



6

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi lukiolain, ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain sekä vapaasta sivistystyöstä annetun lain 4 §:n muuttamisesta

HEL 2014-012576 T 03 00 00

Lausuntoehdotus

Opetuslautakunta antaa kaupunginhallitukselle seuraavan lausunnon:

Tavoitteet

Opetuslautakunta pitää tarkoituksenmukaisina niukkenevien resurssien ja kasvavien haasteiden olosuhteissa esityksen tavoitteita lukiokoulutuksen ja ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen järjestäjäverkon tiivistämisestä, entistä vahvemmista koulutuksen järjestäjistä, koulutuksen alueellisesta saavutettavuudesta ja yhteistyöstä koulutuksen järjestäjien kesken. Vahvoilla koulutuksen järjestäjillä on paremmat mahdollisuudet koulutustarjonnan monipuolistamiseen ja yksilöllisten opintopolkujen turvaamiseen kustannustehokkaammin, koulutuksen alueelliseen määrälliseen ja laadulliseen ennakointiin ja suunnitteluun sekä työelämän muutoksiin vastaamiseen ja koulutuksen laadun parantamiseen.

Päätavoitteena alueen ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkkoa koottaessa 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 lukio- ja ammatillisen koulutuksen järjestäjien kanssa ja kehittämään koulutusta.

Helsinki toisen asteen koulutuksen alueena

Esityksen mukaan koulutuksen järjestäjäverkko rakentuisi vahvoista koulutuksen järjestäjistä, jotka palvelevat laajan alueen tai väestöpohjan koulutustarvetta ja järjestäjien työnjako alueella on selkeä. Esityksessä jää epäselväksi, mitä alueella tarkoitetaan.

Opetuslautakunta toteaa, että toisen asteen koulutuksen järjestäjäverkkoa koottaessa Helsinkiä on tarkasteltava omana



alueenaan ja toisaalta osana pääkaupunkiseutua ja koko Uuttamaata. Ruotsinkielistä järjestäjäverkkoa koottaessa on huomioitava erityisesti koko Uusimaa ja pääkaupunkiseutu. Helsinki poikkeaa muusta Suomesta, Uudestamaasta ja myös pääkaupunkiseudusta elinkeinorakenteen, koulutuksen järjestäjäverkon ja opiskelijamäärän volyymin osalta. Helsingissä on huomattavasti enemmän kuin muualla työpaikkoja, koulutuksen järjestäjiä ja opiskelijoita. Näistä syistä johtuen Helsinki muodostaa oman alueensa.

Helsingin elinkeinorakenne on monipuolinen, eikä mikään päätoimiala nouse muita hallitsevampaan asemaan. Palvelualojen kokonaisuus kaikista työpaikoista on lähes 90 %. Tukku- ja vähittäiskauppa oli suurin työllistäjä 16 prosentin henkilöstömääräosuudella vuonna 2012. Heti kaupan jälkeen sijoituivat 11–14 prosentin osuuksin informaatio ja viestintä, hallinto- ja tukipalvelut ja ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta. Seuraaville sijoille 7–8 prosentin osuuksin sijoituivat rakentaminen, rahoitustoiminta, kuljetus ja varastointi sekä teollisuus. Helsingissä on noin 40 000 yritystä. Suurin osa Helsingissä toimivista yrityksistä on pieniä, alle 50 henkeä työllistäviä yrityksiä. Kuitenkin suurten ja keskisuurten yritysten osuus kaikkien kaupungissa toimivien yritysten henkilöstöstä on peräti 49 %, vaikka näiden yritysten osuus toimipaikoista on vain noin 3 %.

Toisen asteen koulutuksen järjestäjäverkko on Helsingissä tiheä. Helsingissä on yli 30 ammatillisen koulutuksen järjestäjää ja 21 lukiokoulutuksen järjestäjää. Helsingin kaupunki on ylivoimaisesti suurin lukiokoulutuksen (noin 8 000 opiskelijaa, 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 lukioden opiskelijamäärä vaihtelee vajaasta sadasta 450 opiskelijaan. Helsingin sisällä toisen asteen oppilaitokset sijaitsevat pääasiassa keskustan alueella ja läntisessä Helsingissä.

Helsingissä toisen asteen koulutuksessa opiskelijoita on reilusti yli 40 000. Ammatillisessa peruskoulutuksessa opiskelijoita on noin 21 000 ja lisäkoulutuksessa noin 12 000. Päivälukioissa opiskelee noin 13 000 opiskelijaa. Muista kunnista tulevia opiskelijoita on noin 30 %. Helsingin ruotsinkielisessä lukiokoulutuksessa noin 40 % opiskelijoista on muista kunnista.

Pääkaupunkiseudun ja muun Uudenmaan 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 koulutukseen hakeutumiseen, opintojen keskeyttämiseen ja läpäisyyn sekä yksilöllisten opintopolkujen rakentamiseen

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. Ongelmana on myös erilaisten rakenteiden, järjestelmien ja toimintakäytäntöjen yhteensovittaminen yksilöllisiä opintopolkua rakennettaessa eri koulutuksen järjestäjien koulutuksiin.

