

Kasvatus- ja sivistystoimiala

Opetus- ja kulttuuriministeriö  
kirjaamo@minedu.fi

Lausuntopyyntö 30.4.2020 VN/1985/2020-OKM-1

## **Luonnos hallituksen esitykseksi oppivelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi**

### **Taustaa**

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.

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

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan varmistetaan, että jokainen perusopetuksen päättävä suorittaa toisen asteen koulutuksen. Oppivelvollisuuden korottamisen lisäksi hallitusohjelman mukaan vahvistetaan peruskoulun mahdollisuuksia tarjota jokaiselle riittävät valmiudet suoritua toisen asteen koulutuksesta.

Perusopetuksen päättävälle esitetään säädettäväksi hakeutumisvelvollisuus. Perusopetuksen järjestäjällä olisi velvollisuus ohjata ja valvoa hakeutumista. Lisäksi perusopetuslakiin ehdotetaan tehostettua opinto-ohjauksesta erityisesti niille perusopetuksen oppimäärää suorittaville oppilaille, jotka tarvitsevat perusopetuksen jälkeisiin jatko-opintoihin hakeutumiseen liittyvää tukea.

Perusopetuksen järjestäjän, asuinkunnan sekä toisen asteen koulutuksen järjestäjän ohjaus- ja valvontavastuu rakennettaisiin esityksen mukaan ”saattaen vaihtaan” -periaatteella. Erillään olevat nivelvaiheen koulutukset (kymppiluokka, LUVA ja VALMA) yhdistettäisiin esityksen mukaan uudeksi tutkintokoulutukseen valmentavaksi koulutukseksi.



## Kommentit oppivelvollisuusiän laajentamiseen

- Oppivelvollisuusiän pidentäminen ei näkemyksemme mukaan lisää toisen asteen opintoihin kiinnittymistä ja ammattiin valmistumista tavoiteajassa.
- Ministeriön oman selvityksen mukaan 99,3 % peruskoulunsa päättävistä nuorista hakeutuu jatko-opintoihin toisen asteen opintoihin, erityisoppilaitoksiin tai valmentavaan koulutukseen ja heistä 98,8 % saa opiskelupaikan. Tämä huomioiden, kyseenalaista on, onko oppivelvollisuusiän pidentämisellä merkittävää vaikutusta nykyisen hallituksen hallitusohjelman linjaukseen, jossa tavoitellaan, että jokainen perusopetuksen päättävä suorittaa toisen asteen koulutuksen. Käsityksemme mukaan suurempi merkitys on sillä, että nuorella on riittävät oppimaan oppimisen taidon siinä vaiheessa, kun hän aloittaa perusopetuksen jälkeisen kouluttautumisen.
- Toisen asteen opiskelijalle tulisi olla tarjolla monipuolisia ja mahdollisimman varhain sellaisia tukimuotoja, joiden avulla kyettäisiin varmistamaan, että ikäluokasta suurin osa suorittaa toisen asteen tutkinnon. Nuorille itselleen sopivien tukimuotojen kehittämiseen ja koordinointiin tarvitaan lisää resursseja.
- Samoin kognitiivisten taitojen kehittymisen seurannan ja siitä edelleen tarvittavan tuen resursointia pitäisi kohdentaa erityisesti myös varhaiskasvatukseen.
- Etsivä nuorisotyö, kuraattoritoiminta ja nuorisotoimen tarjoamat muut tukitoimet eivät yksinään kykene ratkaisemaan toisen asteen koulutuksesta syrjäytymistä. Oppilashuoltoon perus- ja toiselle asteelle tarvitaan monipuolisia varhaisen puuttumisen ja nopean reagoinnin työskentelymalleja sekä riittävästi ammattitaitoista henkilökuntaa.
- Tarkennuksia lakiluonnoksessa tarvitaan myös kohtaan, jossa selostetaan tutkinnon suorittamisen maksuttomuutta 20 vuoteen saakka, sillä edellytyksellä, että opinnot on aloitettu ennen 18-vuoden ikää. Jos oikeus maksuttomaan kouluttautumiseen jatkuu 20 ikävuoteen saakka, aiheuttaa tämä merkittäviä kustannuksia ja pohtimisen arvoista on, voiko tässä olla vaara, että opintojen keskeyttämisissä tulee oleellista nousua, kun 18-vuoden oppivelvollisuus saavutetaan? Kenen velvollisuus ja vastuu on lopulta valvoa, että nuori suorittaa loppuun toisen asteen tutkinnon ja valmistuu ammattiin?
- Nykyisen hallitusohjelman mukaan oppivelvollisuuden korottamisen lisäksi vahvistetaan peruskoulun mahdollisuuksia tarjota jokaiselle riittävät valmiudet suoriutua toisen asteen koulutuksesta. Näkemyksemme perusteella tämä vaatii peruskouluihimme muutakin kuin opinto-ohjauksen lisäämistä. Kesäkuun alun uutisointien mukaan peruskoulujen oppilaista on 1/5 tehostetun tai erityisen tuen oppilaita. Esimerkiksi Kuusamossa tuen tarvitsijoiden määrä ei juuri tällä hetkellä ylety näin suureen osuuteen, mutta tulevaisuudessa tämä voi olla meilläkin jo normaaliarkea. Riittävän tuen järjestämiseen peruskoulussa tämä merkitsee esimerkiksi erityisopettajien ja koulunkäynninohjaajien sekä joustavien opetusjärjestelyiden lisäämistä, toimintaterapeuttien saapumista kouluille toiminnan ohjausta kehittämään ja lisääntyvää yhteistyötä muiden verkostotoimijoiden kanssa.





