



17.11.2014

Opetus- ja kulttuuriministeriö
PL 29 (Meritullinkatu 10)
00023 VALTIONEUVOSTO

Opetus- ja kulttuuriministeriö

28. 11. 2014

no. 57/010/2014

§ 1221

**Lausunto opetus- ja kulttuuriministeriölle toisen asteen
koulutuksen ja vapaan sivistystyön järjestäjäverkkoa koskevasta
hallituksen esitysluonnoksesta**

HEL 2014-012576 T 03 00 00

Lausunto

Kaupunginhallitus päätti antaa opetus- ja kulttuuriministeriölle
seuraavan lausunnon:

Järjestäjäverkon tiivistämisen tavoitteet

Helsingin kaupunki pitää tarkoituksenmukaisina esitysluonnoksen
tavoitteita järjestäjäverkon tiivistämisestä, entistä vahvemmista
koulutuksen järjestäjistä, koulutuksen alueellisesta saavutettavuudesta
ja yhteistyöstä koulutuksen järjestäjien kesken. Erityisesti niukkenevien
resurssien ja kasvavien haasteiden olosuhteissa nämä ovat
erinomaisia tavoitteita. Vahvoilla koulutuksen järjestäjillä on paremmat
mahdollisuudet monipuoliseen ja laadukkaaseen koulutustarjontaan,
yksilöllisten opintopolkujen turvaamiseen, koulutustarpeen alueelliseen
ennakointiin ja työelämän muutoksiin vastaamiseen.

Ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkkoa koottaessa päätavoitteena
tulisi olla, että alueella toimii monialainen, kaikki nuorten ammatillisen
peruskoulutuksen ja ammatillisen aikuiskoulutuksen
palvelut omaava koulutuksen järjestäjä, jonka palveluita täydentävät
koulutustehtävältään profiloituneet pienemmät, mutta kuitenkin riittävän
vahvat koulutuksen järjestäjät. Lukiokoulutuksen verkkoa koottaessa
on tarkoituksenmukaista ja kustannustehokasta, jos kaikki alueen
lukiokoulutuksen järjestäjät ovat riittävän vahvoja toteuttamaan
laadukasta ja monipuolista lukiokoulutusta, tekemään yhteistyötä
muiden koulutuksen järjestäjien kanssa ja kehittämään koulutusta.

Talouden rakenteellinen muutos ja toiselle asteelle kohdistut säästöt
edellyttävät toimintatapojen ja rakenteiden merkittävää uudistamista
sekä koulutuksen voimavarojen entistä vaikuttavampaa ja



17.11.2014

tuottavampaa käyttöä. Toisen asteen koulutuksen järjestäjäverkon uudistamisella arvioidaan saatavan noin 69 miljoonan euron säästöt kokonaiskustannuksiin, josta valtionosuus on valtakunnallisesti vuosina 2015 - 2018 noin 18 miljoonaa euroa. Helsingin kaupungin osuus on laskennallisesti noin kymmenesosa. Tältä osin Helsingin kaupunki katsoo, että kyse ei ole velvoitteiden, tehtävien tai normien purkamisesta, vaan rahoituksen tason leikkauksesta. Hallitus on rakennepoliittisessa ohjelmassaan linjannut, että se pidättäytyy uusien kuntien menoja lisäävien tehtävien ja velvoitteiden antamisesta ilman, että samalla päätetään vastaavan suuruista karsimisista tai uusien velvoitteiden täysimääräisestä rahoittamisesta.

Toisen asteen koulutuksen järjestäjäverkko

Helsinki toisen asteen koulutuksen alueena

Esitysluonnoksen mukaan koulutuksen järjestäjäverkko rakentuisi vahvoista koulutuksen järjestäjistä, jotka palvelevat laajan alueen tai väestöpohjan koulutustarvetta. Järjestäjien työnjako alueella on selkeä.

Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan toisen asteen koulutuksen järjestäjäverkkoa koottaessa Helsinkiä tulisi tarkastella omana alueenaan ja toisaalta osana pääkaupunkiseutua ja koko Uuttamaata. Ruotsinkielistä järjestäjäverkkoa koottaessa tulisi huomioida erityisesti koko Uusimaa ja pääkaupunkiseutu. Helsinki poikkeaa muusta Suomesta koulutuksen järjestäjien ja opiskelijoiden suuren määrän vuoksi. Helsingissä on toisen asteen koulutuksessa olevia opiskelijoita reilusti yli 40 000. Ammatillisessa peruskoulutuksessa opiskelijoita on noin 21 000 ja lisäkoulutuksessa noin 12 000. Päivälukioissa opiskelee noin 13 000 opiskelijaa.

Toisen asteen koulutuksen järjestäjäverkko on Helsingissä tiheä. Kaupungin alueella on yli 30 ammatillisen koulutuksen ja 21 lukiokoulutuksen järjestäjää. Helsingin kaupunki on ylivoimaisesti suurin lukiokoulutuksen (noin 8 000 opiskelijaa ja 16 lukiota) ja ammatillisen koulutuksen järjestäjä (yli 8 000 valtionosuuteen oikeuttavaa opiskelijaa Stadin ammattiopistossa ja Stadin aikuisopistossa). Muiden ammatillisen koulutuksen järjestäjien valtionosuuteen oikeuttavien opiskelijoiden määrä vaihtelee 30–2 000 opiskelijan välillä. Lukiokoulutuksessa yksityisten koulutuksen järjestäjien ja valtion ylläpitämien lukioiden opiskelijamäärä vaihtelee vajaasta sadasta 450 opiskelijaan.

Helsingissä on muista kunnista tulevia opiskelijoita noin 30 %. Helsingin ruotsinkielisessä lukiokoulutuksessa noin 40 % opiskelijoista tulee muista kunnista. Pääkaupunkiseudun ja muun Uudenmaan



17.11.2014

järjestäjäverkon tiivistämisellä tulee todennäköisesti olemaan vaikutusta myös Helsingin toisen asteen koulutuksen verkkoon. Jos järjestäjäverkko harvenee muualla Uudellamaalla, on oletettavaa, että entistä enemmän opiskelijoita hakeutuu opiskelemaan Helsinkiin.

Tiheän järjestäjäverkon vaikutukset

Helsingissä on monipuolinen toisen asteen koulutuksen järjestäjäkenttä, joka on koulutustarjontaa rikastuttava tekijä.

Toisaalta usean erikokoisen koulutuksen järjestäjän muodostama toisen asteen koulutusverkko näyttäytyy koulutukseen hakeutuvalla sirpaleisena ja vaikeasti hahmotettavana kokonaisuutena. Joustavien ja yksilöllisten opintopolkujen rakentaminen sekä tutkinnon osien suorittaminen eri koulutuksen järjestäjien tarjonnasta on haastavaa.

Jotta joustavat ja yksilölliset opintopolut voisivat toteutua ja sitä kautta koulutuksen läpäisy tehostua, koulutuksen järjestäjien tulisi tehdä tiiviimpää yhteistyötä keskenään. Tätä esitysluonnoksessa tavoitellaankin. Kuten perusteluissa todetaan, suuremmilla ja vahvemmillä koulutuksen järjestäjillä olisi laajemman koulutustehtävänsä puitteissa suurempi liikkumavara ja siten paremmat mahdollisuudet vastata joustavasti muuttuviin koulutustarpeisiin alueilla. Näin opiskelijoiden liikkuvuus voisi toteutua nykyistä tasapuolisemmin ja väestö- ja hakijamuutosten aiheuttamat riskit olisivat paremmin hallittavissa. Tasavahvuisemmat koulutuksen järjestäjät pystyisivät tehokkaammin huomioimaan erilaisten oppijoiden tarpeet ja huolehtimaan yhteistyössä nuorisotakuun toteuttamisesta.

