



Oppivelvollisuuden nostamista koskevasta
hallituksen esityksestä
6.6.2014

Opetus- ja kulttuuriministeriö

PL 29
00023 VALTIONEUVOSTO
kirjaamo@minedu.fi
oppivelvollisuus@minedu.fi

Viite OKM/27/010/2014

Opetus- ja kulttuuriministeriö pyytää lausuntoa hallituksen esityksen luonnoksesta, jossa ehdotetaan oppivelvollisuuden jatkumista vuodella perusopetuksen päättymisen jälkeen.

Vantaan kaupungin lausunto

Yleistä

Hallituksen esityksessä oppivelvollisuuslaiksi esitetään oppivelvollisuuden jatkamista yhdellä vuodella ja oppivelvollisuuden nostamista 17 vuoteen. Esityksen tavoitteena on, että ”nykyistä suurempi osuus peruskoulun päättävistä nuorista suorittaa vähintään toisen asteen tutkinnon ja sijoittuu nopeasti työhön.” Hallituksen tavoite koulutuksen jatkuvuuden turvaamisesta ja keskeyttämisen vähentämisestä on erinomainen. Esityksen taustalla olevat tavoitteet ovat hyviä ja erittäin tärkeitä, Vantaalla näitä tavoitteita on viety menestyksekkäästi eteenpäin koulutustakuun muodossa. Suurin osa perusopetuksen päättäneistä jatkaa opintojaan toisen asteen koulutuksessa heti saman vuoden aikana ja ilman koulutuspaikkaa jääneille on kehitetty erilaisia tuki- ja ohjauspalveluita. Vantaan kaupungin näkökulmasta oppivelvollisuuslaki ei varsinaisesti tuo uusia ratkaisuja, vaan ohjaa resursseja väärin kohteisiin. Tukitoimenpiteet tulee kohdistaa koko ikäluokan sijaan siihen joukkoon, jotka ovat vaarassa jäädä koulutuksen ulkopuolelle.

Uudet ammatilliseen koulutuksen opiskelijaksi ottamisen perusteet helpottavat perusopetuksen päättäneiden nuorten tutkintotavoitteiseen koulutukseen pääsyä jo perusopetuksen päättämivuonna. Tilastoja opiskelijaksi ottamisen perusteiden vaikutuksista ei vielä ole saatavissa, mutta todennäköisesti yhä useampi perusopetuksen päättänyt nuori tulee sijoittumaan tutkintotavoitteiseen koulutukseen heti perusopetuksen jälkeen. Ilman koulutuspaikkaa jäävien osuus tulee vähenemään joka tapauksessa.

Esityksen perusteluiden mukaan perusopetuksen jälkeinen oppivelvollisuus suoritetaan ensisijaisesti suorittamalla lukion tai ammatillisen koulutuksen opintoja ja toissijaisesti perusopetuksen lisäopetuksessa, ammatilliseen koulutukseen ohjaavassa ja valmistavassa koulutuksessa tai lukioon valmistavassa koulutuksessa. Tämä on



Oppivelvollisuuden nostamista koskevasta
hallituksen esityksestä
6.6.2014

hyvin kannatettava linjaus, ja tämä linjaus on voimassa myös Vantaalla toisen asteen koulutukseen siirtymisessä, eli valmistavat koulutukset ja perusopetuksen lisäopetus ovat toissijainen vaihtoehto nuorille. Toisaalla esityksessä kuitenkin todetaan:
"Perusopetuksen jälkeisten valmistavien koulutusten yhteinen haku ajoitettaisiin siten, että oppivelvollinen voi hakeutua henkilökohtaisen tilanteen niin vaatiessa perusopetuksen aikana ensisijaisesti suoraan valmistaviin koulutuksiin ja näin täyttää hakeutumisvelvollisuutensa, ilman usein turhaa hakeutumista tutkintotavoitteiseen koulutukseen, joka ei kaikille oppivelvollisille sovellu." Tämä on ristiriidassa kappaleen alussa kuvatun koulutuspoliittisen linjauksen kanssa.

