

Lausunto Pekka Ilmari Markkasen tekemään valitukseen Kerkonjoen koulun lakkauttamisesta, diaarinumero 2246/03.04.04.04.41/2024

Prosessiosoite

rautalammin.kunta@rautalampi.fi

Rautalammin kunta

Kuopiontie 11

77700 Rautalampi

numeroitu luettelo liitteenä olevista asiakirjoista

liite 1 hyvinvointilautakunta 22.11.2021, §345

liite 2 kunnanvaltuusto 05.04.2022, §16

liite 3 Arviointikertomus 2022

liite 4 Arviointikertomus 2023

liite 5 hyvinvointilautakunta 02.08.2023, § 80

liite 6 hyvinvointilautakunnan taustamateriaali, 02.08.2023, linjaus perusopetuksen kehittämisen menettelytavasta

liite 7 kunnanhallitus, 15.05.2024, §123

liite 8 hyvinvointilautakunta, 29.05.2024, § 47

liite 9 ensimmäisen kuntalaisillan muistiinpanoja 30.01.2023

liite 10 suuntaviivoja lapsivaikutusten arvioinnin toteuttamiseen

liite 11 lapsivaikutusten arviointi, kuulemisen raportti

liite 12 kouluverkkoselvityksen luonnos, kesä 2024

liite 13 kouluverkkoselvitys, syyskuu 2024

liite 14 kunnanhallitus, 13.11.2023, §280

liite 15 SavoGrow-kuntien taloudellinen tilanne ja kuntien palvelurakenne

Lausuntonaan Pekka Ilmari Markkasen tekemään valitukseen Kerkonjoen koulun lakkauttamisesta Rautalammin kunnanhallitus kunnioittavasti esittää seuraavaa:

1) Valmisteluprosessin lainmukaisuus

Kantaja esittää, että kunnanhallituksen päätös yhteistoimintamenettelyn käynnistämisestä olisi samalla tarkoittanut Kerkonjoen koulun lakkautusprosessin aloittamista.

Kantajen esittämä tulkinta on virheellinen: Jo marraskuussa 2021 on päätetty kouluverkkoa käsittelevän työryhmän perustamisesta (hyvinvointilautakunta 22.11.2021, §345; liite 1). Kerkonjoen koulun lakkauttamisasia oli edellisen kerran kunnanvaltuuston käsittelyssä 05.04.2022. Tuolloin kunnanvaltuusto päätti (§16), että koulun tilannetta tarkastellaan uudestaan vuoden 2023

alkupuolella ja että koulu voisi jatkaa kaksiopettajaisena, mikä kunnan taloudellinen tilanne sallisi (liite 2).

Tämän jälkeen Rautalammin kunnan tarkastuslautakunta totesi arviointikertomuksessaan 2022, että vuonna 2022 tehdyn kouluverkkoselvityksen pohjalta tulee tarkasti analysoida erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset kuntatalouteen sekä huomioida toimintaympäristössä ja palvelutarpeessa tapahtuvat muutokset. (Arviointikertomus 2022, 14; liite 3.) Arviointikertomuksessa 2023 tarkastuslautakunta totesi, että ”kouluverkkokysymys on yksi keskeisimmistä kysymyksistä kunnan lähitulevaisuudessa ja erittäin merkittävä kuntatalouden kannalta. Tarkastuslautakunta korostaa, että vuonna 2022 tehdyn kouluverkkoselvityksen pohjalta tulee tarkasti analysoida erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset kuntatalouteen sekä huomioida toimintaympäristössä ja palvelutarpeessa tapahtuvat muutokset.” (Arviointikertomus 2023, 13; liite 4.)

Päätösprosessin valmistelun edetessä kuntalaisten osallistamiseksi oli kaikille avoimia kuntalaisiltoja Kerkonjoen koululla tammikuussa, maaliskuussa ja marraskuussa 2023. Kirkonkylällä Matti Lohen koululla oli avoin kuntalaisilta kouluasioista marraskuussa 2023.

