

4.6.2020

Opetus- ja kulttuuriministeriö
PL 29, 00023 Valtioneuvosto
kirjaamo@minedu.fi
oppivelvollisuus@minedu.fi
VN/1985/2020

Opetus- ja kulttuuriministeriö on 30.4.2020 pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Lausunto pyydetään toimittamaan ministeriöön viimeistään 15.6.2020 mennessä.

Vantaan kaupungin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Yleistä

Vantaan kaupungin näkökulmasta oppivelvollisuuden laajentamisen taustalla olevat tavoitteet ovat hyviä ja erittäin tärkeitä. Ilman toisen asteen koulutusta esimerkiksi työllistyminen on hyvin vaikeaa. Lisävuodet oppivelvollisuuteen tulevat tarpeen varsinkin niille nuorille, joiden murrosiän kehitys tapahtuu keskimääräistä myöhemmin. Oppivelvollisuuslain uudistus todennäköisesti hyödyttäisi niitä nuoria, jotka eivät jatka opintoja toisen asteen koulutuksissa. Taustalla voi olla esimerkiksi nuoren tai hänen huoltajiensa näkemys työelämään siirtymisen hyödyistä kouluttautumisen sijaan, huonot peruskouluaikeiset kokemukset tai esimerkiksi se, ettei omaa kiinnostuksen kohdetta opintoihin ole löydetty tai ei pääse haluamaansa opiskelupaikkaan. Maahanmuuttotaustaisilla nuorilla syynä voi myös olla heikko kotimaisten kielten taito tai puutteelliset tiedot suomalaisesta koulutusjärjestelmästä.

Vantaan kaupungin erityisenä huolena on, ovatko oppivelvollisuuden laajentamisesta saavutettavat hyödyt riittävät suhteessa kustannusvaikutuksiin. Vantaan kaupungin näkökulmasta tukitoimenpiteitä olisi järkevämpi kohdentaa lasten ja perheiden varhaisempaan elämään ja siten ennaltaehkäistä syrjäytymistä. Hallituksen ensisijainen tavoite on nostaa suomalaisten koulutus- ja osaamistasoa. Jotta tavoite toteutuisi mahdollisimman hyvin, on valtakunnan tasolla resursseja ohjattava ongelmien ennaltaehkäisyyn ja varhaiseen puuttumiseen varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa. Mahdollisimman varhaisella oikea-aikaisella tuella ja avulla voidaan parhaimmillaan edistää oppilaan oppimista ja koulumotivaatiota ja katkaista alhaisen koulutustason periytymistä. Lisäksi tukitoimia kannattaisi kohdistaa koko ikäluokan sijaan siihen joukkoon, jotka ovat vaarassa jäädä koulutuksen ulkopuolelle. Valtakunnantason tasolla tulee kehittää ja resursoida esimerkiksi oppilashuoltoa ja sosiaalihuollon palveluita sekä varhaisen puuttumisen malleja. Yhteistyötä koulujen ja lastensuojelun välillä tulee tiivistää ja panostaa matalan kynnyksen tukipalveluihin perheille. Lisäksi tarvitaan erityisesti keinoja, joilla varmistetaan koulutuksen läpäisy toisen asteen koulutuksessa.

Oppivelvollisuuden suorittaminen

Oppivelvollisuuden laajentamista koskevien ohjaus- ja valvontavelvollisuuksien osalta kannatettavaa on "saattaen vaihtaan" -periaate, jossa muodostetaan selkeä rakenne ja jatkumo eri tahojen velvollisuuksista perusopetuksen, toisen asteen koulutuksen järjestäjien ja kunnan osalta. Lisäksi nuorta koskeva hakeutumisvelvollisuus muodostaa selvän vastuun oppivelvolliselle ja hänen huoltajalleen selvittää ohjauksen avulla perusopetuksen jälkeisiä koulutusvaihtoehtoja. Kannatettavaa on myös, että toisen asteen koulutuksen järjestäjät voivat osoittaa nuorelle opiskelupaikan keskusteltuaan oppivelvollisen ja hänen huoltajansa kanssa asiasta.

