

Sosiaali- ja terveysvaliokunta 3.3.2021 klo 11.30

StV@eduskunta.fi

Asia: HE 241/2020 vp Hallituksen esitys 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

Asiantuntijakuuleminen

Näkökulmia oppilas- ja opiskelijahuollon järjestämiseen

Suomen opetusjärjestelmä on saanut maailmalla ansiota ja huomiota PISA-menestysten johdosta. Opiskeluhuollon läsnäolo koulujärjestelmässämme on vahva, myös kansainvälisessä vertailussa. Vaikka PISA-tulokset ovat hyviä ja koulujärjestelmän vaikutus tasa-arvon edistämiseksi on todella vahva, nuorten heikossa viihtyvyydestä ja luokkien levottomuudesta on olemassa huolestuttavia viestejä. Kuten muuallakin, Suomessa on myös haasteita palveluiden saatavuudessa, saavutettavuudessa ja tehokkuudessa. Laajamittaiseen terveyden edistämiseen ei välttämättä löydy resursseja kunnista, ei edes suurimmista kaupungeista. Suomen opiskeluhuollossa valttina on säännöllisesti kokoontuva moniammatillinen tiimi, jonka tehtävänä on edistää sekä yksilön että kouluyhteisön hyvinvointia. Vaikka lainsäädännössä vastuu nykypäivänäkin on jaettu opetuksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon välillä, käytännössä opiskeluhoito on hyvin toiminnallisesti ja organisatorisesti integroitunut kouluihin. (Ahtola & Niemi 2014)

Oppilaiden oppimisen ja hyvinvoinnin on todettu liittyvän läheisesti toisiinsa. Opiskeluhoito korostaa yksittäisen oppilaan ohella koko kouluyhteisön hyvinvointia ja osallisuutta. On todettu, että koulujen välillä on vaihtelua resurssoinnissa, mikä vaarantaa oppilaiden yhdenvertaista kohtelua. Oppilaiden hyvinvointi ennustaa sekä päätösarvosanoja että koulutusvalintoja. Koulujen väliset erot oppilaiden osaamisessa ja sen kehityksessä selittyvät kuitenkin ensisijaisesti eritaustaisten oppilaitten valikoitumisella eri kouluihin jo seitsemännen luokan alkaessa. (Hotulainen et al. 2016)

Kouluyhteisössä opiskeluhuollon henkilöstön tärkeänä kumppanina on luonnollisesti opetushenkilökunta. Toimiva yhteistyökulttuuri, jossa korostuu luottamus ja sitoumus tehtävään eri henkilökuntien kesken, edistää luonnollisesti opiskeluhuollon toimintaedellytyksiä. (Koskela, Määttä & Uusiautti 2012)

Koulun oppilashuoltotyö on yksilöllistä, mikrotasolla tapahtuvaa työtä, mesotasolla tapahtuvaa moniammatillista ja yhteisöllistä työtä, mutta sitä ohjataan makrotasolta yhteiskunnallisella lainsäädännöllä. Kaikki nämä tasot ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Vaasan seudulla on tutkittu, miten 2014 uudistunut laki on otettu vastaan. Tutkimuksessa ilmeni, että uutta lakia ja sen painotusta yhteisöllisyyteen pidetään hyvänä. Työntekijät kokevat ennaltaehkäisevän työn mielekkäänä. Toisaalta he kokevat, että yksilöllisen työn määrä ei ole vähentynyt eikä tiedonkulku toimi aina parhaalla mahdollisella tavalla. Pelkona on, että oppilaita ”putoaa haavista”, kun tietoa ei saa tai tieto ei kulje tarpeeksi nopeasti ja riittävästi työntekijältä toiselle. (Dyster 2019)

Koulujärjestelmä on Suomessa organisoitunut kielellisin perustein. Opiskeluhollossa on suuria maantieteellisiä eroja, sekä maaseudulla että suurten kuntien ja kaupunkien kesken. Suurta vaihtelua esiintyy jopa kuntien sisällä koulujen välillä. Kieliryhmienkin välillä esiintyy eroja, vaikka yhtenäistä kuvioita ei löydy. Ruotsinkielisissä kouluissa on yleisesti ottaen paremmat lääkäri- ja kuraattoriresurssit kuin suomenkielisissä, joissa taas on paremmat psykologi- tai kouluterveydenhoitajaresurssit. Toisaalta ruotsinkielisten koulujen kesken resurssit näyttävät olevan epätasaisemmin jaettu ja saatavuus siten paikoittain heikompi. (Utbildningsstyrelsen, tiedot kotisivuilla)

