



Sivistysvaliokunnalle 11.11.2020

Asia: HE 173/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Viite: Lausuntopyyntö 26.10.2020

Kiitän mahdollisuudesta lausua asiasta.

Tarkastelen lausunnossani aluksi oppivelvollisuuden laajentamisen tutkimuksellista pohjaa. Lisäksi tarkastelen eräitä yksittäisiä seikkoja uuden nivelvaiheen koulutukseen ja oppivelvollisuuden suorittaminen valvontaan ja tasa-arvon toteutumiseen liittyen.

Oppivelvollisuuden laajentamisen tavoitteet ja tutkimuspohja

Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman keskeisenä koulutuspoliittisena tavoitteena on koulutus- ja osaamistason nostaminen kaikilla koulutusasteilla, oppimiseröjen kaventuminen ja tasa-arvon lisääntyminen. Erityisenä huolena on toisen asteen koulutuksen ulkopuolelle jääminen ja koulutuksen läpäisy. Kyse ei ole uudesta huolesta, vaan asia on ollut esillä eri muodoissaan jo vuosikymmeniä. Kuten hallituksen esityksessä kuvataan, ilmiöön on pyritty vaikuttamaan sekä yleisluontoisilla kehittämisohjelmilla että hankkeilla sekä kansallisesti että ESR-rahoituksilla. Näihin ohjelmiin ei kuitenkaan ole kytketty sellaista tutkimustoimintaa, jonka perusteella olisi mahdollisuus arvioida toimintamallien todellisia vaikutuksia. Lisäksi isot hankekokonaisuudet saattavat näyttää yleisellä tasolla yhtenäisiltä, mutta käytännössä ne ovat hyvin oppilaitos- ja kuntakohtaisia, eli käytännössä ilmiöön on pyritty vaikuttamaan melko heterogeenisin toimintamallein, mikä edelleen vaikeuttaa toimien vaikuttavuuden arviointia. Selvää on, että huolimatta koulutuksen ulkopuolelle jäämisen pitkästä historiasta, *mitään yhtenäistä toimintamallia ei asian ratkaisemiseksi ole laajemmin kokeiltu* eikä tutkittu, vaikkakin pistekohtaisesti myönteisiä kokemuksia tukemisen malleista on kentällä.

Jonkin verran tutkimusta on kohdentunut riskipositiossa olevien nuorten koulutuksellisten siirtymien seurantaan. Joitain näistä siteerataan esityksen esittelyosassa (s. 132). Kyseiset tutkimukset eivät kuitenkaan ole interventiotutkimuksia, eli niiden tuloksia ei pitäisi tulkita esityksessä esitetyllä tavalla, eli siten että esimerkiksi tehostettu tai erityinen tuki olisi interventio suhteessa toisen asteen siirtymään ja tutkinnon suorittamiseen. Tällaisten tutkimusten ydintulokset sen sijaan osoittavat johdonmukaisesti, että *mitä suurempi tuen tarve on jo perusopetuksessa, sitä todennäköisemmin toiselle asteelle siirtyminen viivästyy, opinnot keskeytyvät ja nuori jää ilman toisen asteen tutkintoa*. Eriytyminen alkaa jo yhteishakuun osallistumisaktiivisuudessa. Tutkimusten suosituksissa esitetyt tehostetut ohjaustoimet ja siirtymäsuunnittelu ovat kyseiseen ilmiöön kohdennettavia toimia, jotka soveltuvat kaikille yläkoulun oppilaille, joiden arvioidaan tällaista tukea tarvitsevan.



Valitettavasti tämänkaltaisten interventoiden, joita kyllä on paikallisesti kokeiltu, tutkimukseen ei ole saatu rahoitusta ja siten niiden vaikuttavuusarviota ei voida luotettavasti tehdä. Hallituksen esityksessä on kuitenkin huomioitu tällaisten toimintamallien tarve siten, että tehostettu henkilökohtainen ohjaus on lisätty perusopetuksen tehtäviin.