Ammatillisen koulutuksen järjestämisluvut

Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan suurelle, monialaiselle koulutuksen järjestäjälle tulisi myöntää yhdessä luvassa ammatillisen peruskoulutuksen ja lisäkoulutuksen järjestämislupa oppilaitosmuotoiseen, näyttötutkintoina suoritettaviin tutkintoihin ja niihin valmistavaan koulutukseen sekä oppisopimuskoulutukseen. Tämä takaa kustannustehokkaamman koulutuksen järjestämisen. Tällöin voidaan sekä nuorten että aikuisten ammatillisessa koulutuksessa hyödyntää yhteisiä tiloja, koneita ja laitteita ja rakentaa joustavasti yksilöllisiä koulutuspolkuja opiskelijoille.

Hallituksen esitysluonnoksessa jää epäselväksi, minkä luvan piiriin nuorten oppisopimuskoulutus kuuluisi. Sen mukaan oppisopimuskoulutuksena järjestettävien ammatillisten perustutkintojen ja niihin valmistavan koulutuksen järjestämisestä säädettäisiin ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa. Se koskee kuitenkin vain näyttötutkintoina suoritettavia tutkintoja ja niihin



17.11.2014

valmistavaa koulutusta. Nuorten oppisopimuskoulutuksena järjestettäviä ammatillisia perustutkintoja pitäisi voida järjestää myös opetussuunnitelmaperusteisena koulutuksena. Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, että oppisopimuskoulutuksen järjestäminen on osa aikuiskoulutustehtävää. Nuorten oppisopimuskoulutuksen lupaa ei siten ole pohdittu riittävästi.

Helsingin kaupunki pitää hyvänä, että oppisopimuskoulutuksen järjestämiseen liittyvää osaamista ja järjestämisedellytyksiä arvioidaan kokonaisuutena erikseen.

Lukiokoulutuksen erityinen koulutustehtävä

Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan lukiokoulutuksen erityinen koulutustehtävä tulisi myöntää niille koulutuksen järjestäjille, joilla on vahva osaaminen ja kokemus sekä riittävät resurssit erityisen koulutustehtävän järjestämiseen valtakunnallisesti vetovoimaisella tavalla. Helsingillä on pääkaupunkina pitkä kokemus ja erinomaiset tulokset usean erityisen koulutustehtävän kouluttajana. Tätä toimintaa halutaan jatkaa laajasti ja monipuolisesti. Ruotsinkielisessä lukiokoulutuksessa Helsingin kaupungilla on erityisen tehtävän kouluttajan vastuu koko Etelä-Suomen alueella.

Vapaan sivistystyön järjestäjäverkko

Vapaan sivistystyön osalta hallituksen esitysluonnos koskee ylläpitämisen edellytyksiä, joita ovat sivistystarve sekä ammatilliset ja taloudelliset edellytykset oppilaitoksen ylläpitämiseen ja koulutuksen järjestämiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö on vuonna 2012 uusinnut kaikkien kansalaisopistojen ylläpitoluvat. Nyt esitysluonnos pitää sisällään ylläpitäjän taloudellisten edellytysten tutkimisen.

Helsingin kaupunki katsoo, että sen ylläpitämien suomenkielisen ja ruotsinkielisen työväenopiston ylläpitämisedellytykset täyttyvät hyvin. Sivistystarpeesta kertoo lähes sataprosenttinen kurssien täyttöaste ja kurssijonot. Ammatilliset edellytykset täyttää monipuolinen ja kattava henkilöstömäärä ja sen laatu. Taloudellisesti Helsingin kaupunki on jo tällä hetkellä mahdollistanut valtionosuusresursseja laajemman opetusmäärän.

Kuntalaista kohden kansalaisopistojen valtionosuutta tulee pääkaupunkiseudun alueelle noin 12 % koko maan valtionosuuden perustana olevista opetustunneista, vaikka väestön osuus on 20 %.

