

Oppivelvollisuuden laajentamisen toimeenpano Helsingissä

Väliraportti

2.11.2021

Sisällysluettelo

1 Uudistuksen tausta ja toimeenpanon valmistelu	1
1.1 Lain valmistelu.....	1
1.2 Lain toimeenpano.....	1
2 Taloudelliset raamit.....	2
2.1 Maksuttomat oppimateriaalit	2
2.2 Henkilöstökustannukset	3
3 Toteutus.....	4
3.1 Perusopetuksen ohjaus ja valvonta.....	4
3.2 Toisen asteen ohjaus ja valvonta	6
3.3 Toisen asteen maksuttomuus.....	7
3.4 Asuinkunnan ohjaus ja valvonta.....	8
3.5 Viestintä	9
3.6 Henkilöstökyselyn tuloksia	9
4 Esiin nousseita huomioita	10
Liitteet	13

1 Uudistuksen tausta ja toimeenpanon valmistelu

Oppivelvollisuuden laajentamisen tavoite on nostaa koulutus- ja osaamistasoa kaikilla koulutusasteilla, kaventaa oppimiseroja sekä kasvattaa koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta ja lasten ja nuorten hyvinvointia (OVL 1§). Oppivelvollisuuden laajentaminen on osa hallitusohjelmaa ja pitää sisällään oppivelvollisuusiän korottamisen 18 ikävuoteen, toisen asteen koulutuksen maksuttomuuden sekä toisen asteen valmistavien koulutusten ja nivelvaiheen ohjauksen kehittämisen. Oppivelvollisuuslaki tuli voimaan 1.8.2021, mutta sen hakeutumisvelvollisuutta koskevat säädökset tulivat voimaan jo 1.1.2021.

Väliraportti käsittelee oppivelvollisuuden laajentamisen toimeenpanoa Helsingissä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla. Väliraportti käsittelee asiaa sekä suomenkielisen että ruotsinkielisen koulutuksen näkökulmasta. Jos toimeenpano ruotsinkielisessä ja suomenkielisessä koulutuksessa on jotenkin poikennut toisistaan, on tämä mainittu erikseen.

1.1 Lain valmistelu

Helsingin kaupunki osallistui aktiivisesti oppivelvollisuuden laajentamiseen liittyvän valmistelumateriaalin kommentointiin marraskuusta 2019 alkaen, jolloin opetus- ja kulttuuriministeriö julkaisi oppivelvollisuuden laajentamisen suuntaviivaluonnokset. Laajemmat keskustelut uudistuksen sisällöstä ja vaikutuksista aloitettiin kaupungin sisällä samoihin aikoihin. Materiaalia kommentoitiin suoraan ministeriöön, ja vuoropuhelua käytiin säännöllisesti Kuntaliiton kanssa, josta oli nimetty edustajat lakiuudistuksen valmistelu- ja seurantaryhmiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö julkaisi luonnoksen hallituksen esitykseksi eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 30.4.2020. Helsingin kaupunki antoi luonnoksesta lausunnon, jossa muun muassa todettiin lain voimaantuloon ehdotetun aikataulun olevan haastava, mutta ei mahdoton, mikäli uudistukseen saadaan täysimääräinen rahoitus. Helsingin kaupunki piti esitysluonnokseen sisältyneitä kustannusarviota liian alhaisina ja piti tärkeänä, että kunnille ja muille koulutuksen järjestäjille jätettäisiin riittävästi aikaa valmistautua lain velvoitteiden toteuttamiseen, varmistaa sen vaatima rahoitus sekä huolehtia koronatilanteen jälkihoidosta. Lausunnossa myös tuotiin esiin, että Helsingissä opetuksen ja koulutuksen toimijakenttä eroaa merkittävästi muusta maasta ja lähes kolmannes toisen asteen opiskelijoista Helsingissä on ulkopaikkakuntalaisia. Näin uudistuksen vaikutukset kohdistuisivat suhteellisesti voimakkaimmin juuri Helsinkiin.

1.2 Lain toimeenpano

Oppivelvollisuuden laajentamisen toimeenpanon valmistelu käynnistyi kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla loppuvuodesta 2020. Valmistelu tapahtui seitsemässä työryhmässä: ohjaus ja nivelvaiheyhteistyö; hankinnat; tietojärjestelmät ja tilastot; talous; valvonta ja muut juridiset kysymykset; viestintä sekä TUVA-koulutus. Kokonaisvalmistelua koordinoi oppivelvollisuuden koordinaatioryhmä. Työryhmät muodostuivat hallinnon työntekijöistä sekä

koulujen ja oppilaitosten edustajista. Koordinaatioryhmä tuki ja ohjasi työryhmien työskentelyä, valmisteli asioita johdon linjattavaksi ja tuotti valmistelutyön tilannekatsauksia säännöllisesti palvelukokonaisuuksien ja toimialan johtoon sekä muille sidosryhmille. Akuutteja asioita käsiteltiin koordinaatioryhmän, johdon ja keskeisten valmistelijoiden kesken viikoittain. (liite 1)

Uudistuksen tuomien velvoitteiden ratkaisumalleja pohdittiin paitsi toimialarajat, myös kuntarajat ylittäen. Näkemysten vaihto pääkaupunkiseudun kaupunkien kesken oli säännöllistä. Myös yksityisille koulutuksen järjestäjille pidettiin keväällä 2020 infotilaisuuksia uudistuksen sisällöstä, ja heidän kanssaan tehtiin kaupunkitasoisesti kiinteää yhteistyötä oppivelvollisuuden toimeenpanoon liittyen. Syksyllä yhteistyö yksityisten koulutuksen järjestäjien kanssa on jatkunut tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen toteuttamisen parissa.

2 Taloudelliset raamit

Tässä luvussa kerrotaan, millaisia kustannuksia oppivelvollisuuden laajentaminen tuo ja mistä kustannukset muodostuvat sekä toisen asteen maksuttomuuteen liittyviä oppimateriaali- ja työvälinekustannuksia sekä henkilöstökustannuksia. Toisen asteen maksuttomuuden toteutusta kuvaillaan tarkemmin luvussa 3. Arvio Helsingin kaupungin oppivelvollisuuden laajentamisen kustannuksista löytyy raportin liitteenä.

2.1 Maksuttomat oppimateriaalit

Oppivelvollisuusiän noustessa 18 ikävuoteen laajenee myös velvollisuus antaa maksutonta koulutusta. Valtio osoittaa määrärahalisäystä lukion oppimateriaaleihin 1 418 euroa per oppivelvollinen. Helsingin kaupungin kustannusarvio oppimateriaaleihin on 1 611 euroa per oppivelvollinen eli Helsingin kaupunki arvioi kustannuksia 193 euroa enemmän oppivelvollista kohden. Helsingin kaupungin arvio perustuu vuoden 2019 maksuttomuuden kokeilusta saatuihin kustannustietoihin. Arvioita tarkistetaan vuoden 2021 lopussa kun lukiot ovat tilanneet ja saaneet kaikki tarvittavat oppimateriaalit vuodelle 2021.