Samassa yhteydessä (s. 132) viitataan joustavan perusopetuksen (JOPO) malliin sekä perusopetuksen lisäopetukseen (ns. kymppiluokka). Yleisellä tasolla kummankin mallin, etenkin lisäopetuksen, tavoitteena on edistää oppilaiden siirtymistä jatko-opintoihin. Molemmat toimintamallit ovat sinällään jo pitkään osoittaneet tarpeellisuutensa kentällä, mutta niihin liittyy käytännön ongelmia: kumpikin on kunnille harkinnanvarainen toimintamalli ja siten vain harvoin toimintaa on pystytty pitkäjänteisesti kehittämään, sillä henkilöstön vaihtuvuus on suurta. Lisäopetuksen osalta tilanne voi kohentua hallituksen esityksessä mukana olevan uuden tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen yhteydessä. *Joustava perusopetus sen sijaan ansaitsisi kehittämisohjelman*, jossa toiminnan nykyinen tila kartoitettaisiin tutkimuksellisesti ja toimintamalli päivitetäisiin valtakunnallisesti.

Keskeinen tutkimuksellinen tukijalka hallituksen esityksessä oppivelvollisuusiän korottamiselle on Talouspolitiikan arviointineuvoston (2018) raportti. Kyseiseen tutkimukseen on viitattu keskusteluissa paljon, mutta harvoin kovin yksityiskohtaisesti. Menemättä tässäkään tarkemmin yksityiskohtiin, on todettava, että vaikka kyseinen sinällään validilla asetelmalla toteutettu rekisteritutkimus pystyy osoittamaan toisen asteen koulutuksen hyödyt suhteessa työmarkkinatulemiin, se *ei pysty pureutumaan siihen mekanismiin, edistääkö juuri oppivelvollisuusiän nostaminen koulutuksessa pysymistä*. Raportin tekijät tuovatkin tämän seikan esiin:

”Jos oppivelvollisuutta pidentämällä onnistuttaisiin saamaan nykyisin koulutuksen ulkopuolelle jäävät pysymään koulutuksessa 18 vuoden ikään asti, parantaisi se tulosten perusteella nyt ulkopuolelle jäävien asemaa koulutus ja työmarkkinoilla oleellisella tavalla” (Seuri ym. 2018, s. 26)

Oppivelvollisuuden laajentamisen hyödyt ovat siis ehdolliset sille, että mahdollisimman moni muutoin koulutuksen ulkopuolella oleva todellakin koulutuksessa pysyy ja tutkinnon suorittaa. Tämä on myös ehtona kyseisen reformin kustannusten tuloutumiselle pitkällä aikavälillä.

Yhteenvetäen voidaan todeta, että *varsinaista empiiristä näyttöä suuntaan tai toiseen ei ole saatavilla*. Toisaalta tutkimus pystyy osoittamaan tiettyjä suuntia, joihin interventioita olisi tarpeellista kohdentaa ja toisaalta se kertoo itse koulutuksen hyödyllisyydestä. Se, millä mekanismeilla nuoret saadaan koulutuksessa pysymään, jää avoimeksi.

Toimenpidesuositus: Koska empiiristä tutkimusta oppivelvollisuuden laajentamisesta ja siihen liittyvistä muista toimenpiteistä ei ole, olisikin ollut suotavaa, että ennen oppivelvollisuuden laajentamisen valtakunnallista toteuttamista, sitä olisi kokeiltu ja kokeiluun olisi kytketty tutkimusta vastaavasti kuin ollaan toimimassa esiopetuksen laajentaminen osalta. Laajamittainen arviointitutkimus tulee joka tapauksessa kytkeä oppivelvollisuuden laajentamisen vaikutusten seuraamiseksi.

Eräitä yksityiskohtaisia huomioita hallituksen esitykseen

Hallituksen esitys sisältää varsinaisen oppivelvollisuuden laajentamisen ohella useita muita toimia, joilla pyritään vaikuttamaan toisen asteen koulutukseen siirtymiseen ja oman koulutuspolun löytämiseen. Kyseisiä toimia on suunniteltu tehtäväksi jo peruskoulun yläkouluvaiheessa, yläkoulun ja toisen asteen nivelvaiheessa sekä toisella asteella.



