

SIVISTYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 9/2012 vp

Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2011

Perustuslakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 26 päivänä huhtikuuta 2012 lähettänyt hallituksen toimenpidekertomuksen vuodelta 2012 (K 7/2012 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi perustuslakivaliokuntaan ja ulkoasiainvaliokuntaan ja samalla määrännyt, että pysyvien erikoisvaliokuntien on annettava asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- opetusneuvos Heikki Blom, opetus- ja kulttuuriministeriö
- neuvotteleva virkamies Harry Pulliainen, työ- ja elinkeinoministeriö
- opetusneuvos Juhani Pirttiniemi, Opetushallitus

- puheenjohtaja Airi Valkama, Erilaisten oppijoiden liitto
- erityisasiantuntija Inkeri Toikka, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ
- johtaja Anneli Kangasvieri, Suomen Kuntaliitto
- puheenjohtaja Veera Svahn, Suomen Lukio-
laisten Liitto ry
- puheenjohtaja Jukka Eero Vuorinen, Suomen
opinto-ohjaajat ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto-
SAKKI ry
- Suomen ammattikorkeakouluopiskelija-
kuntien liitto-SAMOK ry
- Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL ry
- Tampereen kaupunki

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä oppilaanohjauksen ja opintojen ohjauksen tilasta ja kehittämistarpeista

Sivistysvaliokunta on useissa yhteyksissä korostanut oppilaanohjauksen ja opintojen ohjauksen merkitystä ja riittävyyttä. Esimerkiksi viime vaalikauden lopulla eduskunta hyväksyi ns. SORA-lakien käsittelyn yhteydessä lausuman, jossa eduskunta edellytti, että kaikilla koulutus-

asteilla huolehditaan opiskelijoiden mahdollisuuksista saada riittävästi opinto-ohjausta sekä opiskelijahuollon palveluja ja muita ennaltaehkäiseviä tukitoimia ja että kehitetään opiskeluterveydenhuoltoa.

Valtiovarainvaliokunta on kuluvan vuoden talousarviomietinnössään todennut, että yhteiskuntatakuun painopiste on syrjäytymisen ja nuorisotyöttömyyden nykytilaa korjaavissa toimenpiteissä. Kuitenkin syrjäytymisen ennaltaehkäisyyn panostaminen olisi nuorten hyvinvoinnin ja

yhteiskunnan näkökulmasta kaikkein tehokkain. Sivistysvaliokunnan mielestä juuri oppilaan-ohjauksen ja opintojen ohjauksen toimenpiteillä voidaan ennaltaehkäistä ongelmia. Valiokunta korostaa, että onnistuneella oppilaan- ja opintojen ohjauksella on yhteiskuntatutkimusten toteutumisessa olennainen merkitys. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä oppilaanohjauksen ja opintojen ohjauksen riittävän resursoinnin turvaamista

Myös työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että peruskoulun päättävät nuoret ovat vasta 15–16-vuotiaita. He joutuvat peruskoulun päätettyään kokonaan uuteen elämäntilanteeseen, jossa he joutuvat tekemään merkittäviä valintoja. Osa heistä joutuu koulutuksen vuoksi siirtymään vieraalle paikkakunnalle ja muuttamaan pois kotoa. Erityisesti ammatilliseen koulutukseen siirtyvillä nuorilla myös oppimisympäristö muuttuu merkittävästi. Valiokunta on pitänyt erittäin tärkeänä, että nuorten opintomenestyksen tehostamiseksi ammatillisissa kouluissa ja lukioissa panostetaan jatkossa nykyistä huomattavasti enemmän nuoren siirtymävaihetta ja elämänhallintaa tukeviin toimiin, opintojen ohjaukseen sekä myös kotien ja koulujen yhteistyöhön. (TyVL 12/2010 vp — K 5/2010 vp)