Valtio osoittaa määrärahalisäystä ammatillisen koulutuksen oppimateriaaleihin 401 euroa per oppivelvollinen. Helsingin kaupungin kustannusarvio oppimateriaaleihin on 525 euroa per oppivelvollinen eli Helsingin kaupunki arvioi kustannuksia 124 euroa enemmän oppivelvollista kohden. Helsingin kaupungin arvio perustuu Stadin ammatti- ja aikuisopistossa tehtyihin kustannusselvityksiin koskien opiskelussa tarvittavia oppimateriaaleja, työvälineitä ja -asuja. Arvioita tarkistetaan vuoden 2021 lopussa, kun Stadin ammatti- ja aikuisopistossa on tilattu ja saatu kaikki tarvittavat oppimateriaalit vuodelle 2021.

Valtio on osoittanut määrärahalisäystä tietokoneisiin 306 euroa per tietokone. Helsingin kaupungille kustannus per tietokone (mukana hiiri ja kuulokkeet) lukioissa ja ammatillisessa koulutuksessa on 425 euroa. Kun lukioiden kohdalla mukaan huomioidaan myös tarvittavat lisenssit, niin keskimääräinen kustannus lukio-opiskelijaa kohden nousee 438 euroon.

2.2 Henkilöstökustannukset

Oppivelvollisuuden laajentamisen myötä ohjausta vahvistetaan perusopetuksessa, toisella asteella ja nivelvaiheen koulutuksessa. Lisäksi asuinkunnalle tulee oppivelvollisuuslain myötä ohjausvastuu ilman opiskelupaikkaa jääneiden ja koulutuksensa keskeyttäneiden oppivelvollisten osalta.

Oppivelvollisuuden laajentamisen myötä perusopetukselle on tullut uutena lakisääteisenä tehtävänä tehostetun oppilaanohjauksen järjestäminen 8. ja 9. vuosiluokan oppilaille. Opetus- ja kulttuuriministeriö on lisäämässä vaiheittain vuoteen 2024 rahoitusta tehostettuun ohjaukseen ja oppilaiden ohjaukseen hakuvaiheessa. Perusopetukseen ollaan palkkaamassa 11 opinto-ohjaajaa vaiheittain vuoteen 2024 mennessä. (liite 2)

Lukiokoulutuksessa resursseja kohdennetaan opinto-ohjauksen ja ryhmäohjauksen vahvistamiseen. Hallitus on käyttänyt määrärahalisäystä määrittäessään ohjaustunnin kustannuksena 32 euroa, Helsingin kaupungin ohjaustunnin kustannus lukiokoulutuksessa on n. 48 euroa. Valtionosuuden lisäyksellä saadaan Helsingissä noin 83 tuntia ohjausresurssia per lukio syksylle 2021 (noin 4h/lukio/viikko). (liite 2)

Ammatilliseen koulutukseen ollaan palkkaamassa viisi opinto-ohjaajaa vaiheittain vuoteen 2024 mennessä. Resurssi kohdennetaan keskeyttämisvaarassa olevien opiskelijoiden lisäohjaukseen sekä jälkiopinto-ohjaukseen. Hallitus on käyttänyt määrärahalisäystä määrittäessään ohjaustunnin kustannuksena 32 euroa, Helsingin kaupungin ohjaustunnin kustannus ammatillisessa koulutuksessa on n. 41 euroa. (liite 2)

Opetus- ja kulttuuriministeriö on lisäämässä resursseja ohjauksen toteuttamiseen uudessa nivelvaiheen koulutuksessa (TUVU-koulutus). Valtionosuus on esitetty kohdennettavan 1,5–2 opinto-ohjaajaan nivelvaiheen koulutuksessa, jotka toimivat kaikissa koulutusmuodoissa. Nivelvaiheen resursointia ollaan tarkentamassa vielä vuoden 2021 aikana.

Asuinkunnan ohjaustehtävissä ohjaustarpeen arvioidaan olevan 40 tuntia oppivelvollista kohden hallituksen esityksen mukaisesti. Asuinkunnan ohjaustehtävästä Helsingissä vastaa Ohjaamo. Rahoitusta lisätään vaiheittain ja täysimääräinen vuoden 2024 valtionosuus on esitetty kohdennettavan seuraavasti: 3,3 opinto-ohjaajaresurssia; 1,5 sosiaalityöntekijäresurssia; 1,0 terveydenhoitajaresurssia; 3,3 nuorisotyöntekijäresurssia/jalkautuva sosiaaliohjaajaresurssia; yhteensä 9,1 ohjausresurssia. Vuonna 2021 resurssi esitettiin kohdennettavaksi seuraavasti: 2,9 opinto-ohjaajaresurssia; 1,3 sosiaalityöntekijäresurssia; 0,9 terveydenhoitajaresurssia; 2,9 nuorisotyöntekijäresurssia/jalkautuva sosiaaliohjaajaresurssia; yhteensä 8,0 ohjausresurssia.

Perusopetuksen jälkeisen oppivelvollisuuden valvonta on uusi lakisääteinen tehtävä kunnalle asuinkuntana ja koulutuksen järjestäjänä. Helsingin kaupunki on esittänyt lisäresurssitarpeena kaksi valvontaa tekevää henkilöä. Valtio ei ole osoittanut määrärahalisäystä näihin tehtäviin. Valvonnan tavoitteena on löytää ne oppivelvolliset, jotka ovat ilman koulutuspaikkaa ja tuoda heidät ohjauspalveluiden piiriin.

Oppimateriaalin ja –välineiden hankinta-, jakelu- ja ylläpitomenettelyt vaativat lisäresurssia, jotka kohdennetaan hankintayksikköön ja ICT-tukeen. Valtio on osoittanut määrärahalisäystä oppimateriaalien ja tietokonekannan hankintamenettelyihin, ylläpitoon, varastointiin ja jakeluun sekä ICT-tuesta aiheutuviin lisäkustannuksiin. Helsingin kaupunki on arvioinut, että valtionosuus kattaa esitetyt hankintapalveluiden ja ICT-palveluiden henkilöstökustannukset. Hankintapalvelut tarvitsevat yhden henkilön lisää hoitamaan oppivelvollisuuslain myötä lisääntyvää oppimateriaalien hankintatyötä.