1) Tehostettu henkilökohtainen ohjaus

Yläkoulun tehostettu henkilökohtainen ohjaus on kannatettava toimintamalli. Hallituksen esityksessä ei huomioida tämän *vaikutusta opinto-ohjaajien määrän lisäämiseksi*. On syytä huomioida, että tämä *toimintamalli olisi voitu ottaa käyttöön ilman oppivelvollisuuden laajentamistakin*. Toiminnan vaikuttavuuden seuraamiseksi on käynnistettävä empiiristä tutkimusta.

2) Tutkintokoulutukseen valmentava koulutus

Nivelvaiheen koulutuksien yhtenäistäminen on eräs keskeinen ja suuri oppivelvollisuuden laajentamiseen kytkeytyvä kokonaisuus, joka onkin tarkoitus toteuttaa vasta syksystä 2022 alkaen. Tällä hetkellä nivelvaihe jakautuu karkeasti peruskoulun jatkeena toimivaan lisäopetukseen ja ammatillisen tai lukion puolella toimiviin valmentaviin koulutuksiin. Kuitenkin usein lisäopetusta on jo nykyisellään toteutettu toisen asteen yhteydessä, mikä on käytännössä hyväksi havaittu malli, sillä tällöin sen yhteyteen on voitu kytkeä toisen asteen koulutukseen tutustumista, paikoin jopa joidenkin kurssien suorittamista. Vastaava on ollut mahdollista ainakin ammatillisiin opintoihin valmentavien koulutusten osalta. Molemmille malleille on ollut kysyntää ja siten esitetyssä *tutkintokoulutukseen valmentavassa koulutuksessa* tulee huomioida kunkin nuoren kohdalla se, millainen painotus hyödyttää häntä parhaiten, jotta kummankaan mallin parhaat puolet eivät uudistuksessa häviä. *Tästä on pidettävä huoli kun uuden valmentavan opetussuunnitelma laaditaan*. Hallituksen esityksessä tuodaan esiin, että uuden valmentavan koulutuksen opettajan kelpoisuus valmistellaan aseuksella. Tämä tärkeää, koska toistaiseksi kyseisen alueen opettajina on toimittu hyvin kirjavilla taustoilla ja tämä mahdollistaa myös alueeseen suunnatun opettajankoulutuksen sekä täydennyskoulutuksen.

3) Ohjaus ja tuki toisella asteella

Ammatillinen koulutus on historiallisesti kehittänyt toimintamalleja tuen ja ohjauksen osalta. Lukiossa erityisopetus on sen sijaan vasta virallisesti alkamassa syksyllä 2021. Lukion erityisopetuksen vahvistamista sekä uuden lukioon valmentavan koulutuksen että itse lukiokoulun osalta *on tuettava opettajien täydennyskoulutuksella ja lukion erityisopettajien kouluttamisella*. Näitä tarpeita ei huomioida hallituksen esityksessä.

4) Oppivelvollisuuden suorittamisen valvonnan vastuut

Oppivelvollisuuden suorittamisen ja perusopetuksen jälkeisiin opintoihin hakeutumisvelvollisuuden valvomisen vastuu jakautuu ehdotuksessa toisaalta huoltajille (kuten aiemminkin), mutta nyt myös perusopetuksen järjestäjille (yleensä kunta) ja toisen asteen koulutuksen järjestäjille. Lisäksi oppivelvollisen asuinkunnalla on ehdotuksen mukaan aina ohjaus- ja valvontavastuu, kun vastuu ei kuulu perusopetuksen tai toisen asteen koulutuksen järjestäjälle.

Sinällään on tärkeää, että oppivelvollisuuden seurannan vastuu on levitetty kulloinkin toimintaa suorittavalle taholle. Koska esitettyä vastuumekanismia ei tällaisenaan vielä ole olemassa, sen kuntakohtaiseen kehittämiseen on *oltava tarpeeksi aikaa ja toimintamallien luominen vaatii täydennyskoulutusta eri toimijoille*.