Pohjanmaan hyvinvointikuntayhtymän valmisteluissa on otettu kantaa oppilas- ja opiskelijahuoltoon järjestämiseen. Rajapinta-työryhmässä (Pohjanmaan hyvinvointikuntayhtymä 2020; puheenjohtajana Mustasaaren kunnanjohtaja Rurik Ahlberg) asiaa on käsitelty. Kunnilla on vaihtelevia näkemyksiä järjestämisestä käytännössä, ja siksi ollaan odottavalla kannalla. Tähän saakka alueella ei ole vielä yksimielisyyttä kuraattorien ja koulupsykologien siirtämisestä hyvinvointikuntayhtymälle. Tämän henkilöstön jäämistä kuntiin puoltaa toimivat yhteydet opetuksen hallintoon ja kouluyhteisöön. Muutosta puoltaa mahdollisuudet vahvistaa yhteyksiä vaativimpiin lasten ja nuorten palveluihin sosiaali- ja terveydenhuollossa, joka parantaisi yksilön palvelutarpeisiin vastaamista.

Esitän tämän perusteella kunnioittavasti näkemyksenäni seuraavaa:

- Oppilas- ja opiskelijahuollon todelliset haasteet juontuvat riittämättömistä henkilöstöresursseista. Olemassa olevat resurssit ovat jo epätasaisesti jaettu ja toimivaltaisilta viranomaisilta puuttuu tehokkaita tapoja ja työkaluja tarpeen mittaamiseen, ja sen takia resurssien kohdentaminenkin jää puutteelliseksi. Ilman lisäpanostuksia rahoitukseen, henkilöstön saatavuuteen ja toimintakäytäntöihin, hyvinvointialueetkaan eivät välttämättä tule suoritumaan paremmin opiskeluholllon tehtävistä. Vaarana on, että niukkuus jaetaan uudella tavalla, mikä omalta osaltaan lisää muutosvastarintaa kunnissa ja kouluissa.

- Oppilas- ja opiskelijahuollosta on vuosien saatossa ja eri perustavanlaatuisten uudistusten kautta, muun muassa peruskoulu-uudistuksen myötä, muodostunut integroitunut osa kouluyhteisöä. Vuonna 2014 uudistunutta lainsäädäntöä pidetään onnistuneena henkilöstön keskuudessa ja uudistus on edistänyt moniammatillista yhteistyötä. Muutosta pelkästään muutoksen vuoksi ei pidä suositella. ”Disintegraation” riskinä on yhteisön luottamuksen ja sitoumuksen väheneminen. Muutos ei saa heikentää kouluyhteisöä eikä yksilöiden tasavertaisia sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia. Jos uudistus toteutuu suunnitellulla tavalla, valtiovallan on ryhdyttävä toimenpiteisiin ja varmistettava, että riskit mitätöidään. Käytännön läheisyys, saavutettavuus ja yhteistyö kouluyhteisön muun henkilöstön kanssa on varmistettava lain tasolla.
- Edellisessä lainsäädännön uudistuksessa korostettiin muun muassa yhteisöllisyyttä ja moniammatillisuutta. Laajennetun oppivelvollisuuden myötä on luultavasti odotettavissa, että muun muassa koulukuraattorien tarve kouluyhteistöissä lisääntyy. Uutta suuntaa voitaisiin perustella yksilön palveluiden vahvistamisella ja parantamalla palveluketjuja vaativampaan hoitoon. Kuitenkin pitää ottaa huomioon, että lasten ja nuorten vaativimpia palveluita vaivaa samat haasteet kuin perustasolla, muun muassa henkilöressurssien ja rahoituksen niukkuus.
- Oppilas- ja opiskelijahuollon kehittäminen vaatii ja ansaitsee pitkäjänteisyyttä. Pätevän henkilöstön kouluttaminen ja rekrytoiminen kouluyhteistöihin, joko opetushallintoalueeseen tai sosiaali- ja terveydenhuollon hallintoalueeseen, on kauaskantoinen prosessi. Epävarmuustekijät organisoimisessa ovat omiaan heikentämään koulutukseen hakeutumista, rekrytointia ja näin ollen oppilas- ja opiskelijahuollon palveluiden tarjontaa lyhyellä aikavälillä.

Näkökulmia hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen (HYTE) on otettu kattavasti huomioon lainsäädännön valmisteluissa. Erityisen hyvänä pidän ”sote-järjestämislain” pykälä 6 ja 7, joissa kunnille ja hyvinvointialueille annetaan tehtäviä ja velvollisuuksia HYTE:en liittyen. Hyvinvointialueen ja kuntien neuvottelovelvollisuus ”hyvinvointialue-lain” pykälässä 14 vahvistaa koordinoitua ja yhteistyötä.