Valiokunnan saaman selvityksen perusteella opinto-ohjauksen tila kouluissa ei ole tyydyttävä toisin kuin vastuuvirastojen lausunnoista voisi päätellä. Kehitystä opintojen ohjauksessa on tapahtunut, mutta valitettavasti myönteiset kehitysluvut näyttävät vain viranomaisten toiminnan kannalta tilanteen keskimääräisellä ja yleisellä tasolla. Itse oppilaitoksissa ja opiskelijoiden keskuudessa koetaan, että opintojen ohjausta tulisi kehittää. Oppilaitoksissa tehtyjen selvitysten mukaan opintojen ohjaukseen käytettävät voimavarat ovat riittämättömiä. Opinto-ohjaajien määrä ei ole riittävä, ja lisäksi ohjaajat joutuvat tekemään runsaasti muuta työtä, kuten valvomaan ylioppilaskirjoituksia ja tekemään markkinointia ja erilaisia toimistotehtäviä, mikä on pois oppilaiden kanssa tehtävästä työstä.

Perusopetuksen oppilaanohjauksessa on suuria kuntien sisäisiä ja välisiä eroja. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan jopa 20 % oppilais-

ta ei saa henkilökohtaista ohjausta lainkaan ja ohjattavia on useita satoja yhtä ohjaajaa kohden. Lukioissa ohjattavien määrät vaihtelevat 200–500 välillä, joten erot ovat erittäin suuria. Ammatillisissa oppilaitoksissa annettavan ohjauksen määrä ja laatu vaihtelevat ehkä eniten, ja ohjattavia voi olla jopa 700 opiskelijaa ohjaajaa kohden. Erityisen puutteellisenä pidetään valiokunnan saaman tiedon mukaan yhdistelmä-tutkinnon suorittajien opintojen ohjausta. Ammatikorkeakoulut ovat kehittäneet ohjausta systemaattisesti, ja yliopistoissa opintojen ohjauksen kehittämiseen on ryhdytty hyvin vaihtelevasti tavoitteena opintojen suorittaminen määräajassa. Työvoimahallinnon ja oppilaitosten yhteistyö on vähentynyt TEM:n alaisessa hallinnossa tapahtuneiden suurten uudistusten myötä. Työvoimapalvelujen ja työhallinnon ohjausosaamista on välttämätöntä kehittää.

On hyvä, että perusopetukseen, lukiokoulutukseen ja ammatilliseen koulutukseen laaditaan hyvän oppilaan ja opinto-ohjauksen kriteerit ja että ne voidaan ottaa käyttöön syyslukukaudella 2014. Valiokunta kiirehtii laatukriteerien valmistelua. Koska laatukriteerit eivät velvoita koulutuksen järjestäjiä, valiokunta korostaa palvelujen saatavuuden tehostamista ja palvelujen riittävää rahoitusta ensisijaisina ja tärkeimpinä keinoina.

Opiskelijoilla tulisi olla kaikilla koulutustasoilla oikeus saada henkilökohtaista ohjausta ja ajanmukaista tietoa jatko-opinnoista, opintoihin hakeutumisesta, pääsykokeista ja työmarkkinatilanteesta. Ajankohtaisella ja ammattimaisella opintojen ohjauksella on merkittäviä vaikutuksia jatko-opintoihin siirtymisessä, opintojen suorittamisessa tavoiteajassa, opintojen mielekkyydessä ja tulevaisuuden vaihtoehtoihin vaikuttavissa valinnoissa.

Tutortoiminta. Koulussa opintojen ohjausta tukevana ja täydentävänä valiokunta näkee tutor-toiminnan roolin. Tutortoiminnan tulisi olla vakinainen osa oppilaitoksen arkea, ja sitä on kehitettävä ympärivuotiseen suuntaan. Toisen asteen tutorit ja oppilaskuntatoimijat ovat tärkeitä tiedonvälittäjiä potentiaalisille tuleville opiske-

lijoille, jotta peruskoulun päättävällä nuorella olisi mahdollisimman realistinen kuva alueensa ammatillisen koulutuksen tarjonnasta sekä mahdollisuus tutustua tarjolla oleviin koulutusväyliin.

