



Johtaja Matti Lahtinen ja opetusneuvos Kristiina Laitinen, 18.2.2021

Eduskunnan sivistysvaliokunta

## **Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 241/2020)**

Opetushallitus esittää lausuntonaan hallituksen esityksestä eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi seuraavaa.

### **Yleistä**

Hallituksen esitys on merkittävä kuntien tehtäviin ja rahoitukseen vaikuttava rakenteellinen uudistus, joka vaikuttaa laajasti myös lasten, nuorten ja perheiden palveluihin. Esityksen tavoitteiden saavuttamisessa uudistuksen käytännön toimeenpano on ratkaisevassa asemassa. Opetushallitus keskittyy seuraavassa oppilas- ja opiskeluhoitoa koskeviin kysymyksiin.

Hallituksen esityksen mukainen opiskeluhoollon psykologi- ja kuraattoripalvelujen siirto hyvinvointialueille on merkittävä muutos. Muutoksen seurauksena palvelujen järjestäjiltä poistuu vapaus päättää psykologi- ja kuraattoripalvelujen organisoinnista opiskeluhoollon palvelujen siirtyessä kokonaisuudessaan hyvinvointialueille. Joissakin tilanteissa muutos on varmasti perusteltu ja järjestäjien tehtävää helpottava. Näin massiivinen muutos voi kuitenkin pahimmassa tapauksessa heikentää yksittäisen oppilaan, opiskelijan tai perheen tilannetta varsinkin muutosvaiheessa. Muutoksen toimeenpanon tuki sekä systemaattinen ja pitkälle aikavälille ulottuva seuranta uudistuksen vaikutuksista (ml. lapsivaikutukset) on välttämätöntä.

Opiskeluhoollon kuraattorit ja psykologit toimivat nykyään pääosin opetustoimen alaisuudessa. Nykyistä järjestelyä on pidetty hyvänä, koska palvelujen järjestäjä tuntee oppilaitosympäristön ja myös oppilaiden ja opiskelijoiden tarpeet hyvin. Opiskeluhoollon työntekijöinä kuraattoreilla ja psykologeilla on myös ollut mahdollisuus luontevaan ja jokapäiväiseen vuorovaikutukseen opetustoimen henkilöstön kanssa. Uudistuksessa suurena riskinä voidaan pitää hyvinvointialueen etäännyttäminen kuntien opetustoimesta ja oppilaitosten arjesta. Kuntien opetustoimen ja hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveystieteiden on tästä syystä kiinnitettävä erityistä huomiota sen varmistamiseen, että yhteistyörakenteet toimivat ja tietojenvaihto ovat riittävällä tasolla. Tämä koskee myös koulutuksen järjestäjän ja koulu- ja opiskeluterveydenhuollon välistä yhteistyötä oppilaan ja opiskelijan terveydentilan tai toimintakyvyn arvioinnissa.



Näillä keinoilla varmistetaan, että oppilaat ja opiskelijat saavat tarvitsemansa tuen.

Esityksessä todetaan, että opiskeluhoillon kuraattorien ja psykologien siirtyminen hallinnollisesti hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveyspalveluihin vahvistaisi kuraattorien ja psykologien työskentelyn yhteyttä hyvinvointialueen muuhun sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Tämä mahdollistaisi aiempaa sujuvampien palveluketjujen varmistamisen erityisesti tukea tarvitseville oppilaille ja opiskelijoille. Nykyistä saumattomampaa tiedonkulkua opiskeluhoillon sisällä edesauttais se, että kaikki opiskeluhoillon työntekijät toimisivat saman rekisterinpitäjän alaisuudessa, ja että hyvinvointialueilla olisi jatkossa mahdollisuus hankkia asianmukaiset opiskeluhoillon asiakas- ja potilastietojärjestelmät. Asiakas- ja potilastietojärjestelmiä kehitettäessä on tärkeää ottaa huomioon yhteisöllisen työn näkökulma. Useissa kunnissa on tällä hetkellä käytössä psykologi- ja kuraattorityön kirjausjärjestelmät, joissa voidaan asianmukaisesti kirjata, tilastoida ja myös seurata yhteisöllistä työtä - toisin kuin muissa sosiaali- ja terveydenhuollon käytössä olevissa järjestelmissä. On olemassa riski, että jos yhteisöllistä työtä ei kirjata ja katsota suoritteeksi, sitä ei myöskään tehdä. Esityksessä todetun lisäksi on tärkeää varmistaa tiedonkulku myös oppilaitoksen henkilökunnan ja muiden toimijoiden välillä.

