cirka en halv procent.

Kommunernas ungdomsväsenden hade sammanlagt 2 147 årsverken till sitt förfogande 2021. Största delen av personalen inom ungdomsväsendet arbetade som ungdomsledare eller motsvarande. I genomsnitt fanns det 804 unga per årsverke inom ungdomsarbetet i hela landet. I små kommuner var antalet unga per årsverke betydligt mindre än i större kommuner. I små kommuner var variationen i resursfördelningen dock störst. I flera kommuner med färre än 5 000 invånare hade det reserverats rejält under ett årsverke för ungdomsarbetet. Antalet anställda inom ungdomsväsendet var större år 2021 än år 2015, men det hade minskat jämfört med 2019 och 2020.

År 2021 fanns det 787 kommunala ungdomslokaler, medan antalet år 2015 fortfarande var 959. Utöver dessa kan det i kommunen också finnas andra ungdomslokaler, till exempel församlingens. I de största kommunerna med över 50 000 invånare har antalet unga ökat något. Ändå har var tionde ungdomslokal stängts. I mindre kommuner har antalet ungdomslokaler minskat mycket snabbare än antalet unga. Det finns dock fortfarande lokaler runt om i Finland i nästan alla kommuner.

Vilka tjänster inom ungdomsarbetet erbjuds i kommunen?

Tillgången till ungdomstjänster varierar mellan kommunerna, men nästan alla kommuner erbjuder öppna ungdomskvällar på ungdomslokalerna och uppsökande ungdomsarbete. Ungdomsarbetet i grundskolorna är också mycket vanligt, liksom det i och med coronaviruspandemin snabbt utvidgade digitala ungdomsarbetet som genomförs på webben.

Karta 8.6.1. Tillgången till tjänster inom ungdomsarbetet 2021

Källa: Regionförvaltningsverket (enkäten Ungdomsarbetet i kommunerna)

Ungdomsarbetet och ungdomspolitiken hör till kommunens uppgifter. När kommunen genomför målen och utgångspunkterna i 2 § i ungdomslagen (1285/2016) ska den med beaktande av de lokala förhållandena skapa förutsättningar för ungdomsarbetet och ungdomsverksamheten genom att ordna tjänster och lokaler för unga samt stödja de ungas medborgarverksamhet.

I regeringens proposition (RP 111/2016) som ligger till grund för ungdomslagen nämns att kommunernas ungdomsarbete omfattar till exempel pedagogisk handledning av unga, tillhandahållande av lokaler och hobbymöjligheter samt informations- och rådgivningstjänster, stödjande av ungdomsföreningar, motionsinriktad, kulturell och internationell ungdomsverksamhet, miljöfostran för unga, ungdomsverkstäder och uppsökande ungdomsarbete.

I regionförvaltningsverkens årliga enkät till kommunerna frågade man kommunernas ungdomsväsenden om kommunens unga får dessa tjänster ifall de har behov av dem. Tillgången till tjänster granskades i denna utvärdering också enligt kommunstorlek. Kommunerna indelades i små (under 10 000 invånare), medelstora (10 000–50 000 invånare) och stora (över 50 000 invånare) kommuner. I Fastlandsfinland finns det 197 små kommuner, 75 medelstora och 21 stora. I nästan alla kommuner med över 50 000 invånare erbjöds alla efterfrågade tjänster. På kartan 8.6.1. visas tillgången till ungdomsarbetstjänster kommunvis 2021.

Öppet och gemensamt ungdomsarbete

I regionförvaltningsverkens enkät definierades öppet eller gemensamt ungdomsarbete som

- ungdomsgårdar eller andra lokaler öppna för unga
- ”öppna ungdomskvällar” på ungdomslokalerna
- öppen smågrupps- eller klubbverksamhet
- digitalt ungdomsarbete/ungdomsarbete på webben
- informations- och rådgivningsarbete för unga
- utbildningar och informationsmöten för unga
- internationellt ungdomsarbete
- lägerverksamhet.

Ungdomslokalerna och öppna ungdomskvällar som ordnades i ungdomslokalerna erbjöds i nästan alla kommuner av alla storlekar. Endast fem små kommuner uppgav i sina svar att de inte har några lokaler. I de öppna svaren berättade man att lokalerna är under renovering eller annars under arbete eller att de unga besöker lokalerna som erbjuds av närkommunen eller en annan aktör.

Öppen smågrupps- och klubbverksamhet, informations- och rådgivningsarbete för unga samt lägerverksamhet har etablerat sig som en del av ungdomsarbetet. Öppen smågrupps- och klubbverksamhet erbjöds i 84 procent av kommunerna, informations- och rådgivningstjänster för unga i 82 procent och lägerverksamhet i 80 procent av alla kommuner.

Endast två tredjedelar av kommunerna ordnade utbildningar och informationsmöten för unga. I de öppna svaren berättade man att föreningar och ungdomsfullmäktige ordnar all slags utbildning, och mycket görs också i samarbete och enligt behov. Sådana utbildningar var bland annat läger- och klubbledarutbildningar, information om sommararbete, traditionella utbildningar och lektioner under veckan för förebyggande rusmedelsarbete samt utbildningar för stödelever. I svaren konstaterades också att «Information ges på kommunens och ungdomstjänsternas webbplatser och i sociala medier, inte på separata evenemang."

I små (under 10 000 invånare) och medelstora (10 000–50 000 invånare) kommuner var särskilt utbudet på internationellt ungdomsarbete ganska litet. Endast i 27 procent av de små kommunerna och i 40 procent av de medelstora kommunerna uppgav de unga att de får service vid behov. Av de öppna svaren framgick att det på grund av coronaviruspandemin är uppehåll i verksamheten i många kommuner. Dessutom berättade en del av respondenterna att skolorna ordnar internationell verksamhet även om den inte erbjuds inom ungdomstjänsterna. I 76 procent av de stora städerna hade man tillgång till internationellt ungdomsarbete.

I början av coronaviruspandemin för två år sedan togs det digitala ungdomsarbetet och ungdomsarbetet som genomförs på webben i bruk snabbt överallt inom ungdomstjänsterna, medan de mer traditionella mötestrenderna var på paus på grund av coronabegränsningarna. Det digitala ungdomsarbetet och ungdomsarbetet på webben hade i enkäten definierats som användning eller behandling av digitala medier och teknologi i ungdomsarbetet, vilket kan ske i en fysisk eller digital miljö. Det uppgavs att unga erbjöds dessa tjänster i alla stora kommuner och även i tre av fyra små kommuner. Av enkäten framgår inte verksamhetens omfattning eller kvalitet, utan endast om kommunens unga erbjuds ifrågavarande tjänst. I figur 8.6.1. presenteras tillgången till tjänster inom öppet och gemensamt ungdomsarbete 2021.

