

275 § Rauman kaupungin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

KH 275 §
SIVISTYS 54 §

1.6.2020
27.5.2020

RAU/469/00.04.00/2020
RAU/469/00.04.00/2020

Esityslistan liite

1. OKM:n lausuntopyyntö 30.4. hallituksen esityksestä oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lukion rehtori Jussi Paavola ja toimialajohtaja Soile Strander 20.5.2020:

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi oppivelvollisuuslaki ja laki tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi näihin uusiin annettaviin lakeihin liittyen perusopetuslakia, lukiolakia, ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia, vapaasta sivistystyöstä annettua lakia, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia, valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annettua lakia, opintotukilakia, koulumatkatukilakia, ylioppilastutkinnosta annettua lakia sekä eräitä muita lakeja. Lausunto tulee antaa 15.6. mennessä.

Hallituksen esitys liittyy hallitusohjelman kirjauksiin oppivelvollisuusiän korottamisesta 18-ikävuoteen, ohjauksen vahvistamisesta, toisen asteen koulutuksen maksuttomuudesta sekä toisen asteen valmistavien koulutusten ja nivelvaiheen koulutuksen kehittämistä. Esityksen tavoitteena on nostaa koulutus- ja osaamistasoa sekä varmistaa jokaiselle mahdollisuus toisen asteen tutkinnon suorittamiseen.

Lakiluonnosten tavoitteet

Lakiluonnoksen tavoitteet ja niihin kytkeytyvät rakenteelliset muutokset ovat Rauman kaupungin mielestä hyviä ja kannatettavia. Oppivelvollisuuden laajentamisella tavoitellaan ennen muuta sitä, että suomalaisten nuorten tulevaisuus rakentuu hyvään koulutustasoon ja kykyyn kouluttautua tarvittaessa uudelleen. Tavoitteena on taata kaikille suomalaisille nuorille toisen asteen tutkinto. Lausuntoesityksen taustaosiossa esitetyt kytkökset toisen asteen suorituksen positiivisista vaikutuksista esimerkiksi yksilön odotettavissa olevaan työuran pituuteen, taloudelliseen asemaan sekä työllistymiseen ovat kiistattomat. Panostaminen koulutustason kohottamiseen vähentänee myös kustannuksia sosiaalityössä pitkällä aikajänteellä.

Oppivelvollisuusiän nosto ei kuitenkaan yksinään riitä, vaan tavoitteet edellyttävät panostuksia suomalaiseen koulutusjärjestelmään kokonaisuudessa sekä erityisesti perusopetukseen, kuten oppimisen tukeen, ohjaamiseen ja oppilashuoltoon. Jokaisella perusopetuksen päättävällä nuorella tulee olla tosiasialliset valmiudet toisen asteen opiskeluun ammatillisessa tai lukiokoulutuksessa. Ilman perusopetuksen toiminnan ja rakenteiden kehittämistä lakiluonnoksen tavoitteet eivät kunnolla voi toteutua. Uudistus ei siis koske ainoastaan nuoren elämäntilannetta perusopetuksen päättymisen yhteydessä, vaan pohja luodaan paljon aiemmin. On tiedossa, että esimerkiksi kokemus itsestä oppijana, omasta kyvystä

saavuttaa oppimisen avulla jotain, muodostuu varsin varhain. Siksi ennakoinvan ohjaustoiminnan ja vahvan opiskeluhuollon tuen pitää perustua yhtenäiseen tapaan, joka varmistaa lasten ja nuorten koulutuksellisen yhdenvertaisuuden ohjauksessa ja tuessa. Tarvitaan yhtenäinen resurssipohja, jolle palveluja perustetaan. Rauman kaupunki katsoo, että osana uudistuksia hallituksen tulisi varmistaa myös edellä mainitut, perusopetuksen kehittämiseen liittyvät asiat.