## **Kommentit maksuttomuudesta, kustannuksista ja korvauksista koulutuksen järjestäjille**

- Lakiesitys velvoittaa koulutuksen järjestäjää lisäämään perusopetukseen opinto- ja uraohjausta. Valvontavastuu siitä, että nuori noudattaa esitettyä hakeutumisvelvollisuutta ja myös kiinnittyy jatko-opintoihinsa edellyttää kunnille uusien toimintamallien luomista ja lisähenkilöstön palkkaamista. Tämä vastuu toisaalta lisää työpaikkoja. Yhtäältä on huolehdittava myös siitä, että työ pystytään hoitamaan laadukkaasti ja sitä on tekemässä ammattitaitoinen koulutettu henkilöstö.
- Toisella asteella tullaan tarvitsemaan lisää ohjausresurssia sekä suunnittelua ja koulutusta siihen, millä tavoilla ohjausta tehdään ja kuka sitä tekee. Samoin, tarkemmin tulee määritellä, minkälaisia sisältöjä ja tavoitteita ohjauksella pitää olla (ohjauksen suunnitelma).
- Hallitus on omissa laskelmissaan arvioinut, että uudistus tulee vuositasolla maksamaan noin 129 miljoonaa euroa. Kuntaliitto on päässyt omissa laskelmissaan suurempaan, noin 147 miljoonaan euroon. Katsomme, että kustannuksia tulee vielä tarkentaa. Esimerkiksi lukiokoulutuksen kustannuksiin vaikuttaa suuresti määrin oppimateriaalien määrä ja laatukriteerit. Samoin, pohjoisen Suomen harvaanasutuilla paikkakunnilla (esim. Kuusamo) koulukuljetusreittien suunnittelu ja toimintojen mahdollistaminen, aiheuttaa lisäkustannuserän. Joukkoliikenne ei joka paikassa ole automaatio ja helposti toteutettavissa oleva toiminta.
- Katsomme, että lakiesityksessä jää epäselväksi, mitä taloudellisia velvoitteita kunnille jää liittyen toisen asteen opiskelijoiden koulumatkoihin ja majoittumiseen. Koulujen koko vaikuttaa yksikkökustannuksiin. Onko tämän lain myötä mahdollista yhdenmukaistaa esim. lukiokoulutuksen yksikkökustannuksia? Vaaraksi voi muodostua, että maksuttomuus johtaa koulutuksen kokonaislaadun heikkenemiseen ja alueelliseen eriarvoistumiseen.
- Huolenamme on myös, aiheutuuko lain noudattamisesta hallinnollisen taakan lisääntymistä ja näin ollen koulutukseen varattujen resurssien vääristynyttä kohdentumista?
- Laskelmiemme mukaan yhden lukiolaisen aiheuttama lisäkustannus on tutkintokohtaisesti tällä hetkellä noin 2600 € (sis. koulumatkatuen, opiskelumateriaalit, tietokoneen, tutkintomaksut, järjestelmämaksut ja tietohallinnon sekä henkilöstökulujen lisääntymisen). Epäselvää on vielä, miten kustannusrakenteen linjaukset ja muutokset tullaan huomioimaan niin, että yhdenvertaisuus toteutuu.
- Toivomme, että valtiovalta todellakin lunastaa lupauksensa kustannusten liittämistä täysimääräisenä perusrahoitukseen. Kustannusten suorituksia ei tulisi sisällyttää hankehakemusten yhteyteen.
- Hankkeet sinänsä suomalaisen koulutuksen menestystarinan kehittäjänä toimivat tehokkaana ja kannatettavana rahoitus-apparaattina, mutta tässä