Figur 8.6.1. Tillgången till tjänster inom det öppna ungdomsarbetet/gemensamma ungdomsarbetet 2021

Riktat ungdomsarbete och specialungdomsarbete

I regionförvaltningsverkens årliga enkät till kommunerna fastställdes specialungdomsarbetet som

- uppsökande ungdomsarbete
- ungdomsverkstäder
- Navigatorns tjänster
- mobilt ungdomsarbete, gatuarbete
- smågruppsverksamhet
- individuell handledning.

Enligt ungdomslagen är det uppsökande ungdomsarbetets uppgift att nå unga i behov av stöd och hjälpa dem att få sådana tjänster och annat stöd som främjar deras tillväxt, självständighet, delaktighet i samhället och annan livskompetens samt tillträde till utbildning och arbetsmarknaden. Det uppsökande ungdomsarbetet grundar sig på den ungas frivillighet och samarbete med den unga. Det uppsökande ungdomsarbetet genomförs på olika sätt: Som kommunens eget arbete, som samarbete mellan flera kommuner eller som köpt tjänst. År 2021 hade det uppsökande ungdomsarbetet utvidgats till hela Finland och nådde 20 321 unga personer (Rapport över det uppsökande ungdomsarbetet 2021, preliminär information).

Ungdomsverkstadsverksamheten har till uppgift att med hjälp av träning förbättra den ungas färdigheter att komma in på utbildning, slutföra utbildning och komma in på den öppna arbetsmarknaden eller få annan service som han eller hon behöver. Ungdomsverkstadsverksamhet erbjöds av sammanlagt över 75 procent av kommunerna. Ungdomsverkstadsverksamhet kan ordnas av kommuner, samkommuner, aktiebolag, andelslag, föreningar eller stiftelser. Största delen av verkstäderna genomförs på annat sätt än som kommunens egen verksamhet (Utvärdering av basservicen 2019). I alla kommuner med över 50 000 invånare fanns ungdomsverkstäder. År 2021 deltog 11 848 unga under 29 år i ungdomsverkstäderna. (Rapport över ungdomsverkstadsverksamhet 2021, preliminär information.)

Med mobilt ungdomsarbete avses ungdomsarbete som utförs i ungdomarnas fritidsmiljö tillsammans med andra aktörer och vars mål är att möta unga, kartlägga fenomen och utnyttja den erhållna informationen för att stärka de ungas välbefinnande (Papunen 2021, 9). I och med coronaviruspandemin ökade det mobila ungdomsarbetet som arbetsform när ungdomslokalerna stängdes. Ungdomsarbetet har ett behov av att nå de unga där de rör sig, såsom i köpcentra eller när skolorna slutar och under högtider. I verksamheten deltar också frivilliga vuxna, organisationer och församlingar som är intresserade av ungdomsfrågor. Dessutom nämndes särskilt Saapas-, Walkers- och WAUTO-verksamheten som verksamhetsmodeller för det mobila ungdomsarbetet.

Navigatorn är en plats där man har strävat efter att samla olika lågtröskeltjänster för personer under 30 år. Unga kan få information och handledning enligt sina egna behov i frågor som gäller arbete, utbildning och vardag. I drygt en tredjedel av alla kommu-

ner hade man tillgång till Navigatorns tjänster. Variationen i utbudet var stor mellan regionförvaltningsverkens olika verksamhetsområden: I 58 procent av kommunerna i Södra Finland finns en Navigator, medan tjänsten var i Lappland endast tillgänglig i Kemi och Rovaniemi. Det verkar som om antalet Navigatorer står i direkt proportion till befolkningstätheten – i tätare bebyggda områden uppger kommunerna att Navigatorns tjänster är tillgängliga för kommunens unga. Av de kommuner som besvarade enkäten meddelade 112 att tjänsten är tillgänglig även om det enligt webbplatsen ohjaamo.fi finns 70 st verksamma Navigatorer i Finland. Av de öppna svaren framgår också att kommunerna har gemensamma Navigatortjänster i de ekonomiska regionerna eller att Navigatortjänsterna i städerna används över kommungränserna.

Smågruppsverksamhet, dvs. sluten gruppverksamhet för unga, ordnades av 69 procent av kommunerna. Oftast var det en arbetsform som genomfördes inom ramen för specialungdomsarbetet, det uppsökande ungdomsarbetet eller samarbetet med skolorna och som riktades till unga i behov av särskilt stöd. Två tredjedelar av kommunerna erbjöd individuell handledning för unga. Medan smågruppsverksamhet ordnades i alla kommuner med över 50 000 invånare erbjöds individuell handledning mest i medelstora kommuner (20 000–50 000 invånare).

I figur 8.6.2. presenteras tillgången till tjänster inom riktat ungdomsarbete och specialungdomsarbete 2021.

Figur 8.6.2. Tillgången till tjänster inom riktat ungdomsarbete och specialungdomsarbete 2021

Ungdomsarbete i skolorna

Ungdomsarbetet som genomförs i skolor och läroanstalter är inte en ny arbetsform, även om det har specificerats i regionförvaltningsverkets kommunenkät först under de tre senaste åren. I skolan arbetar förutom lärare även en grupp yrkespersoner som stöder ungdomarnas välbefinnande. Kommunernas ungdomsarbetare har kommit till denna grupp på 2000-talet. (Jurvanen m.fl., 2021.) Stärkandet av det multiprofessi-

onella samarbetet och i synnerhet ungdomsarbetet inom den grundläggande utbildningen och yrkesutbildningen är ett av delmålen i det riksomfattande programmet för ungdomsarbete och ungdomspolitik 2020–2023 i målhelheten ”Unga har förutsättningar för en smidig vardag – utslagningen minskar” (Riksomfattande programmet för ungdomsarbete och ungdomspolitik 2020–2023, 15-16).

Ungdomsarbetet erkänns som en aktör som också i skolans vardag har möjlighet att stödja de ungas välbefinnande både på individ- och gruppnivå (Jurvanen m.fl., 2021). År 2020 tillsatte undervisnings- och kulturministeriet ett specialunderstöd på cirka 6,5 miljoner euro till regionalförvaltningsverken för stärkande och utvecklande av ungdomsarbetet i skolor och läroanstalter som en del av stimulansåtgärderna efter coronakrisen. Syftet med understödet var att lindra de negativa effekterna av distansundervisningen samt göra det smidigare för barn och unga att återgå till närundervisning samt en eventuell omflyttning till distansundervisning, om coronavirussituationen skulle förvärras. (Specialunderstöd för stärkande och utvecklande av ungdomsarbetet i skolor och läroanstalter. Utlysningstext/anvisning 2020.)