Kun opintojen keskeyttäminen ja läpäisy lasketaan koulutuksen järjestäjittäin, eikä esimerkiksi alueellisesti, Helsingissä sijaitsevat koulutuksen järjestäjät ovat epäsuotuisammassa asemassa verrattuna muuhun maahan, jossa alueella on useimmiten vain yksi ammatillisen ja yksi lukiokoulutuksen järjestäjä. Tässä epätasapainoisessa tilanteessa opintojen keskeyttämisiä tulee paljon kaikille koulutuksen järjestäjille, kun opiskelijat vaihtavat opiskelemaan eri koulutuksen järjestäjien koulutuksiin. Erityisesti tämä epätasapaino näkyy ammatillisessa koulutuksessa, jossa Helsingin kaupunki on ainut monialainen koulutuksen järjestäjä ja muut pääosin yksialaisia. Helsingin kaupungillakaan ei ole järjestämisluvassaan kaikkia aloja kuten muualla Suomessa sijaitsevilla suurilla koulutuksen järjestäjillä. Esimerkiksi opiskelijan väärä alan valinta johtaa helposti opintojen keskeyttämiseen yhdellä koulutuksen järjestäjällä ja opintojen aloittamiseen toisella. Jos yhdellä ja samalla koulutuksen järjestäjällä on tarjottavanaan kaikki koulutusalat, opintojen keskeyttämistä ei tapahdu samassa määrin.

Jotta joustavat ja yksilölliset opintopolut voisivat toteutua ja sitä kautta koulutuksen läpäisy tehostua, koulutuksen järjestäjien tulisi tehdä tiivimpää yhteistyötä keskenään, mitä esityksessä tavoitellaankin. Kuten lakiesityksen perusteluissa todetaan, suuremmilla ja vahvemmillä koulutuksen järjestäjillä olisi laajemman koulutustehtävänsä puitteissa suurempi liikkumavara ja siten paremmat mahdollisuudet vastata joustavasti muuttuviin koulutustarpeisiin alueilla. Näin opiskelijaliikkuvuus voisi toteutua nykyistä tasapuolisemmin ja väestö- ja hakijamuutosten aiheuttamat riskit olisivat hallittavissa. Helsingissä enemmän tasavahvaiset koulutuksen järjestäjät pystyisivät paremmin ja tehokkaammin ottamaan huomioon erilaisten oppijoiden tarpeet ja myös koulutuspolkujen räätälöinnin



maahanmuuttajataustaisille nuorille ja siten huolehtimaan yhteistyössä nuorisotakuun toteuttamisesta.

Erilliset järjestämisluvut ammatillisessa koulutuksessa

Opetuslautakunta kiinnittää huomiota ammatillisen koulutuksen moniin järjestämislupiin. On perusteltua, että suurelle monialaiselle koulutuksen järjestäjälle tulisi myöntää yhdessä luvassa ammatillisen peruskoulutuksen ja lisäkoulutuksen järjestämislupa oppilaitosmuotoiseen, näyttötutkintoina suoritettaviin tutkintoihin ja niihin valmistavaan koulutukseen ja oppisopimuskoulutukseen. Tämä takaa kustannustehokkaamman koulutuksen järjestämisen, koska silloin voidaan sekä nuorten että aikuisten ammatillisessa koulutuksessa hyödyntää yhteisiä tiloja, koneita ja laitteita ja rakentaa joustavasti yksilöllisiä koulutuspolkuja opiskelijoille.

Esityksessä jää epäselväksi, minkä luvan piiriin nuorten oppisopimuskoulutus kuuluisi. Oppisopimuskoulutuksena järjestettävien ammatillisten perustutkintojen ja niihin valmistavan koulutuksen järjestämisestä säädettäisiin esityksen mukaan ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa, joka koskee vain näyttötutkintoina suoritettavia tutkintoja ja niihin valmistavaa koulutusta. Nuorten oppisopimuskoulutuksena järjestettäviä ammatillisia perustutkintoja pitäisi voida järjestää myös opetussuunnitelmaperusteisena koulutuksena. Lakiesityksen perusteluissa todetaan, että oppisopimuskoulutuksen järjestäminen on osa aikuiskoulutustehtävää. Vaikuttaakin sille, että nuorten oppisopimuskoulutuksen lupaa ei ole pohdittu esityksessä riittävästi, vaikka nuorten oppisopimuskoulutuksen ennakkojaksoa ollaan parhaillaan liittämässä valmistavan koulutuksen, valman, osaksi ja tavoitteena on myös 2 + 1 –mallin laajentaminen.