Lukioiden vanhemmat opiskelijat ja myös lukiosta valmistuneet mentorit eli korkea-asteelle tai työelämään jo sijoittuneet voivat tarjota opin-tojaan suunnittelevalle nuorelle arvokasta tietoa ja neuvoa.

Perusopetus

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan perusopetuksen kehittämishankkeen myötä ohjauksen laatu on parantunut. Oppilaanohjauksen kehittämiseen perusopetuksessa on kohdennettu valtion erityisavustusta osana perusopetuksen laadun kehittämistä vuosina 2008—2010. Avustusta myönnettiin opetuksen järjestäjien ohjauksen kehittämiseen sekä henkilöstön alueelliseen tai seudulliseen oppilaanohjausta kehittävään koulutukseen. Koulutuksiin osallistuvat perusopetuksen henkilöstön lisäksi eri oppilaitosmuotojen edustajat, ohjaukseen liittyvät asiantuntijat eri hallintokunnista (erityisesti nuoris- ja sosiaalisectori) sekä yhteistyökumppanit muista ohjauksessa mukana olevista sidosryhmistä.

Sivistysvaliokunta pitää keskeisenä sitä, että oppilaanohjauksen tavoitteena on lasten ja nuorten erityisten ohjaustarpeiden mahdollisimman aikainen tunnistaminen sekä lasten ja nuorten tukeminen ohjauksellisin keinoin.

Valiokunta korostaa, että parhaimmillaan perusasteen opinto-ohjaus on henkilökohtaista, säännöllistä ja oppilaan vahvuudet tunnistavaa. Opintojen ohjauksen jatkuvuuteen koulutusasteelta toiselle siirryttäessä pitää kiinnittää erityistä huomiota. Perusopetuksen lopulla tehdään valintoja toisen asteen koulutukseen, ja korkea-asteella opinnot alkavat periaatteessa jo toisella asteella jatko-opintopaikan valinnalla. Puutteellinen ohjaus lisää koulutuksen periytyvyyden ja sukupuolittuneisuuden sekä koulupudokkuuden riskejä. Tiedon puute tai sen vaikea löydettävyyden voi johtaa myös päätöksenteon lykkäytymiseen ja siten turhiin välivuosiin. Opiskelualan valitseminen ilman riittävää tietoa li-

sää opintojen kestoa epäsovivien alavalintojen ja oppiaineen vaihtojen takia sekä madaltaa opiskelumotivaatiota. Tällaista tilannetta on vaikea korjata opinto-ohjauksen keinoin enää korkea-asteella, vaan opiskelija jää ongelmansa kanssa yksin.

Ammatillinen koulutus

Lausunnossaan syrjäytymisen ehkäisemiseksi vaadittavista toimenpiteistä sivistysvaliokunta totesi mm., että opintojen sujuvan etenemisen, keskeyttämisen ehkäisyn ja koulutusjärjestelmän tehokkuuden kannalta keskeistä on tukea peruskoulun päättävien ura- ja opiskelupaikan valintaa. Tehokkaimmiksi keinoiksi vähentää ammatillisen koulutuksen keskeyttämistä ovat osoittautuneet koulutuksen työelämälähtöisyyden ja käytännönläheisyyden lisääminen mm. työssäoppimisen avulla sekä riittävä opintojen ohjauksen tehostaminen. (SiVL 10/2008 vp — MINS 5/2008 vp).

Koulutuksen arviointineuvosto on arvioinut opetusministeriön toimeksiannosta koko opiskelijahuollon toteutumista ammatillisessa peruskoulutuksessa vuonna 2009. Arvioinnilla pyrittiin saamaan kokonaiskuva ammatillisen koulutuksen järjestäjien opiskelijahuollollisesta toiminnasta. Arvioinnista käy ilmi, että opinto-ohjaajien rooli on erittäin keskeinen opiskelijahuollossa.

