

Kulturutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om elev- och studerandevård och till vissa lagar som har samband med den

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om elev- och studerandevård och till vissa lagar som har samband med den (RP 19/2022 rd): Ärendet har remitterats till kulturutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Arja Ruponen, social- och hälsovårdsministeriet
- jurist Titta Honkala, social- och hälsovårdsministeriet
- specialsakkunnig Marja Penttilä, social- och hälsovårdsministeriet
- jurist Anni Ritari, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Anne-Marie Brisson, undervisnings- och kulturministeriet
- undervisningsråd Anne Ekroth, undervisnings- och kulturministeriet
- utvärderingsexpert Eeva-Liisa Markkanen, Nationella centret för utbildningsutvärdering
- undervisningsråd Kristiina Laitinen, Utbildningsstyrelsen
- utvecklingschef Johanna Jahnukainen, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- utbildningsdirektör Mari Routti, Villmanstrands stad
- utvecklingschef Irmeli Myllymäki, Finlands Kommunförbund
- expert Saku Lehtinen, Ammattiosaamisen kehittämisyhdistys AMKE ry
- ordförande Jaana Kähkönen, Skolkuratorer rf
- specialsakkunnig Sari Jokinen, Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ rf
- ordförande Jari Lipsanen, Finlands Psykologförbund rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Barnombudsmannens byrå
- Helsingfors stad
- Finlands Svenska Skolungdomsförbund FSS rf
- Bildningsarbetsgivarna rf
- Finlands Yrkesstuderandes Centralförbund - SAKKI rf
- Finlands Gymnasistförbund rf

Utlåtande KuUU 7/2022 rd

- Alliansen för Finlands Studerande - OSKU rf
- Finlands rektorer rf
- Finlands Föräldraförbund rf
- Handikappforum rf
- Privatskolornas Förbund rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Regeringen föreslår bland annat vissa preciseringar i lagstiftningen om elev- och studerandevård (nedan elevhälsa) till den del det är nödvändigt för att överföra elevhälsovårdstjänsterna till välfärdsområdena. Syftet med ändringarna är att säkerställa samarbetet mellan kommunen, andra utbildningsanordnare och välfärdsområdet inom elevhälsan. Inga ändringar föreslås i elevhälso-tjänsternas innehåll.

Utskottet anser att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Genom propositionen tryggas de strukturer som behövs för samarbetet mellan kommunerna och välfärdsområdena inom elevhälsan. En planmässig koppling av elevhälsan till såväl kommunernas som välfärdsområdenas strategier och ekonomiplaner genomförs i den regionala välfärdsplanen för barn och unga, i vilken den regionala elevhälsoplanen ingår. Det säkerställer att parterna förbinder sig till samarbete för att genomföra planerna.

De föreslagna ändringarna av bestämmelserna utgör en naturlig fortsättning på den tidigare godkända regleringen om välfärdsområden.

Överföringen av elevhälsotjänsterna till välfärdsområdenas verksamhet

I och med inrättandet av välfärdsområden och social- och hälsovårdsreformen överförs elevhälsotjänsterna, således skol- och studerandehälsovårdstjänsterna samt elevhälsans psykolog- och kuratorstjänster på samma sätt som de övriga social- och hälsovårdsuppgifterna till välfärdsområdenas organiseringsansvar. Kommunernas undervisningsväsende och andra utbildningsanordnare svarar fortfarande för ordandet av den grundläggande utbildningen och utbildningen på andra stadiet. Således är det viktigt att undervisningsväsendet och social- och hälsovårdsväsendet samarbetar vid ordnandet av elevhälsotjänster.

Utskottet betonar att det redan från och med att reformen bereds är viktigt att säkerställa ett fungerande samarbete mellan välfärdsområdena och kommunerna, vilket för sin del säkerställer att eleverna och de studerande får det stöd de behöver för elevhälsan i rätt tid.

Särskild uppmärksamhet ska fästas vid tillgången till tjänster och tjänsternas tillgänglighet. Tjänsterna ska ordnas som närservice i första hand i skolan eller läroanstalten och, om detta inte är möjligt, i skolans eller läroanstaltens omedelbara närhet. Vid ordnandet av elevhälsotjänster ska man se till att även digitala tjänster är tillgängliga bland annat för synskadade.