Opetuslautakunta pitää hyvänä, että oppisopimuskoulutuksen järjestämiseen liittyvää osaamista sekä järjestämisedellytyksiä arvioidaan kokonaisuutena erikseen. Opetuslautakunta esittää, että oppisopimuskoulutuksen viranomaistehtävät määritellään selkeästi kunnalliseksi tehtäväksi, jolloin sitä hoitaisivat kunnat yksin tai yhdessä. Näin oppisopimuskoulutuksen sekava kenttä selkiytyisi ainakin pääkaupunkiseudulla, mikä yhtenäistäisi koulutuksen toimintatapoja ja käytäntöjä yritysten, työpaikkojen, oppilaitosten ja opiskelijoiden osalta ja parantaisi siten oppisopimuskoulutuksen laatua

Lukiokoulutuksen erityinen koulutustehtävä

Opetuslautakunta esittää, että lukiokoulutuksen erityinen koulutustehtävä myönnetään niille koulutuksen järjestäjille, joilla on vahva osaaminen ja kokemus erityisen koulutustehtävän



järjestämisestä ja riittävät resurssit sen järjestämiseen valtakunnallisesti vetovoimaisella tavalla. Luontevaa olisi, että Helsingin kaupunki pääkaupunkina sekä pitkän kokemuksen ja erinomaiset tulokset omaavana usean erityisen koulutustehtävän kouluttajana jatkaa edelleen tätä toimintaa laajasti ja monipuolisesti. Ruotsinkielisessä lukiokoulutuksessa Helsingin kaupungilla on erityisen tehtävän kouluttajan vastuu ei ainoastaan pääkaupunkiseudulla vaan koko Etelä-Suomen alueella.

Lausunnon keskeinen sisältö

Opetuslautakunta pitää tarkoituksenmukaisina niukkenevien resurssien ja kasvavien haasteiden olosuhteissa esityksen tavoitteita lukiokoulutuksen ja ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen järjestäjäverkon tiivistämisestä, entistä vahvemmista koulutuksen järjestäjistä, koulutuksen alueellisesta saavutettavuudesta ja yhteistyöstä koulutuksen järjestäjien kesken.

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

Toisen asteen koulutuksen järjestäjäverkko on Helsingissä tiheä. Helsingissä on yli 30 ammatillisen koulutuksen järjestäjää 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. Kun opintojen keskeyttäminen ja läpäisy lasketaan koulutuksen järjestäjittäin, eikä esimerkiksi alueellisesti, opintojen keskeyttämisestä tulee paljon kaikille koulutuksen järjestäjille, kun opiskelijat vaihtavat opiskelemaan eri koulutuksen järjestäjien koulutuksiin.

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

Esityksessä jää epäselväksi, minkä luvan piiriin nuorten oppisopimuskoulutus kuuluisi. Oppisopimuskoulutuksen viranomastehtävät tulisi määritellä selkeästi kunnalliseksi tehtäväksi,



jolloin sitä hoitaisivat kunnat yksin tai yhdessä. Näin oppisopimuskoulutuksen sekava kenttä selkiytyisi ainakin pääkaupunkiseudulla, mikä yhtenäistäisi koulutuksen toimintatapoja ja käytäntöjä parantaisi oppisopimuskoulutuksen laatua.

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

Esittelijän perustelut

Opetuslautakunnalta on pyydetty lausunto kaupunginhallitukselle luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi lukiolain, ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain sekä vapaasta sivistystyöstä annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

Esityksen tavoitteena ovat vahvat koulutuksen järjestäjät ja ylläpitäjät, jotka kykenevät vastaamaan työelämän, yksilöiden ja yhteiskunnan muuttuviin ja kasvaviin osaamistarpeisiin. Uudistuksessa tavoitteena on vahvistaa myös alueen lukiokoulutuksen, ammatillisen koulutuksen, korkeakoulujen ja vapaan sivistystyön oppilaitosten välistä yhteistyötä. Uudistuksessa turvataan opiskelijoiden jatko-opintoihin sekä työelämän tarpeisiin vastaavan koulutuksen alueellinen saavutettavuus.

Esitys on osa hallituksen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanoa. Muutokset kohdentuvat järjestämisluvien ja ylläpitämisluvien määrittämistä ja myöntämisedellytyksiä koskeviin säännöksiin. Lainsäädännöllä kumotaan voimassaolevat lukio-, ammatillisen perus- ja ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäjien järjestämisluvut. Lainsäädännön pohjalta käynnistetään järjestämislupia koskeva haku vuoden 2015 alussa. Opetus- ja kulttuuriministeriö päättää uusista järjestämisluvista 1.3.2016 mennessä.

Esittelijä

opetustoimen johtaja
Rauno Jarnila

Lisätiedot

Arja Kukkonen, ohjauspalveluiden päällikkö, puhelin: 310 86659
arja.kukkonen(a)hel.fi
Liisa Pohjolainen, linjanjohtaja, puhelin: 310 86850
liisa.pohjolainen(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Järjestämisverkkoon liittyvä lausuntopyyntö
- 2 Järjestäjäverkko lakiesitysluonnos