

15.6.2020

Someron kaupunki
Minna Mäkelä-Rönholm
Sivistysjohtaja
Joensuuntie 20
31400 Somero

Opetus- ja kulttuuriministeriö
PL 29
00023 Valtioneuvosto

Viite: Lausuntopyyntö 30.4.2020 VN/1985/2020-OKM-1

LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI OPPIVELVOLLI- SUUSLAIKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Tausta

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, yliopilastutkinnosta 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 suoriutua 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 yhdistettäisiin esityksen mukaan uudeksi tutkintokoulutukseen valmentavaksi koulutukseksi.

Someron kaupunki pitää esitettyjä rakenteellisia uudistuksia mittavina ja kustannuksiltaan merkittävänä. Lakimuutoksista aiheutuvat toiminnan muutokset edellyt-

15.6.2020

tävät kunnissa pitkäkestoista muutostyötä, johon kunnille tulee varata riittävästi aikaa. Nykyinen aikataulusitys on liian tiukka. Varsinkin koronakriisistä seuraavat taloudelliset haasteet vaativat kunnissa talouden tasapainottamista. Oppivelvollisuuden korottaminen ja toisen asteen koulutuksen maksuttomuus eivät ole tässä taloudellisessa tilanteessa perusteltuja.

Jokaisella toisen asteen ammatilliseen koulutukseen ja lukiokoulutukseen siirtyvällä tulee olla riittävät valmiudet selviytyä opinnoistaan. Tällä hetkellä näin ei ole. Esityksen tavoitteiden täyttyminen edellyttää panostuksia perusopetuksen toiminnan ja rakenteiden kehittämiseen. Oppimisen tuki, ohjaaminen ja oppilashuolto korostuvat.

Oppivelvollisuuden laajentaminen 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). Opetuksen ohella on myös välttämättömien opetusvälineiden, kuten oppikirjojen oltava ilmaisia. Lisäksi perustuslakivaliokunta on (PeVM 25/1994 vp) katsonut, että maksuttomuus kattaa myös tarpeelliset koulukuljetukset ja riittävän ravinnon.

Oppivelvollisuuden laajentaminen 18-vuotiaaksi asti tuo automaattisesti opiskelijalle oikeuden perustuslain mukaiseen maksuttomaan opetukseen.

Esityksen mukaan oppivelvolliset olisivat tietyin edellytyksin oikeutettuja myös majoitus- ja matkakorvauksiin. Koulutuksen järjestäjä päättäisi ja maksaisi majoitus- ja matkakorvauksen hakemuksesta opiskelijalle aiheutuneista kustannuksista.

Someron kaupungin näkemyksen mukaan huomiota tulee kiinnittää varhaiskasvatukseen ja perusopetuksen vahvistamiseen sekä lapsiperheiden tukeamiseen. Lapsille ja nuorille tulee antaa ennaltaehkäisevää moniammatillista tukea jo varhaisessa vaiheessa. Osa nuorista ei ole koulukuntoisia yläkoulussa, joten oppivelvollisuuden laajentaminen pakolla ei todennäköisesti edistä toivotulla tavalla esimerkiksi mielenterveys- ja päihdeongelmista kärsivien nuorten kouluttautumista. Nuorten oma motivaatio kouluttautumisessa on ensisijaisen tärkeää.

Maksuton toinen aste

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. 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.

Esityksessä säädettäisiin myös koulumatkojen maksuttomuudesta. Koulumatkojen maksuttomuus toteutettaisiin nykyisen koulumatkatukijärjestelmän puitteissa muuttamalla koulumatkatukilakia.

15.6.2020

Esityksessä laajennetaan maksuttomuutta kuitenkin toisen asteen koulutuksen loppuun. Oikeus on tällöin laajempi kuin oppivelvollisuuden laajentaminen edellyttää.

Kuntaliitto pitää oppivelvollisuuden laajentamiseen esitettyä rahoitusta riittämättömänä suhteessa uudistuksesta aiheutuviin kustannuksiin. Tämän takia Kuntaliitto toteaa, että kustannuksia saadaan vähennettyä esimerkiksi rajoittamalla koulumatkojen maksuttomuutta vain oppivelvollisiin.

Someron kaupunki kyseenalaistaa maksuttoman toisen asteen koulutuksen nykyisessä tilanteessa, jossa koronapandemia on kiristänyt kuntien taloutta. Uudistuksen kaikki todelliset kustannukset tulee korvata opetuksen järjestäjälle täysimääräisesti ja suoraan korvamerkittynä.

Huomiota tulee kiinnittää alueelliseen tasa-arvoon. Joukkoliikenne on vähentynyt viimeisten vuosien aikana merkittävästi harvaanasuilla seuduilla, mikä hankaloittaa toisen asteen opintoihin hakeutumista. Matka- ja majoituskulujen korvauskäytäntöjen tulee olla selkeät.

Riittävät resurssit nykyisessä lukiokoulutuksessa tulee turvata. Jos resursseista ei huolehdita, vaarana saattaa olla lakisääteisten toimintojen karsiminen. Miten tällaisessa tilanteessa turvataan muun muassa uusissa lukion opetussuunnitelman perusteissa korostuva korkeakouluyhteistyö sekä kansainvälisyys? Tällä hetkellä alueellinen tasa-arvo ei toteudu korkeakouluyhteistyössä.

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.