Utlåtande KuUU 7/2022 rd

Utskottet betonar med hänvisning till sitt tidigare utlåtande (KuUU 5/2021 rd, s. 5) att man vid genomförandet av reformen bör försäkra sig om att elevhälsotjänsterna ordnas på det sätt som föreskrivs i lagen om elev- och studerandevård så att den förebyggande verksamheten och den generella inriktningen och tillräckliga verksamhetsförutsättningar tryggas i första hand. Särskild uppmärksamhet ska fästas vid att elevhälsopsykologer och kuratorer har möjlighet att delta i skolornas och läroanstalternas vardag samt i planeringen och genomförandet av det förebyggande arbetet i skolor och läroanstalter. På detta sätt säkerställs en med tanke på stödet för barns och ungas välbefinnande välfungerande och enhetlig elevhälsa, där både en individuell och generellt inriktad elevhälsa genomförs.

Elevhälsan är ett viktigt stöd för barn och unga

Det primära syftet med lagen om elev- och studerandevård och de tjänster som avses i den är att stödja elevernas och studerandenas studier och välfärd. Elevhälsoarbetet ska vara en tjänst med låg tröskel. En välmående skola eller läroanstalt är en förutsättning för att studiesamfundet i stort ska må bra, för att arbets- och studieförmågan ska kunna bevaras och vid behov förbättras samt för ett gott lärande.

Utskottet upprepar det som sades i ett tidigare i utlåtande (KuUU 5/2021 rd, s. 10) att det vid reformen är viktigt att identifiera att elev- och studerandevården till sin natur är mycket annorlunda än arbetet i andra social- och hälsovårdsenheter. Vidare bör förändringar i kontaktytorna mellan tjänsterna för barn och familjer ägnas särskild uppmärksamhet.

Reformen av ordnandet av elevhälsotjänsterna förutsätter att verksamhetssätten utvärderas kontinuerligt och vid behov vidareutvecklas utifrån resultaten. Barnen och de unga bör involveras i detta arbete. Utskottet välkomnar därför att man i och med de föreslagna ändringarna strävar efter att barns och ungas röst beaktas bättre än tidigare (RP s. 29) när den regionala elevhälsan ordnas och utvecklas. Utskottet betonar att man också bör se till att samarbetet mellan hemmet och skolan fungerar.

Utskottet anser det viktigt att möjligheterna för elever och studerande med funktionsnedsättning att anlita tjänsterna tryggas så att både lokalerna och vägen till dem är tillgänglighetsanpassade. Möjligheten för elever som får skolskjuts att få tid hos kurator eller psykolog före eller efter skoldagen ska tryggas. (KuUU 5/2021 rd, s. 4).

Vid sakkunnighörandet har det framförts att även om barn och unga upplever elevhälsovårdstjänsterna som positiva (RP s. 7), har barnombudsmannens möten inom ramen för Unga rådgivare visat på negativa erfarenheter av exempelvis skolhälsovården särskilt bland barn som hör till en minoritet. Utskottet anser med hänvisning till ett sakkunnigyttrande att det är viktigt att öka kompetensen hos yrkesutbildade personer inom elevhälsan när det gäller att möta olika minoriteter, vilket bidrar till att varje barn och ung person upplever att elevhälsotjänsterna är trygga. Med tanke på minoriteterna är det positivt att man i propositionen har strävat efter att fästa uppmärksamhet vid tillgodoseendet av barnens språkliga rättigheter inom elevhälsotjänsterna.

Utskottet understöder förslaget om att kontakten med elevhälsotjänsterna för att hänvisa den studerande till elevhälsotjänsterna ska utvidgas så att möjligheten att ta kontakt föreskrivs inte bara

Utlåtande KuUU 7/2022 rd

för kuratorn eller psykologen utan också för yrkesutbildade personer inom skol- och studerandehälsovården. Inte heller begränsas i fortsättningen orsakerna till kontakt med elevhälsotjänsterna, utan som orsak räcker oro för den studerandes hälsa, välbefinnande eller något annat problem, som den anställda vid läroanstalten observerat eller fått kännedom om och för vilken han eller hon bedömer att den studerande behöver bedömningar eller stöd från elevhälsotjänsterna.