3 Toteutus

Oppivelvollisuuden laajentaminen koskee sekä perusopetusta että toisen asteen koulutusta, ja alla on lyhyesti kuvailtu, millaisia muutoksia oppivelvollisuuslaki on tuonut näihin koulutuksiin. Lisäksi oppivelvollisuuslaki toi lisää ohjaus- ja valvontavastuuta asuinkunnalle, josta kerrotaan alempana.

3.1 Perusopetuksen ohjaus ja valvonta

Oppivelvollisuuslaki tuli voimaan 1.8.2021, mutta hakeutumisvelvollisuus alkoi jo 1.1.2021. Kevätlukukaudella 2021 kouluja, opinto-ohjaajia ja opettajia infottiin oppivelvollisuuslaista ja sen toimenpiteistä tiedotteilla sekä Teams-tilaisuuksissa.

Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala järjesti kevätlukukaudella opinto-ohjaajille useita koulutuksia ja tuotti materiaaleja, joiden avulla opinto-ohjaajat saivat tietoa uudistuksen toteuttamista varten. Perusopetuksen opinto-ohjaajat saivat Valpas-tunnukset, joiden avulla he pystyivät seuraamaan oppilaiden hakeutumistilannetta.

Lisäksi oppilaita ja huoltajia tiedotettiin oppivelvollisuuslain hakeutumisvelvollisuudesta. Kevään 2021 perusopetuksen päättöluokkalaisten tuli hakea yhteishaussa ainakin yhteen kohteeseen. Kevätlukukauden lopussa kaikkia Helsingin peruskoulujen päättöluokkalaisia pyydettiin täyttämään tiedonsiirtolomake toisen asteen opintoja varten.

Keväällä 2021 kartoitettiin myös erityistilanteita ja ohjausta niiden oppilaiden osalta, joilla siirtyminen perusopetuksesta jatko-opintoihin ei ollut mahdollista tai oli vaikeaa. Tällaisia ryhmiä olivat lastenkodin oppilaat, ilman perusopetuksen päättötodistusta olevat 17-vuotiaat oppilaat ja vaativan erityisen tuen oppilaat. Osana tätä, kasvatuksen ja koulutuksen toimiala tapasi lastenkodin edustajia, ja sopi räätälöidyistä ratkaisuista yhteistyössä aikuisten perusopetuksen kanssa. Peruskouluille laadittiin myös toimintaohje ilman perusopetuksen päättötodistusta olevien oppilaiden ohjauksesta perusopetuksen jälkeiseen koulutukseen.

Kesällä julkaistiin yhteishaun tulokset, ja peruskoulun opinto-ohjaajat tarkistivat, olivatko kaikki päättöluokkalaiset saaneet opiskelupaikan. Mikäli joku ei ollut saanut paikkaa, opinto-ohjaaja otti tähän yhteyttä ja tarjosi ohjausta. Opinto-ohjaajat ilmoittivat etsivälle nuorisotyölle ne oppilaat, jotka olivat ilman paikkaa ja joista heräsi huoli. Etsivä nuorisotyö tarjosi ohjausta näille

oppilaille heinäkuussa opinto-ohjaajien loma-aikana. Ruotsinkielistä ohjausta heinäkuussa tarjosi Sveps ungdomsverkstad (ruotsinkielinen nuorisotyöpaja).

Elokuussa opinto-ohjaajat tarkistivat Valpas-järjestelmän avulla, olivatko oppilaat aloittaneet toisen asteen opintonsa. Jos joku ei ollut ottanut paikkaa vastaan tai aloittanut opintojaan, opinto-ohjaaja otti yhteyttä häneen puhelimitse ja jatkoi ohjausta. Ne oppilaat, joita ei saatu kiinni tai jotka eivät ohjauksesta huolimatta saaneet paikkaa elokuun loppuun mennessä, ilmoitettiin Valpas-järjestelmällä asuinkunnalle.

Elokuun lopussa, kun perusopetuksen velvoite oppivelvollisten seurannasta päättyi, Helsingin kaupungin ylläpitämistä peruskouluista oli 51 oppilasta ilman koulutuspaikkaa, mikä vastasi 1,5 prosenttia kaupungin koulujen 9.-luokkalaisista. Ilmoitetuista useilla oli syyskuun alussa alkava opiskelu-oikeus ja ilman opiskelupaikkaa olevien määrä väheni 35 oppivelvolliseen eli vain 1 prosentti Helsingin kaupungin peruskoulujen päättäneistä 9.-luokkalaisista oli ilman opiskelupaikkaa. Kun lukuihin lisätään yksityisten ja valtion oppilaitosten perusopetuksen päättäneet 9.-luokkalaiset, oli elokuun lopussa ilman opiskelupaikkaa 1,5 prosenttia eli 84 oppivelvollista. Osalla heistä oli syyskuun alussa alkava opiskelu-oikeus, ja syyskuun puolessa välissä luku oli pienentynyt 50 oppivelvolliseen eli vain 0,9 prosenttia perusopetuksen päättäneistä 9.-luokkalaisista oli ilman opiskelupaikkaa.

Elokuussa alkoi myös tehostetun henkilökohtaisen ohjauksen velvoite. Osana tämän velvoitteen toteutusta peruskouluihin palkattiin viisi uutta määräaikaista opinto-ohjaajaa lukuvuodelle 2021-22. Lisäksi erillisellä hankkeella rahoitetut tehostetun ohjauksen koordinaattorit aloittivat työnsä elokuun alussa.

Perusopetuksessa luotiin valvonnan ja ohjauksen palvelurakenteen kehittämiseksi prosessikuvaus, jonka avulla todennettiin ja kerättiin tietoa keväällä 2021 peruskoulunsa päättäneiden hakeutumisesta ja sijoittumisesta jatko-opintoihin. Tämä tieto kerättiin tilastoja seuraamalla ja kyselyn toteuttamisella opinto-ohjaajille. Tavoitteena oli saada ymmärrystä, miten hakeutumisvelvollisuuden valvontaa ja ohjausta toteutetaan perusopetuksessa.

Opinto-ohjaajilta toteutettiin kysely huhtikuussa, kesäkuussa ja elokuussa. Huhtikuun kyselyssä opinto-ohjaajat mainitsivat hakematta jättämisen syiksi muun muassa sen, että oppilas jatkaa perusopetuksessa keskeneräisiä opintoja tai hakeutuu aikuisten perusopetukseen. Syyt perusopetuksen päättötodistuksen saamatta jäämiselle liittyivät oppilaan terveydentilaan, vammaisuuteen, muuttoon tai ennakoituun opintojen viivästymiseen. Kesäkuun kyselyssä opinto-ohjaajat toivat ilmi, että ilman opiskelupaikkaa jäämisen syinä olivat muun muassa se, ettei saanut perusopetuksen päättötodistusta tai ei ollut tullut valituksi hakemaansa paikkaan. Elokuun kyselyssä tuotiin ilmi Valpas-järjestelmän haasteet, jotka hidastivat ohjaustyötä (ks. luku 4).