Figur 8.6.3 visar hur stor andel av Finlands kommuner som erbjöd ungdomsarbete i skolor eller läroanstalter 2021. Ungefär nio av tio kommuner i hela landet erbjöd ungdomsarbete i grundskolorna. Kommunerna tillfrågades också separat om ungdomsarbetet i övergångsskedet mellan grundskolan och andra stadiet, vilket också hade ökat något. I flera öppna svar nämndes att det uppsökande ungdomsarbetet sköter övergångsskedet eller är tillgängligt i detta skede. I ett svar fastställdes ifrågavarande stöduppgift som skolans uppgift: ”Ungdomsarbetarna har ingen roll i skolans processer; högstadierna finns på en annan ort. Ungdomarna i övergångsskedet nås via den öppna verksamheten i ungdomslokalen.” Ungdomsarbetstjänster i läroanstalter på andra stadiet erbjuds i tre av fyra stora och medelstora kommuner och av de små endast lite över hälften. Detta förklaras till största delen av att det inte finns läroanstalter på andra stadiet i alla små kommuner. Enligt de öppna svaren sköts ungdomsarbetet även på andra stadiet av uppsökande ungdomsarbetare i flera kommuner:

Figur 8.6.3. Ungdomsarbete i skolor och läroanstalter 2021

”Uppsökande ungdomsarbetet och specialungdomsarbetet besöker och samarbetar intensivt, men de är inte dagligen i skolorna och vardagen.”

”Uppsökande ungdomsarbete och mobilt ungdomsarbete genomförs som en del av sin arbetsbeskrivning.”För åren 2020–2023 har kompetenscentret Nuoska utsetts för att utveckla verksamhetsmodeller för ungdomsarbetet som tillämpas regionalt och nationellt i skolor och läroanstalter. Kompetenscentrumens uppgifter har fastställts i enlighet med prioriteringarna i riksomfattande programmet för ungdomsarbete och ungdomspolitik 2020–2023.

Nuoska definierar sin uppgift på sin webbplats så här:

”Syftet med ungdomsarbete inom den grundläggande utbildningen, i övergångsskeden och inom läroinrättningar är att främja ungas delaktighet och påverkansmöjligheter genom att skapa förutsättningar och möjligheter att agera som delaktiga aktörer i samhället. Ungdomsarbetet bidrar till att stärka skolans mångprofessionella personal, vars uppgift är att stödja ungas utveckling, självständighet och känsla av sammanhang samt kunskap och färdigheter relaterade till dessa. Kompetenscentret Nuoska kartlägger nuläget och utvecklar på basen av detta nationella och regionalt anpassningsbara modeller som riktas till skolor och läroinrättningar.” (https://www.xamk.fi/tutkimus-ja-kehitys/kompetenscenter-nuoska-ungdomsarbete-i-skolor-och-laroinrattningar/23.3.2022)

Stödtjänster för medborgarverksamhet för unga

Typiska stödtjänster som kommunerna tillhandahöll för både ungdomsföreningar och fria aktivitetsgrupper var avgiftsfri användning av lokaler samt kommunikations-, material- och utrustningsstöd. Dessutom gav de anställda handledning och rådgivning i ansökan om understöd eller ordnade utbildning.

Drygt 40 procent av kommunerna i hela landet uppgav att de erbjuder stödtjänster åt ungdomsföreningarna (i detta fall annan än understödsverksamhet). Tillgången till stödtjänster för medborgarverksamhet för unga 2021 presenteras i figur 8.6.4. Jämfört med föregående utvärdering av basservicen (2019) hade dessa stödtjänster minskat. I enkäten utreddes inte närmare om det i kommunernas ungdomsverksamhet har skett förändringar i inställningen till föreningarnas verksamhet eller om coronaviruspandemin eventuellt har minskat föreningarnas behov av stödtjänster, såsom lokaler, till exempel på grund av sammankomstbegränsningarna. I de öppna svaren lyfte man också fram samarbetet och verksamheten mellan kommunernas ungdomsväsende och organisationer i synnerhet i ordnandet av gemensamma evenemang och tillställningar.

Kommunerna har börjat identifiera fler fria verksamhetsgrupper för unga än tidigare och de stödtjänster de behöver. Visserligen finns det stora variationer mellan olika landskap. Enligt svaren hade man i Nyland, Norra Karelen och Mellersta Finland i betydligt högre grad än i andra landskap även identifierat friare medborgarverksamhet för unga, dvs. stöd till icke registrerade ungdomsgrupper. Exempel på fria verksamhetsgrupper är bandverksamhet för unga eller utrymmen och platser som stöder ungdomars idéer och egna projekt. Dessutom är olika skateboard- och gatukonstprojekt typiska fria grupper för medborgarverksamhet bland unga.

Figur 8.6.4. Tillgången till stödtjänster för medborgarverksamhet för unga 2021

Hur har situationen förändrats 2015–2021?

Alla former av öppet och gemensamt ungdomsarbete blev vanligare i kommunernas serviceutbud fram till 2019. Det uppsökande ungdomsarbetet utvidgades till verksamhet som omfattar hela Finland tack vare anteckningarna i regeringsprogrammet. Coronaviruspandemin som bröt ut 2020 minskade tillgången till kommunalt ungdomsarbete under de två senaste åren, även om ungdomssektorn snabbt övergick till att använda digitala plattformar på webben.

Genom utvärderingen av basservicen utreddes vilka tjänster inom ungdomsarbetet som erbjuds i kommunen. Regionförvaltningsverket har årligen genomfört en kommunenkät, vars resultat och eventuella förändringar jämfördes i denna utvärdering 2015–2021. Som utvärderingstid för ändringen av servicen valdes åren 2015–2021, eftersom man ville granska om ändringen av ungdomslagen som trädde i kraft 2016 har påverkat tillgången till ungdomstjänster.

År 2016 trädde en reviderad ungdomslag i kraft som inte längre innehåller detaljerade bestämmelser om vilka uppgifter eller åtgärder som ingår i kommunens ungdomsarbete och ungdomspolitik. Syftet med ändringen var att stärka kommunens självständiga ansvar för att genomföra ungdomsarbetet och ungdomspolitiken på ett sätt som kommunen själv bestämmer och som lämpar sig för de lokala förhållandena. Eftersom kommunerna är av olika storlek och har olika befolkningsstruktur kan de organisera tjänsterna inom branschen på många olika sätt. Enligt 8 § i kommunallagen (410/2014) kan kommunen ordna sina lagstadgade uppgifter själv eller avtala om överföring av organiseringsansvaret till en annan kommun eller samkommun. Enligt 9 § i kommunallagen kan kommunen producera tjänsterna själv eller skaffa dem av någon annan serviceproducent.

Den största enskilda förändringen skedde den 18 mars 2020, då Finlands regering utlyste undantagstillstånd på grund av den globala coronaviruspandemin och nästan alla tjänster stängdes och bland annat skolorna övergick till distansundervisning. Ungdomssektorn vaknade snabbt upp och anpassade sin verksamhet genom att övergå till att använda digitala plattformar på webben.

