



Opetus- ja kulttuuriministeriö
kirjaamo@minedu.fi

Lausuntopyyntö 30.4.2020, VN/1985/2020-OKM-1

Aluehallintovirastojen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Pyydettynä lausuntonaan aluehallintovirastot toteavat seuraavaa:

Yleistä

Aluehallintovirastot pitävät esitysluonnosta monilta osin oikeansuuntaisena. Koulutus- ja osaamistasoa tulee nostaa ja koulutusjärjestelmää kehittää suunnitelmallisesti. On tärkeää huolehtia siitä, että jokainen peruskoulunsa päättänyt suorittaa jatkossa myös toisen asteen tutkinnon. Keinoja näiden tavoitteiden toteuttamiseksi on kuitenkin harkittava tarkasti.

Oppivelvollisuuden korottaminen ja maksuton toisen asteen koulutus lisäävät todennäköisesti toisen asteen tutkinnon suorittajien määrää. Toisen asteen koulutukseen hakeutumattomuuden tai opintojen keskeyttämisen syyt ovat kuitenkin moninaisia, minkä vuoksi on hyvä pohtia, ovatko nämä riittäviä keinoja nostamaan nuorten osaamis- ja koulutustasoa.

Aluehallintovirastot katsovat, että oppivelvollisuuden korottamista vaikuttavampaa on ratkoa lapsen kasvun ja oppimisen haasteita jo mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. On tärkeää vahvistaa hyvää ohjausta, oppilashuoltoa ja oppimisen tukea oppilaan kasvun, kehityksen ja oppimisen parhaaksi. Lisäksi velvoittavuuden sijasta tulisi kiinnittää enemmän huomiota siihen, miten saadaan lisättyä oppilaan opiskelumotivaatiota.

Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan oppivelvollisuuden korottamisen tarkoituksenmukaisuutta tulisikin tarkastella rinnakkain aiempien lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyviin uudistuksiin sisältyvien toimenpiteiden toteuttamisen kanssa. Esimerkiksi oppilas- ja opiskelijahuoltolain (1287/2013) mukaisen yhteisöllisen opiskeluhuollon toteuttaminen ei ole toteutunut laissa tarkoitetulla tavalla. Olisi kuitenkin ensiarvoisen tärkeää kehittää oppilaitosten toimintakulttuuria niin, että kaikki vievät oppimisympäristöstä yhdessä ja tavoitteellisesti sellaiseen suuntaan, että jokainen pysyy mukana. Myös kolmiportaisen tuen resursointi niin, että oppilas saa tukea heti tuen tarpeen ilmetessä, tulee varmistaa. Lisäksi perheiden tukeminen nykyistä enemmän olisi tärkeää, koska kodilla on merkittävä rooli lapsen ja nuoren opintomenestykseen ja opiskelumotivaatioon.

LAPIN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 0295 017 300
kirjaamo.lappi@avi.fi
www.avi.fi/lappi

Valtakatu 2
PL 8002
96101 Rovaniemi

Taloudellinen panostus tulisi kohdentaa ensisijaisesti jo olemassa olevien rakenteiden ja palvelujen hyödyntämiseen sekä niiden kehittämiseen ja lisäresursointiin. Jokaiselle lapselle tulee turvata varhaiskasvatuksesta alkava ja koko opinpolun jatkuva riittävä tuki sekä ammattilaisen läsnäolo ja ohjaus. Tällöin lapsi ja nuori on mahdollista oppia tuntemaan paremmin yksilönä ja mahdollisiin ongelmiin päästään puuttumaan heti niiden syntyessä. Näin turvattaisiin myös nykyistä paremmin osaamiseen ja elämänhallintaan liittyvien avaintaitojen oppiminen jo esi- ja perusopetuksessa – nyt näiden asioiden äärellä ollaan pahimmassa tapauksessa vasta silloin, kun nuori päättää peruskoulunsa.

Näkökulmia esityksen mukaiseen oppivelvollisuuden korottamiseen ja ohjauksen vahvistamiseen

Jos lausunnolla olevan luonnoksen mukaiset esitykset toteutetaan, aluehallintovirastot pitävät tärkeänä sitä, että eri tahojen ohjaus- ja valvontavastuut määritellään lainsäädännössä siten, että yhden tahon ohjaus- ja valvontavastuu päättyy aina vasta silloin, kun toisen tahon ohjaus- ja valvontavastuu alkaa. Tällä varmistettaisiin se, että oppivelvollinen nuori ei missään vaiheessa putoaisi tukiverkon ulkopuolelle.

