

Eduskunnan sivistysvaliokunnan kirjallinen asiantuntijalausuntopyyntö 29.5.2017

Koulukuraattorit ry:n lausunto Hallituksen esityksestä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp)

Oppilas- ja opiskelijahuollon järjestäminen

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1.6. Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, 1 § Soveltamisala

Oppilas- ja opiskelijahuollon järjestämisestä hallituksen esityksessä (s. 571) todetaan seuraavaa:

”Oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukaan kunta järjestää osana oppilas- ja opiskelijahuolto koulun ja opiskelijaterveydenhuollon. Uudistuksen yhteydessä koulun ja opiskelijaterveydenhuollon palveluiden järjestämisvastuu siirtyy maakuntiin. Oppilas- ja opiskelijahuoltolain 3 §:n 3 momentin mukaisesti lähtökohtana on oppilas- ja opiskelijahuolto- palveluiden kokonaisuus, johon sisältyvät koulutuksen järjestäjän hyväksymän opetus- suunnitelman mukainen opiskeluhoito (*yhteisöllinen opiskeluhoito*) sekä opiskeluhoiton palvelut (*psykologi- ja kuraattoripalvelut sekä koulun ja opiskelijaterveydenhuollon palvelut*). Henkilöstön sijoittumista tarkastellaan lakisääteisen ja määrärahasidonnaisen tehtävän järjestämisvastuun perusteella. Se julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on lakisääteinen velvollisuus järjestää palveluita, on myös henkilöstön työnantaja. Yhteisöllinen oppilas- ja opiskelijahuolto ja näihin liittyvät psykologi- ja kuraattoripalvelut jäävät kuntien järjestämisvastuulle, joten kuraattorit ja psykologit jäävät kuntien henkilöstöksi, osaksi opetustoimea. Opiskelijahuolto toteutetaan ensisijaisesti ennaltaehkäisevänä koko oppilaitosyhteisöä koskevana yhteisöllisenä opiskeluhoitona, jossa kuraattorit ja psykologit ovat opetustoimen ohella keskeisiä työntekijöitä. Lähtökohtana on, että palveluita järjestetään lähipalveluna eli kouluissa.”

Koulukuraattorit ry kannattaa hallituksen esitystä, että kuraattori- ja psykologi- palvelut jäävät kuntien ja opetustoimen järjestämisvastuulle. Esitys kuraattori- ja psykologipalvelujen jäämisestä kuntien järjestämisvastuulle on linjassa oppilas- ja opiskelijahuoltolain tavoitteiden ja säädösten kanssa. Opiskeluhoiton ensisijainen toimintamuoto on yhteisöllinen opiskeluhoitotyö ja siksi opiskeluhoiton kuraattorien ja psykologien toimiminen kiinteästi koulussa ja oppilaitoksissa on tärkeää. Kuraattori- ja psykologipalvelujen riittävä rahoitus tulee turvata ja näiden palvelujen tulee säilyä jatkossakin helposti saavutettavina, matalan kynnyksen lähipalveluina. Kuraattori- ja psykologipalvelujen yhdenvertainen saatavuus on myös turvattava. Kuraattorien ja psykologien toimintaa säätelee oppilas- ja opiskelijahuoltolain ohella myös perusopetuslaki, lukiolaki ja laki ammatillisesta koulutuksesta sekä opetussuunnitelmien perusteet. Kuraattorien ja psykologien lakisääteisen tehtävän hoitamisen kannalta on tärkeää kiinteä yhteistyö koulun ja oppilaitoksen hallinnon ja perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen hallinnon kesken.

Koulutuksen riittävyys sosiaalihuollon ammateissa - sosiaalityöntekijöiden resurssien ja koulutuksen riittämättömyys

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain 7 §:n mukaan kuraattorina voi toimia vähintään sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain (817/2015) 8 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkeakoulututkinnon suorittanut henkilö (sosionomi), taikka henkilö, jolla on soveltuva korkeakoulututkinto, ja suoritettuna sosiaalialan aineopinnot tai vähintään kahden vuoden työkokemus kuraattorin tai sitä vastaavasta sosiaalialan tehtävästä. **Jokaisen oppilaitoksen käytettävissä on oltava sellaisen opiskeluhuollon vastaavan kuraattorin palveluja, joka on sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 7 §:ssä tarkoitettu ammattihenkilö (sosiaalityöntekijä YTM, VTM), sekä psykologin palveluja.**

Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki edellyttää siis sosiaalityöntekijän koulutuksen saaneen opiskeluhuollon vastaavan kuraattorin palveluja jokaisessa koulussa ja oppilaitoksessa. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston tekemän selvityksen ”Oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukaisten kuraattori- ja psykologipalveluiden toteutuminen Länsi- ja Sisä-Suomen alueella” (Aluehallintovirastojen julkaisuja 14/2016) mukaan näin ei suinkaan kaikissa kunnissa ole. Selvityspyyntö oli lähetetty 86 kuntaan 30.6.2015 Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella. Vuonna 2015 saatujen kuntien vastausten perusteella oppilas- ja opiskelijahuoltolain veloitteet kuraattori- ja psykologipalvelujen osalta eivät monessa kunnassa kaikilta osin toteutuneet. **Suurin yksittäinen ongelma koko Länsi- ja Sisä-Suomen alueella oli vastaavan kuraattorin puuttuminen.** Vastaava kuraattori puuttui 18 kunnassa eli 21 %:sta alueen kunnista. Puutteita oli vastaavan kuraattorin palvelujen tarjoamisen lisäksi kuraattori- ja psykologipalveluihin pääsyssä. Ongelmat palveluihin pääsyn määrärajoissa viittaavat lisäksi riittämättömiin henkilöstömääriin.

Selvityksen mukaan vastaavan kuraattorin pääasiallisena tehtävänä on toimia sosiaalityön asiantuntijana ja konsultointiapuna, mutta monessa kunnassa oli epäselvyyttä siitä, mikä vastaavan kuraattorin rooli opiskeluhuollossa on. Tehtäväkuvan ohella epäselvää oli myös vastaavan kuraattorin pätevyysvaatimukset, vaikka oppilas- ja opiskelijahuoltolain 7 §:ssä vastaavalta kuraattorilta edellytetään sosiaalityöntekijän pätevyyttä. Joissakin kunnissa vastaava kuraattori oli epäpätevä tehtävänsä. Oppilas- ja opiskelijahuoltolakia koskevan soveltamisohjeen (STM:n Kuntainfo 13 a/2015) mukaan vastaavan kuraattorin nimikkeellä työskenteleviä sosiaalityöntekijän kelpoisuuden omaavia kuraattoreita voi olla kunnassa yksi tai useita huomioiden palvelujen tarve, paikalliset voimavarat sekä opiskeluhuollon järjestämistapa. Koko oppilas- ja opiskelijahuoltolain voimassaoloajan vastaavan kuraattorin ja kuraattorin tehtäväkuvien määrittely on koettu hankalaksi kunnissa, koska siihen ei ole annettu mitään ohjeistusta valtionhallinnon taholta. STM:n soveltamisohjeen mukaan vastaavan kuraattorin ja kuraattorin tehtäväkuvat määritellään paikallisesti kunnissa.

Oppilas- ja opiskelijahuoltolainsäädännön noudattamisessa oli puutteita 36 kunnassa (42 % alueen kunnista) joko rekrytoinnin, koulutuksen tai määrärajojen suhteen ja näissä kunnissa aloitettiin valvonta. Osa epäkohdista korjaantui aluehallintoviraston selvitystyön aikana. 36 kunnassa, joissa epäkohtien selvittely eteni aluehallintoviranomaisten valvontaan, 27 on saattanut aluehallintoviranomaisten selvityspyyntöjen jälkeen asiat lain vaatimalle tasolle. Yhdeksässä kunnassa asian käsittely oli kuitenkin yhä kesken vuoden

2016 lopulla. Kunnille on annettu määräaika, mihin mennessä psykologi- ja/tai kuraattoripalvelut on saatettava kuntoon.

Aluehallintoviraston valvonnalla on siis ollut merkitystä. Selvityksessä todetaan, että voidaan pohtia, mikä tilanne kuraattori- ja psykologipalveluissa olisi siinä tapauksessa, että Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto ei olisi omasta aloitteestaan ottanut asiaa selvitettäväksi. Voidaan kysyä myös sitä, mikä kuraattori- ja psykologipalvelujen tilanne mahtaa olla muiden aluehallintovirastojen alueilla, joissa ei ilmeisesti ole vastaavanlaista selvitystä tehty.