Vantaan kaupunki katsoo, että koulutuksen järjestäjän ohjausvastuun onnistuneessa toteutumisessa tulee huomioida riittävä ohjauksen resurssointi. Tämän vuoksi ohjauksen resurssointi on kohdennettava tarkoituksenmukaisesti siten, että nuoret löytävät itselleen sopivan koulutuspaikan, urapolut ja elämänhallinnan taidot. Valvontaan keskittyminen ei ole Vantaan kaupungin näkökulmasta ohjauksen keskeinen tehtävä oppivelvollisuuden laajentuessa. Oppivelvollisuuden laajenemisen myötä ohjauksen tarve lisääntyy, sillä opinto-ohjaajien tulee jatkossa huolehtia vielä nykyistä laajemmin siitä, että opiskelija jatkaa oppivelvollisuuden suorittamista myös niissä tilanteissa, joissa opiskelija keskeyttää aloittamansa opinnot. Myös **opiskeluhuollon palveluita tullaan tarvitsemaan nykyistä enemmän**, jotta tukea voidaan antaa riittävästi niille, joilla on opinnoissa tai elämässä erityisiä haasteita ja joita opinnot eivät motivoi.

Vantaan kaupunki katsoo, että oppivelvollisuuden suorittamisen seurannan osalta tulee myös ratkaista, miten toisen asteen opiskelijarekisteriä ylläpidetään jatkossa kunnassa. Perusopetuksen oppilasrekisterin malli ei sellaisenaan istu toiselle asteelle, jossa opintoja suoritetaan kuntarajojen yli. **Kunnalle määritellyn oppivelvollisuuden ohjaus- ja valvontavastuun toteuttamiseksi tulee käytössä olla sähköinen järjestelmä, jonka kautta oppivelvollisten tietoja opiskelupaikan vastaanottamisesta, opintojen etenemisestä, opintojen keskeyttämisestä ja opiskelupaikan vaihtamisesta on mahdollista seurata ajantasaisesti ja ilman erillisiä lupamenettelyjä.** Valtakunnallista Opintopolku-palvelua tulisi hyödyntää nykyistä enemmän. Tiedonsiirto perusopetuksesta toiselle asteelle tulisi tapahtua automaattisesti Opintopolku-palvelun kautta. Tällä voitaisiin varmistaa sujuva ja nuorta parhaiten palveleva tiedonsiirto nivelvaiheessa.

Kannatettavaa on, että vaativaa erityistä tukea tarvitsevat opiskelijat voisivat jatkossa suorittaa oppivelvollisuuttaan työhön ja itsenäiseen elämään valmentavassa koulutuksessa. Tärkeää on kuitenkin huomioida ohjaus, sujuvat siirtymät ja vaativaa erityistä tukea tarvitsevien oppilaitosten resurssointi ja riittävä aloituspaikkojen määrä, jotta kaikille oppivelvollisille voidaan tarjota sopiva opiskelupaikka.

Nuorten työpajat voivat toimia koulutuksen tukipalveluna ja tutkintotavoitteisen ja tutkintokoulutukseen valmentavan koulutusten oppimisympäristönä, jolloin oppivelvollisen

4.6.2020

olisi mahdollista suorittaa osa tai osia koulutuksesta työpajalla. Työpajoja voitaisiin nykytilaa vastaavasti hyödyntää myös osaamisen hankkimisen oppimisympäristönä.

Oppivelvollisuuslakiehdotuksen 2 luvun 7 § *Oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttäminen* vaatii selkeyttämistä siltä osin, että oppivelvollisella on oikeus keskeyttää oppivelvollisuuden suorittaminen määräajaksi tai toistaiseksi esimerkiksi vähintään kuukauden kestävä tilapäisen ulkomailla oleskelun ajaksi. Lakiluonnoksessa ehdotetaan, että asuinkunta voi päättää oppivelvollisuuden keskeyttämisen hyväksymisen oppivelvollisen tai hänen huoltajansa hakemuksen perusteella. Tämä vaatii lisätarkennusta siitä, millaisessa tilanteessa kunta voi kyseisen päätöksen tehdä. Tarkennusta vaatii myös oppivelvollisuuden itsenäinen suorittaminen ulkomailla, jos oppivelvollinen ei ole hakenut oppivelvollisuuden keskeyttämistä. Lisäksi oppivelvollisuuslain 6 § *Opintojen riittävä edistyminen* kaipaa tarkennusta erityisesti siihen, mitä tapahtuu, mikäli opinnot eivät riittävästi edisty.