Hyvinvointilautakunta linjasi elokuussa 2023 menettelytapaa perusopetuksen kehittämiseksi kunnassa (hyvinvointilautakunta 02.08.2023 §80; liite 5). Hyvinvointilautakunnan päätöksessä hahmotetaan kuntalaisia osallistava menettelytapa perusopetuspalvelun tuottamiseksi kunnassa. Tässä vaiheessa hyvinvointilautakunnassa oli esillä seitsemän eri vaihtoehtoa palvelun tuottamisesta; näitä vaihtoehtoja arvioitaisiin kuudesta eri näkökulmasta (dia 52; liite 6). Hyvinvointilautakunta päätti kuntalaisia osallistavasta kehittämisen menettelytavasta: perustettiin pyöreän pöydän työryhmä, johon kutsuttiin jäseniä kaikista olennaisista intressiryhmistä eli koululaisten huoltajat, varhaiskasvatuksessa olevien lasten huoltajat, henkilöstö, luottamushenkilöt, lapset ja nuoret sekä virkakunta.

Kunnanhallitus päätti yhteistoimintamenettelyn käynnistämisestä 15.05.2024 (kh 15.05.2024, §123; liite 7), minkä jälkeen hyvinvointilautakunta kokouksessaan 29.05.2024 päätti kouluverkkoselvityksen tekemisestä (hyvinvointilautakunta 29.05.2024, §47; liite 8). Kouluverkkoselvitys valmistui päätöksenteon pohjaksi elo-syyskuun vaihteessa 2024. Kunnanhallitus oli määrittänyt yhteistoimintamenettelyyn selkeän euromääräisen säästötavoitteen, joka oli virkakunnan valmistelua sitova tavoite.

Johtopäätös

Kantajan väite siitä, että kunnanhallituksen päätös 15.05.2024 yhteistoimintamenettelyn käynnistämisestä olisi samalla tarkoittanut koulun lakkautusprosessin aloittamista, ei siis pidä paikkansa: kouluverkon tarkastelu on jatkunut yhtenäisenä, kuntalaisia osallistavana prosessina loppuvuodesta 2021 saakka. Yhteistoimintamenettelyvaltuutuksen yhteydessä 15.05.2024 määritelty säästötavoite on kuitenkin ollut valmistelevalta virkakuntaa sitova tavoite. Valmisteluprosessi on ollut lainsäädännön mukainen.

2) Kuntalaiskuulemisten toteuttaminen

Toiseksi kantaja esittää, että kuntalaisten kuulemiset ovat olleet ”teatteria” ja ”sanelupolitiikkaa” eikä vaihtoehtoilta ole esitetty perusteluja.

Kuntalaisten oikeudesta osallistua säädetään kuntalain (410/2015) 22 §:ssä. Sen mukaan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua kunnan toimintaan. Laki ei kuitenkaan määrittele sitä, miten tämä tehdään, vaan esittää vain ehdotuksia osallistumisen tavoista. Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti

1. järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä kuntalaisraateja
2. selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa
3. valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin
4. järjestämällä mahdollisuuksia osallistua kunnan talouden suunnitteluun
5. suunnittelemalla ja kehittämällä palveluja yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa sekä
6. tukemalla asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteista asioiden suunnittelua ja valmistelua.

Kunnalla on siis melko vapaat kädet päättää siitä, miten asukkaita kannustetaan osallistumaan.

Rautalammin kouluverkkopäätöstä valmisteltaessa edellä mainituista kuulemisen tavoista on käytetty (1) keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia (avoimet kouluillat) ja kuntalaisraatia (pyöreän pöydän työryhmä), (2) kuntalaisten mielipiteiden selvittämistä ennen päätöksentekoa (sivistys- ja hyvinvointijohtajan soittokierros Kerkonjoen koulun oppilaiden huoltajille ja henkilökohtaiset keskustelut), (3) käyttäjien edustajien valitsemista kunnan toimielimiin (nuorisovaltuuston edustus hyvinvointilautakunnassa ja kunnanvaltuustossa) sekä (5) yhteissuunnittelua palvelujen käyttäjien kanssa (pyöreän pöydän työryhmä). Henkilöstöä on lisäksi kuultu erikseen henkilöstötilaisuuksissa; henkilöstöä on myös osallistunut kaikille kuntalaisille avoimiin kouluiltoihin.