Öppet och gemensamt ungdomsarbete

Figur 8.7.1. Tillgången till tjänster inom öppet och gemensamt ungdomsarbete 2015–2021

Enligt regionförvaltningsverkens årliga enkät blev alla arbetsformer av öppet och gemensamt ungdomsarbete vanligare i kommunernas serviceutbud fram till 2019, även om de inte längre definieras i ungdomslagen. Coronaviruspandemin som bröt ut 2020 förklarar den minskade tillgången till ungdomsarbete under de två senaste åren. Tillgången till tjänster inom öppet och gemensamt ungdomsarbete 2015–2021 visas på bild 8.7.1.

Antalet kommuner som erbjuder öppen smågrupps- och klubbverksamhet har ökat från 72 procent till 86 procent 2015–2019. Under de senaste två åren har tillgången minskat med endast ett par procent. Tillgången till informations- och rådgivningstjänster för unga minskade också något efter 2019, även om det sannolikt fanns efterfrågan på tjänsterna på grund av coronaviruspandemin.

Tillgången till lägerverksamhet för unga har varit relativt stabil år efter år. Under de två senaste åren har tillgången till den också sjunkit lite. Det fanns inte heller några stora skillnader i lägerverksamhetens utbud mellan kommuner av olika storlek.

Endast digitalt ungdomsarbete och ungdomsarbete på webben var arbetsformer vars tillgänglighet enligt enkäten har ökat stadigt från och med 2015 till och med utvärderingsåret 2021. I och med coronaviruspandemin genomfördes med hjälp av digitaliseringen av ungdomsarbetet andra former av ungdomsarbete, såsom individuell verksamhet och gruppverksamhet på distans, möten ordnades i chattar och på Discord-plattformen och sociala medier användes på olika sätt för att nå unga.

Ett åtgärdsförslag i utvärderingen av basservicen 2016 var att de internationella kontakterna inom det kommunala ungdomsarbetet bör utökas för att erbjuda unga internationella erfarenheter. Dessutom bör man erbjuda möjligheter att delta i internationellt ungdomsarbete och fördelarna med EU:s ungdomshandlingsprogram bör utnyttjas mer aktivt. Det internationella ungdomsarbetet ökade i kommunerna fram till 2019. År 2019 erbjöd över hälften av alla kommuner internationellt ungdomsarbete, men sedan började det åter minska. År 2019 fanns internationellt ungdomsarbete tillgängligt i alla stora städer, men 2021 endast i tre av fyra.

Riktat ungdomsarbete och specialungdomsarbete

Enligt dem som svarade på kommunenkäten har uppsökande ungdomsarbete funnits tillgängligt under hela granskningsperioden 2015–2021 i alla kommuner i landskapen Södra Karelen, Kajanaland och Päijänne-Tavastland. Det uppsökande ungdomsarbetet har utvidgats till verksamhet som omfattar hela Finland tack vare anteckningarna i regeringsprogrammet.

Ungdomsverkstadsverksamhet och verksamhetens rätt till statsbidrag infördes i ungdomslagen och ungdomsförordningen i och med reformen av ungdomslagen 2016. Behörighet att ansöka om statsunderstöd för ungdomsverkstäder är avsedd för de ungdomsverkstäder som ordnar verkstadsverksamhet och ämnar ansöka om statsunderstöd för sin verksamhet. En förutsättning för att få statsunderstöd är att undervisnings- och kulturministeriet har godkänt ungdomsverkstaden som berättigad till statsunderstöd. Nätverket av verkstäder har under årens lopp varit relativt oförändrat och täckningen för servicen har förblivit hög.

Projektet Kohtaamo fungerade som stöd för Navigatorerna i utvecklingen och inledandet av arbetet samt etableringen av arbetet. Projektet var en del av verkställandet av ungdomsgarantin och fick finansiering från Europeiska socialfonden under projektperioden 2014–2020. I och med projektet har Navigatornätverket bevarats och utför sin uppgift väl. Även nya Navigatorer har startat och behovet av sektorsövergripande tjänster för unga har identifierats.

Man har börjat modellera det mobila ungdomsarbetet och skapa principer för arbetsformen. Det mobila ungdomsarbetet och gatuarbetet som arbetsform inom ungdomsarbetet har under de granskade åren ökat tydligt hela tiden. Arbetsformen har varit särskilt populär i Egentliga Tavastland och Nyland. Tillgången till tjänsten varierar mycket mellan landskapen. Genom att en trygg vuxen är närvarande strävar man efter att förebygga att utmaningarna tillspetsas, identifiera fenomen och möta unga. Verksamheten i smågrupper har som arbetsform ökat mest i små kommuner med under 10 000 invånare från 2015 till 2021. I stora städer har arbete av detta slag nästan alltid gjorts.

Tillgången till riktade tjänster och tjänster inom specialungdomsarbetet 2015–2021 presenteras i figur 8.7.2.

Figur 8.7.2. Tillgången till riktade tjänster och tjänster inom specialungdomsarbetet 2015–2021

Ungdomsarbete i skolan

Ungdomsarbetet utförs allt oftare också under andra tider än på ungdomarnas fritid, dit det traditionellt har riktats. Ungdomsarbetstjänsterna ska i regel alltid vara frivilliga för den unga, även om de till exempel placeras i skolan.

Åren 2015–2018 ställdes i kommunenkäten endast en allmän fråga om huruvida kommunen erbjuder skolungdomsarbete utan att specificera det på något sätt. Under den tid som denna utvärdering gäller, åren 2015–2021, har ungdomsarbetet i skolorna ökat (figur 8.7.3.). I slutet av 2020 anställdes nya ungdomsarbetare i skolorna med understöd från regionförvaltningsverket för att lindra de negativa effekterna av coronaviruspandemin. År 2021 uppgav 89 procent av kommunerna att de erbjuder ungdomsarbete i grundskolorna. Granskat enligt kommunstorleken utfördes ungdomsarbete i grundskolorna i alla kommuner med över 50 000 invånare.

Särskilt på andra stadiet har tillgången till ungdomsarbete ökat betydligt. I regionförvaltningsverkens enkät specificeras inte andra stadiet i gymnasier och yrkesutbildning, men det är allmänt känt att det knappast finns några ungdomsarbetstjänster i gymnasierna.

Ungdomsarbetet har sökt sin plats och sina verksamhetssätt i samarbete med skolorna i kommunerna utan särskild satsning eller erkännande av statsmakten redan från början av 2000-talet (Jurvanen m.fl., 2021). I bästa fall har metoderna inom ungdomsarbetet betraktats som värdefulla i skolans vardag och ungdomsarbetarna som en viktig del av skolans multiprofessionella arbetsgemenskap när det gäller att möta unga. Som bäst pågår strävan efter att etablera ungdomsarbetet i skolorna, men det är ännu osäkert hur många kommuner som fortsätter med verksamheten efter att specialunderstödet som beviljats för arbetet har upphört.