Opinto-ohjaajien työ on laajentunut opiskelijan ohjauksesta ja neuvonnasta käsittämään opiskelijan kokonaisvaltaisen kasvun tukemisen opiskelun eri vaiheissa kuten, myös huoltajien sekä muiden tahojen kanssa tehtävän yhteistyön. Opinto-ohjaajat usein koordinoivat koko opiskelijahuoltoa ja siihen liittyvää yhteistyötä. Opinto-ohjaajan rooli on erityisen merkittävä erityistä tukea tarvitsevien opiskelijoiden ohjauksessa ja tuessa, poissaolojen vähentämiseen ja oppimisvaikeuksiin ja opintojen loppuun saattamiseen liittyvissä kysymyksissä sekä nivelvaiheisiin liittyvissä toiminnoissa ja siten sillan rakentamisessa sekä peruskouluun ja edelleen työelämään koulutuksesta valmistuttua. Toimenkuvan ja tehtävien laajentumisen myötä vaatimukset osaamiselle ovat kasvaneet.

Vuonna 2011 käynnistyneessä Ammatillisen koulutuksen läpäisyn tehostamisohjelmassa kehitetään uusia malleja myös opinto-ohjaukseen. Valiokunta pitää tärkeänä sitä, että yksi ohjelman toimenpidekokonaisuuksista keskittyy opinto-ohjauksen ja opiskelijahuollon ennakkoivien ja nykyistä yksilöllisempien toimintamallien kehittämiseen.

Ohjaustoiminnan selkeyttämiseksi valiokunta pitää tärkeänä, että oppilaitokset laativat ohjaussuunnitelman, josta käy ilmi ohjauksen tavoitteet, toteutus, seuranta ja arviointi sekä ohjaushenkilöstön tehtävänjako ja vastuut. Ohjaussuunnitelman avulla selkeytetään eri toimijoiden rooleja niin oppilaitoksen henkilöstölle kuin opiskelijoille. Ohjaussuunnitelman jalkauttamisesta tulee oppilaitoksella olla myös toteutussuunnitelma, samoin suunnitelman ohjaushenkilöstön säännöllisestä kouluttamisesta.

Lukio

Lukiossa opintojen ohjaus on olennaisen tärkeää ja se muodostaa kokonaisuuden, jonka tarkoituksena on tukea opiskelijaa lukio-opintojen eri vaiheissa sekä kehittää hänen valmiuksiaan tehdä koulutusta ja elämänuraa koskevia valintoja ja ratkaisuja. Valiokunta pitää tärkeänä, että opinto-ohjaajan tehtävää hoitavat ja sitä koordinoivat henkilöt ovat ohjausalan koulutuksen saaneita opetuksen ammattilaisia. Aineenopettajien ja ryhmänohjaajien rooli on tärkeä varhaisessa puuttumisessa, tukemisessa ja seurannassa sekä oman aineen mahdollisuuksien selvittämisessä.

Lukion opinto-ohjauksen iso haaste on jo usean vuoden ajan ollut uusien ylioppilaiden jatko-opintoihin ohjaaminen. Suomen Lukiolaisen Liiton keväällä 2011 teettämän Lukio 2.0 -tutkimuksen mukaan abiturienteista reilulla viidenneksellä ei ole minkäänlaista käsitystä, mihin aikoo suunnata lukion jälkeen. Erityisen huolestuttavaa on, että kaikista lukiolaisista vain puolet kokee saaneensa opinto-ohjaajaltaan riittävästi tietoa jatko-opinnoista. Valtakunnallisten hakutilastojen mukaan valmistumisvuonnaan korkea-asteen opintopaikkaa tavoittelee kolme neljästä uudesta ylioppilaasta, mutta paikan seuraavaksi syksyksi saa vain noin kolman-

nes uusista ylioppilaista. Välivuosia ennen korkeakouluopintojen alkamista kertyy näin keskimäärin kahdesta kolmeen.

Monissa lukioissa opinto-ohjaajien vähäinen määrä ei mahdollista syvällistä ja pitkäjänteistä opiskelijan henkilökohtaista ohjausta. Suomen opinto-ohjaajat ry:n vuonna 2011 teettämän jäsenkyselyn mukaan lukion opinto-ohjaajilla on ohjattavanaan keskimäärin 300 opiskelijaa ja ohjausresurssit vaihtelevat suuresti oppilaitoksittain. Kyselyssä selvisi myös, että ohjaajien työaikaa syövät monet muut kuin lukiolaisten ohjaukseen liittyvät tehtävät.