Someron kaupungin näkemyksen mukaan nivelvaiheen koulutuskokonaisuuden tavoitteiden toteutuminen edellyttää erilaisten rajapintojen tarkempaa tarkastelua ja selvitystä. Nivelvaiheessa korostuu yhteistyö muun muassa opinto-ohjaajien, opiskelijahuollon ja etsivän nuorisotyön kesken. Lisäksi tulisi selkeyttää rajapintoja/yhteyttä kuntouttavaan työtoimintaan, työvoimapolitiisiin toimiin ja opintososiaalisiin etuuksiin.

Nivelvaiheen koulutuskokonaisuus on mahdollista toteuttaa ilman oppivelvollisuuden laajentamista. Tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen toteuttamismahdollisuudet vaihtelevat kunnissa sekä alueittain. Tähän asiaan tulee kiinnittää huomiota.

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 järjestämislupa perustuvana. Tehtävä on tällöin kunnille vapaaehtoinen. Kuntien velvollisuus rahoittaa toisen asteen koulutusta asukaskohtaisen rahoitusosuuden kautta säilyy ennallaan.

15.6.2020

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 tutkintokoulutukseen valmentavassa koulutuksessa tai työhön ja itsenäiseen elämään valmentavassa (TELMA) koulutuksessa.

Someron kaupunki huomauttaa, että lakiuudistuksessa tulee kiinnittää huomiota alueelliseen tasa-arvoon. Isompien kasvukeskusten laitamilla ja harvaanasutuilla alueilla ei ole julkista liikennettä tai sitä on niukalti. Pelkät matkakorvaukset eivät riitä mahdollistamaan kouluttautumista.

Nykyisellään kaupungissamme, kuten monissa muissakin kunnissa, ohjausvastuu on vapaaehtoisesti toteutettu opinto-ohjaajan ja etsivän nuorisotyöntekijän yhteistyönä "saattaen vaihtaan"-periaatteella. Opinto-ohjauksen ja etsivän nuorisotyön resursseja on tärkeää vahvistaa.

Someron kaupunki pitää tärkeänä, ettei kunnille säädetä velvoitetta järjestää uutta tutkintokoulutukseen valmentavaa koulutusta. Valmentavaa koulutusta järjestävän tahon tulee voida järjestää toimintaa joustavasti.

Toimeenpanon aikataulu

Oppivelvollisuuslaki ja siihen liittyvät muut muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2021. Tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annettava laki ja siihen liittyvät muut muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2022.

Toteutuksen aikataulu on lähtökohtaisesti liian tiukka ja epärealistinen. Muutos vaatii kunnissa riittävästi aikaa muun muassa resurssien varaamiseen ja uusien toimintamallien suunnitteluun eri tahojen kanssa. Lisäksi toteutusaikataulussa tulee huomioida koronaviruksen aiheuttama toiminnallinen ja taloudellinen poikkeustilanne. Tilanne on epävarma ja kuntataloudelle tulevat seuraukset mittavat ja pitkäaikaiset. Miten käy opetuksen resurssien jatkossa? Yhteiskunnan kokonaistilanne huomioon ottaen valmisteluun tulisi varata ainakin 2 vuotta lisää.

Vaikutusten arviointi

Kuntaliitto toteaa, että oppivelvollisuuden laajentamisen vaikutuksia on pääosin arvioitu vain yksittäisten toimenpiteiden osalta. Sen sijaan uudistuksen vaikutusten arviointi koko koulutusjärjestelmän osalta jää ohueksi. Avoimeksi jää esimerkiksi se, miten uudistukseen esitetyn rahoituksen riittämättömyys heikentää mahdollisuuksia saavuttaa yhteiskunnan koulutukselle asettamia tavoitteita. Vaikutusten arvioinnissa ei myöskään juurikaan arvioida uudistuksen aiheuttamia käyttäytymismuutoksia.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että uudistuksesta aiheutuvat kustannukset ovat pääosin opiskelijan uusien tai kasvavien opintososiaalisten etujen kustannuksia. Tällöin uudistus on yhteydessä suunnitteilla olevaan sosiaaliturvan kokonaisuudistukseen. Hallitus on siten valmistelemaan oppivelvollisuusuudistusta ilman kokonaisnäkemystä sen yhteydestä sosiaaliturvauudistukseen.

Uudistuksen kokonaisvaltaisista vaikutuksista tulee tehdä monipuolinen vaikutusten arviointi. Vaikutusten arviointi ei ole nykyisellään riittävä.

15.6.2020

Lausunnon sisällöstä keskeiset huomiot

Uudistuksen läpivieminen ei ole kannatettavaa huomioiden koronakriisin aiheuttamat taloudelliset haasteet kunnille.

Aikataulu on liian tiukka.

Muut huomiot

Hyvinvointi ja oppimisen motivaatio luodaan varhaisessa vaiheessa. Lasten ja nuorten kasvun- ja opinpolulla ennaltaehkäisy ja varhainen puuttuminen ovat keskeisiä. Kaikki lapset ja nuoret eivät ole koulukuntoisia eivätkä siksi kykeneviä saavuttamaan perusopetuksen tavoitteita. Uudella lainsäädännöllä oppivelvollisuuden laajentamisesta ei pystytä vastaamaan tähän yhteiskunnalliseen kasvavaan ongelmaan. Pääpaino tulisi olla lasten ja nuorten oppimiseen ja elämänhallintaan liittyvien tukitoimien vahvistamisessa ja kehittämisessä. Tämä vaatisi lisäresursointia huomioiden sosiaalisten ja oppimisen ongelmien kasvu.

Someron kaupunki



Minna Mäkelä-Rönholm
sivistysjohtaja