Selvityksessä todetaan tulevaisuutta ajatellen, että kunnilta vaaditaan jatkuvaa panostamista opiskeluhuollon henkilöstön riittävän osaamisen varmistamiseen ja pätevän opiskeluhuollon henkilöstön säilyttämiseen ja ylläpitämiseen. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi pätevien kuraattorien ja psykologien rekrytointia ja jo olemassa olevan henkilöstön lisäkoulutuksen tukemista. Myös opiskeluhuollon henkilöstön riittävään määrään tulee kiinnittää huomiota. Tämä on suoraan yhteydessä palveluihin pääsyn kanssa.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston raportti osoittaa selvästi, että lakisääteistä sosiaalityön asiantuntijuutta ja osaamista koulujen ja oppilaitosten opiskeluhuollossa ei yksinkertaisesti ole kaikissa kunnissa, vaikka lain mukaan pitäisi olla. Kouluissa ja oppilaitoksissa tarvitaan vankkaa, monipuolista ja laaja-alaista sosiaalityön sisällön osaamista sekä sosiaalityön menetelmien ja prosessien hallintaa kuraattorien toimiessa kouluissa ja oppilaitoksissa sosiaali- ja lastensuojelutyön asiantuntijoina. Sosiaalityön osaaminen on myös huolestuttavan vähäistä esimerkiksi silloin, kun vastaavana kuraattorina toimii lastensuojelun sosiaalityöntekijä oman työnsä ohessa vain kaksi tuntia viikossa.

Oppilas- ja opiskelijahuoltolakiä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 67/2013) todettiin, että vastaava kuraattori voi olla joku muu kunnan sosiaalityöntekijä. Se ihmetyttää, millä ajalla ja tietotaidolla lastensuojelun tai perheneuvolan sosiaalityöntekijä tai joku muu kunnan sosiaalityöntekijä ehtisi, kykenisi tai osaisi oman toimensa ohella tehdä **opiskeluhuollon vastaavan kuraattorin** tehtäviä, kun kysymyksessä on aivan oma itsenäinen sosiaalityöntekijän asiantuntijatehtävä koulu- ja oppilaitosyhteisössä ja jonka hallitseminen edellyttää koululainsäädännön ja koulun toimintakulttuurin yms. osaamista ja ymmärtämistä. Opiskeluhuollon vastaavan kuraattorin toiminnan tulee perustua tavoitteelliseen ja suunnitelmalliseen sosiaalityöhön koulu- ja oppilaitosyhteisöissä. Vastaavan kuraattorin tulee tehdä myös rakenteellista sosiaalityötä, jonka avulla vastaava kuraattori tuottaa asiakastyöhön perustuvaa tietoa lasten, nuorten ja perheiden tarpeista ja niiden yhteiskunnallisista yhteyksistä sekä toimenpiteiden vaikutuksista.

Sosiaaliohjauksen osalta tilannetta ei myöskään yhtään helpota 1.1.2017 alkaen muuttunut kuraattorin kelpoisuus, jonka myötä sosiaalialan osaaminen vähenee entisestään, kun kouluissa ja oppilaitoksissa toimii kuraattoreita, jotka eivät ole sosiaalihuollon laillistettuja ammattihenkilöitä. Muuttunut kelpoisuus asettaa oppilaat ja opiskelijat eriarvoiseen asemaan kuraattorin palvelujen sisällön ja laadun osalta. Tämä on vastoin oppilas- ja opiskelijahuoltolakiä (2 §), jonka yhtenä tarkoituksena on turvata oppilaiden ja opiskelijoiden tarvitsemien opiskeluhoitopalvelujen yhdenvertainen saatavuus ja laatu. Sisällöltään kelpoisuuden muutos on vaikeaselkoinen ja se on jo johtanut tulkinnallisiiin ongelmiin rekrytoinnissa. Kuraattoripalvelujen valtakunnallisesta

ohjaamisesta ja kehittämisestä vastaavat THL, OPH ja STM sekä Valvira valvontaviranomaisena edellyttävät kuraattorilta selkeästi sosiaalipalvelujen ja sosiaalihuollon tehtäviin valmistavaa koulutusta. Se, millä koulutuksella ja osaamisella kuraattori tekee asiakastyötä oppilaiden ja opiskelijoiden parissa, on oikeusturvakysymys. Huoltajien ja asiakkaiden on tiedettävä, kuka heitä palvelee ja millä koulutuksella.

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukainen lakisääteinen sosiaalityön asiantuntijuus ja osaaminen on turvattava kouluissa ja oppilaitoksissa. Tulevaisuudessa on myös huolehdittava sosiaalityöntekijöiden tarpeen mukaisesta ja riittävästä koulutuksesta.

Hanna Gråsten-Salonen
Puheenjohtaja
Koulukuraattorit -Skolkuratorer ry

Satu Jokelainen
Varapuheenjohtaja
Koulukuraattorit -Skolkuratorer ry