Kasvatus- ja sivistystoimiala

tapauksessa perusrahoitus ja hankerahoitus tulee pitää näkemyksemme mukaan erillään.

### **Kommentit uudesta nivelvaiheen koulutuskokonaisuudesta (esim. tuva)**

- Lakiluonnoksessa perusopetuksen järjestäjän, asuinkunnan sekä toisen asteen koulutuksen järjestäjän ohjaus- ja valvontavastuu rakennettaisiin esityksen ”saattaen vaihtaan” – periaatteella. Tällä hetkellä erillään olevat nivelvaiheen koulutukset (kymppiluokka, LUVA ja VALMA) yhdistettäisiin uudeksi tutkintokoulutukseen valmentavaksi koulutukseksi.
- Erillään olevat nivelvaiheen koulutukset on tarkoituksenmukaista yhdistää. Koulutuksen tavoitteet ja sisällöt tulee kuitenkin suunnitella tarkkaan niin, että ne palvelevat tehokkaasti ja motivoivasti nuoren urasuunnitelmien kehittymistä. Vaarana voi olla, että suurpiirteisen ja hapanoivan nivelvaiheen koulutuksen jälkeen nuorella ei enää olekaan motivaatiota hakeutua toisen asteen opintoihin.
- Nivelvaiheen koulututusta on kehitettävä entisestäänkin enemmän tavoitteelliseen ja toiminnalliseen suuntaan, joka edistää, tarjoaa näköaloja, motivoi ja selkeyttää nuoren ammatinvalintavaihetta.

### **Kommentit kuntien ja koulutuksen järjestäjien velvoitteista ja vastuista**

- Huolenamme on, että jos laki toteutetaan suunnitelmassa olevan aikataulun mukaisesti, valtakunnan tietojärjestelmät eivät ehdi samalla aikataululla synkronoitua niin, että ne takaavat yhdenmukaisen seurannan ja valvonnan. Samoin esimerkiksi pedagogisten asiakirjojen sisältämien tietojen siirtyminen toisen asteen koulutukseen huomioiden tietoturvaan ja tiedonsaantiin liittyvä lainsäädäntö (GDPR).
- Tietoliikenneyhteyksien toimivuus on varmistettava ja rahoitusta myös siihen osoitettava.

### **Kommentit lain toimeenpanon aikataulusta**

- Esitämme, että lain toimeenpanoa lykätään. Lain valmistelua on jatkettava ja kipukohtiin vielä paneuduttava.
- Jos laki kaikesta huolimatta toteutuu, siirtymäajan tulee olla pidempi.

### **Kommentit vaikutusten arviointiin (esim. taloudellisesta, mutta myös sosiaalisesta näkökulmasta)**

- Pyydämme huomioimaan, että lain sisällöissä pystytään mahdollisimman tarkkaan huomioimaan, että ne noudattavat yhdenvertaisuusperiaatteita. Suomi on pitkä maa ja tästä johtuen maantieteellisten olosuhteiden





Kasvatus- ja sivistystoimiala

muutokset aiheuttavat kustannusten erilaistumista ja painopistekohtien prioriteettien vaihtelua. Laissa on varmistettava, että myös Pohjois-Suomessa asuvilla nuorilla on tasavertaiset mahdollisuudet kouluttautua ja työllistyä. Tämä mahdollisuus ei saa hautautua lainsäädäntöprosessin, toimeenpanon ja valvonnan raskaasti ja epävarmasti käyvään koneistoon.

- Alueellinen tasa-arvon toteutuminen ja lähialueella kouluttautumisen mahdollisuudet on varmistettava.