Figur 8.7.3. Tillgången till tjänsten Ungdomsarbete i skolan 2015–2021

Stödtjänster för medborgarverksamhet för unga

Tillgången till stödtjänster för ungdomsföreningar har inte förändrats nämnvärt under årens lopp (figur 8.7.4). Understödsverksamheten faller utanför denna utvärdering. Cirka 40 procent av kommunerna uppgav att ungdomsföreningar stöds med olika metoder för att genomföra ungdomsverksamhet. Stödet var klart störst i Kymmenedalen och som en bra tvåa kom Södra Österbotten som skiljde sig från de övriga. Stöd till fria verksamhetsgrupper för unga var vanligast i Södra Finland – Kymmenedalen, Päijänne-Tavastland och Nyland. I utvärderingsresultatet skiljer sig särskilt år 2019 i exceptionellt stora procent jämfört med andra år. I enkäten om utvärderingen av basservicen 2019 frågade man förutom om tillgången till service också om tillgången till service var tillräcklig. Enkätens utformning begränsar jämförbarheten.

Figur 8.7.4. Tillgången till stödtjänster för medborgarverksamhet för unga 2015-2021

Vilka är ungdomsarbetets driftsutgifter, antalet anställda och ungdomslokalerna som står till ungdomarnas förfogande?

År 2020 använde kommunernas ungdomsväsenden i genomsnitt 106 euro per ung person. I genomsnitt fanns det 804 unga per årsverke inom ungdomsarbetet i hela landet. Det finns ungdomslokaler runt om i Finland i nästan alla kommuner.

Ungdomsarbetets driftsutgifter

Utöver kommunens egen finansiering från skatteinkomsterna får kommunerna en statsandel för ordnandet av ungdomstjänster. Statsandelen beräknas på basis av det pris per enhet som bestäms per invånare under 29 år och betalas årligen inom ramen för statsbudgeten. Dessutom kan kommunerna ansöka om statsunderstöd från regionförvaltningsverken för uppsökande ungdomsarbete, ungdomsverkstadsverksamhet, utveckling av ungdomssektorn samt hobbyverksamhet för barn och unga. Kommunerna kan också utnyttja EU-finansiering. Från Europeiska socialfonden (ESF) kan man ansöka om stöd till exempel för projekt som syftar till att stärka de ungas sociala identitet. EU:s ungdomsprogram (Erasmus+ för ungdomssektorn och Europeiska solidaritetskåren) erbjuder stöd för internationellt ungdomsarbete.

Av Finlands kommuner fick 93 procent statsunderstöd för uppsökande ungdomsarbete 2021. Sökandena var antingen kommuner eller serviceproducenter som godkänts av kommunerna. Ungdomsverkstadsverksamhet genomfördes av 80 procent av kommunerna med statsunderstöd som beviljats av regionförvaltningsverket. Genomförarna kan vara antingen kommunerna själva, organisationer eller stiftelser. Regionförvaltningsverken beviljade år 2021 statsunderstöd för lokal hobbyverksamhet för barn och unga i nästan alla kommuner i Finland. Organisationerna, kommunerna och församlingarna ordnade hobby- och dagläger i 95 procent av kommunerna.

Kommunernas ekonomiska uppgifter för 2021 är ännu inte tillgängliga när denna utvärdering görs, så de nyaste uppgifterna om ungdomsväsendets driftsutgifter är från 2020. År 2020 använde kommunernas ungdomsväsenden i genomsnitt 106 euro per varje ung person under 29 år. Antalet unga i kommunen påverkade hur mycket medel kommunen använde för ungdomsarbetet. Driftsutgifterna för ungdomsarbetet var störst i små kommuner med färre än 2 000 invånare, där man använde 202 euro per ung person. Minst per ung person (90 euro) användes av kommuner med 10 000–20 000 invånare. Kommunernas nettodriftsutgifter per ung person presenteras enligt kommunstorlek i figur 8.8.1.

Figur 8.8.1. Ungdomsväsendets nettodriftsutgifter per person under 29 år enligt kommunstorlek 2015–2020

Antal anställda

Kommunernas ungdomsväsenden hade sammanlagt 2 147 årsverken till sitt förfogande 2021. I detta antal ingår chefer för ungdomsväsendet och motsvarande personer som utför chefs- och chefsarbete, planerare eller koordinatorer för ungdomsarbetet, ungdomssekreterare, ungdomsledare, specialungdomsarbetare, projektpersonal inom ungdomsväsendet samt personer som arbetar som någon annan ungdomsarbetare. Personer som arbetar som någon annan ungdomsarbetare kan till exempel vara fritidssekreterare. Personal som arbetar på ungdomsverkstäder och utför uppsökande ungdomsarbete ingår inte i siffrorna.

Största delen av personalen inom kommunernas ungdomsväsende arbetade 2021 som ungdomsledare eller motsvarande. De utgjorde 60 procent av ungdomsväsendets årsverken. Den näst största gruppen var cheferna för ungdomsväsendet eller motsvarande, som utgjorde 10 procent av ungdomsväsendets årsverken. De övriga personalgruppernas andel var under tio procent. Den minsta andelen var ungdomssekreterarna, eftersom de utgjorde endast tre procent av ungdomsväsendets årsverken. I figur 8.8.2 syns ungdomsväsendets personal per årsverke i kommunerna 2021.

Figur 8.8.2. Ungdomsväsendets personal per årsverke i kommunerna 2021

Figur 8.8.3. Antalet unga per årsverke i kommunernas ungdomsväsende enligt kommunstorlek 2021

I genomsnitt fanns det 804 unga per ett årsverke inom ungdomsarbetet i hela landet. I små kommuner, särskilt med under 2 000 invånare, var antalet unga per årsverke betydligt mindre än i större kommuner. Redan i kommuner med 5 000–10 000 invånare steg antalet unga per årsverke nära den genomsnittliga nivån i hela landet. Antalet unga per årsverke var störst i kommuner med 50 000–100 000 invånare. I de allra största kommunerna med över 100 000 invånare fanns det färre unga per årsverke

än i kommunerna i de tre mindre storleksklasserna. Figur 8.8.3 visar antalet unga per årsverke inom kommunens ungdomsväsende enligt kommunernas storlek 2021.

I små kommuner var variationen i resursfördelningen störst. I flera kommuner med färre än 5 000 invånare hade rejält under ett årsverke reserverats för ungdomsarbetet. Ett exempel på detta är en kommun där det med ett årsverke på 0,1 finns en chef för ungdomsväsendet eller motsvarande och ingen annan personal inom ungdomsarbetet. I en kommun med färre än 2 000 invånare och i en kommun med 2 000–5 000 invånare fanns ingen personal inom ungdomsväsendet. Det lönar sig också att komma ihåg att även om det i större kommuner finns mindre resurser för ungdomsarbete i förhållande till antalet unga än i små kommuner, är det sannolikt att stora kommuner erbjuder även andra tjänster för unga på ett mångsidigare sätt.