Kokonaisuutena ehdotettu oppivelvollisuuden laajentaminen sujuvoittaa siirtymiä ja ohjausta eri koulutusmuotojen välillä. Se ei kuitenkaan ratkaise toisen asteen tutkinnon suorittamattomuuden taustalla olevia ongelmia ja syitä, joiden vuoksi nuori jättää opinnot kesken tai niitä syitä, joiden vuoksi nuoret eivät aloita opintoja toisen asteen oppilaitoksissa. Epäselväksi jää myös, kuinka tarkkaan oppivelvollisuuden suorittamista on käytännössä tarkoitus valvoa. Onko oletuksena, että pelkällä oppivelvollisuuslailla saadaan vaikutettua isoon joukkoon nyt opintonsa keskeyttäneitä, mutta jatkossakin osa nuorista tulee syrjäytymään ja jättämään oppivelvollisuuden suorittamisen kesken. Mikäli tarkoituksena on, että oppivelvollisuuden suorittamista seurataan tarkasti jokaisen yksilön osalta, valvonnan toteuttaminen edellyttää merkittävää henkilöstöresurssia. Kokonaisuuden kannalta on hieman erikoista, että etsivä nuorisotyö on kokonaan rajattu oppivelvollisuuden valvontatehtävän ulkopuolella, kun etsivässä nuorisotyössä opintonsa keskeyttäneiden ja ilman opiskelupaikkaa jääneiden ohjaukseen on jo aiemmin kehitetty toimivia käytäntöjä.

Toisen asteen koulutuksen maksuttomuus

Vaikka toisen asteen koulutuksen maksuttomuus on periaatteessa kannatettavaa, Vantaan kaupunki on huolissaan maksuttoman toisen asteen suurista kustannuksista sen tuomiin hyötyihin verrattuna. **OKM:n arvion mukaan oppimateriaaleihin ja työvälineisiin tarvitaan lukioissa vuosittain 1348 €/ opiskelija, kun taas Vantaan kaupungin laskelman mukaan 1900 €. Ammatillisessa koulutuksessa vastaavat luvut ovat opiskelijaa kohden OKM:n arviossa 401 € ja Vantaan kaupungin laskelman mukaan 712 €. Lisäksi oppimateriaalien ja työvälineiden hankinnassa tulee ottaa huomioon, että niiden tulee olla opiskelijoilla käytössä koko opiskelun ajan, eli niitä ei voida kierrättää vuosittain samalla tavoin kuin perusopetuksessa.**

Hallituksen esityksessä tietokoneen laskennalliseksi hankintahinnaksi on arvioitu 400 €, jonka lisäksi lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestäjille ehdotettavaan lisämäärärahaan sisältyisi yhteensä myös noin 4 miljoonaa euroa tietokonekannan ylläpidosta aiheutuviin lisäkustannuksiin. **Vantaan kaupungin arvion mukaan tietokoneen**

4.6.2020

hinta on todellisuudessa huomattavasti korkeampi hallituksen esitykseen verrattuna. Vuosittaiset kulut (laite, tuki ja ylläpito) olisi lukiokoulutuksessa 700 € ja ammatillisessa koulutuksessa 500 €.