Den föreslagna ändringen bidrar till att förbättra hänvisningen av studerande till stödet i ett tillräckligt tidigt skede. I den utvärdering av verkställigheten av lagen om elev- och studerandevård som utarbetats av Nationella centret för utbildningsutvärdering (Summanen m.fl. 2018) framgår att eleverna har bedömt att det är lättare att få hjälp än att begära hjälp. Därmed har lärarnas och de övriga vuxnas verksamhet i rätt tid en viktig betydelse för att eleverna ska få det tidiga stöd de behöver. Utskottet betonar att det som en del av förbättringen av informationsgången är viktigt att fästa uppmärksamhet vid förverkligandet av dataskyddet och informationssäkerheten i fråga om de studerandes personuppgifter.

Samarbetet mellan yrkesutbildad personal

Utskottet anser att det är viktigt att säkerställa ett smidigt multiprofessionellt samarbete inom elevhälsan. För att tjänsterna ska kunna ordnas så att de bäst stöder eleverna och de studerande samt studiegemenskaperna krävs det en tydlig definition av de olika aktörernas uppgiftsbeskrivningar. Detta är nödvändigt också med tanke på en effektiv resursanvändning.

Till exempel bedömningen av stödbehovet hos en elev inom den grundläggande utbildningen i modellen med trestegsstöd baserar sig på multiprofessionellt arbete. Där är det särskilt viktigt att på förhand fastställa olika yrkesutbildade personers roller på grund av det stora antalet elever som omfattas av intensifierat stöd och särskilt stöd. Enligt ett sakkunnigutlåtande som utskottet fått har 21,3 procent av eleverna inom den grundläggande utbildningen fått intensifierat eller särskilt stöd hösten 2020. Av eleverna i grundskolan har 69 300 (12,2 procent) fått intensifierat stöd och 51 100 (9 procent) har fått särskilt stöd.

I ett sakkunnigutlåtande har det framförts att informationsgången mellan personalen inom undervisningsväsendet och elevhälsan fortfarande medför utmaningar i den praktiska vardagen. Det är inte alltid klart vem som får berätta och vad som ska göras i samarbetet mellan elevhälsan och undervisningsväsendet. Utskottet betonar att olika aktörer inom elevhälsan ska ges tillräckliga anvisningar om hanteringen av personuppgifter och, om lagstiftningen tillåter det, tillgång till databaser som gäller barnet, när det är förenligt med barnets bästa.

Planerna

De planer på olika nivåer som beskrivs i lagförslaget och deras samband med andra välfärdsplaner och budgetprocesser bildar en ändamålsenlig helhet på olika nivåer (elev, läroanstalt, kommun och välfärdsområde). Det föreslagna innehållet i planerna är täckande och samordnar de planer som för närvarande bereds som separata processer.

När man i utbildningsanordnarens elevhälsoplan beskriver åtgärder för att främja de studerandes hälsa och välfärd måste man redan i genomförandeskedet beakta att exempelvis planen för främ-

Utlåtande KuUU 7/2022 rd

jande av de studerandes psykiska hälsa inom välfärdsområdet utöver elevhälsovårdstjänsterna också anknyter till exempel till tjänsterna inom den specialiserade sjukvården. Därför är det viktigt när planerna utarbetas att representanter för aktörer som lokalt inom välfärdsområdet har koppling till ämnet i ett vidare perspektiv än elevhälsan tar del i att utarbeta, genomföra, följa upp och utveckla planerna.

Det är positivt att lagförslaget styr utbildningsanordnarna att till elevhälsoplanen foga andra lagstadgade planer, såsom en handlingsplan vid plötsliga hot- och risksituationer, också för att det regionala räddningsväsendet är en partner för alla utbildningsanordnare i hotfulla situationer och risksituationer.

I den nya modellen för organisering av elev- och studerandevårdstjänsterna inom välfärdsområdet är det bra att förbereda sig på att de verksamhetsmodeller som utbildningsanordnarna inkluderat i sina planer avviker något från varandra, vilket inverkar på att elevvårdspersonalens roller i olika skeden av processen kan variera från kommun till kommun inom välfärdsområdet. På längre sikt antas det ske en ändamålsenlig regional harmonisering av planerna när utbildningsanordnarna samarbetar inom välfärdsområdet. Det är bra att fästa uppmärksamhet också vid detta i uppföljningen av reformen. En regional enhetlighet i planerna främjar också kontinuiteten i stödet till elever och familjer som flyttar från en kommun till en annan i regionen, eftersom processerna i de olika kommunerna är enhetliga när det gäller ordnandet av undervisningen.