Ungdomslokaler som står till de ungas förfogande

Karta 8.8.1. Ungdomslokaler i Finland 2021

Enligt kommunenkäten har nästan varje kommun en ungdomsgård eller något annat utrymme som är öppet för unga. Riksomfattande sett finns det heltäckande tillgång till ungdomslokaler. (Karta 8.8.1.)

År 2021 fanns det i fem regionalförvaltningsområden i alla kommuner en ungdomsgård eller någon annan lokal som var öppen för unga. Täckningen var något lägre i området för Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland, där 93 procent av kommunerna som svarade hade öppna lokaler för unga. Landskapen i Västra och Inre Finland framträdde också i svaren för 2021. Andelen öppna lokaler var mindre i alla landskap i regionen än i de övriga landskapen i Finland. Andelen öppna lokaler för unga var allra minst i landskapet Mellersta Österbotten (88 procent).

Hur har situationen förändrats 2015–2021?

Nettodriftsutgifternas andel för ungdomssektorn av kommunernas verksamhetskostnader har hållits på cirka en halv procent, men utgifterna per ung har ökat något. Ungdomsväsendets personal är större än 2015, men den har minskat under de två senaste åren. Antalet kommunala ungdomslokaler har minskat.

Ungdomsarbetets driftsutgifter

Nettodriftsutgifterna för kommunernas ungdomssektor har utgjort 0,5–0,6 procent av kommunernas verksamhetskostnader under åren 2015–2020. Andelen har alltså hållits på nästan samma nivå. Däremot har ungdomssektorns nettodriftsutgifter per person under 29 år förändrats något under åren 2015–2020. (Figur 8.9.1.)

Figur 8.9.1 Ungdomsväsendets nettodriftsutgifter i kommunerna per person under 29 år 2015–2020.

Regionalt sett syns förändringen i driftsutgifterna mellan 2015 och 2020 tydligt. I vissa regionförvaltningsverks områden har driftsutgifterna ökat medan de har minskat i andra. Förändringsprocenterna i figur 8.9.2 har beräknats genom att ställa nettodrifts-

utgifterna i relation till antalet unga i åldern 0–28 år i regionförvaltningsverkets område.

Kommunernas ungdomsväsenden använde i genomsnitt tio euro mer per ung person under 29 år 2020 än 2015. Detta innebär att driftsutgifternas andel per ung person har ökat med 10 procent. Förändringen varierar mellan olika regionförvaltningsverks områden. Den relativt sett största förändringen har skett i området för Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland, där driftsutgifternas andel per ung person har ökat med 16 procent. Området för Regionförvaltningsverket i Norra Finland avviker från de övriga eftersom driftsutgifterna per ung person har minskat något jämfört med 2015. Förändringen i kommunernas nettodriftsutgifter per ung person presenteras per regionförvaltningsverk i figur 8.9.2.

Figur 8.9.2. Ungdomsväsendet nettodriftsutgifter i kommunerna per ung person under 29 år, förändring från 2015 till 2020

Antal anställda

Ungdomsväsendets årsverken hade minskat år 2021 jämfört med de två föregående åren. Jämfört med 2015 hade antalet årsverken inom ungdomsväsendet ökat. Antalet årsverken inom ungdomsväsendet var som högst 2020, vilket delvis förklaras av att man sedan 2020 har efterfrågat antalet årsverken bland projektanställda i regionförvaltningsverkets kommunenkät.

Det är värt att notera att antalet personer som arbetar som någon annan typ av ungdomsarbetare (i denna grupp har också projektanställda inkluderats) har ökat nästan varje år sedan 2015. Antalet personer som arbetar som specialungdomsarbetare eller motsvarande har minskat särskilt 2021. Antalet anställda, planerare och koordinatorer på chefsnivå har ökat något under årens lopp. Antalet ungdomsledare eller motsvarande har ökat en aning från 2020 till 2021, och antalet har ökat något sedan 2015.

I figur 8.9.3 syns förändringen i personalresurserna inom kommunernas ungdomsväsende 2015–2021.

Figur 8.9.3. Förändringen i personalresurserna inom kommunernas ungdomsväsende 2015–2021

Källa: Regionförvaltningsverket (enkäten Ungdomsarbetet i kommunerna)

Ungdomslokaler som står till de ungas förfogande

Antalet kommunala ungdomslokaler har minskat i hela Finland sedan 2015 (figur 8.9.4). År 2021 fanns det 787 ungdomslokaler, medan antalet 2015 fortfarande var 959. I Kommunförbundets statistik finns antalet kommunala ungdomslokaler, men utöver dessa kan det i kommunen också finnas andra ungdomslokaler, till exempel församlingens.

Figur 8.9.4. Antalet ungdomslokaler och antalet unga 2015–2021

*Antal kommunala ungdomslokaler i slutet av föregående år
Källa: Statistikcentralen

Antalet ungdomslokaler har minskat ganska kraftigt 2016–2018. År 2019 jämnades minskningen av lokalerna ut, men minskningen av ungdomslokalerna började på nytt 2020–2021. Minskningen av ungdomslokalerna 2020 och 2021 kan delvis bero på coronaviruspandemin. När coronaviruspandemin började 2020 stängdes många av lokalerna tillfälligt helt och hållet. Samtidigt utvecklade kommunerna kraftigt olika former av ungdomsarbete, såsom digitalt ungdomsarbete. Detta kan påverka vilket syfte de traditionella ungdomslokalerna kommer att ha, hur många ungdomslokaler som behövs och hur de utnyttjas.

Förändringen i antalet kommunala ungdomslokaler i förhållande till antalet unga verkar variera något beroende på kommunens storlek (figur 8.9.1.). I hela landet har antalet ungdomslokaler minskat med 18 procent jämfört med 2015. Samtidigt har antalet unga ökat något. I de minsta och medelstora kommunerna har både antalet unga och ungdomslokaler minskat jämfört med 2015. Antalet ungdomslokaler har dock minskat mycket snabbare än antalet unga, vilket har ökat användningsgraden för ungdomslokalerna. I små och medelstora kommuner har ungefär var femte ungdomslokal stängts under de senaste sex åren. I de största kommunerna med över 50 000 invånare har antalet unga ökat med cirka 10 procent, men trots detta har var tionde ungdomslokal stängts.