Ensimmäinen kuntalaisille avoin kouluilta tammikuussa 2023 Kerkonjoen koulussa lähti liikkeelle tyhjältä fläppipaperista; yhdessä kyläläisten kanssa alettiin koota koulupidon mahdollisia ratkaisuja (liite 9).

Erityisesti vaihtoehtojen käsittelyn osalta merkille pantavaa on pyöreän pöydän työryhmän työskentely talvikaudella 2023–2024. Työryhmän käsiteltävinä ja arvioitavina oli seitsemän vaihtoehtoa, joita arvioitiin kuudesta eri näkökulmasta. Arvioinnin näkökulmina olivat talous, pedagogiikka, lapsivaikutukset, erityisesti oikeus oppimiseen ja yhdenvertaisuus, sekä henkilöstöpolitiikka, elinvoima ja ympäristövaikutukset. Nämä vaihtoehdot ja arvioinnin näkökulmat olivat pohjina myös nuorisovaltuuston käymässä keskustelussa ja toteuttamassa arvioinnissa. Pyöreän pöydän työryhmä päätyi suosittelemaan etenemistä UKK3.0-mallin mukaisesti. Haasteeksi muodostui UKK3.0-mallin vaatima pitkä kehittämistyö. Näin ollen UKK3.0-malli ei toisi ratkaisua lyhyellä aikavälillä kunnan taloudellisiin haasteisiin.

Lasten ja nuorten kuulemista toteutettiin lisäksi erikseen koulupäivien yhteydessä. Kuulemista varten käsiteltiin pyöreän pöydän ryhmässä erikseen kuulemisten yleiset periaatteet ja suuntaviivat. Ryhmä tutustui eri tahojen tuottamiin oppaisiin lasten ja nuorten kuulemisten toteuttamiseksi (UNICEF, Suomen evankelis-luterilainen kirkko, Valtioneuvoston kanslia; liite 10) ja hahmotti kuulemisten toteuttamisen päälinjat Rautalammissa. Varsinaisen aineiston keruun, analyysin ja raportoinnin toteutti yksi pyöreän pöydän työryhmän jäsenistä opiskelijatyönään tutkijan eettisellä vastuulla. Raportti lasten ja nuorten kuulemisesta on liitteenä 11. Ulkopuolisen tutkijan käyttöä perusteltiin objektiivisuustavoitteella.

Kuntalaisten kuulemiset tiivistyivät elo- ja syyskuussa 2024, jolloin järjestettiin kaikkiaan neljä avointa kuntalaisiltaa: kaksi Kerkonjoen koululla, yksi kirkonkylällä Matti Lohen koululla sekä yksi Puroniemen leirikeskuksessa ikään kuin puolueettomalla maaperällä. Tämän lisäksi sivistys- ja hyvinvointijohtaja soitti läpi Kerkonjoen koulun oppilaiden huoltajat kesän 2024 aikana. Sivistys- ja hyvinvointijohtaja tavoitti 32 huoltajasta 26. Keskustelut kestivät 10 minuutista noin tuntiin. Useassa puhelinkeskustelussa toistuneet samat huolenaiheet käytiin elokuun 2024 avoimissa kuulemisissa keskustellen läpi; perusopetuksen rehtori oli vastaamassa koulun arjen käytäntöjä koskeneisiin huolenaiheisiin.