3.2 Toisen asteen ohjaus ja valvonta

Keväällä 2021 sekä lukioiden että Stadin ammatti- ja aikuisopiston henkilöstölle pidettiin infotilaisuuksia oppivelvollisuuden laajentamisesta. Lisäksi yksityiskoulujen rehtoreille pidettiin infotilaisuuksia, ja kunkin oppilaitoksen rehtori tiedotti oman oppilaitoksensa henkilöstöä.

Yhteishaussa opiskelupaikan saaneille lähetettiin kesäkuussa Helsingin kaupungin oppilaitoksista hyväksymiskirje. Hyväksymiskirjeessä kerrottiin opintojen alkuun liittyvien käytännön järjestelyiden lisäksi oppivelvollisuudesta ja opiskelupaikan vastaanottamisesta. Kirjeessä myös painotettiin, että on tärkeää informoida oppilaitosta, jos ei pääse aloittamaan opintoja niiden varsinaisena alkamispäivänä.

Perusopetuksen jälkeisen koulutuksen järjestäjän ohjaus- ja valvontavastuu alkaa silloin, kun opiskelijan varsinaiset opinnot alkavat eli ensimmäisen kerran, kun opiskelija osallistuu suunnitelman mukaiseen opetukseen tai esimerkiksi orientaatioviikolle. Elokuussa opintojen alettua Helsingin kaupungin toisen asteen oppilaitokset tavoittelivat kolmen päivän ajan niitä opiskelupaikan vastaanottaneita oppivelvollisia, jotka eivät saapuneet oppilaitokseen. Mikäli oppivelvollista (ja tämän huoltajaa) ei tavoitettu tai jos selvisi, että hän ei ollut aikeissa aloittaa opintojaan, jatkoi perusopetuksen opinto-ohjaaja kontaktointia ja ohjausta elokuun loppuun asti, minkä jälkeen ilman opiskelupaikkaa olevien ohjaus- ja valvontavastuu siirtyi asuinkunnalle.

Oppivelvollisuuslain 6 § mukaan opintojen tulee edistyä oppivelvollisen henkilökohtaisen opiskelusuunnitelman mukaisesti. Helsingin kaupungin toisen asteen oppilaitoksissa opiskelusuunnitelma laaditaan kaikille opiskelijoille. Stadin ammatti- ja aikuisopistossa henkilökohtaiset osaamisen kehittämissuunnitelma (HOKS) laaditaan ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 44 § mukaan. Lukioissa opintosuunnitelma laaditaan lukiolain 26 § ja lukion opetussuunnitelman (LOPS2021) mukaisesti. Opintosuunnitelma toimii työkaluna paitsi opiskelijalle itselleen, myös ohjaavalle ja opettavalle henkilöstölle.

Helsingin kaupungin toisen asteen oppilaitoksissa toimitaan Koko koulu ohjaa –periaatteen mukaisesti. Tällä tarkoitetaan sitä, että oppilaitoksessa jokaisella opiskelijan kanssa työskentelevällä henkilöstön jäsenellä on oma roolinsa opiskelijan ohjaamisessa. Ryhmänohjaaja lukioissa ja omaopettaja ammatillisessa koulutuksessa toimii opiskelijan lähiohjaajana ja on opiskelijan arjessa mukana, esimerkiksi pitämällä yhteyttä tämän huoltajaan. Lisäksi oppilaitoksen moniammatillinen opiskeluhuolto on tukemassa opiskelijaa tämän opintojen edistymisessä ja opiskelukyvyn ylläpitämisessä.

Mikäli opinnot eivät etene suunnitelman mukaisesti, toimitaan oppilaitoksissa tuen portaiden mallin mukaisesti. Tuen portaiden tarkoituksena on, että poissaoloihin puututaan varhaisessa vaiheessa ja opiskelijalle tarjotaan tarvitsemaansa tukea. Mikäli oppivelvollinen ei tukitoimista huolimatta osallistu opetukseen, katsotaan hänet poissaolojen perusteella eronneeksi kuukauden kuluessa siitä, kun hän on viimeisen kerran osallistunut opetukseen tai muuhun osaamisen osoittamiseen. Jos oppivelvollinen ei ole aloittanut opintoja toisessa oppilaitoksessa, niin eronneeksi katsomisen jälkeen oppilaitos tekee ilmoituksen asuinkunnalle, jolle siirtyy oppivelvollisen ohjaus- ja valvontavastuu. Oppivelvollinen voi erota omasta ilmoituksestaan vaan siinä tapauksessa, että hän on aloittanut opinnot toisessa oppilaitoksessa.

Toisen asteen oppilaitoksissa lukio- ja opintosihteerit sekä opinto-ohjaajat saivat Valpas-tunnukset. Valpaksessa oppilaitos voi tarkistaa koulutuksen maksuttomuuteen liittyviä taustatietoja, merkitä oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämisen, tarkistaa oppivelvollisen alkavat tai alkaneet opiskeluoikeudet ja tehdä asuinkunnalle ilmoituksen eronneeksi katsotusta ilman opiskelupaikkaa olevasta oppivelvollisesta.

Oppivelvollisuuslain mukaan oppivelvollinen tai hänen huoltajansa voi perustellusta syystä hakea oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämistä (OVL 7§). Perustellut syyt oppivelvollisuuden määräaikaan keskeyttämiseen ovat oppivelvollisuuden suorittamisen estävä pitkäaikainen sairaus tai vamma, äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaa, vähintään kuukauden kestävä tilapäinen ulkomailla oleskelu sekä muun elämäntilanteeseen liittyvän painavan syyn vuoksi (OVL 7§). Oppivelvollisella on oikeus keskeyttää oppivelvollisuuden suorittaminen toistaiseksi, jos oppivelvollisuuden suorittamisen estävä sairaus tai vamma on luonteeltaan pysyvä (OVL 7§). Keskeyttämistä haetaan oppilaitoksesta, jossa rehtori tai koulutuspäällikkö tekee päätöksen hakemuksesta.

3.3 Toisen asteen maksuttomuus

Oppivelvollisuuslain mukaan opiskelijalle maksutonta on laajennetun oppivelvollisuuden myötä opetuksessa tarvittavat oppimateriaalit, tietokone sekä matkakustannukset, jos koulumatka on yli seitsemän kilometriä. Matkakustannukset korvataan Kelan koulumatkatuen kautta. Opetus ja ruokailut ovat olleet maksuttomia jo ennen uudistusta. Näiden lisäksi lukioissa maksutonta ovat myös ylioppilastutkinnon suorittamiseksi edellytettävät viisi koetta sekä niiden osalta hylättyjen kokeiden uusiminen. Ammatillisessa koulutuksessa maksuttomuuteen kuuluvat myös opetukseen tarvittavat työvälineet, -asut ja -aineet sekä välttämättömät alakohtaiset pätevyudet ja työelämän lupakortit.