Ändring av grunderna för läroplanen

Verkställigheten av lagen förutsätter att Utbildningsstyrelsen i grunderna för läroplanen eller i någon annan föreskrift meddelar föreskrifter om revidering av normdokumenten så att de motsvarar lagändringen. I förslaget till ikraftträdandebestämmelse för lagen om elev- och studerandevård ska Utbildningsstyrelsen förnya grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen, grunderna för läroplanen för gymnasieutbildningen samt föreskriften om de centrala principerna och målen för studerandevården inom yrkesutbildningen så att de överensstämmer med denna lag på det sättet att utbildningsanordnare kan ta i bruk elevhälsoplaner enligt 13 § i denna lag den 1 augusti 2023.

Utskottet noterar att de normdokument som krävs för förslaget till reform av lagen om elev- och studerandevård enligt propositionen i väsentlig grad hänför sig till hela tillämpningsområdet för lagen om elev- och studerandevård (1 § i lagen om elev- och studerandevård) och att ändringen således gäller fler normer som ska revideras än vad som föreslås i förslaget till den nya bestämmelsen. Utskottet föreslår att social- och hälsovårdsutskottet föreslår att ovannämnda ikraftträdandebestämmelse ändras så att den omfattar alla utbildningsformer inom tillämpningsområdet för lagen om elev- och studerandevård, till exempel enligt följande:

Denna lag träder i kraft den 20 .

Utbildningsstyrelsen ska förnya grunderna för läroplanerna och föreskriften om de centrala principerna och målen för studerandevården inom yrkesutbildningen så att de överensstämmer med denna lag på det sättet att utbildningsanordnare kan ta i bruk elevhälsoplaner enligt 13 § i denna lag den 1 augusti 2023.

Utlåtande KuUU 7/2022 rd

Styrning

Styrningen och utvecklingen av elevhälsan på riksnivå är indelad i två olika förvaltningsområden. Utbildningsstyrelsen och Institutet för hälsa och välfärd har en roll i styrningen och utvecklingen av elevhälsan i enlighet med sitt eget förvaltningsområde och sin uppgift.

Utskottet anser att det också framöver behövs ett gott samarbete mellan Utbildningsstyrelsen och Institutet för hälsa och välfärd för att skolor och läroanstalter samt kommuner och välfärdsområden ska kunna ta till sig de arbetssätt som reformen förutsätter.

Uppföljning

Med hänvisning till sitt tidigare utlåtande betonar utskottet vikten av att följa upp reformen och fäster uppmärksamhet vid sitt förslag till uttalande som riksdagen har godkänt (KuUU 5/2021 rd, förslag till uttalande 1) med stöd av social- och hälsovårdsutskottets betänkande (ShUB 16/2021 rd) (RSv 111/2021 rd, uttalande 6). Genom uttalandet förutsatte riksdagen att "regeringen bevakar och utvärderar kvaliteten på elev- och studerandevårdstjänsterna samt hur ordnandet av kura-tors- och psykologtjänsterna som närservice i skolornas och läroanstalternas lokaler har utfallit. Regeringen ska utan dröjsmål vidta behövliga åtgärder, om de mål för lagen som riksdagen har godkänt inte uppnås."

Utskottet anser att reformen bör följas upp och utvärderas planmässigt redan från övergångsskedet för att man effektivt ska kunna ingripa i eventuella problem med verkställigheten. Det är viktigt att följa upp uppföljningens effekter också ur perspektivet för personalen inom undervisningsväsendet. Det är viktigt att se till att lärarnas och rektorernas arbetsmängd inte ökar i och med reformen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kulturutskottet föreslår

att social- och hälsovårdsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande KuUU 7/2022 rd

Helsingfors 17.3.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Paula Risikko saml
vice ordförande Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Sanna Antikainen saf
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Veronika Honkasalo vänst
medlem Ville Kaunisto saml
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Pasi Kivisaari cent
medlem Noora Koponen gröna
medlem Pirkka-Pekka Petelius gröna
medlem Sofia Vikman saml.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Lahtinen.