Maksuttomiin oppimateriaaleihin siirtyminen tarkoittaa, että oppimateriaalit ja -välineet tullaan kilpailuttamaan kunnissa. Kilpailutuksen myötä keskeisimpänä hankintaperusteena tulee olemaan hinta, jolloin opetuksessa ei välttämättä voida hyödyntää pedagogisesta näkökulmasta laadukkaimpia tai tarkoituksenmukaisimpia oppimateriaaleja. Opiskelijat eivät välttämättä myöskään tyydy kunnan tarjoamaan laitekantaan tai työvälineisiin vaan haluavat jatkossakin hankkia tietokoneita ja muita opiskelumateriaaleja omien tarpeidensa ja toiveidensa mukaisesti. Kunnat saattavat siten tehdä turhia hankintoja ja investointeja laitteisiin, joiden käyttö jää vähäiseksi. Linjaus, jonka mukaan erikoislukioissa tarvittavat välineet jäävät opiskelijoiden maksettavaksi, aiheuttaa eriarvoisuutta.

Uusi perusopetuksen jälkeisen nivelvaiheen koulutuskokonaisuus

Vantaan kaupunki kannattaa valmistavien ja valmentavien koulutusten kehittämistä yhdeksi tutkintokoulutukseen valmentavaksi koulutuskokonaisuudeksi. Uusi yhtenäinen ja selkeä koulutuskokonaisuus, jossa opiskelijalle mahdollistuu perusopetuksessa saatujen valmiuksien vahvistaminen ja oman opiskelupolun selkiyttäminen, on tavoitteena tärkeä. Kannatettavaa on myös joustavat siirtymät tutkintokoulutukseen uudesta valmentavasta koulutuksesta, jolloin nuori pystyy jatkamaan sujuvasti toisen asteen opintoihin. Sen kohderyhmäksi on esitetty oppivelvolliset, maahanmuuttajat ja vailla tutkintoa olevat tai alaa vaihtavat aikuisopiskelijat. **Hieman avoimeksi kuitenkin jää, onko tarkoituksena jatkossa kasvattaa opiskelijamäärää nykyisistä nivelvaiheen koulutuksista ja tarjota oppivelvollisille aito mahdollisuus kasvaa ja kehittyä vuosi ennen toisen asteen opintoja vai säilyttää uusi koulutuskokonaisuus nykyisenkaltaisena nivelvaiheena niille, jotka eivät ole saaneet opiskelupaikkaa toiselta asteelta.**

Tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen uudistamisen osalta herää myös kysymys siitä, vastaako lakiuudistus arkielämässä kohdattuihin haasteisiin. Nykyisistä nivelvaiheen koulutuksista (kymppiluokat, luva ja valma) jää osa nuorista nivelvaihekoulutuksen jälkeen ilman opiskelupaikkaa. Luonnoksessa mainitaan, että koulutuksen kesto olisi jatkossa enimmillään yhden vuoden. Uudistus ei suoraan ratkaise sitä, että jatkossa tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksen jälkeen kaikki nuoret löytäisivät itselleen sopivan koulutuspolut toisen asteen oppilaitoksista. **Esitys kaipaa täsmennystä siihen, miten nuori suorittaa oppivelvollisuutensa käytyään valmentavan koulutuksen kuitenkin toisen asteen koulutuspaikkaa saavuttamatta. Vaarana onkin, että oppivelvollisuuden laajentaminen ja nivelvaihekoulutusten uudistaminen ei lopulta vastaa tarpeisiin niiden nuorten osalta, jotka nykyisellään eivät jatka toisen asteen koulutuksiin.**

Valmentavan koulutuksen tulee tavoittaa kaikki eri opiskelijaryhmät ja tarjota kaikille mahdollisuus osaamisen laajentamiseen mahdollistamalla yksilölliset opintopolut. **Täsmennystä kaipaa kohta, jossa koulutuskokonaisuudesta luodaan yhtenäinen**

4.6.2020

kokonaisuus, jota ohjaisi yksi opetussuunnitelma, mutta kuitenkin koulutuksen järjestäminen olisi mahdollista vanhojen rakenteiden puitteissa. Uuden perusopetuksen jälkeisen nivelvaiheen koulutuksen osalta huolena on, että ryhmistä tulee hyvin heterogeenisiä. Tarjoamalla yksilöllisiä tarpeita vastaavaa koulutusta samanlaisena koulutuskokonaisuutena kaikille riskinä on, että koulutus ei olekaan kenellekään sopiva. Nivelvaiheen koulutuksen kehittämisen kohdalla on pidettävä huoli, ettei siitä seuraa samanlaisia haasteita, kuin ammatillisen koulutuksen reformin yhteydessä.