Oppivelvollisuuslain piiriin kuuluvat peruskoulun keväällä 2021 päättäneet. Lisäksi Helsingin, Espoon ja Vantaan kaupungit tekivät saman suuntaiset päätökset maksuttomuuden laajentamisesta oppivelvollisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle jääville opiskelijoille, jos 1) nuori on opiskellut perusopetuksen oppimäärää kalenterivuoden 2020 aikana ja ollut sen jälkeen ilman opiskelupaikkaa tai opiskellut nivelvaiheen koulutuksessa 2) nuori on opiskellut perusopetukseen valmistavassa opetuksessa 2020-2021 (§234/15.6.2021).

Kaupungin lukioissa hankintojen pääpaino on oppimateriaaleissa ja kannettavissa tietokoneissa. Lukiot tilaavat oppimateriaalit ensisijaisesti sähköisinä. Oppimateriaalihankinta kilpailutettiin Helsingin kaupungin kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla 2019 EU-kynnysarvot ylittävänä hankintana perusopetukseen ja sopimus alkoi vuoden 2020 alussa. Kilpailutuksen yhteydessä tarjouspyynnössä mahdollistettiin se, että samaa hankintaa voidaan hyödyntää myös toisen asteen oppimateriaalin hankinnoissa. Kaupungilla oli kilpailutuksen valmisteluvaiheessa käynnissä toisen asteen maksuttomuuspilotti, ja siksi Helsinki huomioi toisen asteen oppimateriaalin jo etupainotteisesti. Lukiot kirjaavat materiaalitilauksensa lukiokohtaisiin seurantataulukoihin, jotta toteutuneita kustannuksia voidaan seurata suhteessa kustannusarvioon.

Lukio-opiskelijoille lainattavien tietokoneiden, tarvittavien lisenssien (esimerkiksi laskinlisenssi) ja oheislaitteiden hankinnoista tehtiin kertaluonteinen päätös kasvatus- ja koulutuslautakunnassa keväällä 2021 (§171/23.3.2021). Lukuvuoden 2022–2023 tietokonehankinnoista tullaan tekemään kasvatus- ja koulutuslautakunnalle esitys. Ensi vuoden hankintaratkaisun valmistelu on käynnissä.

Stadin ammatti- ja aikuisopistossa hankintoihin kuuluvat oppimateriaalit ja opetukseen tarvittavat työvälineet, -asut ja -aineet, joiden tarve kartoitettiin perusteellisesti tutkinnoittain alkuvuodesta 2021. Kartoitusten perusteella ammatilliseen koulutukseen kilpailutettiin hius- ja kauneudenhoitoalan parturityön ja kampaajatyön osaamisalojen tarvikkeita erillisellä kilpailutuksella, koska kaupungilla ei ollut kyseisille työvälineille kilpailutettua sopimustoimittajaa etuudestaan. Muille koulutusaloille hankittuja työvälineitä ovat olleet muun muassa kokin veitset, laskimet, työkalupakit, viivaimet sekä muut pientarvikkeet. Opiskelijoiden työvaatteista ja niiden huollosta sovittiin Staran kanssa niin, että Stara toimittaa tarvittavat työvaatteet kampuksille ja hoitaa jatkossa myös työvaatteiden huollon niiden kampuksien osalta, joilla ei ollut pesu- ja huoltosopimusta työvaatteista.

Oppikirjoja hankitaan opiskelijoille sekä sähköisenä että painettuna. Myös ammatillisessa koulutuksessa sähköisen materiaalin saatavuus paranee jatkuvasti ja käyttö sitä myöten yleistyy. Painetut kirjat hankitaan ensi sijassa yhteiskäyttöä silmällä pitäen joko luokkatiloihin tai kampuskirjastoihin. Tietokoneiden osalta syksyllä 2021 aloittaneille oppivelvollisille lainataan Stadin ammatti- ja aikuisopistossa jo ennestään olleita tietokoneita, mutta syksyllä 2022 aloittaville maksuttomuuteen oikeutetuille tarvitaan toisenlainen, lukioden kanssa yhtenäinen ratkaisu.

Oppivelvollisuuslain tarkoittama maksuttomuus koskee myös opintokäynneille matkustamisesta aiheutuvia kustannuksia, mikäli opintokäynnille osallistuminen on pakollista. Opiskelijoille, joilla ei ole Kelan koulumatkatuella tai omakustanteisesti hankittua opintokäynnille siirtymiseen tarvittavaa Helsingin seudun liikenteen (HSL) kausilippua, voidaan pakollisille opintokäynneillä liikkumista varten antaa ennakkoon ladattuja HSL:n kertalippuja, joita oppilaitoksiin tilataan HSL:n myyntipalvelusta tarveperusteisesti.

3.4 Asuinkunnan ohjaus ja valvonta

Oppivelvollisuuden laajentaminen toi uusia ohjaus- ja valvontavastuita myös asuinkunnalle. Asuinkunta on aina viime kädessä vastuussa oppivelvollisen ohjauksesta ja valvonnasta, jos hän ei ole minkään koulutuksen järjestäjän piirissä.

Oppivelvollisuuden tekninen, eri järjestelmiä hyödyntävä valvonta, tapahtuu kasvatuksen ja koulutuksen toimialan hallinnosta käsin. Toteutuakseen valvonta tarvitsee aineistokseen väestörekisteritietoja, jotta saadaan kunnassa asuvien oppivelvollisten todellinen joukko. Valpas-järjestelmään on tulossa yhteys väestörekisteriin syksyllä 2021.

Asuinkunnan ohjausvastuu on Helsingissä keskitetty Ohjaamoon, jossa toimii moniammatillinen oppivelvollisuuden ohjaustiimi. Ohjaustiimin toimintaa koordinoi tiimin suomenkielinen opinto-ohjaaja. Lisäksi ohjaustiimissä työskentelee ruotsinkielinen opinto-ohjaaja, sosiaalityöntekijä, terveydenhoitaja ja neljä oppivelvollisuusohjaajaa. Moniammatillisen ohjaustiimin tarkoituksena on varmistaa monipuolinen ohjaus ja tuki nuorille, jotka jäävät ilman opiskelupaikkaa.