Tabell 8.9.1 Antalet ungdomslokaler och antalet unga enligt kommunstorlek 2015–2021

Kommunens storlek	Indikatorer	2015	2018	2021	Förändring 2015–2021
		antal			%
Under 10 000 invånare	Antal 13–18-åringar	61 221	59 331	57 662	-6 %
	Ungdomslokaler*	354	279	275	-22 %
	Unga/ungdomslokal	173	213	210	21 %
10 000–50 000 Invånare	Antal 13–18-åringar	122 969	118 613	121 596	-1 %
	Ungdomslokaler*	293	239	230	-22 %
	Unga/ungdomslokal	420	496	529	26 %
mer än 50 000 invånare	Antal 13–18-åringar	167 926	176 140	186 987	11 %
	Ungdomslokaler*	312	303	282	-10 %
	Unga/ungdomslokal	538	581	663	23 %
Hela landet	Antal 13–18-åringar	352 116	354 084	366 245	4 %
	Ungdomslokaler*	959	821	787	-18 %
	Unga/ungdomslokal	367	431	465	27 %

Källa: Statistikcentralen
*Antal kommunala ungdomslokaler i slutet av föregående år

Utvärderingsgruppen

Överinspektör för ungdomsväsendet, PeM Marja Hanni, telefon +358 295 017 393, marja.hanni(at)rfv.fi

Överinspektör, SVM Kaija Blom, telefon +358 295 016 265, kaija.blom(at)rfv.fi

Överinspektör för ungdomsväsendet, socionom (högre YH) Kirsi Kohonen, telefon + 358 295 016 514, kirsi.kohonen@rfv.fi

Överinspektör för ungdomsväsendet, FM Annika Palola, telefon + 358 295 018 817, annika.palola(at)rfv.fi

Överinspektör för ungdomsväsendet, PeM Niclas Risku, telefon +358 295 018 051, niclas.risku(at)rfv.fi

Överinspektör för ungdomsväsendet, EM Kirsi-Marja Stewart, telefon + 358 295 017 652, kirsimarja.stewart@rfv.fi

Informationskällor

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ungdomslag (RP 111/2016)

Kommunallagen (410/2015)

Lag om regionförvaltningsverken (896/2009)

Ungdomslagen (1285/2016)

Ungdomsarbetet i kommunerna och utvärdering av basservicen 2021. Enkät till kommunerna i Fastlandsfinland i januari 2022. Svarsprocent hundra (293 kommuner).

Kommunförbundet: Kostnadsstruktur och uppgifter om ungdomslokaler.

Statistik över ungdomsarbetet i Finland. Kommunernas ungdomsarbete.

Statistikcentralen: Befolkningsstruktur.

Ahonen-Walker, Mari 2022. Aktuellt i social- och hälsovårdsreformen ur ungdomsarbetets synvinkel, arbetsmöte för de som ansvarar för ungdomsväsendet i Lappland 1/2022, 22.2.2022.

Specialunderstöd för stärkande och utvecklande av ungdomsarbetet i skolor och läroanstalter. Utlysningstext/anvisning 2020.

Jurvanen m.fl., 2021. Vad är skolungdomsarbete? En forskningsöversikt över skolungdomsarbetets definitioner och målsättningar. Ungdomsforskningssällskapet rf.

Kiilakoski, Tomi (red.) 2022. Hållbart som bara den. Ungdomsbarometern 2021. Undervisnings- och kulturministeriet & Nätverket för ungdomsforskning & Statens ungdomsråd.

Kommunförbundet, 2022. Projektet för dokumentation av kommunalt ungdomsarbete. Finlands Kommunförbund rf. https://www.kommunforbundet.fi/projektet-dokumentation-av-kommunalt-ungdomsarbete

Malm, Karla 2021. Parempi vaihtoehto kuin 80-luvun Suomi? Nuorisotyön tekijät,

paikat ja ympäristöt vuonna 2030. Humanistiska yrkeshögskolan publikationer 119. Humanistiska yrkeshögskolan 2021. Helsingfors.

Papunen, Tiina 2021. Yhteisin askelin – Jalkautuvan nuorisotyön käsikirja. Esbo, Helsingfors och Vanda ungdomstjänster.

Utvärdering av basservicen 2019. Regionförvaltningsverken.

Arbets- och näringsministeriet. https://tem.fi/sv/reformen-av-arbets-och-naringstjansterna-2024

Riksomfattande program för ungdomsarbete och ungdomspolitik 2020–2023. Målet är att alla unga ska ha ett meningsfullt liv och vara delaktiga i samhället. Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2020:2.

Figurer och tabeller

Figur 8.4.1. Andelen unga (0–28-åringar) av hela befolkningen 2015–2021

Figur 8.6.1. Tillgången till tjänster inom öppet ungdomsarbete/gemensamt ungdomsarbete 2021

Figur 8.6.2. Tillgången till tjänster inom riktat ungdomsarbete och specialungdomsarbete 2021

Figur 8.6.3. Ungdomsarbete i skolor och läroanstalter 2021

Figur 8.6.4. Tillgången till stödtjänster för medborgarverksamhet för unga 2021

Figur 8.7.1. Tillgången till tjänster inom öppet och gemensamt ungdomsarbete 2015–2021

Figur 8.7.2. Tillgången till riktade tjänster och tjänster inom specialungdomsarbetet 2015-2021

Figur 8.7.3. Tillgången till tjänsten Ungdomsarbete i skolan 2015–2021

Figur 8.7.4. Tillgången till stödtjänster för medborgarverksamhet för unga 2015-2021

Figur 8.8.1. Ungdomsväsendets nettodriftsutgifter per person under 29 år enligt kommunstorlek 2015–2020

Figur 8.8.2. Ungdomsväsendets personal per årsverke i kommunerna 2021

Figur 8.8.3. Antalet unga per årsverke i kommunernas ungdomsväsende enligt kommunstorlek 2021

Figur 8.9.1 Nettodriftsutgifterna för kommunernas ungdomsväsende per person under 29 år 2015–2020.

Figur 8.9.2. Nettodriftsutgifterna för kommunernas ungdomsväsende per ung person under 29 år, förändring från 2015 till 2020

Figur 8.9.3. Förändringen i personalresurserna inom kommunernas ungdomsväsende 2015–2021

Figur 8.9.4. Antalet ungdomslokaler och antalet unga 2015–2021

Tabell 8.9.1 Antalet ungdomslokaler och antalet unga enligt kommunstorlek 2015–2021

Karta 8.6.1. Tillgången till tjänster inom ungdomsarbetet 2021

Karta 8.8.1. Ungdomslokaler i Finland

Tillgången till snabba insatser inom räddningsväsendet

Riksomfattande utvärdering

Slutsatser och åtgärdsförslag

Slutsatser

I basserviceutvärderingen undersöks aktionsberedskapstiderna inom räddningsväsendet enligt riskruta och användningen av personalresurserna. I utvärderingen undersöks räddningsväsendets aktionsberedskap under vardagar klockan 6–16 och övriga tider. I utvärderingen granskas realiserade beredskapstider och personalresursernas tillräcklighet vid olika tidpunkter.

I anvisningen för planering av aktionsberedskapen inom räddningsväsendet har det fastställts mål för beredskapstiderna vid räddningsväsendets brådskande uppdrag. För räddningsväsendets del verkar det som om det i vissa räddningsverk finns problem i samband med utryckningar dagtid, vilket inom ramen för målen för aktionsberedskapstiden påverkar tillgängligheten i riskrutorna. Även om målen för aktionsberedskapstiden i undersökningen som omfattade hela Finland i regel uppnås oberoende av tidpunkten på dygnet så finns det i den noggrannare statistiska undersökningen som gjordes enligt postnummer också avsevärda skillnader bland räddningsverken mellan utryckningar som görs vardagar klockan 6–16 och andra tider på dygnet. Det påverkar uppnåendet av målen för aktionsberedskapstiden vid olika tider på dygnet.