Hallituksen esityksen mukaan koulutuskokonaisuuteen yhdistettävien koulutusten rahoitusjärjestelmät säilyisivät erillisinä, mutta rahoitustaso pyrittäisiin kuitenkin yhtenäistämään. Tämä tuntuu erikoiselta ratkaisulta. **Mikä on perusteena sille, että nivelvaiheen koulutuskokonaisuudelle ei säädettäisi erillistä rahoitusjärjestelmää, jos tarkoitus on kuitenkin muodostaa kokonaan uusi koulutuskokonaisuus, josta säädetään erillisillä lailla.**

Talous

Oppivelvollisuuden laajentaminen edellyttää toisen asteen maksuttomuutta. **Oppimateriaalien maksuttomuudesta seuraavat kustannukset ovat vain osa oppivelvollisuuden laajentamisesta aiheutuvista kuluista. Kustannuksia syntyy oppimateriaalien kustannusten, kilpailuttamisen ja hallinnoinnin lisäksi myös ainakin opinto-ohjauksen lisäämisestä, opiskeluhuollon palveluiden laajenemisesta, koulukuljetusten järjestämisestä, oppivelvollisten seurannasta sekä merkittävästä lisätyöstä koulutuksen järjestäjien hallintoon em. asioiden organisoimisesta.** Näiden osalta hallituksen esitykseen sisältyviä laskelmia kustannuksista on vaikea arvioida, sillä vielä ei tiedetä kuinka paljon opiskelijat tulevat käyttämään esimerkiksi opintojen jälkiohjaukseen tarkoitettua palvelua. Ehdotuksen mukaan uudet tehtävät on tarkoitus korvata kunnille sataprosenttisesti, mikä on ehdoton edellytys uudistuksen toteuttamiselle. **Vantaan kaupungin huolena on, että hallituksen budjetoima rahoitus ei riitä kattamaan oppivelvollisuuden laajentamisesta aiheutuvia kustannuksia täysmääräisesti ja osa kustannuksista tulee kuntien velvoitteeksi.** Toiminnan järjestämisen näkökulmasta on erittäin tärkeää, että valtion rahoitus kattaa jatkossa kustannusten kokonaisuuden.

Lain uudistus lisää yhteiskunnan kustannuksia huomattavasti, mutta ne eivät välttämättä suoranaisesti kohdistu siihen osaan lapsia ja nuoria, joiden kohdalla asioita pitäisi tehdä toisella tavalla, jotta voitaisiin turvata toisen asteen tutkinnon suorittamisen ja aikuisiän työllistymisen todennäköisyyden kasvu. Esityksen mukainen keskeyttämisen alaisille lukiokoulutuksessa tai ammatillisessa koulutuksessa opiskeleville oppivelvollisille annettava lisäohjaus on joka tapauksessa hyvä lisäys. Samoin oppilas- ja opiskeluhoitolain mukaisten palveluiden laajentaminen kansanopistojen oppivelvollisille suunnatun koulutuksen opiskelijoille sekä oppivelvollisille, jotka suorittavat oppivelvollisuuttaan aikuisille tarkoitettussa lukiokoulutuksessa on kannatettavaa.

Valmentavan koulutuksen rahoituksen osalta on tärkeää, että rahoitus kertyy tiettyjen kertoimien mukaisesti. Valmentava koulutus ei tuota suoriterahoitusta ja sen jälkeen opiskelija ei työllisty, joten ne rahoitusosuudet jäävät pois. Perusrahoituksen tulee siten olla korkeammalla kertoimella olevaa, kuin ihan normaalin tutkintoon johtavan koulutuksen.

Ruotsinkielisten opiskelijoiden erityistarpeet on myös huomioitava rahoituksessa.