Ohjaamon ohjaustiimi voi saada ilmoituksen ilman opiskelupaikkaa olevasta oppivelvollisesta joko Valpas-palvelun kautta oppilaitoksilta tai asuinkunnan valvonnasta. Ilmoituksen saatuaan ohjaustiimi kartoittaa oppivelvollisen tilannetta, ohjaa tätä hakeutumaan koulutukseen tai muiden tarkoituksenmukaisten palveluiden piiriin sekä viime kädessä osoittaa oppivelvolliselle opiskelupaikan.

Päätös opiskelupaikan osoittamisesta tehdään, jos oppivelvollinen ei saamansa ohjauksen jälkeen ole hakeutunut vapaaehtoisesti koulutukseen tai ei ole saanut opiskelupaikkaa, viimeistään kahden kuukauden kuluessa ohjauksen alkamisesta. Asuinkunta voi osoittaa opiskelupaikan tutkintokoulutukseen valmentavassa koulutuksessa tai työhön ja itsenäiseen elämään valmentavassa koulutuksessa. Opiskelupaikan osoittamisessa huomioidaan oppivelvollisen kodin ja oppilaitoksen välinen etäisyys, opetuskieli sekä tuen tarve.

Oppivelvollinen tai hänen huoltajansa voi painavasta syystä hakea oppivelvollisuuden määräaikaista keskeyttämistä tai toistaiseksi keskeyttämistä asuinkunnalta, jos hän ei ole minkään koulutuksen järjestäjän piirissä.

3.5 Viestintä

Viestinnän rooli oppivelvollisuuden laajentamisen toimeenpanossa oli avata, selkeyttää, kääntää, etsiä kanavat ja mahdollistaa eri kanavissa aiheesta viestiminen. Oppivelvollisuuden laajentamisesta viestittiin kaupungin sisäisesti koulujen ja oppilaitosten henkilökunnalle sekä ulkoisesti oppilaiden ja opiskelijoiden huoltajille sekä oppilaille ja opiskelijoille itselleen. Kasvatuksen ja koulutuksen toimiala teki myös viestintäyhteistyötä oppivelvollisuuden laajentamisessa Espoon, Vantaan ja Kauniaisten kaupungin kanssa.

Viestinnällisiä toimenpiteitä olivat esimerkiksi erilaisten tiedotteiden laatiminen koteihin sekä oppivelvollisuuden laajentamisesta tiedottaminen kaupungin Intrassa, toimialan nettisivuilla sekä peruskoulujen, lukioiden ja Stadin ammatti- ja aikuisopiston omilla nettisivuilla.

3.6 Henkilöstökyselyn tuloksia

Toisen asteen oppilaitosten johdolle suunnattiin syksyllä 2021 kysely, jonka tarkoituksena oli kartoittaa kokemuksia oppimateriaalien ja tietokoneiden tilauksista ja käyttönotosta oppilaitoksissa. Kysely lähetettiin Helsingin kaupungin lukioiden ja Stadin ammatti- ja aikuisopiston rehtoreille sekä koulutuspäälliköille. Kyselyyn tuli 25 vastausta, 11 vastausta lukioista ja 14 vastausta Stadin ammatti- ja aikuisopiston eri toimipisteistä.

- Lukioiden vastauksissa kiitosta keräsi se, että tietokoneet saapuivat oppilaitoksiin ajoissa, ennen lukuvuoden alkamista.
- Lukioissa haasteita oli aiheuttanut jonkin verran oppimateriaaleihin käyttöönotto, ja kustantajien kanssa asioiden selvittely oli lisännyt opettajien työtaakkaa. Lukioissa oli myös herännyt kysymys siitä, siirtyykö lisenssi aina opiskelijan mukana, jos tämä vaihtaa lukiota.
- Ruotsinkielisissä lukioissa tuotiin ilmi se, että kaikki opetusmateriaalit eivät olleet vielä valmiina, joten opettajat ovat joutuneet tuottamaan materiaaleja itse.
- Ammatillisen koulutuksen vastauksissa tuli ilmi, että haasteita oli tuottanut erityisesti maksuttomuuden soveltaminen vain osaan opiskelijoista. Ammatillisessa koulutuksessa opiskelijajoukko on moninaisempaa, ja aloittavien opiskelijoiden ryhmässä saattaa olla kaikenikäisiä opiskelijoita.
- Ammatillisessa koulutuksessa opiskelijoille ei hankittu uusia koneita, vaan siellä hyödynnettiin jo olemassa olevia koneita, jotka otettiin opiskelijoiden käyttöön. Oppilaitosten johto olisi kaivannut tukea tietokoneiden käyttöönottoon ja päivittämiseen ennen tietokoneiden jakamista opiskelijoille. Lisäksi tietokoneiden kanssa oli ilmennyt myös käyttöönoton jälkeen lukuisia ongelmia.
- Ammatillisessa koulutuksessa sekä osassa lukioiden vastauksista koettiin, että oppilaitosten johdon sekä henkilöstön työmäärä oli lisääntynyt huomattavasti oppivelvollisuuden laajentumisen myötä. Työaikaa on kulunut muun muassa hankintojen järjestelyihin, huoltoihin, kirjaamisiin, inventointeihin ja palautuksiin.
- Lukioissa ja ammatillisessa koulutuksessa nousi esiin myös kysymys siitä, mitä kaikkea maksuttomuuden piiriin kuuluu tietokoneiden ja oppimateriaalien lisäksi.

4 Esiin nousseita huomioita

Valpas-järjestelmä

Valpas-järjestelmän avulla asuinkunta seuraa oppivelvollisuuslain valvontavastuun mukaisesti oppilaiden sijoittumista. Valpaksen toiminnallisuudet ovat vielä puutteellisia ja ne hankaloittavat kuntien valvontaa oppivelvollisuuslain tarkoittamalla tavalla.

- Valpaksen raportointiominaisuudet eivät ole riittäviä perusopetuksen ohjauksen ja asuinkunnan ennakkoinnin näkökulmista. Peruskoulun opinto-ohjaaja ei saa päivitettyä tietoja kaikkien oppilaiden statuksesta kesällä peruskoulun päättymisen jälkeen. Esimerkiksi oppivelvolliset, jotka ovat hakeutuneet yhteishaun ulkopuolella eivät näy järjestelmässä.
- Suurten kaupunkien, joilla on kymmeniä kouluja valvottavanaan, on hankala tarkastella kokonaisuutta koulu kerrallaan.
- Suurten kaupunkien on mahdoton tehdä koko ikäluokan valvontaa, jos Valpas-järjestelmään ei lisätä yhteyttä väestörekisteriin.