Esityksen mukaan oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukainen opiskeluhoito on keskeinen ja konkreettisesti kunnan sekä hyvinvointialueen yhdyspinnalla toimiva palvelu. Nykyinen opiskeluhoillon palvelujen hajaantuminen eri hallinnollisille toimijoille on aiheuttanut palveluihin suurta vaihtelua, vaikeuttanut niiden ohjausta ja pirstonut palvelujärjestelmää. Oppilaat ja opiskelijat ovat eriarvoisessa asemassa palvelujen saannin ja laadun suhteen. Opetushallituksen näkemyksen mukaan syynä ei ole välttämättä nykyinen oppilas- ja opiskelijahuollon palvelujen hallinnollinen organisointi vaan esimerkiksi palvelujen resursointi.

Opiskeluhoillon psykologien ja kuraattoreiden siirto osaksi hyvinvointialueiden henkilöstöä on koulujen ja oppilaitosten näkökulmasta merkittävä ja lähtökohtainen muutos. Jatkossa he eivät enää ole opetustoimen työntekijöitä (kuten suurin osa tällä hetkellä), vaan sosiaali- ja terveystoimen työntekijöitä. Uudistus tulee muuttamaan niin palvelujen ammattilaisten tehtäväkuvia kuin työn sisältöjä. Tästä esimerkkinä on alla kuvattu muutos kuraattorin tehtäväkuvaan.

Hallituksen esityksessä ei juurikaan pohdita uudistuksen seurauksia opetustoimen, koulujen ja oppilaitosten toiminnan, oppilaiden tai koulun henkilöstön näkökulmista. Yhteisöllinen työ tarkoittaa parhaimmillaan eri ammattilaisten osaamisen yhdistämistä ja hyödyntämistä esimerkiksi kiusaamisen, häirinnän ja syrjäytymisen vastaisessa työssä, koulumotivaation tukemisessa ja koulupudokkuuden ehkäisyssä tai jaksamisen ja mielenterveyden edistämisessä. Jos psykologeilla ja kuraattoreilla ei jatkossa oman alansa ammattilaisina ole edes nykyisen kaltaista työajallista mahdollisuutta



yhteisöllisen hyvinvointityön tekemiseen, vaikuttanee tämä niin rehtoreiden kuin opettajien työkuorman lisääntymiseen kuin laajemminkin koulu yhteisön hyvinvointiin ja toimintatapoihin. Koulua ei voida kehittää opetustoimen organisaation ulkopuolelta, vaan sen tulee tapahtua siellä, missä työ tehdään ja niiden toimesta, jotka työtä johtavat. Ruotsinkielisen opetustoimen näkökulmasta nämä yhteistyörakenteet ovat erityisen tärkeitä, jotta voidaan varmistaa toimiva ruotsinkielinen palvelukokonaisuus.

Hallituksen esityksen mukaan hyvinvointialueella olisi opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalvelujen järjestämisvastuu ja siihen sisältyvä rahoitusvastuu. Hyvinvointialueiden rahoitusrakenteet ja -ratkaisut tulevat jatkossa vaikuttamaan myös opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalveluiden sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuollon rahoitukseen sekä järjestämiseen. Hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuoltoon käytettävissä olevat taloudelliset resurssit (tai niissä tapahtuva väheneminen) vaikuttavat suoraan myös opiskeluhuollon palvelujen resursseihin.