Kantajan väite siitä, että kuulemisprosessin aikana esiintuodut vaihtoehdot olisi sivuutettu eikä niitä olisi arvioitu, ei pidä paikkansa. Hyvinvointilautakunnan jäsenille postitettiin kouluverkkoselvitysdokumentin luonnos kommentoitavaksi kesäkuun lopussa 2024 (liite 12). Tässä luonnosvaiheen dokumentissa arvioitavia vaihtoehtoja oli kahdeksan (liite 12). Kun lopullinen kouluverkkoselvitysdokumentti valmistui syyskuun alussa 2024, arvioitavia vaihtoehtoja olikin jo yksitoista (liite 13). Kuulemisprosesseilla ja niissä esitetyillä näkemyksillä on siis ollut vaikutusta: lisää vaihtoehtoja otettiin tarkasteluun aivan valmisteluprosessin loppuvaiheessa kuulemistilaisuuksien keskustelujen ja palautteiden pohjalta. Myös vaihtoehtojen talousvaikutuksia arvioitiin uudelleen ja muokattiin kuulemiskeskusteluissa esitettyjen kommenttien ja huomioiden perusteella. Kaikki analysoidut vaihtoehdot on arvioitu yhtenäisesti kuuden edellä luetellun arviointinäkökulman kautta, mikä käy ilmi päättäjille jaetussa kouluverkkoselvitysdokumentissa (liite 13).

Välttämättömyys saada kouluverkkoratkaisulla aikaan taloudellisia vaikutuksia lyhyellä aikavälillä kavensi olennaisesti päätöksentekoprosessin loppuvaiheessa päätöksenteon vaihtoehtoja: olennaisiksi vaihtoehtoiksi jäivät oppilaiden siirtäminen joko Kerkonjoen koululta Matti Lohen koululle tai päinvastoin.

Johtopäätös

Kantajan väite siitä, että kuulemisprosessi olisi ollut näennäinen ja että esitettyjä vaihtoehtoja ei olisi arvioitu yhdenmukaisesti, ei siis pidä paikkansa: kuulemiseen on ollut monia tapoja (kuntalaisillat, pyöreän pöydän työryhmä, lasten ja nuorten kuuleminen, henkilökohtaiset puhelinkeskustelut, nuorisovaltuuston edustus hyvinvointilautakunnassa), arvioitavien vaihtoehtojen määrä kasvoi kuulemisprosessin myötä, eli kuulemisprosessilla oli vaikutusta. Kaikki vaihtoehdot on arvioitu samoin kriteerein, mikä käy ilmi kouluverkkoselvitystekstissä.

3) Päätöksenteon kannalta olennainen talousdata: talouden kokonaiskuva / kuluvan tilikauden talousseuranta

Kolmanneksi kantaja esittää, että tilikauden 2024 kirjanpidon viiveiden takia päättäjillä ei olisi ollut riittävää taloudellista informaatiota eikä näin ollen riittäviä perusteita päättää kouluverkosta.

Kunnanhallitus päätti yhteistoimintamenettelystä 15.05.2024 talouden makrokuvan perusteella (liite 7). Talouden isossa kuvassa ja sitä koskevissa päätöksissä kuluvan tilikauden talousseurannan datan ajantasaisuus ei ole kriittinen tekijä. Kunnanhallituksen tekemän päätöksen perusteluissa on nostettu esiin tilikauden 2024 niukasti ylijäämäiseksi laaditun talousarvion kääntyminen alijäämäiseksi jo alkuvuodesta lisämäärärahan myönnön jälkeen. Kunnanhallituksen jäsenet ovat myös kokouksissaan

saaneet talousseurantaraportin kunnanjohtajan katsausten yhteydessä. Kunnanhallituksen kokouksiin osallistuu myös valtuuston puheenjohtajisto.

Edelleen kunnanhallituksen yhteistoimintamenettelyvaltuutus päätöksen perusteluissa tuodaan esiin taloussuunnitelmat 2025 ja 2026, jotka kumpikin ovat vahvasti alijäämäiset. Näihin talouden näkymiin päätöksiä valmistelevan virkakunnan ja kunnanhallituksen on pitänyt reagoida ja lähteä kehittämään toimenpiteitä talouden tasapainottamiseksi. Kunnanhallitus hyväksyi yhteistoimintamenettelyvaltuutuksen yksimielisesti; kukaan kunnanhallituksen jäsenistä ei siis tuossa vaiheessa kokenut olevansa pimennossa saatavilla olevan tiedon määrän tai laadun suhteen. Kukaan kunnanhallituksen jäsenistä ei jättänyt yhteistoimintamenettelyvaltuutus päätökseen eriävää mielipidettä.