Valiokunta katsoo, että lukioiden työelämäyhteyksiä on välttämätöntä lisätä. Edellä mainitun tutkimuksen mukaan 70 % lukiolaisista ei edes tiennyt, tekeekö oma koulu yhteistyötä työelämän kanssa. Kuitenkin yli puolet lukiolaisista haluaisi lukion tekevän tämänkaltaista yhteistyötä. Vapaaehtoista ja paikallisten yrittäjien kanssa toteutettua yrittäjyyskasvatusta lukioihin toivoi yli 90 % vastaajista. Käytännössä yhteistyö voisi olla esimerkiksi työpaikkavierailuita tai erilaisia työnantajien kanssa toteutettuja yhteisprojekteja ja -kilpailuita. Hyvän esimerkinä on valiokunnalle esitetty ensi syksynä starttaava Innolukio-kilpailu. Työelämäyhteyksiä on kehitetty onnistuneesti myös OKM:n lukion opinto-ohjauksen pilottihankkeissa sekä Keski-Suomen ESR-rahoitteisessa lukiohankkeessa.

Korkea-aste

Opiskelijatutkimus 2010:n mukaan yli kolmannes korkeakouluopiskelijoista katsoo opintojensa edenneen omia tavoitteita hitaammin. Näistä opiskelijoista 36 % pitää syynä heikkoa opiskelumotivaatiota, 29 % opintojen työläyttä, 25 % puutteellista ohjausta ja 11 % puutteellisia opiskeluvalmiuksia tai -taitoja. Kaikki ovat sellaisia haasteita, joihin korkeakoulu voi puuttua toimivalla ohjauksella. Korkeakoulujen ohjausjärjestelmä ei kuitenkaan ole riittävän kattava. Opiskelijoista vain neljännes pitää saamaansa ohjausta hyvänä, toisaalta taas 12 % kokee sen täysin riittämättömäksi. Puutteellinen ohjaus voi johtaa opiskelutahdin hidastumiseen ja pahim-

millaan opintojen keskeyttämiseen, väriin alavalintoihin ja opintoja haittaavaan stressiin.

Tutkimuksissa on arvioitu, että jopa kaksi kolmasosaa opiskelijan oppimisesta tapahtuu kahden ensimmäisen opiskeluvuoden aikana ja integroituminen ensimmäisen opiskeluvuoden aikana määrittää koko loppuajan opintojen kestoa ja sujuvuutta. Myös vuorovaikutuksen ja yhteisön merkitys akateemisen asiantuntijuuden kehittymiselle on osoitettu tutkimuksissa. Tätä taustaa vasten on hälyttävää, että vain vajaa puolet opiskelijoista keskustelelee ensimmäisen puolen vuoden aikana opettajan kanssa opintojen sujumisesta, kiinnostavista tieteellisistä aiheista tai tulevaisuudensuunnitelmistaan. Opiskeluyhteisöissä ei synny yhteenkuuluvuutta, jos opettajat vaikuttavat etäisiltä.

Valiokunta katsoo, että myös korkeakouluissa tulee opintojen ohjausta kehittää erityisesti tukemaan sujuvaa ja laadukasta opiskelua.

Muuta. Opinto-ohjauksen lisäksi opiskelijalle tulee taata myös elämänhallintaan, terveyteen ja oppimisen haasteisiin liittyvät ohjauspalvelut, kuten erityisopetus-, kuraattori-, psykologi- ja terveydenhuoltopalvelut. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että opinto-ohjauksen ja edellä mainittujen muiden ennaltaehkäisyn kannalta merkittävien toimien riittävä rahoitus turvataan.

Syrjäytymisen ehkäisemiseksi tarvitaan uudistuksia myös opetussuunnitelmiin ja menetelmiin, kuten joustavia opinpolkuja, osatutkintoja, ammattitaitoa täydentävien opintojen integroimista ammattiaiaineisiin, orientoivia opintoja, ryhmäytymistä, opiskelutekniikoiden opettamista.