Koulutustakuu

Esityksen mukaan oppivelvollisuuslain tavoitteena on *"erityisesti kriittisen nivelvaiheen koulutuksen jatkuvuuden turvaaminen, keskeyttämisten vähentäminen ja nuorten työurien pidentäminen."*

Vantaalla perusopetuksen päättäneiden sijoittumista jatko-opintoihin on seurattu systemaattisesti jo useiden vuosien ajan. Perusopetuksen oppilaanohjaajilta vuosittain kerättyjen tilastojen perusteella elokuussa ilman opiskelupaikkaa tai tavoittamattomissa on vuosittain keskimäärin noin 1,5 % perusopetuksen päättävästä ikäluokasta, eli noin 30 nuorta. Hallituksen esityksen nykytilan kuvauksessa valtakunnallisesti vastaavaksi luvuksi on kirjattu vuodelta 2011 3,4 %. Vantaalla koulutustakuun voidaan katsoa siis toteutuneen hyvin. Vantaalla koulutustakuun kehittämiseksi on tehty aktiivisesti töitä jo yli kymmenen vuoden ajan ja käytössä on hyvin toimivia malleja muun muassa tiedonsiirtoon, ohjaukseen ja seurantaan liittyen. Ilman koulutuspaikkaa jääneitä ja opintonsa keskeyttäneitä nuoria ohjataan nuorten ohjaus- ja tukikeskus Kipinässä. Työntekijät ohjaavat nuoria uusiin opiskelupaikkoihin, työelämään ja työpajoille sekä tarvittaessa erilaisiin psykososiaalisiin palveluihin. Erityisenä toimintamallina Vantaalla on, että työpajoille otetaan harkinnan mukaan - Kipinän ohjaamana - myös 16-vuotiaita nuoria, jotka eivät ole päässeet mihinkään toisen asteen koulutukseen. Ura- ja elämänsuunnittelun ohjauksen lisäksi Kipinässä järjestetään päivätoimintaa nuorille, jotka eivät pysty opiskelemaan tai työskentelemään kokopäiväisesti.

Koulutustakuun onnistumisesta huolimatta vuonna 2011 16–24 –vuotiaista vantaalaisista noin 16 % oli koulutuksen ulkopuolella. Selityksenä koulutuksen ulkopuolella olevien suureen osuuteen on koulutuksen keskeyttäminen sekä vailta koulutusta olevien muuttaminen Vantaalle työn tai koulutuksen toiveessa. Tämä osoittaa, että koulutustakuun ja nivelvaiheen kehittämisen lisäksi tarvitaan keinoja, joilla varmistetaan koulutuksen läpäisy toisen asteen koulutuksessa.

Oppilaanohjaus ja opinto-ohjaus

Nykytilan arviointia käsittelevässä kappaleessa todetaan, että *"Nivelvaiheessa ei aina ole saatavilla riittävästi tietoa, tukea tai ohjausta."* Hallituksen esitys oppivelvollisuuslaista ei kuitenkaan tarjoa minkäänlaista ratkaisua kyseiseen



Oppivelvollisuuden nostamista koskevasta hallituksen esityksestä 6.6.2014

ongelmaan vaan enemminkin suuntaa resursseja muualle. Sekä nuoren, että kunnan kannalta olisi järkevämpää ohjata resursseja ohjauksen kehittämiseen ja peruskoulujen ja toisen asteen oppilaitosten yhteistyöhön, kuin oppivelvollisuuden nostosta aiheutuviin materiaalihankintoihin ja matkakuluihin.

Oppivelvollisuuslain sijaan tulisi pohtia, miten nuorille voidaan tarjota riittävästi oikea-aikaisesti toteutettua tukea ja ohjausta. Ohjauksen avulla nuori voi tehdä omaan kiinnostukseensa ja osaamiseensa perustuvia valintoja ja siten myös motivaatio toisen asteen koulutukseen on suurempi ja riski opintojen keskeyttämiseen pienempi. Esityksen mukaan *"Nivelvaiheen onnistuneisiin ratkaisuihin vaikuttavat koulujen ja oppilaitoksen toiminnan lisäksi myös muut nuoren elämäntilanteisiin liittyvät vaikeudet, sosiaalinen tilanne, nuorten kotoa saama tuki tai sen puute."* Esityksestä ei käy ilmi, miten oppivelvollisuuden nostaminen vastaa näihin haasteisiin.

Yhtenä vaihtoehtona oppivelvollisuuden suorittamiseksi on esitetty mahdollisuutta suorittaa ammatillinen peruskoulutus näyttötutkintona. Tämä ei kuitenkaan liene potentiaalinen vaihtoehto 16-vuotiaalle nuorelle.