Aluehallintovirastot kiinnittävät lisäksi huomiota esityksessä (s. 71) todettuun perusopetuksen järjestäjän velvollisuuteen antaa oppivelvolliselle ohjausta myös perusopetuksen suorittamisen päätyttyä kesäkuukausien aikana silloin, jos oppivelvollinen ei saisi opiskelupaikkaa yhteishaussa. Tältä osin jää epäselväksi, mitä tämä tarkoittaa käytännössä ja miten varmistetaan ohjauksen toteutuminen ja laatu.

Selkeyttämistä kaipaa myös esitykseen sisältyvä asuinkunnan ohjaus- ja valvontavastuu opiskelupaikkaa vailla olevasta oppivelvollisesta. Tällä hetkellä näiden nuorten tavoittaminen on etsivän nuorisotyön tehtävä. Koska etsivä nuorisotyö perustuu nuorten vapaaehtoisuuteen, epäselväksi jää, mikä taho kunnassa ottaisi jatkossa vastuun näistä nuorista. Tältä osin olisi tarpeellista selkeyttää palveluverkosto niin, että kunta ja myös nuori itse tietäisivät, mitä nuorelle tapahtuu ja miksi.

Kaikkiaan olisi myös tärkeää varmistua nuorten kanssa toimivien ammattilaisten osaamistasosta ja koulutusjärjestelmän tuntemuksesta niin, että he pystyvät ohjaamaan erilaisia nuoria yksilöllisesti, oikea-aikaisesti, suunnitelmallisesti ja tavoitteellisesti.

Aluehallintovirastojen käsityksen mukaan onnistuneen opintoihin hakeutumisvaiheen lisäksi toisen asteen tutkintojen suorittajien määrän lisääntyminen edellyttää merkittävää panostusta opiskelijan näihin opintoihin liittyvään ohjaukseen sekä sosiaali- ja terveyspalveluihin. Tämä on tarpeen, jotta esimerkiksi opintojen keskeyttämiä voitaisiin ehkäistä opiskelijoita aidosti tukevalla ja heidän yksilölliset tarpeensa huomioon ottavalla tavalla.

Toisen asteen opintojen keskeyttämisen kannalta kriittisintä aikaa on ensimmäinen syyslukukausi. Peruskoulunsa juuri päättänyt nuori ei välttämättä ole vielä riittävän kypsä toimimaan itseohjautuvasti, ja tähän kriittiseen vaiheeseen on välttämätöntä resursoida opiskelijoille vahva tuki ja ohjaus. Koska oppivelvollisuuden pidentäminen myös lisäisi tuen tarpeessa olevien opiskelijoiden määrää lukioissa ja ammatillisessa koulutuksessa, opiskelijoiden ohjauksen, erityisopetuksen, opiskelijahuollon ja tuen resursoinnin sekä kehittämisen merkitys toiseen asteen oppilaitoksissa korostuu vielä enemmän. Opiskelijoiden oikeusturvan näkökulmasta on olennaista, että tuki

kohdentuu opiskelijoille heidän tarpeidensa mukaisesti ja että tukea on tarjolla yhdenvertaisesti kaikkialla maassa.

Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan esityksessä ei ole tuotu riittävästi esille konkreettisia toimenpiteitä, joilla opintojen keskeyttämistä ehkäistäisiin. Kuten todettua, opintojen keskeyttämisen syyt ovat varsin moninaisia, ja niihin kaikkiin varautuminen ja vaikuttaminen voi olla käytännössä erittäin haasteellista. Pelkästään oppivelvollisuuden laajentaminen ja koulutuksen maksuttomuus eivät paranna tilannetta esimerkiksi oppimisvaikeuksista tai -motivaation puutteesta kärsivän nuoren osalta. Koska jokainen oppii ja motivoituu eri tavoin, on tärkeää, että tarjolla on myös erilaisia toiminnallisen oppimisen ja kouluttautumisen muotoja sekä joustavia yksilöllisiä ratkaisuja, jotka kannustavat nuorta eteenpäin.

Aluehallintovirastot pitävätkin hyvänä sitä, että esityksessä tuodaan esille mahdollisuuksia suorittaa toisen asteen tutkinto eri tavoin. Nämä erilaiset tutkinnon suorittamisen tavat, kuten oppisopimuskoulutus ja nuorten työpajatoiminta oppimisympäristönä, tulisi myös käytännössä nähdä aitoina vaihtoehtoina luokkahuonemuotoiselle oppivelvollisuuden suorittamiselle. Näiden tapojen kehittämiseen tulisi panostaa, ja toiminnalle olisi turvattava myös riittävä rahoitus.