Opiskeluhuollon palvelujen keskittäminen suurempiin hallinnollisiin yksiköihin hyvinvointialueille voi parantaa erityisesti pienissä kunnissa yksin työskentelevien työntekijöiden ammatillisen tuen ja täydennyskoulutuksen saatavuutta. Palvelujen johtamisessa, ohjauksessa ja täydennyskoulutuksessa on kuitenkin tärkeää ottaa huomioon opiskeluhuollon palveluiden erityisyys verrattuna muihin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin. Työ opiskeluhuollossa ja koulun toimintaympäristössä on luonteeltaan toisenlaista kuin muiden sote-yksiköiden ja -ammattilaisten tekemä työ, jolloin myös sen edellyttämät ammatilliset valmiudet ovat erilaisia. Täydennyskoulutuksessa on lisäksi tärkeää huolehtia opetustoimen toimintaan ja uudistuksiin liittyvästä osaamisesta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus toteutuisi samaan aikaan kuin koulutuksen kentässä vuonna 2021 tapahtuvat monet muutokset ja uudistukset. Tästä esimerkkinä lukiokoulutus, jossa uudet opetussuunnitelman perusteet otetaan käyttöön elokuussa 2021 ja lukioissa työskennellään lukuvuonna 2020 – 2021 kahden eri opetussuunnitelman parissa. Samanaikaisesti tulevat voimaan oppivelvollisuuden laajentamiseen liittyvät, ikäluokka kerrallaan käyttöön tulevat toimenpiteet. Lisäksi ylioppilastutkinto uudistuu keväällä 2022. Talvella 2020 alkanut pandemia jatkuu edelleen ja etäopiskeluun liittyvät haasteet kuormittavat niin opiskelijoita, lukion henkilökuntaa kuin ruuhkautuneiden opiskeluhoitopalvelujen henkilöstöä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ajoittuminen pandemiaan tai pandemian jälkeiseen aikaan saattaa muodostaa suuren riskin myös opiskeluhuollon palvelujen saatavuudelle ja riittävyydelle. Lasten ja nuorten oppimisen ja hyvinvoinnin vajeet ja tuen tarpeet tulevat korostetusti esiin vuosia vielä pandemiavaiheen päätyttyä. Voimavarojen kohdistaminen hallinnolliseen uudistukseen on erittäin riskialtista tilanteessa, jossa kaikki resurssit tarvittaisiin lasten ja nuorten tukemiseen.



Ruotsinkielisten opiskeluhoillon psykologi- ja kuraattoripalveluiden osalta huolena on uudistuksesta riippumatta ruotsinkielisen henkilöstön saatavuus eri asiantuntemusalueilla ja maantieteellisesti. On epäselvää, miten voidaan tarjota ruotsinkielisiä palveluja, jos ruotsinkielisen henkilökunnan palkkaaminen tehtävään ei onnistu. Myös ruotsinkielisten palveluiden ja yhteistyörakenteiden yhteensovittaminen sekä palvelujen määrittäminen on äärimmäisen tärkeää, jotta ne olisivat lasten ja nuorten kannalta toimiva kokonaisuus.

## Säännöskohtaiset kommentit

### Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä

#### *4 § Palvelujen saatavuus ja saavutettavuus*

Säännös on opiskeluhoillon palvelujen järjestämisen kannalta merkittävä ja sinänsä kannatettava. Kaikissa lasten ja nuorten palveluissa, myös opiskeluhoillon palveluissa, lähtökohtana tulee olla lapsen ja nuoren tarpeet sekä palveluiden saavutettavuus heidän arkiympäristössään.

#### *24 § Sosiaali- ja terveysministeriön neuvottelut hyvinvointialueen kanssa*

Pykälässä säädetyt neuvotteluissa seurattavat ja arvioitavat asiakokonaisuudet ovat myös opiskeluhoillon palvelujen laadun ja määrän näkökulmasta merkittäviä. Olisi tärkeää, että myös opetus- ja kulttuuriministeriöllä olisi mahdollisuus osallistua neuvotteluihin ainakin opiskeluhoillon palveluja koskevin osin esim. laissa säädettävien yhteistyörakenteiden ja tiedonkulun varmistamiseksi sekä mahdollisiin epäkohtiin puuttumiseksi.

### Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki

#### *9 § Järjestämisvastuu*

Esityksen mukaan opiskeluhoillon palvelut toteutettaisiin jatkossakin lähipalveluna kouluilla ja oppilaitoksissa. Tämä on edellytys yhteisöllisen opiskeluhoitotyön toteuttamiselle sekä opiskeluhoillon yksilökohtaisten palvelujen saatavuudelle ja saavutettavuudelle. On huomattava, että opiskeluhoito on muutakin kuin kuraattori- ja psykologipalveluja. Perusteluissa ei ole otettu huomioon opiskeluhoillon yhteyttä myös oppimisen varmistamiseen ja opintojen etenemiseen. Ennaltaehkäisevää ja yhteisöllistä opiskelijahuoltoa ei mainita perusteluissa.

Psykologi- ja kuraattoripalvelujen saavutettavuuden ja lähipalveluna säilymisen turvaamiseksi 9 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka mukaan palvelujen on oltava opiskelijoiden helposti saavutettavissa, ja hyvinvointialueen on järjestettävä ne ensisijaisesti oppilaitoksessa. Ensisijaisuuden painoarvo muuttuu, jos samassa yhteydessä todetaan, että kaikkialla se ei ole mahdollista ja palvelut voidaan tarjota ”kohtuullisen kävelytäisyyden päässä”. Käsite



”kävelyetäisyys” on säädösten välillä ja tulkinnanvarainen ilmaisu, jolle tulee löytää täsmällisempi määrite. Oppilaitoksen tiloissa järjestettävien palvelujen ensisijaisuus tulee turvata. Siitä, että opiskeluhuollon palvelut eivät sijaitse oppilaitoksessa tai sen välittömässä läheisyydessä seuraa haasteita, jotka voivat haitata palvelun tavoitteiden toteutumista:

Sääntelyssä tulisi huomioida mm.