Pääkaupunkiseudun alueella toimii lähes 30 vapaan sivistystyön toimijaa. Helsingissä on kaksi kaupungin ylläpitämää kansalaisopistoa ja kolme yksityisen ylläpitämää. Näiden lisäksi pääkaupunkiseudulla on



17.11.2014

kolme kunnallista opistoa Espoossa, Kauniaisissa ja Vantaalla. Helsingin kaupungin ja muiden pääkaupunkiseudun kuntien kansalaisopistot ovat tehneet jo vuosia monipuolista yhteistyötä sekä opetuksen suunnittelussa että asiakaspalvelun kehittämisessä.

Lausunnon keskeinen sisältö

Helsingin kaupunki pitää lausunnossaan esitysluonnoksen tavoitteita toisen asteen ja vapaan sivistystyön koulutuksen järjestäjäverkon tiivistämisestä ja entistä vahvemmista koulutuksen järjestäjistä hyvinä ja tarkoituksenmukaisina.

Helsinki poikkeaa muusta Suomesta elinkeinorakenteen, koulutuksen järjestäjäverkon ja opiskelijamäärän osalta. Helsingissä on huomattavasti enemmän työpaikkoja, koulutuksen järjestäjiä ja opiskelijoita kuin muualla. Helsinki muodostaa siten oman alueensa koottaessa toisen asteen koulutuksen järjestäjäverkkoa.

Toisen asteen koulutuksen järjestäjäverkko on Helsingissä tiheä. Kaupungin alueella on yli 30 ammatillisen koulutuksen ja 21 lukiokoulutuksen järjestäjää. Usean erikokoisen koulutuksen järjestäjän muodostama koulutusverkko näyttäytyy koulutukseen hakeutuvalla sirpaleisena ja vaikeasti hahmotettavana kokonaisuutena. Joustavien ja yksilöllisten opintopolkujen rakentaminen sekä tutkinnon osien suorittaminen eri koulutuksen järjestäjien tarjonnasta on haastavaa.

Suurelle monialaiselle koulutuksen järjestäjälle tulisi myöntää yhdessä luvassa ammatillisen peruskoulutuksen ja lisäkoulutuksen järjestämislupa oppilaitosmuotoiseen, näyttötutkintoina suoritettaviin tutkintoihin ja niihin valmistavaan koulutukseen ja oppisopimuskoulutukseen. Tämä takaisi kustannustehokkaamman ja laadukkaamman koulutuksen järjestämisen.

Lukiokoulutuksen erityinen koulutustehtävä tulisi myöntää sellaisille koulutuksen järjestäjille, joilla on vahva osaaminen ja kokemus erityisen koulutustehtävän järjestämisestä ja riittävät resurssit sen järjestämiseen valtakunnallisesti vetovoimaisella tavalla.

Vapaan sivistystyön osalta hallituksen esitysluonnoksen suorat vaikutukset ovat vähäisiä, koska Helsingin kaupungin ylläpitämien työväenopistojen ylläpitämisedellytykset täyttyvät.

Käsittely

Esteelliset: Pekka Sauri



17.11.2014

Vastaehdotus:

Laura Rissanen: Lisätään tiheään järjestäjäverkon vaikutukset -otsikon jälkeen, ennen kappaletta (9) seuraava:

"Helsingissä on monipuolinen toisen asteen koulutuksen järjestäjäkenttä, joka on koulutustarjontaa rikastuttava tekijä. "

Sekä muutetaan sitä seuraavan kappaleen (9) ensimmäistä lausetta seuraavasti:

"Toisaalta usean erikokoisen koulutuksen järjestäjän muodostama toisen asteen koulutusverkko näyttäytyy koulutukseen hakeutuvalle sirpaleisena ja vaikeasti hahmotettavana kokonaisuutena."