#### Lausunnon keskeinen sisältö:


- **Oppivelvollisuuden pidentäminen ei näkemyksemme mukaan lisää toisen asteen opintoihin kiinnittymistä ja ammattiin valmistumista tavoiteajassa.**
- **Toisen asteen opiskelijalle tulisi olla tarjolla monipuolisia ja mahdollisimman varhain sellaisia tukimuotoja, joiden avulla kyettäisiin varmistamaan, että ikäluokasta suurin osa suorittaa toisen asteen tutkinnon. Nuorille itselleen sopivien tukimuotojen kehittämiseen ja koordinointiin tarvitaan lisää resurssia.**
- **Kognitiivisten taitojen kehittymisen seurannan ja siitä edelleen tarvittavan tuen resursointia pitäisi kohdentaa erityisesti myös varhaiskasvatukseen.**
- **Oppilashuoltoon perus- ja toiselle asteelle tarvitaan monipuolisia varhaisen puuttumisen ja nopean reagoinnin työskentelymalleja sekä riittävästi ammattitaitoista henkilökuntaa.**
- **Lakiesitys velvoittaa koulutuksen järjestäjää lisäämään perusopetukseen opinto- ja uraohjausta. Valvontavastuu siitä, että nuori noudattaa esitettyä hakeutumisvelvollisuutta ja myös kiinnittyy jatko-opintoihinsa edellyttää kunnille uusien toimintamallien luomista ja lisähenkilöstön palkkaamista. Tämä vastuu toisaalta lisää työpaikkoja. Yhtäältä on huolehdittava myös siitä, että työ pystytään hoitamaan laadukkaasti ja sitä on tekemässä ammattitaitoinen koulutettu henkilöstö. Näihin toimenpiteisiin on osoitettava riittävä resursointi.**
- **Katsomme, että kustannuslaskelmia tulee vielä tarkentaa. Esimerkiksi lukiokoulutuksen kustannuksiin vaikuttaa suurella määrällä oppimateriaalien määrä ja laatukriteerit. Samoin, pohjoisen Suomen harvaanasutuilla paikkakunnilla (esim. Kuusamo) koulukuljetusreittien suunnittelu ja toimintojen mahdollistaminen, aiheuttaa lisäkustannuserän. Joukkoliikenne ei joka paikassa ole automaatio ja helposti toteutettavissa olevaa palvelutoimintaa.**
- **Vaaraksi voi muodostua, että maksuttomuus johtaa koulutuksen kokonaislaadun heikkenemiseen ja alueelliseen eriarvoistumiseen.**



Kasvatus- ja sivistystoimiala

- **Huolenamme on myös, aiheutuuko lain noudattamisesta hallinnollisen taakan lisääntymistä ja näin ollen koulutukseen varattujen resurssien vääristynyttä kohdentumista?**
- **Toivomme, että valtiovalta todellakin lunastaa lupauksensa kustannusten liittämisestä täysimääräisenä perusrahoitukseen. Kustannusten suorituksia ei tulisi sisällyttää hankerahoituksen yhteyteen.**
- **Nivelvaiheen koulututusta on kehitettävä entisestäänkin enemmän tavoitteelliseen ja toiminnalliseen suuntaan. Koulutuksessa tulee edistää, tarjota näköaloja, motivoida ja selkeyttää nuoren ammatinvalintavaihetta.**
- **Huolenamme on, että jos laki toteutetaan suunnitelmissa olevan aikataulun mukaisesti, valtakunnan tietojärjestelmät eivät ehdi samalla aikataululla synkronoitua niin, että ne takaavat yhdenmukaisen seurannan ja valvonnan.**
- **Laissa on varmistettava, että myös Pohjois-Suomessa asuvilla nuorilla on tasavertaiset mahdollisuudet kouluttautua ja työllistyä. Tämä mahdollisuus ei saa hautautua lainsäädäntöprosessin, toimeenpanon ja valvonnan raskaasti ja epävarmasti käyvään koneistoon. Alueellinen tasa-arvon toteutuminen ja lähialueella kouluttautumisen mahdollisuudet on varmistettava parhaalla mahdollisella tavalla.**

Lausunto on kirjattu Kuusamon kaupungin perusopetuksen ja lukion rehtoreiden lausuntotyöpajojen työskentelyn tuloksena Kuusamossa 9.6.2020



Anne Koski-Heikkinen  
Kasvatus- ja sivistystoimen  
toimialajohtaja  
Kuusamon kaupunki