Yksityiskohtana huomattakoon, että huoltajilla on jo nykyisellään ollut vastuu perusopetuksen suorittamisesta. Nyt esityksessä erikoista kuitenkin on, että huoltajat ovat ainoa toimija, jonka velvoite on erikseen sanktioitu. Tämä todennäköisesti ei ole kovinkaan tehokasta, sillä laiminlyönnit



kohdentuvat yleensä perheisiin, joiden voimavarat ovat muutenkin rajalliset ja vastuu käytännössä siirtyy lastensuojelulle. Auki jää se, miten muiden toimijoiden valvontavelvollisuuden toteutumista seurataan.

5) Tasa-arvon toteutuminen eri ikäluokkien osalta

Oppivelvollisuuden laajentamisen sisältää maksuttoman koulutuksen ulottamisen toiselle asteelle. Esityksen mukaan maksuttomuuden piiriin kuuluvat oppilaat joiden oppivelvollisuus on päätty-mässä 1.1.2021 tai sen jälkeen, käytännössä vuonna 2005 syntynyt ikäluokka. Kyseiselle ikäluo-kalle maksuton toinen aste mahdollistuu 20 ikävuoteen saakka. Kyseinen rajausta asettaa vuonna 2005 syntyneet ja sitä nuoremmat ikäluokat ja toisaalta ennen vuotta 2005 syntyneet ikäluokat perheineen räikeän eriarvoiseen asemaan toisen asteen koulutuksen taloudellisen tukemisen suh-teen. Siten siirtymävaiheessa samoissa oppilaitoksissa opiskelee samanaikaisesti sesti erilaisessa tilanteessa olevia nuoria. Tasa-arvoisen kohtelun näkökulmasta on kehitettävä mekanismi, jolla myös aiempien ikäluokkien toisen asteen opintoja tuetaan taloudellisesti siirtymävaiheen ajan.

Toimenpidesuositus: Ehdotukseen sisältyy useita merkittävästi nykyisiä toimintamalleja muok-kaavia tai kokonaan uusia toimintoja, joiden käytännön kehittäminen vaatii huolellista suunnittelua sekä valtakunnallisella että etenkin kuntatasolla. Tähän kehittämistyöhön on varattava tarpeeksi aikaa ja rahoitusta. Lisäksi ehdotukset sisältävät tarpeita laajamittaiseen ja moniammatilliseen täy-dennyskoulutukseen sekä valmentavan koulutuksen aloittamista sekä lukion erityisopettajien ja perusopetuksen opinto-ohjaajien lisäkouluttamista. Eri ikäluokkien tasa-arvoinen kohtelu toisen asteen taloudellisen tuen suhteen on huomioitava.

Lopuksi

Oppivelvollisuuden laajentamisen taustalla on huoli nuorten kouluttamattomuuden seurauksista yksilöille ja yhteiskunnalle. Pelkästään oppivelvollisuusiän korottamisesta 18 vuoden ikään ei ole sellaista empiiristä tutkimusta, jonka perusteella voitaisiin todeta, että asetettuihin koko ikäluokan koulutustavoitteisiin tällä keinolla päästäisiin. Esitykseen kuuluukin useita muita toimenpiteitä, joista keskeisiä ovat tehostetun henkilökohtaisen ohjauksen tarjoaminen perusopetuksessa sekä uuden tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen rakentaminen aiempien nivelvaiheen opin-tojen pohjalta. On hyvä huomata, että kyseisten toimien järjestäminen ei välttämättä vaadi oppi-velvollisuusiän korottamista. Näiden toimien mielekäs toimeenpano vaatii kuitenkin huolellista suunnittelua ja opettajien täydennyskoulutusta. Kaikkiaan uudistus hyötyisi kokeiluista, joiden tuloksia voisi tutkimuksellisesti seurata ennen laajamittaista toimeenpanoa.

Kunnioitavasti

Markku Jahnukainen
Professori, erityispedagogiikka
Kasvatustieteellinen tiedekunta
Helsingin yliopisto