Esitys kuntien ja koulutuksen järjestäjien kannalta

Esityksen mukaan toisen asteen koulutuksessa säilytetään vapaa hakeutumisoikeus. Toisen asteen koulutuksen järjestäminen säilyy myös opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämään erilliseen järjestämislupaan perustuvana. Tehtävä on tällöin kunnille vapaaehtoinen. Kuntien velvollisuus rahoittaa toisen asteen koulutusta asukaskohtaisen rahoitusosuu- den kautta säilyä ennallaan. Kunnille ei siis ole esityksen mukaan tulossa velvoitetta järjestää toisen asteen koulutusta eikä uutta tutkintokoulutukseen valmentavaa koulutusta. Kunnille ja koulutuksen järjestäjille ei myöskään säädettäisi vastuuta koulumatkojen järjestämisestä. Koulumatkojen maksuttomuus toteutettaisiin nykyisen koulumatkatukijärjestelmän puitteissa muuttamalla koulumatkatukilakia.

Kunnille ja koulutuksen järjestäjille tulee "saattaen vaihtaan"-periaatteella ohjaus- ja valvontavastuu. Asuinkunnalle tulee viimekätinen vastuu ohjata ja osoittaa oppivelvolliselle koulutuspaikka toiselta asteelta, tutkintokoulutukseen valmentavassa koulutuksessa tai työhön ja itsenäiseen elämään valmentavassa (TELMA) koulutuksessa.

Vapaan hakeutumisoikeuden sekä "saattaen vaihtaan" -periaatteen toteuttamisen suunnitteluun tarvitaan aikaa. Kunnille ei ole esityksen mukaan tulossa velvoitetta järjestää toisen asteen koulutusta eikä uutta tutkintokoulutukseen valmentavaa koulutusta, mutta käytännössä Rauman kaupungin maakunnan toisena merkittävänä keskuskaupunkina tulee näitä molempia järjestää. Uudistukset edellyttävät lisäksi uuden ohjaavan henkilöstön sekä oppilas- ja opiskelijahuoltohenkilöstön palkkaamista, koska kunnille ja koulutuksen järjestäjille tulee "saattaen vaihtaan"-periaatteella ohjaus- ja valvontavastuu. Lakiluonnoksessa asuinkunnalle tulee viimekätinen vastuu ohjata ja osoittaa oppivelvolliselle koulutuspaikka tutkintokoulutukseen valmentavassa koulutuksessa tai työhön ja itsenäiseen elämään valmentavassa koulutuksessa. Tähän liittyvien toimintamallien suunnittelemisen yhteistyössä eri tahojen kanssa sekä riittävien resurssien varaaminen vaativat valmistautumisaikaa. Iso haaste, jota lakiluonnos ei huomio on henkilöstön saatavuuteen, etenkin koulu-psykologien ja erityisopettajien saatavuuteen liittyvä ongelma. Jo nykytilanteessa näiden ammattiryhmien rekrytointi on haastavaa ja ko. lain astuttua voimaan ongelma kärjistyy entisestään. Vahvistamista tarvitaan kuitenkin etenkin ohjaukseen peruskoulussa ja toisella asteella, valmentavassa koulutuksessa että nivelvaiheissa. Lisäksi jälkiohjaus vaatii henkilöstöresurssia. Kohdennettu palvelutarve siis pitenee ja syvenee.

Oppivelvollisuuden laajentaminen, aikataulu ja maksuttomuus

Esityksessä ehdotetaan **oppivelvollisuuden laajentamista** koskemaan perusopetuksen jälkeistä toisen asteen koulutusta siihen asti, kun henkilö

täyttää 18 vuotta. Oppivelvollisuutta laajennettaessa laajenee myös velvollisuus antaa maksutonta opetusta (HE 309/1993 vp). Oppivelvollisuutta laajennettaessa toteutetaan maksuton toisen asteen koulutus kaikille oppivelvollisina toisen asteen koulutuksen aloittaneille. Esityksessä ehdotetaan, että perusopetuksen jälkeen suoritettava ammatillinen tutkinto tai lukiokoulutus ja sen päätteeksi suoritettava ylioppilastutkinto olisivat jatkossa täysin maksuttomia sen kalenterivuoden loppuun asti, jona opiskelija täyttää 20 vuotta. **Esityksessä laajennetaan maksuttomuutta toisen asteen koulutuksen loppuun. Oikeus on tällöin laajempi kuin oppivelvollisuuden laajentaminen edellyttää.**