Opiskelupaikan osoittaminen

Esityksen mukaan Opetushallituksen tulisi määritellä opiskelupaikka ammatilliseen peruskoulutukseen ohjaavasta ja valmistavasta koulutuksesta niille oppivelvollisille, jotka eivät määrääaikaan mennessä ole ottaneet opiskelupaikkaa vastaan tai muutoin ilmoittaneet oppivelvollisuuden suoritustavasta. Kyseinen järjestely vaikuttaa monimutkaiselta ja useita tahoja työllistävältä. Esityksestä jää myös epäselväksi, miksi koulutuksen ulkopuolelle jääneille ei voisi osoittaa paikkaa vaihtoehtoisesti myös perusopetuksen lisäopetuksesta.

Yhteishaun aikaistamisen myötä uusien opiskelijoiden vastaanottaminen tapahtuisi toisen asteen oppilaitoksissa vuoden kiireisimpänä aikana. Tämä tarkoittaisi sitä, että toisen asteen koulutuksen järjestäjät joutuisivat resursoimaan ylimääräistä työpanosta kevään ja kesän ajalle, kun niiden velvollisuudeksi tulee tarkistaa Opetushallituksen toimittamat tiedot opiskelijaksi osoittamisesta ja tehdä päätökset opiskelijaksi ottamisesta sekä hoitaa uusien opiskelijoiden vastaanottaminen ja kurssivalintojen tekeminen.

Vantaalla perusopetuksen oppilaanohjaajien sekä Ohjaus- ja tukikeskus Kipinän toiminta yhdessä etsivän nuorisotyön kanssa johtaa samaan lopputulokseen kuin opiskelupaikan osoittamiseksi kaavailtu menettely. Ennen opiskelujen alkua elokuussa on tiedossa lähes kaikkien niiden nuorten tiedot, joilla ei ole opiskelupaikkaa, ja heitä ohjataan ensisijaisesti ammattistarteille ja perusopetuksen lisäopetukseen.

Opintojen keskeyttäminen

Hallituksen esityksellä oppivelvollisuuden nostamisesta tavoitellaan myös keskeyttämisen vähentämistä. Vaikka tilastollisesti suurin osa opintonsa keskeyttävistä keskeyttää opintonsa ensimmäisen opiskeluvuoden aikana, oppivelvollisuuden



Oppivelvollisuuden nostamista koskevasta hallituksen esityksestä 6.6.2014

pidentäminen vuodella ei välttämättä tarjoa ratkaisua ongelmaan. Oppivelvollisuuden nostaminen siirtäisi opintojen keskeyttämistä todennäköisesti oppivelvollisuuden päättymishetkelle eli ensimmäisen opintovuoden loppuun tai toisen opiskeluvuoden alkuun. Tämä tapahtuisi varsinkin silloin, kun nuori ei ohjauksesta huolimatta löydä itselleen vaihtoehtoista opiskelupaikkaa ensimmäisen opintovuoden aikana.

Selvitysten mukaan valtaosa negatiivisesta keskeyttämisestä johtuu siitä, että opintoala on opiskelijan ilmoituksen mukaan väärä. Läpäisyn tehostamisohjelmassa toteutetussa seurantalutkimuksessa havaittiin, että *"Läpäisyn tehostamiseen ei ole täsmäkeinoja; oppilaitoksen kokonaistoiminta, ilmapiiri ja strategia ratkaisevat."* Oppivelvollisuuden nostamisen sijaan kannattaa kehittää toimenpiteitä, joilla voidaan vaikuttaa opiskelijoiden kokemuksiin opiskelua haittaavista asioista kuten ammatinvalinnan ongelmiin, tiedon puutteeseen, opintojen suunnitteluun ja opetuksen laatuun. Myös maahanmuuttajataustaisten ja vieraskielisten nuorten tukeminen tulee huomioida siten, että heillä on riittävät kielelliset ja muut tarvittavat valmiudet suoriutua toisen asteen opinnoista.