Laki tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta

Aluehallintovirastot kannattavat esitystä nykyisten perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen väliin sijoittuvien nivelvaiheen koulutusten yhtenäistämisestä yhdeksi kokonaisuudeksi. Uusi nivelvaiheen koulutuskokonaisuus selkeyttää nykyistä mallia, ja on hyvä, että nivelvaiheen opinnot voidaan räätälöidä kunkin opiskelijan tarpeisiin sopivaksi. Tämä tasaa peruskoulun aikana syntyneitä oppimisen eroja. Valmentava koulutus voi olla ratkaisu myös esimerkiksi silloin, kun opiskelija on keskeyttämässä ammatillisen koulutuksensa väärän alavalinnan vuoksi.

Nivelvaiheen eri koulutusmuodot ovat osoittautuneet erittäin tehokkaiksi ja vaikuttaviksi saattamaan perusasteen päättäneitä nuoria toiselle asteelle. Nivelvaiheen ohjauksen tehokkuus ja Opetushallituksen toteuttaman yhteishaun sujuva koordinointi yhteistyössä koulutuksen järjestäjien kanssa on tärkeä nuorten sujuvaan koulupolkuun, jatkohakeutumiseen sekä työurien varhentamiseen vaikuttava asia.

Aluehallintovirastot pitävät kuitenkin tärkeänä, että nyt hyvin epätasaisesti ja epäyhdenvertaisesti alueellisesti saatavilla olevat nivelvaiheen koulutukset tuodaan jatkossa kaikkien perusasteen päättävien nuorten saataville ja saavutettaviksi.

Toisen asteen koulutuksen maksuttomuus ja tarvittavat resurssit

Aluehallintovirastot katsovat, että jos oppivelvollisuuskäytäntöä korotetaan, lähtökohtana tulee olla toisen asteen koulutuksen maksuttomuus. Näin osaltaan lisätään yhdenvertaisuutta ja mahdollistetaan jokaiselle nuorelle toiseen asteen opinnot.

Laskelmat osoittavat, että uudistuksen taloudelliset vaikutukset olisivat mittavat. Lisäksi uudistukseen liittyy tekijöitä, jotka voivat lisätä kustannuksia merkittävästi. Esimerkiksi oppimateriaali- ja välinekustannukset ovat todennäköisesti esityksessä arvioitua suuremmat, varsinkin, kun otetaan huomioon erilaisiin oppivälineisiin liittyvät kunnossapito- ja huoltokustannukset. Lisäksi koulumatkoista aiheutuvat kustannukset voivat nousta huomattaviksi erityisesti harvaan asutuilla seuduilla, joilla ei ole julkista

liikennettä. Myös mahdollinen tarve käynnistää uudelleen asuntolapalveluja oppilaitosten yhteydessä voi tuoda merkittäviä lisäkustannuksia.

Jos oppivelvollisuuden pidentämisestä aiheutuvat kustannukset nousevat arvioitua suuremmiksi ja jäävät koulutuksen järjestäjien vastattaviksi, vaarana on, että opetuksen laatua heikkenee ja kehittämistyö hiipuu. Suuri huoli on myös siitä, riittävätkö resurssit laadukkaaseen opinto-ohjaukseen ja oppimisen tukeen. Tämän vuoksi aluehallintovirastot pitävätkin tärkeänä, että uudistuksen vaikutuksia talouteen ja osaamiseen seurataan suunnitelmallisesti myös uudistuksen voimaantulon jälkeen. Jos etukäteen tehdyt arviot kustannuksista osoittautuvat alimitoitetuiksi, tilanteeseen tulee reagoida nopeasti ja syntyneet lisäkulut tulee kompensoida koulutuksen järjestäjille, jotta edellä mainitut uhat vältetään.

Oman haasteensa uudistuksen tarkoituksenmukaiselle toteuttamiselle asettaa myös osaavan ja ammattitaitoisen henkilökunnan saatavuus. Jo nykyisellään joillakin alueilla on vaikeuksia saada riittävästi ammattitaitoista henkilökuntaa esimerkiksi oppilas- ja opiskeluhuollon tehtäviin. Koulutuksen järjestäjille asetettava velvoite tukea oppilaita ja opiskelijoita aiempaa enemmän vaatii paljon lisäresursseja koulutuksen järjestäjille, tai vaihtoehtoisesti uusia ja hyviksi todettuja toimintatapoja nuorten tukemiseksi opinnoissaan. Koska lisäksi on tarpeen vahvistaa sivistystoimen ja sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyötä ja tarjota nuorille riittävästi esimerkiksi matalan kynnyksen päihde- ja mielenterveyspalveluja, myös sosiaali- ja terveydenhuollon sektorille olisi todennäköisesti tarvetta rekrytoida lisää ammattilaisia.