Anvisningen för planering av aktionsberedskapen inom räddningsväsendet förutsätter att det för alla räddningsväsendets brådskande uppgifter ska tillkallas åtminstone en formation som till storleken motsvarar en räddningsgrupp. En ledare och tre andra personer är det minsta antalet personer som behövs för en räddningsgrupp. Vid undersökningen av tillräckligheten hos personalresurserna under vardagar klockan 6–16 i hela Finland är de genomsnittliga personalresurserna för räddningsväsendets enheter som har förmåga till självständig räddningsverksamhet inte tillräckliga. I undersökningen särskiljer man emellertid inte att den nödvändiga formationen kan samlas från flera räddningsenheter. Vid närmare undersökning ser man ändå tecken på att det, särskilt utanför stadsområden där räddningsverksamheten i regel är ordnad med hjälp av avtalsbrandskårsverksamhet och personal som har jobbet som bisyssla, finns brister i personalresurserna för utryckningar dagtid under vardagar. Utanför stadsområden bör dessutom noteras att det kan hända att körtiderna till olycksplatsen blir långa om räddningsgruppen samlas från flera räddningsenheter.

I utvärderingen noterades att det vid så kallade dagsutryckningar finns lokala skillnader i räddningsväsendets realiserade aktionsberedskapstider och personalresurserna. Det beror på produktionsmodellen för räddningsväsendets tjänster, där det utanför stadsområden i regel är avtalsbrandkårer och personal som är deltidsanställd vid räddningsväsendet som svarar för produktionen av räddningsväsendets tjänster. För de här brandkårerna är de som deltar i verksamheten på jobb under vardagarna och kan inte alltid delta i räddningsväsendets arbete efter att de har fått ett larm. Man ser också skillnader mellan räddningsverken.

Åtgärdsförslag

Räddningsverken bör på lokal nivå kontrollera hur bra deltidsanställd personal och avtalsbrandkårer kan producera räddningsväsendets tjänster under vardagar då personalen som deltar i verksamheten i regel är på dagsjobb. Räddningsväsendet bör vid behov utveckla verksamheten så att räddningsväsendets brådskande tjänster kan tryggas på vardagarna, om det upptäcks lokala brister.

Sammandrag

I Finland produceras räddningsväsendets tjänster av 22 regionala räddningsväsenden, där kommunerna i regionen tillsammans svarar för ordnandet av räddningsväsendets tjänster. Det regionala räddningsväsendet ska ha ett räddningsverk som svarar för produktionen av räddningsväsendets tjänster i regionen. Vid räddningsverket finns heltidsanställd personal men också avtalsbrandkårer och deltidsanställd personal som tillsammans producerar räddningsväsendets tjänster.

I basserviceutvärderingen av 2021 undersöks om minimikraven som ställs på räddningsväsendets tjänster har uppfyllts och hur räddningsväsendets snabba insatser har genomförts. I basserviceutvärderingen undersöks räddningsväsendets aktionsberedskapstider enligt riskruta och hur personalresurserna har använts. I utvärderingen undersöks räddningsväsendets aktionsberedskap under vardagar klockan 6–16 och övriga tider. I utvärderingen granskas realiserade aktionsberedskapstider och personalresursernas tillräcklighet vid olika tidpunkter.

För räddningsväsendets del verkar det som om det i vissa räddningsverk finns lokala problem i samband med utryckningar dagtid, vilka inom ramen för målen för aktionsberedskapstiderna påverkar tillgängligheten i riskrutorna. Även om målen för aktionsberedskapstiderna i undersökningen som omfattade hela Finland i regel uppnås oberoende av tidpunkten på dygnet så finns det i den noggrannare statistiska undersökningen som gjordes enligt postnummer också avsevärda skillnader bland räddningsverken mellan utryckningar som görs vardagar klockan 6–16 och andra tider på dygnet.

Vid undersökningen av tillräckligheten hos personalresurserna i hela Finland under vardagar klockan 6–16 är de genomsnittliga personalresurserna för räddningsväsendets enheter som har förmåga till självständig räddningsverksamhet inte tillräckliga. I undersökningen särskiljs emellertid inte att den nödvändiga formationen kan samlas från flera räddningsenheter. Vid närmare granskning ser man ändå tecken på att det, särskilt utanför stadsområden där räddningsverksamheten i regel är ordnad med hjälp av avtalsbrandskårsverksamhet och personal som har jobbet som bisyssla, finns brister i personalresurserna för utryckningar dagtid under vardagar.

Peruspalvelujen arviointi 2021 (1-8)
Utvärdering av basservicen 2021

Aluehallintovirastojen vuotta 2021 koskeva peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointi

1/8 Esiopetuksen ja täydentävän varhaiskasvatuksen toteutuminen
Aluehallintovirastojen julkaisuja 138/2022, ISSN 2343-3132
ISBN 978-952-5900-62-0

2/8 Esi- ja perusopetuksen perusopetuslain 32 §:n mukaiset kuljetusjärjestelyt
Aluehallintovirastojen julkaisuja 139/2022, ISSN 2343-3132
ISBN 978-952-5900-63-7

3/8 Erityisopetuksen tila
Aluehallintovirastojen julkaisuja 140/2022, ISSN 2343-3132
ISBN 978-952-5900-64-4

4/8 Yleisten kirjastojen henkilöstön riittävyys ja osaaminen sekä kirjastojen johtaminen
Aluehallintovirastojen julkaisuja 141/2022, ISSN 2343-3132
ISBN 978-952-5900-65-1

5/8 Kulttuuripalvelut
Aluehallintovirastojen julkaisuja 142/2022, ISSN 2343-3132
ISBN 978-952-5900-66-8

6/8 Käyttömaksu- ja käyttövuoropolitiikan vaikutukset liikuntapaikkojen tasa-arvoiseen ja yhdenvertaiseen saavutettavuuteen
Aluehallintovirastojen julkaisuja 143/2022, ISSN 2343-3132
ISBN 978-952-5900-67-5

7/8 Kunnallisen nuorisotyön saatavuus
Aluehallintovirastojen julkaisuja 144/2022, ISSN 2343-3132
ISBN 978-952-5900-68-2

8/8 Pelastustoimen nopean avun saanti
Aluehallintovirastojen julkaisuja 145/2022, ISSN 2343-3132
ISBN 978-952-5900-69-9

Unvärdering av basservicen 2021 Regionförvaltningsverkens utvärdering 2021 av den regionala tillgången till basservice

Aluehallintovirastojen julkaisuja 146/2022
ISSN 2343-3132
ISBN 978-952-5900-70-5

Uleåborg
2022