- kysymys koulupäivän aikaisesta valvonnasta oppilaan poistuessa koulun alueelta ja siirtyessä palveluihin
- oppilaan ja opiskelijan itsenäinen asema opiskeluhuollossa suhteessa huoltajaan yläluokilla ja toisella asteella (oikeus kieltää kertomasta huoltajalle palveluihin hakeutumisesta/käyttamisestä)
- että palveluihin siirtyminen tarkoittaisi käytännössä pidempää poissaoloa opetuksesta (siirtymiin kuluva aika)
- opiskeluhuollon palvelujen asiantuntijoiden etääntyminen oppilaiden, opiskelijoiden ja opetushenkilöstön arjesta ja koulun arjesta / yhteisöstä toimipisteiden sijaitessa toisaalla
- että palvelujen siirtyessä koulun ulkopuolelle, psykologit ja kuraattorit eivät olisi enää tuttuja aikuisia yhteisössä, mikä nostaa myös kynnyksen palveluihin hakeutumisessa / käytössä.

### **Terveydenhuoltolaki**

#### *17 a § Opiskeluhuollon psykologipalvelut*

Uudistuksessa myös oppilas- ja opiskelijahuoltolain 7 §:ssä tarkoitetut opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalvelut siirrettäisiin kouluterveydenhuollon ja toisen asteen opiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon tavoin kunnilta hyvinvointialueiden järjestettäväksi. Uudistuksessa olisi kuitenkin riittävien yhteistyörakenteiden kautta huolehdittava opiskeluhuollon palvelujen yhteyden säilymisestä kouluihin ja oppilaitoksiin sekä kunnan opetustoimeen perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen järjestämisvastuun jäädessä kunnille. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan täsmennetä yhteistyörakenteiden muotoa tai sitä, mitä riittävällä yhteistyörakenteella tarkoitetaan. Tarkemman määrittelyn puuttuessa tästä saattaa seurata yksilöllisiä toteutustapoja ja eroja hyvinvointialueiden toimintatavoissa. Lisäksi kohdasta puuttuvat oppivelvollisuuden laajentamisen yhteydessä ja oppilas- ja opiskelijahuoltolain muutoksessa lain soveltamisalan piiriin tulleet uudet koulutusmuodot.

### **Sosiaalihuoltolaki**

#### *27 c § Opiskeluhuollon kuraattoripalvelut*

Kuraattorien ja psykologien siirtyminen hallinnollisesti hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä vahvistaa kuraattorien ja psykologien työskentelyn yhteyttä hyvinvointialueen muuhun sosiaali- ja terveydenhuoltoon että muuttaa tehtäväkuvia. On olemassa riski, että jatkossa psykologeja ja



kuraattoreja siirrettäisiin muihin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviin esimerkiksi koulujen loma-aikoina.

Hallituksen esityksessä kuvataan myös oleellista muutosta opiskeluhoollon kuraattoreiden työhön: ”Hyvinvointialueen sosiaali- ja terveystoimen organisaatiossa kuraattoreilla olisi myös tarvittaessa mahdollisuus tehdä sosiaalihuoltolain mukaisia palvelutarpeen arviointeja ja päätöksiä, eikä oppilaiden tarvitsisi tämän vuoksi erikseen hakeutua sosiaalihuollon toimipisteisiin.” Opiskeluhoollon kuraattorit ottaisivat jatkossa siis hoitaakseen perinteisiä lastensuojeluprosesseja. Erityisesti yhteisölliseen työhön käytettävissä oleva työaika tulisi vähenemään ja tehtävänkuvaan rakentuisi uudenlainen lastensuojelullinen ulottuvuus, joka voisi vaikuttaa oppilaiden, opiskelijoiden ja huoltajien halukkuuteen hakeutua palvelujen piiriin matalalla kynnyksellä. On tärkeää muistaa, että oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukaan yksilökohtainen opiskeluhoolto on oppilaalle ja opiskelijalle vapaaehtoista ja suostumukseen perustuvaa. Lastensuojelun kohdalla näin ei aina ole.

Johtaja Matti Lahtinen

Opetusneuvos Kristiina Laitinen