Tilikauden 2024 talousarvion laatiminen loppuvuodesta 2023 oli haastavaa talouden mitä ilmeisimmin pysyvän epätasapainon takia: talousarvioprosessin aikana toimialoilta edellytettiin 3%:n lisäsäästöt (Kh 13.11.2023, §280, liite 14). Talousarvio saatiin lopulta tasapainoon metsän myyntiä lisäämällä. On ilmeistä, että kunnan palvelutuotannossa ja taloudellisessa kantokyvyssä on jatkuva epätasapaino, mihin valmistelevan virkakunnan ja päättäjien tulee reagoida taloutta tasapainottavin toimenpitein. Kunta myös toteutti yhdessä naapurikuntiensä kanssa syksyllä 2023 FCG:n johtaja Eero Laesterän ja erityisasiantuntija Tuomas Hanhelan laatiman selvityksen *SavoGrow-kuntien talouden tila ja tulevaisuus*, jossa analysoidaan perusteellisesti kunnan talouden tila ja todetaan selvästi myös kouluverkostoon kohdistuvat tehostamisvaateet (liite 15).

Päättäjillä on lisäksi ollut tiedossaan kunnan talouden kokonaisuuteen olennaisesti vaikuttava, mittava korjausvelka kunnan vastuulla olevista vuokra-asumiseen tarkoitetuista kiinteistöistä sekä kunnan vesihuollon perusinfrastruktuurista. Näistä on päättäjille raportoitu säännöllisesti puolivuositain.

Kunnan taloustilanteen kokonaiskuva ei ole olennaisesti muuttunut parempaan suuntaan kunnanhallituksen toukokuisen yhteistoimintamenettelyä koskeneen päätöksen jälkeen. Kunnanvaltuustolla on näin ollen ollut perusteltu syy kouluverkosta päättäessään pyrkiä vaikuttamaan kunnan kulurakenteeseen ja talouden tasapainottamiseen.

Johtopäätös

Kunnanhallituksella on ollut riittävä taloutta ja kunnan talouden tilaa koskeva tieto sen tehdessä päätöksiä yhteistoimintamenettelystä ja kouluverkosta. Kunnanvaltuustolla on ollut riittävä ja perusteltu syy kouluverkosta päättäessään pyrkiä vaikuttamaan kunnan kulurakenteeseen ja talouden tasapainottamiseen.

4) koulukiinteistöä koskeva päätöksenteko

Kantaja esittää, että mahdollisesti tyhjäksi jäävä koulukiinteistö aiheuttaisi sinällään riskin kunnan taloudelle ja välittömän alaskirjausvaateen.

Kunta ei ole voinut päättää kiinteistön käytöstä ennen kuin on olemassa päätös kouluverkosta ja koulunpidon jatkumisesta tai loppumisesta Kerkonjoen koulun kiinteistössä. Kouluverkkoa koskeva päätös tulee tehdä ensin, kiinteistöä koskeva päätös tämän jälkeen. Kunta ei myöskään joudu

tekemään kiinteistöön kohdistuvaa välitöntä alaskirjausta sillä perusteella, että koulutoiminta kiinteistössä lakkaa. Kunnassa on perusteilla työryhmä koulukiinteistön käytön selvittämiseksi.

Rautalammin kunnan vastustava kanta täytäntöönpanokieltoon

Kantaja esittää päätöksen täytäntöönpanokieltoa. Rautalammin kunta esittää, että kantajan vaatimaa täytäntöönpanokieltoa ei myönnettäisi seuraavin perustein: Rautalammin kunnassa on käynnistymässä koulukuljetusten kilpailutus syyslukukaudesta 2025 alkaen. On kilpailutuksen toteutuksen kannalta olennaista tietää, suunnitellaanko reitistö yhden vai kahden kouluyksikön pohjalta.