Oppivelvollisuuden laajentaminen 18-vuotiaaksi asti tuo automaattisesti opiskelijalle oikeuden perustuslain mukaiseen maksuttomaan opetukseen. Ehdotettujen muutosten myötä maksuttomia olisivat osaamisen hankkimiseksi tarvittavat oppimateriaalit sekä työvälineet, -asut ja -aineet. Opetus ja päivittäinen ruokailu ovat jo nykyisin maksuttomia toisen asteen koulutuksessa. Lisäksi perustuslakivaliokunta on (PeVM 25/1994 vp) katsonut, että maksuttomuus kattaa myös tarpeelliset koulukuljetukset ja riittävän ravinnon. Koulumatkojen maksuttomuus toteutettaisiin nykyisen koulumatkatukijärjestelmän puitteissa muuttamalla koulumatkatukilakia.

Oppivelvollisuuden laajentamisen ja toisen asteen maksuttomuuden kustannuksista on eriäviä mielipiteitä. Rauman kaupunki katsoo, että kuntatalouden jo olemassa olevassa tilanteessa sekä koronakriisin jälkeisessä uudessa todellisuudessa Raumalla ei ole tosiasiallisia mahdollisuuksia ottaa vastuulleen uusia kustannuksia, ellei valtio korvaa niitä täysimääräisinä. On hyvin tärkeää kunnan kannalta lykätä lain voimaantumista, jotta tosiasialliset kustannukset ja niihin liittyvät rahoitusjärjestelmät saadaan huolellisesti ratkaistua. Tällä hetkellä valtion ja Kuntaliiton näkemykset uusien lakien kustannuksista eroavat merkittävästi. Esimerkiksi hallintoon ja tukipalveluihin liittyviä kustannuksia tulee tarkastella huolella. Kustannuksista iso osa on seurausta toisen asteen maksuttomien oppimateriaalien hankkimisesta. Tähän liittyvää mallia esimerkiksi oppilaiden tietokoneiden osalta tulee voida valmistella huolella. Rauman 650-700 lukiolaisen tietokoneiden tuleminen kaupungin hallintaan edellyttää merkittäviä muutoksia myös kaupungin ICT-yksiköltä. Niin ikään oppikirjojen hankkiminen edellyttää pohdittua kurssikirjaston luomisesta. Lukiolaisella täytyy olla mahdollisuus saada oppikirjat käyttöönsä valmistautuessaan ylioppilaskirjoituksiin. Vaihtoehtona ovat toki digitaaliset oppikirjat, mutta tämän kokonaisuuden hahmottamiseksi ja luomiseksi tarvitaan paitsi aikaa myös henkilöstöä.

Oppivelvollisuuslain on tarkoitus tulla voimaan 1.8.2021 alkaen. Rauman kaupunki katsoo, että aikataulu siihen kytkeytyvine muiden lakien muutoksineen on liian tiukka. Kunnille ja koulutuksen järjestäjille ei jää riittävästi aikaa varautua muutokseen. Lakiesityksen voimaantuloa tulisi siirtää vähintään vuodella eteenpäin. Lisäksi Rauman kaupunki pitää oppivelvollisuuden laajentamiseen esitettyä rahoitusta riittämättömänä suhteessa uudistuksesta aiheutuviin tosiasiallisiin kustannuksiin.

Uusi perusopetuksen jälkeisen nivelvaiheen koulutuskokonaisuus

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös uusi laki tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta. Tutkintokoulutukseen valmentavaan koulutukseen yhdistettäisiin nykyiset perusopetuksen ja toisen asteen tutkintotavoitteisen koulutuksen väliin sijoittuvat nivelvaiheen koulutukset: perusopetuksen lisäopetus, lukiokoulutukseen valmistava koulutus ja ammatilliseen koulutukseen valmentava koulutus. Uuden koulutuskokonaisuuden tavoitteena olisi antaa valmiuksia tutkintotavoitteiseen koulutukseen hakeutumiseen ja tutkinnon suorittamiseen sekä selkeyttää opiskelijan jatko-opinto- ja urasuunnitelmia. Uusi valmentavan koulutuksen koulutuskokonaisuus olisi tarkoitettu sekä oppivelvollisille että muille valmiuksia tarvitseville henkilöille. Vaikeimmin vammaisille opiskelijoille tarkoitettu työhön ja itsenäiseen elämään valmentava koulutus säilyisi nykyisellään.