Materiaalikulut tulevat jatkossakin olemaan korkeammat kuin suomenkielisillä opiskelijoilla, koska oppimateriaalien välillä ei ole juurikaan kilpailua. Rahoitusta on myös suunnattava tukihenkilöstön koulutukseen ja jatkokoulutukseen, jotta voidaan varmistaa, että ruotsinkielisten erityisopettajien ja opinto-ohjaajien määrä on riittävä.

Aikataulu

Jotta oppivelvollisuuden laajentaminen ja maksuttomiin oppimateriaaleihin siirtymisen toimeenpano voidaan toteuttaa onnistuneesti, on uudistuksen valmistelun aikatauluun saatava lisää aika. **Vantaan kaupunki esittää, että oppivelvollisuuden laajentamista koskeva laki astuisi voimaan vasta 1.8.2022.** Tällöin laki koskisi ensimmäisen kerran niitä, jotka päättävät perusopetuksen keväällä 2022. **Tämä antaisi riittävästi aikaa toteuttaa lain velvoitteet, valmistella sen vaatima rahoitus ja muut toimenpiteet.**

Lausunnon keskeinen sisältö

Hallituksen tavoite koulutus- ja osaamistason nostamisesta on tärkeä, mutta oppivelvollisuuden laajentamisesta aiheutuvat kustannukset kannattaisi ennemmin kohdentaa lasten ja perheiden varhaiseen tukeen ja ongelmien ennaltaehkäisyyn.

Vantaan kaupungin huolena on, että hallituksen budjetoima rahoitus ei riitä kattamaan oppivelvollisuuden laajentamisesta aiheutuvia kustannuksia täysmääräisesti ja osa kustannuksista tulee kuntien velvoitteeksi. Toisen asteen maksuttomuus ja oppivelvollisuuden ohjaus- ja valvontavastuun toteuttaminen tuo myös merkittävästi lisätyötä koulutuksen järjestäjien hallintoon.

Oppivelvollisuuden laajentaminen ei todennäköisesti ratkaise keskeyttämiseen liittyviä haasteita. Huonosti motivoituneille nuorille, joilla on mahdollisesti myös haasteita elämänhallinnan kanssa, pakko ei ole toimiva keino edistää tutkintojen loppuun suorittamista. Kestävämpi ratkaisu olisi panostaa erityisesti niihin syihin, joiden vuoksi toisen asteen koulutusta ei aloiteta tai se keskeytetään.

Oppilaan- ja opinto-ohjauksen kehittäminen on tärkeää ja siihen panostamisella on suuri merkitys myös toisen asteen koulutukseen siirtymisen tukemisessa ja opintojen keskeyttämisen vähentämisessä. Ohjauksen rajallisia resursseja ei kannata suunnata oppivelvollisuuden suorittamisen valvontaan.

Mikäli oppivelvollisuuslaki toteutetaan hallituksen esityksen mukaisesti, oppivelvollisuuden suorittamisen seurannan osalta tulee ratkaista, miten toisen asteen opiskelijarekisteriä ylläpidetään jatkossa. Ohjaus- ja valvontavastuun toteuttamiseksi tulee käytössä olla sähköinen järjestelmä, jonka avulla oppivelvollisuuden seuranta on mahdollista tehdä ajantasaisesti ja ilman erillisiä lupamenettelyjä.

Vantaan kaupunki kannattaa nivelvaihekoulutusten uudistamista riippumatta siitä, mitä oppivelvollisuuslain osalta päätetään. Uusi koulutuskokonaisuus selkeyttää nykyisiä nivelvaihekoulutuksen rakenteita niin oppivelvolliselle kuin koulutuksen järjestäjälle ja suuntaa nuoren opintoja aktiivisesti eteenpäin. Siirtymää uudesta koulutuskokonaisuudesta toisen asteen koulutuksiin tulee kuitenkin vielä tarkastella siitä näkökulmasta, mihin nuori jatkaa valmentavan koulutuksen jälkeen.

Uudistuksen valmisteluun tarvitaan lisää aikaa. Vantaan kaupunki esittää, että oppivelvollisuuden laajentamista koskeva laki astuisi voimaan 1.8.2022.