Kannattaja: Marcus Rantala

Vastaehdotus:

Laura Rissanen: Poistetaan kappale (10), joka kuuluu seuraavasti:

"Tiheään järjestäjäverkon alueella opintojen keskeyttämisiä tulee paljon kaikille koulutuksen järjestäjille, kun opiskelijat vaihtavat yhden koulutuksen järjestäjän koulutuksesta toisen koulutuksen järjestäjän koulutukseen. Esimerkiksi opiskelijan väärä alan valinta johtaa helposti opintojen keskeyttämiseen yhdellä koulutuksen järjestäjällä ja opintojen aloittamiseen toisella. Alueella, jossa on vain yksi ammatillisen koulutuksen ja yksi lukiokoulutuksen järjestäjä, siirtymiä koulutuksen järjestäjältä toiselle on vähemmän."

Samoin poistetaan lausunnon yhteenvedosta kappaleen (22) lause, joka kuuluu:

"Tiheään järjestäjäverkon alueella opintojen keskeyttämisiä tulee paljon kaikille koulutuksen järjestäjille, kun opiskelijat vaihtavat koulutuksen järjestäjältä toiselle."

Kannattaja: Marcus Rantala

Vastaehdotus:

Laura Rissanen: Poistetaan kappaleen (14) kolme viimeistä virkettä, jotka kuuluvat:

"Kaupungin näkemyksen mukaan oppisopimuskoulutuksen viranomaistehtävät tulisi määritellä selkeästi kunnalliseksi tehtäväksi, jolloin niitä hoitaisivat kunnat yksin tai yhdessä. Näin oppisopimuskoulutuksen sekava kenttä selkiytyisi ainakin



17.11.2014

pääkaupunkiseudulla. Tämä yhtenäistäisi koulutuksen toimintatapoja ja käytäntöjä yritysten, työpaikkojen, oppilaitosten ja opiskelijoiden osalta ja parantaisi oppisopimuskoulutuksen laatua."

Samoin poistetaan lausunnon yhteenvedosta kappaleesta (23) kaksi seuraavaa virkettä:

"Oppisopimuskoulutuksen viranomaistehtävät tulisi määritellä selkeästi kunnalliseksi tehtäväksi, jolloin niitä hoitaisivat kunnat yksin tai yhdessä. Tämä selkeyttäisi oppisopimuskoulutuksen sekavaa kenttää pääkaupunkiseudulla, yhtenäistäisi koulutuksen toimintatapoja ja käytäntöjä ja parantaisi oppisopimuskoulutuksen laatua."

Kannattaja: Marcus Rantala

1. äänestys:

JAA-ehdotus: Esityksen mukaan

Ei-ehdotus: Lisäys ennen kappaletta (9): "Helsingissä on monipuolinen toisen asteen koulutuksen järjestäjäkenttä, joka on koulutustarjontaa rikastuttava tekijä".

Ja lisäys kappaleen (9) ensimmäiseen lauseeseen: "Toisaalta usean erikokoisen..."

Jaa-äännet: 6

Tuuli Kousa, Osku Pajamäki, Erkki Perälä, Sirpa Puhakka, Kaarin Taipale, Pilvi Torsti

Ei-äännet: 9

Juha Hakola, Arja Karhuvaara, Emma Kari, Lasse Männistö, Mika Raatikainen, Marcus Rantala, Tatu Rauhamäki, Laura Rissanen, Hannu Tuominen

Tyhjä: 0

Poissa: 0

Äänin 6 - 9 kaupunginhallitus hyväksyi jäsen Rissanen vastaehdotuksen mukaisesti muutetun ehdotuksen.

2. äänestys:

JAA-ehdotus: Esityksen mukaan



17.11.2014

El-ehdotus: Poistetaan kappale (10), joka alkaa seuraavasti: "Tiheän järjestäjäverkon.."

Samoin poistetaan lausunnon yhteenvedosta kappaleen (22) lause, joka kuuluu: "Tiheän järjestäjäverkon alueella opintojen keskeyttämisiä tulee paljon kaikille koulutuksen järjestäjille, kun opiskelijat vaihtavat koulutuksen järjestäjältä toiselle."