Rauman kaupunki katsoo, että säädettäväksi ehdotettu uusi laki tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta on merkittävä uudistus, joka onnistuessaan parantaa perusopetuksen päättävien oppilaiden ja päättäneiden opiskelijoiden mahdollisuuksia suorittaa toisen asteen tutkinto yksilöllisten opintopolkujen avulla. Tällaisen koulutuksen järjestäminen onnistuu osittain nykyisiä rakenteita hyödyntäen, mutta se vaatii myös uusia tiloja, työntekijöitä ja yhteistyömalleja. Rauman Lyseon lukiossa toimiva LUVA-koulutus on nykyisellään kohdennettu maahanmuuttajille sekä vieraskielisille, joten esimerkiksi LUVA-koulutus on uudelleen organisoitava kokonaisuus Rauman kaupungissa, kun se tulee kaikkien perusasteen päättävien saataville.

Tiivistäen Rauman kaupunki toteaa, että se näkee oppivelvollisuuslain tavoitteet hyvinä ja kannatettavina. Rauma kaupunki katsoo kuitenkin, että aikataulu siihen kytkeytyvine muiden lakien muutoksiin on koulutuksenjärjestäjälle liian tiukka ja sen voimaantuloa tulee siirtää vähintään vuodella eteenpäin. Kunnille ei jää riittävästi aikaa varautua muutokseen ja lisäksi kunnissa pitäisi tällä aikataululla kyetä soveltamaan lakia jo ennen kuin se on voimassa. Nykyinen aikataulu ajaa kunnat ongelmalliseen tilanteeseen. Lisäksi Rauman kaupunki näkee, että mikäli tässä ajassa kunnille asetetaan uusia lakisääteisiä velvoitteita, tulee niiden rahoitus osoittaa kunnille täysimääräisenä. Lisäksi huomioitavaa on että lakiesitys kasvattaa kunnissa sellaisten ammattiryhmien määrää, joiden rekrytoinnissa on jo nykytilanteessa isoja haasteita. Tämän näkökulma tulee ottaa huomioon lakia säädettäessä.

Ehdotus: Sivistysvaliokunta päättää hyväksyä omalta osaltaan yllä olevan Rauman kaupungin lausuntona luonnoksesta hallituksen esitykseksi oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liitetyiksi laeiksi ja lähettää sen edelleen kaupunginhallitukselle hyväksyttäväksi.

Päätös: Ehdotuksen mukaan.

Merkittiin, että Mikael Eklöf poistui kokouksesta kesken tämän pykälän esittelyn klo 19.07-19.10.

Esityslistan liite:

1. OKM:n lausuntopyyntö 30.4. hallituksen esityksestä oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Vs. kaupunginjohtaja Suvanto:

Kaupunginhallitus päättää, sivistysvaliokunnan ehdotuksen mukaisesti, hyväksyä yllä olevan Rauman kaupungin lausuntona luonnoksesta hallituksen esitykseksi oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Päätös: Hyväksyttiin.

Sivistystoimialan toimialajohtaja Soile Strander poistui tämän pykälän käsittelyn jälkeen klo 18.47.

Päätöksen liitteet ja muut asiakirjat säilytetään Rauman kaupungin tehtäväluokituksen mukaisesti tästä päätöksestä ilmenevän RAU-tunnuksen kohdalla.

Liitteet:

1. OKM:n lausuntopyyntö 30.4. hallituksen esityksestä oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lisätietojen antaja:

Rehtori Jussi Paavola
Puh. 050 568 6242