Opettajien peruskouluksessa tulee kiinnittää huomiota nykyistä enemmän opettajan ryhmänohjaustaitojen kehittämiseen, varhaiseen puuttumiseen nuorten ongelmiin ja niistä välittämiseen sekä erityiseen tukeen.

Dokumenttivalokuvien säilyttäminen arvokkaana kulttuuriperintönä

Kansallinen Digitaalinen Kirjasto -hanke (KDK) on keskeisin väline, jolla Suomi toteuttaa EU:n

komission suositusta tehostaa kulttuuriaineistojen digitointia ja sähköistä saatavuutta ja niiden pysyvää sähköistä säilyttämistä. Eduskunta on kuitenkin nähnyt puutteita mm. valokuvien osalta. Usean talousarvion käsittelyn yhteydessä eduskunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että vanhoja dokumenttivalokuvia on paljon yksityisten valokuvaajien arkistoissa ja nämä kuvat ovat vaarassa tuhoutua ilman erityistoimenpiteitä. (VaVM 26/2011 vp — HE 59/2011 vp, HE 119/2011 vp, HE 128/2011 vp)

Juuri tämän vuoksi eduskunta on jo vuosien ajan kiirehtinyt toimenpiteitä dokumenttivalokuvien arkistoinnin järjestämiseksi, mutta opetus- ja kulttuuriministeriön toimenpiteet eivät ole olleet riittäviä.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Suomen museoiden ja kuva-arkistojen arkistointi- ja digitointitilanne on huolestuttava. Valokuvia on vain satunnaisesti digitoitu. Näitä valokuvia pystytään saavuttamaan heikosti netin kautta, koska vain harvalla kuva-arkistolla on toimiva arkistointijärjestelmä. Valiokunnan mielestä enää ei ole aikaa hukattavissa dokumenttivalokuvien digitoinnissa, tai muuten kansakunnan kannalta tärkeää kulttuuriaineistoa tuhoutuu liikaa. Tällä hetkellä suuri osa aineistosta lojuu museoissa, arkistoissa ja yhteisöissä jopa täysin puutteellisesti säilytettynä.

Valiokunta pitää myös välttämättömänä, että maakunnissa olevat dokumenttivalokuvakokoelmat inventoidaan alueittain ja sen jälkeen ryhdytään järjestelmälliseen digitointiin päätettävän tärkeysjärjestyksen mukaan.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että dokumenttivalokuvien digitointi tehdään pikaisesti ja järjestelmällisesti niin, että merkittävä kulttuuriperintö turvataan.

Eduskunnan lausumat

Edellä todetun ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta katsoo, että seuraavien lausumien johdosta suoritettavat toimenpiteet ovat riittäviä tai lausumat ovat muutoin käyneet tarpeettomiksi ja ne voidaan poistaa:

SiVL 9/2012 vp — K 7/2012 vp

— Ammattikorkeakoulut, rahoitusjärjestelmä, 2. lausuma (HE 206/2002 vp — EV 306/2002 vp)

— Yliopistouudistus, toteutumisen ja vaikutusten seuraaminen, 1. lausuma (HE 119/2008 vp — EV 188/2008 vp).

— Suomen Akatemia, lainuudistuksen toteutumisen seuraaminen (HE 27/2009 vp — EV 164/2009 vp).

Lausunto

Lausuntonaan sivistysvaliokunta esittää,

että perustuslakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 19 päivänä kesäkuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Raija Vahasalo /kok
vpj. Inkeri Kerola /kesk
jäs. Outi Alanko-Kahiluoto /vihr (osittain)
Ritva Elomaa /ps
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Leena Harkimo /kok (osittain)
Mikael Jungner /sd (osittain)

Pauli Kiuru /kok
Kimmo Kivelä /ps
Sanna Lauslahti /kok
Mika Niikko /ps
Mikaela Nylander /r
Tuomo Puumala /kesk
Pauliina Viitamies /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjo Hakkila.