- Valpaksen käytön vapaaehtoisuus koulutuksen järjestäjille työllistää huomattavasti asuinkunnan valvontaa, kun joudutaan selvittämään yksitellen järjestelmän ulkopuolella olevien koulutuksen järjestäjien oppivelvollisten koulutustilanne.
- Helsingin kaupungin valvonnalla ja ohjauksella on myös tarve omalle asiakastietojärjestelmälle. Jaettu asiakastietojärjestelmä helpottaisi yhteistä tiimityöskentelyä oppivelvollisen kanssa ja lisäksi tietoturvallisuutta asiakkaan tietojen suhteen.

17-vuotta täyttävät ilman perusopetuksen päättötodistusta olevat nuoret

- 17-vuotta täyttäneet ilman perusopetuksen päättötodistusta olevat nuoret ovat väliinputoajia oppivelvollisuuden laajentamisen uudistuksessa. Oppivelvollisuuden laajentamisen myötä 17-vuotta täyttäneet eivät voi enää jatkaa perusopetuksessa, vaan he siirtyvät aikuisten perusopetukseen. Erityistä tukea vaativille, valmiiksi haavoittuvassa asemassa oleville jokainen siirtymä on riski.
- Syyt perusopetuksen päättötodistuksen saamatta jäämiselle ovat moninaisia, muun muassa oppimisen vaikeudet, maahantulon ajankohta, lastensuojelun asiakkuus, terveydelliset syyt ja oppimisvaikeudet. Aikuisten perusopetukseen tuleva nuori saattaa siis tarvita huomattavaa tukea opinnoissaan ja elämäntilanteessaan, mikä tuo vaatimuksia aikuisten perusopetukseen.
- Erityisryhmät, kuten oppivelvolliset, jotka ovat lastensuojelupäätöksellä sijoitettuna, eivät käytännössä voi siirtyä jatko-opintoihin toisaalle aikuisten perusopetukseen, mikä edellyttää räätälöityjä ratkaisuja.
- Ruotsinkielistä aikuisten perusopetusta ei ole tarjolla lainkaan Helsingissä.

Vaativan erityisen tuen aloituspaikkoja ei ole riittävästi

- Vaativan erityisen tuen opiskelijoiden jatkokolut ovat vaikeuksissa, sillä erityisoppilaitosten opiskelupaikkoja tarvitseville nuorille on liian vähän. Hakijoissa on mukana nuoret, 1) jotka ovat jo aiemmin jääneet ilman paikkaa ja 2) oppivelvollisuuslain piiriin tulleet.
- Vaativaa erityistä tukea tarvitseville ei ole tarjolla lainkaan ruotsinkielistä ammatillista koulutusta. Lisäksi TELMA-paikkoja on hyvin vähän tarjolla ruotsinkielisille.

Ruotsinkielisten opinto-ohjaajien puute

- Ruotsinkielisiä opinto-ohjaajia on ollut haastavaa löytää perusopetukseen, toisen asteen koulutukseen ja Ohjaamon monialaiseen ohjaustiimiin. Tämä johtuu siitä, että ruotsinkielistä opinto-ohjaajakoulutusta ei ole tarjolla riittävästi Suomessa.

Maasta muuttaneet oppivelvolliset

- Asuinkunnan vastuulle ilmoitettujen oppivelvollisten joukossa on nuoria, jotka ovat peruskoulusta tai huoltajalta saadun tiedon mukaan muuttaneet ulkomaille, mutta he

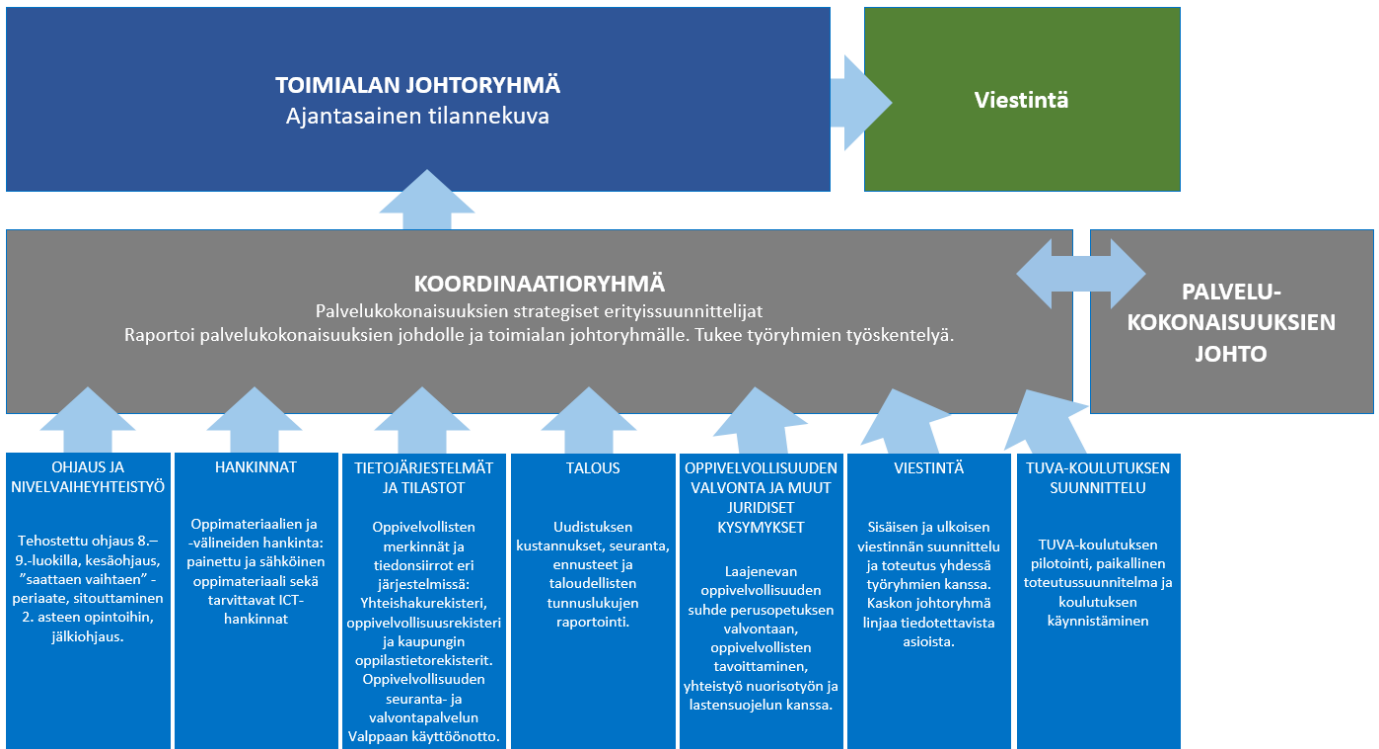
eivät ole tehneet muuttoilmoitusta tai hakeneet oppivelvollisuuden suorittamisen keskeytystä. Erityisen hankalia ovat tilanteet, joissa huoltajia ei tavoiteta. Asuinkunnalla on varsin vähän edellytyksiä toteuttaa oppivelvollisuuslain säätämiä velvoitteita kyseisissä tilanteissa. Nämä myös vääristävät tilastointia ja seurantaa, kun sitä kansallisesti tehdään Valpas-palvelun tietoihin perustuen.