Esityksen perusteluissa mainitaan: *"Keskeyttäminen ei olisi lain mukaan mahdollista, ellei oppivelvolliselle on järjestynyt toista opiskelupaikkaa. Esitykseen sisältyy opetuksen tai koulutuksen järjestäjän velvollisuus selvittää vaihtoehtoja koulutuksen jatkamiselle saman tai toisen koulutuksen järjestäjän koulutuksessa."* Vantaalla pyritään jo tällä hetkellä järjestämään vaihtoehtoinen opiskelupaikka nuorelle, joka kokee tuesta huolimatta että hän ei halua jatkaa aloittamassaan opiskelupaikassa. Lisäksi Vantaan toisen asteen oppilaitokset on ohjeistettu, missä tilanteissa nuorisolain mukaiset nuoren yksilöinti- ja yhteystiedot annetaan nuoren kotikunnalle etsivää nuorisotyötä varten alle 25-vuotiaasta nuoresta, joka keskeyttää opinnot ammatillisessa koulutuksessa tai lukiokoulutuksessa.

Kustannukset

Hallituksen esityksessä oppivelvollisuuden nostosta esitetään lakimuutoksen aiheuttamia kustannuksia. Lukion aloittavan opiskelijan oppimateriaalikustannuksiksi on esitetty 555 €/ opiskelija ja ensimmäisen vuoden kustannus olisi vain 60 % em. kustannuksesta. Ammatillisen koulutuksen opiskelijakohtaisten vuosikustannusten on esityksessä arvioitu olevan 170 euroa. Vantaan laskelmien mukaan hallituksen esityksessä on ylikorostettu kierrätyksestä syntyviä säästöjä ja esitetyt kustannukset ovat todellisia kustannuksia pienemmät. Kierrätys ei ole kaikkien oppimateriaalien kohdalla mahdollista eikä järkevää. Erityisesti ammatillisessa koulutuksessa työvälineiden yhteiskäyttö voi olla haastava toteuttaa käytännössä. Kierrätys myös lisää hallinnollista työtä oppilaitoksissa.

Oppimateriaalikustannuksissa ei ole huomioitu tietokoneiden hankintaa. Ensimmäisen vuoden opiskelija tarvitsee tietokonetta opiskelussaan myös ensimmäisen vuoden aikana, koska jo peruskoulussa aloitettu tieto- ja viestintätekniikan hyödyntäminen oppimisessa ja opetuksessa tulee jatkua saumattomasti myös toisen asteen opiskelussa. Lisäksi sähköisten ylioppilaskirjoitusten käyttöönotto velvoittaa



Oppivelvollisuuden nostamista koskevasta hallituksen esityksestä 6.6.2014

aktiiviseen tieto- ja viestintätekniikan opetuskäyttöön ja siten tietokoneiden hankintaan jo ensimmäisestä opiskeluvuodesta alkaen.

Vaikka ensimmäisenä vuonna opiskelu olisi täysin maksutonta toisen asteen tutkintotavoitteisessa koulutuksessa, tarvitsee opiskelija ensimmäisenä vuonna maksuttomasti saamiaan opiskelumateriaaleja myös toisena ja kolmantena opiskeluvuonna. Näin ollen ensimmäisen vuoden maksuttomuus ei vähennä juurikaan opiskelijalle aiheutuvia kustannuksia. Esimerkiksi lukion opiskelijat tarvitsevat ensimmäisen vuoden oppikirjoja valmistautuessaan ylioppilaskirjoituksiin. Hallituksen esityksessä todetaan että *"Siirtyminen sähköisiin oppimateriaaleihin tulee muuttamaan oppimateriaalien hallintaa ja saatavuutta nykyistä joustavamaksi ja sen oletetaan myös alentavan koulutuksen järjestäjien ja opiskelijoiden kustannuksia."* Tämä ei kuitenkaan ole toimiva käytäntö vielä moneen vuoteen, sillä tuotettujen sähköisten oppimateriaalien määrä on tällä hetkellä varsin vähäistä. On myös muistettava, että sähköiset oppimateriaalit eivät ole materiaalien käyttäjille maksuttomia.

Lakiluonnokseen sisältyy esitys maksuttomasta kuljetuksesta niille opiskelijoille, jotka osallistuvat valmistavaan koulutukseen. Näin ollen toisen asteen opiskelijoita ei kohdella yhdenvertaisesti, jos maksuttoman kuljetuksen ulkopuolelle jätetään tutkintotavoitteiset opiskelijat. Myös maksuttoman oppimateriaalin jakaminen vain oppivelvollisille voidaan kokea opiskelijoiden keskuudessa eriarvostavana.