Lisäksi uusi perusopetuksen järjestäjän velvoite ohjata ja valvoa oppivelvollisen hakeutumisvelvollisuuden toteutumista edellyttäisi käytännössä perusopetuksen järjestäjiltä lisäresursointia näiden tehtävien hoitamiseen niin, että laissa määrätyt menettelyt valvonnasta täyttyvät.

Aluehallintovirastot pitävät kuitenkin tärkeänä, että jatkossa lasten ja nuorten hyvinvointiin ja tukemiseen panostetaan taloudellisesti nykyistä enemmän riippumatta siitä, toteutetaanko esityksen mukainen uudistus. Tästä aiheutuvat kustannukset on perusteltua nähdä kannattavana investointina tulevaisuuteen ja myös suhteessa syrjäytymisestä aiheutuviin kustannuksiin.

Alueellinen näkökulma

Aluehallintovirastot pitävät alueellisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta ongelmallisena esityksen mukaista sääntelyä siitä, että asuinkunnan osoittaessa oppivelvolliselle soveltuvan opiskelupaikan asiassa on otettava huomioon alueen koulutustarjonta, oppivelvollisen kodin ja oppilaitoksen välinen etäisyys ja kulkuyhteydet. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että oppilaita ei kohdella tasavertaisesti kaikkialla maassa. Harvaan asutuilla alueilla ei ole niin kattavaa koulutustarjontaa kuin isommilla kaupunkialueilla, ja oppivelvollinen voi joutua koulutukseen, joka ei edesauta hänen opiskelumotivaatiotaan.

Aluehallintovirastot nostavat lisäksi esille huolensa siitä, miten pienten kuntien toiminta ja elinvoima turvataan uudistuksen toteutuessa esityksen mukaisesti. Maksuttomuuden laajentaminen oppimateriaaleihin ja kodin ja oppilaitoksen välisiin matkoihin voi poistaa esteitä hakeutua kotipaikkakunnan lukiota kauemmaksi toiseen, esimerkiksi suuremman paikkakunnan lukioon. Tällainen kehitys voi vähentää pienten paikkakuntien lukioden opiskelijamäärää ja johtaa lukioverkon harvenemiseen. Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan koulutusjärjestelmää

LAPIN ALUEHALLINTO VIRASTO

tulisi kehittää maanlaajuisesti niin, että se tukee kaikkensuuruisten kuntien toimintaa ja elinvoimaa.

Aluehallintovirastot pitävät erittäin tärkeänä, että uudistusta toteutettaessa huolehditaan sivistyksellisten oikeuksien toteutumisesta yhdenvertaisesti koko maan alueella. Tähän liittyen tulisi tarkastella myös etäyhteyksiä hyödyntävän opetuksen käyttömahdollisuuksien lisäämistä ottaen kuitenkin huomioon oppilaiden ja opiskelijoiden oikeus riittävään tukeen ja ohjaukseen.

Muita huomioita

Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan esitysluonnokseen sisältyy useita haasteellisia elementtejä, jotka voivat varsinkin suunnitellulla aikataululla johtaa siihen, että esityksen tavoitteita ei saavuteta. Tämän vuoksi aluehallintovirastot katsovatkin, että jos esitys päätetään toteuttaa sisällöllisesti esitysluonnoksessa todetulla tavalla, asiassa on tarpeen harkita uudistuksen läpiviemistä asteittain tai joka tapauksessa uudistuksen toteuttamisaikataulun väljentämistä suunnitellusta.

I den svenska översättningen av läropliktslagen talar man i kapitel 3 om styrnings- och tillsynsansvar. Detta är fel ordval, styrning är inte rätt ord i sammanhanget. Då man läser den finska versionen framgår det klart och tydligt att det är fråga om handlednings- och tillsynsansvar. Man kan inte styra en elev till att söka till utbildning, det betyder att man främtar eleven initiativet att välja. Avsikten är att eleven ska handledas till att hitta sin väg i livet.