Jaa-äännet: 6

Tuuli Kousa, Osku Pajamäki, Erkki Perälä, Sirpa Puhakka, Kaarin Taipale, Pilvi Torsti

Ei-äännet: 9

Juha Hakola, Arja Karhuvaara, Emma Kari, Lasse Männistö, Mika Raatikainen, Marcus Rantala, Tatu Rauhamäki, Laura Rissanen, Hannu Tuominen

Tyhjä: 0

Poissa: 0

Äänin 6 - 9 kaupunginhallitus hyväksyi jäsen Rissasen vastaehdotuksen mukaisesti muutetun ehdotuksen.

3. äänestys:

JAA-ehdotus: Esityksen mukaan

El-ehdotus: Poistetaan kappaleen (14) kolme viimeistä virkettä, jotka kuuluvat: "Kaupungin näkemyksen mukaan oppisopimuskoulutuksen viranomaistehtävät tulisi määritellä selkeästi kunnalliseksi tehtäväksi, jolloin niitä hoitaisivat kunnat yksin tai yhdessä. Näin oppisopimuskoulutuksen sekava kenttä selkiytyisi ainakin pääkaupunkiseudulla. Tämä yhtenäistäisi koulutuksen toimintatapoja ja käytäntöjä yritysten, työpaikkojen, oppilaitosten ja opiskelijoiden osalta ja parantaisi oppisopimuskoulutuksen laatua."

Samoin lausunnon yhteenvedosta kappaleesta (23) kaksi seuraavaa virkettä: "Oppisopimuskoulutuksen viranomaistehtävät tulisi määritellä selkeästi kunnalliseksi tehtäväksi, jolloin niitä hoitaisivat kunnat yksin tai yhdessä. Tämä selkeyttäisi oppisopimuskoulutuksen sekavaa kenttää pääkaupunkiseudulla, yhtenäistäisi koulutuksen toimintatapoja ja käytäntöjä ja parantaisi oppisopimuskoulutuksen laatua."

Jaa-äännet: 6

Tuuli Kousa, Osku Pajamäki, Erkki Perälä, Sirpa Puhakka, Kaarin Taipale, Pilvi Torsti



17.11.2014

Ei-äänet: 9

Juha Hakola, Arja Karhuvaara, Emma Kari, Lasse Männistö, Mika Raatikainen, Marcus Rantala, Tatu Rauhamäki, Laura Rissanen, Hannu Tuominen

Tyhjä: 0

Poissa: 0

Äänin 6 - 9 kaupunginhallitus hyväksyi jäsen Rissanen vastaehdotuksen mukaisesti muutetun ehdotuksen.

Kolmen suoritettua äänestyksen perusteella kaupunginhallitus hyväksyi jäsen Rissanen kolmen vastaehdotuksen mukaisesti muutetun ehdotuksen.

Esittelijä

apulaiskaupunginjohtaja
Ritva Viljanen

Lisätiedot

Maria Nyfors, kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36683
maria.nyfors(a)hel.fi
Tero Niininen, erityissuunnittelija, puhelin: 310 25915
tero.niininen(a)hel.fi

Otteet

Ote

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Otteen liitteet

Muutoksenhakukielto, valmistelu

Pöytäkirja on pidetty yleisesti nähtävänä Helsingin kaupungin kirjaamossa (Pohjoisesplanadi 11-13) 25.11.2014 ja asianosaista koskeva päätös on lähetetty 26.11.2014.

Kaupunginhallitus

Lauri Menna
pöytäkirjanpitäjä



MUUTOKSENHAKUOHJEET

MUUTOKSENHAKUKIELTO

Tähän päätökseen ei saa hakea muutosta, koska päätös koskee asian valmistelua.

Sovellettava lainkohta: Kuntalaki 91 §