- Ministeriöltä saadun ohjeistuksen mukaan tilanteissa tulisi toimia tosiasiallisten olosuhteiden mukaan, jolloin asuinkunta saamansa tietoon perustuen arvioisi, onko kyseessä pysyvä vai tilapäinen ulkomaille muutto. Jos muutto katsotaan pysyväksi, voitaisiin henkilöä käsitellä ei-vakinaisesti Suomessa asuvana, jolloin hän ei myöskään olisi oppivelvollinen. Jos henkilön ulkomailla oleskelun arvioidaan olevan tilapäistä, tulisi oppivelvollista ja huoltajaa tavoitella aktiivisemmin, ja oppivelvolliselle tulisi myös viime sijassa osoittaa opiskelupaikka.

Kaksoistutkinto-opiskelijoiden oppimateriaalikustannukset

- Koulutuksen järjestäjän saama rahoitus määräytyy sen koulutusmuodon mukaisesti, jossa opiskelija on kirjoilla läsnä olevana ja jossa hänet luetaan rahoituksen perusteeksi. Erillistä rahoituksen korotusta kaksoistutkinnon suorittajien osalta ei ole. Helsingissä tämän on arvioitu aiheuttavan 150 000 euron lisäkulut vuosittain. Lisäkuluja aiheuttavat Stadin ammatti- ja aikuisopiston kaksoistutkinto-opiskelijoille hankitut lukioiden oppimateriaalit ja työvälineet. Syksyllä 2021 aloittaneiden kaksoistutkinto-opiskelijoiden määrä on 241.

Liitteet



Liite 1. Oppivelvollisuuden laajentamisen toimeenpano Helsingissä kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla.

Vuosi	Yhteenveto oppivelvollisuuden laajentamisen kustannuksista 2021, Helsingin kaupunki		Yhteenveto oppivelvollisuuden laajentamisen kustannuksista 2022, Helsingin kaupunki		Yhteenveto oppivelvollisuuden laajentamisen kustannuksista 2023, Helsingin kaupunki		Yhteenveto oppivelvollisuuden laajentamisen kustannuksista 2024, Helsingin kaupunki	
	2021	2021	2022	2022	2023	2023	2024	2024
Yhteensä	5 360 000	3 620 000	10 873 000	6 946 000	11 220 000	8 940 000	10 740 000	9 570 000
Yhteensä arvio kustannuksista - arvio valtionosuudesta		1 740 000		4 527 000		2 280 000		1 170 000
Opiskelumateriaalit, tarvikkeet ja välineet (hankintakustannukset, hankintatyö, ylläpito, varastointi ja jakelu)	2 860 000	1 730 000	6 310 000	3 500 000	6 480 000	5 230 000	6 630 000	5 600 000
Lukiot	2 190 000	1 500 000	5 350 000	3 050 000	5 510 000	4 600 000	5 680 000	4 940 000
Opiskelumateriaalit, tarvikkeet ja välineet	2 190 000	1 500 000	5 350 000	3 050 000	5 510 000	4 600 000	5 680 000	4 940 000
Stadin ao	650 000	210 000	900 000	390 000	910 000	570 000	890 000	600 000
Opiskelumateriaalit, tarvikkeet ja välineet	650 000	210 000	900 000	390 000	910 000	570 000	890 000	600 000
Lukiot ja Stadin ao	20 000	20 000	60 000	60 000	60 000	60 000	60 000	60 000
Hankintatyö, ylläpito, varastointi ja jakelu	20 000	20 000	60 000	60 000	60 000	60 000	60 000	60 000
Tietokoneet, lisenssit, kuulokkeet, hiiret (hankintakustannukset, hankintatyö, ICT tuki)	1 740 000	620 000	2 920 000	1 230 000	2 940 000	1 850 000	2 150 000	1 990 000
Lukiot	1 530 000	320 000	1 710 000	660 000	1 840 000	990 000	790 000	1 060 000
Tietokoneet, lisenssit, kuulokkeet, hiiret	1 530 000	320 000	1 710 000	660 000	1 840 000	990 000	790 000	1 060 000
Stadin ao	120 000	160 000	1 030 000	300 000	930 000	430 000	1 200 000	460 000
Tietokoneet, lisenssit, kuulokkeet, hiiret	150 000	160 000	960 000	300 000	750 000	430 000	1 010 000	460 000
Lukiot ja Stadin ao	60 000	140 000	250 000	270 000	350 000	430 000	350 000	470 000
ICT tuki ja hankinnat	60 000	140 000	250 000	270 000	350 000	430 000	350 000	470 000
Ohjaukset (perusopetus, lukiot, Stadin ao)	270 000	760 000	950 000	960 000	1 080 000	1 130 000	1 190 000	1 200 000
Perusopetus, tehostettu opinto-ohjaukset ja ohjaukset kesäkausien aikana	150 000	580 000	610 000	610 000	620 000	620 000	660 000	660 000
Lukiot: lisäohjaukset ja erityinen tuki	60 000	60 000	120 000	120 000	180 000	180 000	190 000	190 000
Stadin ao: Lisäohjaukset ja jälkiopinto-ohjaukset	60 000	120 000	220 000	230 000	280 000	330 000	340 000	350 000
Asuinalueen ohjaukset ja valvonta	490 000	470 000	600 000	490 000	600 000	493 000	640 000	530 000
Asuinalueen ohjaukset	470 000	470 000	490 000	489 000	490 000	493 000	530 000	530 000
Valvonta	20 000	0	110 000	0	110 000	0	110 000	0
Nivelvaiheen ohjaukset (TUVA)	0	0	93 000	93 000	120 000	120 000	130 000	130 000
Lukiot	0	0	13 000	13 000	20 000	20 000	20 000	20 000
Stadin ao	0	0	30 000	30 000	40 000	40 000	50 000	50 000
kuuntien peruspalvelut	0	0	50 000	50 000	60 000	60 000	60 000	60 000
Matka- ja majoituskorvaus	34 000	34 000	60 000	60 000	100 000	100 000	100 000	100 000
Oppisopimus matkakorvaus	34 000	34 000	60 000	60 000	100 000	100 000	100 000	100 000
Ammattitutkinnon opiskelijamaksut	6 000	6 000	11 000	11 000	16 000	16 000	17 000	17 000

Liite 2. Kustannuslaskelma oppivelvollisuuden laajentamisen kustannuksista Helsingin kaupungilla.