Lausunto on valmisteltu aluehallintovirastojen yhteistyönä ryhmässä, johon ovat kuuluneet ylitarkastaja Liisa Sahi Etelä-Suomen aluehallintovirastosta, opetustoimen ylitarkastaja Kari Lehtola Itä-Suomen aluehallintovirastosta, opetustoimen ylitarkastaja Petri Mäkelä Lapin aluehallintovirastosta, nuorisotoimen ylitarkastaja Linda Mård Lounais-Suomen aluehallintovirastosta, opetustoimen ylitarkastaja Toni Saarivirta Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastosta, opetustoimen ylitarkastaja Sirpa Kova Pohjois-Suomen aluehallintovirastosta ja sivistystoimen ylitarkastaja Carola Bryggman ruotsinkielisestä sivistystoimen yksiköstä.

Työryhmän puolesta

johtaja Kaisa Post
Lapin aluehallintovirasto

Lausunnon keskeinen sisältö

On tärkeää huolehtia siitä, että jokainen peruskoulunsa päättänyt suorittaa jatkossa myös toisen asteen tutkinnon. Oppivelvollisuusiän korottamista vaikuttavampaa on kuitenkin ratkoa lapsen kasvun ja oppimisen haasteita jo mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Velvoittavuuden sijasta tulee kiinnittää enemmän huomiota siihen, miten saadaan lisättyä oppilaan opiskelumotivaatiota.

Taloudellinen panostus tulee kohdentaa ensisijaisesti jo olemassa olevien rakenteiden ja palvelujen hyödyntämiseen sekä niiden kehittämiseen ja lisäresursointiin. Jokaiselle lapselle ja nuorelle on turvattava varhainen, riittävä, oikea-aikainen ja nivelvaiheet ylittävä saumaton tuki sekä ammattilaisen läsnäolo ja ohjaus.

Oppivelvollisuusiän korottamisen tarkoituksenmukaisuutta tulisi tarkastella vasta sen jälkeen, kun aiempiin lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyviin uudistuksiin sisältyvät toimenpiteet on toteutettu. Näitä ovat esimerkiksi yhteisöllisen opiskeluhuollon toteuttaminen ja kolmiportaisen tuen resursointi niin, että oppilas saa tukea heti tuen tarpeen ilmetessä.

Oppilaiden ja opiskelijoiden oikeusturvan näkökulmasta on olennaista, että tuki kohdentuu heidän tarpeidensa mukaisesti ja että tukea on tarjolla yhdenvertaisesti kaikkialla maassa.

Jos oppivelvollisuusiää korotetaan, lähtökohtana tulee olla toisen asteen koulutuksen maksuttomuus.

Uudistuksen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää koulutuksen järjestäjiltä merkittävää lisäresursointia. Taloudellisen näkökulman lisäksi oman haasteensa uudistuksen tarkoituksenmukaiselle toteuttamiselle asettaa osaavan ja ammattitaitoisen henkilökunnan saatavuus.

Jos oppivelvollisuuden pidentämisestä aiheutuvat kustannukset nousevat arvioitua suuremmiksi ja jäävät koulutuksen järjestäjien vastattaviksi, vaarana on, että opetuksen laatua heikkenee ja kehittämistyö hiipuu. Suuri huoli on myös siitä, riittävätkö resurssit laadukkaaseen opinto-ohjaukseen ja oppimisen tukeen. Mahdolliset lisäkulut tulee kompensoida koulutuksen järjestäjille, jotta edellä mainitut uhat vältetään.

Nivelvaiheen koulutusten yhtenäistämisen yhdeksi kokonaisuudeksi selkeyttää nykyistä mallia. Nivelvaiheen koulutukset on tuotava jatkossa kaikkien perusasteen päättävien nuorten saataville ja saavutettaviksi asuinpaikasta riippumatta.

Uudistusta toteutettaessa on huolehdittava sivistyksellisten oikeuksien toteutumisesta yhdenvertaisesti koko maan alueella.

Jos esitys päätetään toteuttaa sisällöllisesti esitysluonnoksessa todetulla tavalla, asiassa on tarpeen harkita uudistuksen läpiviemistä asteittain tai joka tapauksessa uudistuksen toteuttamisaikataulun väljentämistä suunnitellusta.

Lasten ja nuorten hyvinvointiin ja tukemiseen panostetaan taloudellisesti nykyistä enemmän riippumatta siitä, toteutetaanko esityksen mukainen uudistus. Tästä aiheutuvat kustannukset on perusteltua nähdä kannattavana investointina tulevaisuuteen ja myös suhteessa syrjäytymisestä aiheutuviin kustannuksiin.

Tämä asiakirja LAAVI/696/2020 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument LAAVI/696/2020 har godkänts elektroniskt

Ratkaisija Post Kaisa 15.06.2020 16:45