Lakiluonnoksen esitys lisää kunnan kustannuksia huomattavasti, Vantaalla lisäkustannus lakiluonnoksen kustannusten mukaan on n. 0,8 M€ vuonna 2015, samaan aikaan kun kunnan samaa valtionosuutta tullaan leikkaamaan tulevana vuosina. Hallituksen rakennepoliittisen ohjelmassa edellytetään toisen asteen koulutuksen järjestäjäverkon rakenteellista tiivistämistä, rahoitusjärjestelmän uudistamista sekä muun lisäkoulutuksen rahoituksesta luopumista, joiden kokonaisvaikutus kuntien menoihin on 260 M€ jo päätettyjen vuosien 2015 ja 2016 leikkausten lisäksi.

Esityksen toimenpiteisiin liittyvä hallinnointi

Esityksessä kuvatut uudet toimenpiteet tuovat lisätyötä koulutuksen järjestäjien hallintoon. Perusopetuksen oppimateriaalien kilpailutuksesta on kokemusta, mutta toisen asteen koulutuksen oppimateriaalien kilpailutus tuo lisätyötä.

Oppilas- ja opiskelijahallintoon ja -rekistereihin liittyvää työn lisääntymistä on vaikea arvioida.

Opiskelijavalintaprosessin aikaistaminen ei ole kannatettavaa. Kun jo nykyisen hakuaikataulun puitteissa monilla päättöluokkalaisilla on vaikeuksia tehdä valintoja koulutukseen hakeutumisessa, valintojen tekeminen voi vaikeutua entisestään. Päättöarvosanojen antamisen aikaistaminen ei liioin ole kannatettavaa. Kun kyse on nuorista, joista osalla opiskelumotivaatio ei yhdeksännen luokan keväällä ole



Oppivelvollisuuden nostamista koskevasta
hallituksen esityksestä
6.6.2014

parhaimmillaan, päättöarvioinnin arvosanojen antaminen kovin varhain kevätlukukauden aikana ei ole opettajien eikä oppilaiden kannalta hyvä vaihtoehto.

Opiskelijavalintapäätösten ja opiskelupaikan vastaanottamispäätösten tekeminen ehdollisesti päättöarvioinnin arvosanojen perusteella ennen perusopetuksen päättymistä ja päättötodistuksen myöntämistä kuulostaa monimutkaiselta. Tämä lyhentäisi käytännössä yhdeksännen vuosiluokan opiskeluaikaa, jolloin perusopetuksen oppimäärän suorittamiseen varattu aika jää nykyistä lyhyemmäksi.

Oppivelvollisuuden suorittamisen valvonta

Sakolla uhkaaminen niitä perheitä, joiden nuori ei ole siirtynyt perusopetuksen jälkeen jatko-opintoihin, vaikuttaa hyvin epäoikeudenmukaiselta ja kohtuuttomalta. Näillä perheillä on lähes aina vaikeuksia elämänhallinnassa eri syistä johtuen ja sen vuoksi jatko-opintoihin siirtyminen ei onnistu toivotulla tavalla.

Lausunnon keskeinen sisältö

Hallituksen tavoite koulutuksen jatkuvuuden turvaamisesta ja keskeyttämisen vähentämisestä on erinomainen, mutta oppivelvollisuuden nostamisesta aiheutuvat kustannukset (oppimateriaalit, kuljetukset) on järkevämpi ohjata toimenpiteisiin, jotka edistävät nuorten onnistuneiden valintojen tekemistä sekä vähentävät opintojen keskeyttämistä.

Koulutustakuu toteutuu jo nyt hyvin, mutta haasteena on toisen asteen opintojen keskeyttäminen. Oppivelvollisuuden nostaminen ei todennäköisesti poista keskeyttämistä vaan siirtää ongelman lukuvuoden loppuun.

Opiskelijavalintaprosessin aikaistaminen ja siihen liittyvä päättöarvosanojen antamisen aikaistaminen eivät ole kannatettavia ehdotuksia. Samoin opiskelijavalintapäätösten ja opiskelupaikan vastaanottamispäätösten tekeminen ehdollisena ei ole tarkoituksenmukaista.

Toisen asteen opintojen keskeyttämisen ehkäisemisessä oppilaan- ja opinto-ohjauksella on suuri merkitys. Ohjauksen rajallisia resursseja ei kannata suunnata ura- ja elämänsuunnittelun ohjauksesta oppivelvollisuuden suorittamisen valvontaan.