Pohjanmaan hyvinvointikuntayhtymän valmisteluissa Rajapinta-työryhmä on nostanut esiin rajapintojen tärkeyttä korostamalla seuraavia: palvelut on organisoitava lähellä asiakasta, joustavasti, moniammatillisesti ja asiakkaan palvelutarpeet keskiössä.

Kuntia ja hyvinvointialueita organisoidaan itsehallinnon periaatteita noudattaen. Olisi hyvä korostaa kuntien ja hyvinvointialueiden horisontaalista yhteistyötä, koska hyvinvointialueen ja alueensa kuntien välillä ei ole hierarkista suhdetta. Uudistus ei saisi johtaa hoito- ja hoiva-alan siiloutumiseen ja eristämiseen muusta yhteiskunnallisesta toiminnasta.

Säännöskohtaisissa perusteluissa tarkennetaan 14. pykälän tarkoitusta. Käytännössä kaikille hyvinvointialueille yhteistä olisi, että suunnittelu, kehittäminen ja ehkäisevä työ ylittävät kuntien ja hyvinvointialueiden organisaatorajoja.

Näkemyksenäni esitän tämän perusteella kunnioittavasti seuraavaa:

- § 14 ”hyvinvointialueissa” on mielestäni hyvin punnittu kokonaisuus. Hyvinvointialueille ja niiden alueiden kunnille tulee lain tasolla säädetty velvoite sopia keskenään yhteistyöstä niille säädettyjen tehtävien hoitamisessa. Kokonaisuuden hallitsemiseksi on tarkoituksenmukaista, että hyvinvointialue ja sen alueen kunnat käyvät vähintään valtuustokausittain neuvottelut hyvinvointialueen ja kuntien välisestä yhteistyöstä. Hyvinvointialueiden ja kuntien valtuustot voisivat tällöin hyväksyä neuvottelutuloksen.
- Horisontaalisesta suhteesta kuntien ja hyvinvointialueen välillä ja erimielisyyksien ratkaisemisesta olisi kuitenkin ollut hyvä olla *enemmän tulkintaa säännöskohtaisissa perusteluissa*, koska hyvin todennäköisesti kuntien kesken ja hyvinvointialueen näkökulmasta tulee nousemaan esiin erimielisyyksiä yhteisistä tavoitteista ja toimenpiteistä. Hyvinvointialueiden ja kuntien yhteistyö ei toisaalta saisi johtaa sopimusten viidakkoon, vaan keskiössä tulisi olla yhteiset asukkaat, palveluiden laadullisuus ja joustavuus ja moniammatillinen yhteistyö. Yhteinen palvelulupaus tai yhteinen kumppanuussopimus voisi olla helppo keino esittää yhteiset tavoitteet yhteistyön aloilla.

Uusikaarlepyy 1.3.2021

Mats Brandt

Hallintotieteiden tohtori

Strategiajohtaja, Pohjanmaan hyvinvointialueen kuntayhtymä

Lähteet:

Ahtola, Annarilla ja Pekka Niemi (2014). *Does it work in Finland? School psychological services within a successful system of basic education*. School Psychology International 2014, Vol. 35(2) 136–151.

Dyster, Sirpa (2019). *Uutta oppilashuoltokäytäntöä luomassa - tutkimus koulukuraattoreiden, -terveydenhoitajien ja –psykologien yhteistyöstä*. Sosiaalityö. Pro gradu-tutkielma. Jyväskylän yliopisto/Kokkolan yliopistokeskus Chydenius.

Hotulainen, Risto, Arja Rimpelä, Sakari Karvonen, Sirkku Kupiainen, Pirjo Lindfors, Jaana M.

Kinnunen, Jaana Minkkinen, Mari-Pauliina Vainikainen & Tommi Wallenius (2016). *Metropolialueen nuorten siirtyminen ylä-koulusta toiselle asteelle: osaaminen ja hyvinvointi*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 27/2016.

Koskela, Teija, Kaarina Määttä & Satu Uusiautti (2013). *Pupil welfare in Finnish schools – communal or falling apart?*, Early Child Development and Care, 183:9, 1311-1323, DOI: 10.1080/03004430.2012.725049.

Pohjanmaan hyvinvointikuntayhtymä (2020). *Rajapinnat*. Kuntien selvitystyöryhmien raportit, s. 48–120. <https://www.vaasankeskussairaala.fi/globalassets/hallinnon-tiedostot/primarvardsenheten/hyvinvointialuevalmistelu/valfardsomradesberedningens-slutrapporter-hyvinvointialuevalmistelun-loppuraportit.pdf>

Utbildningsstyrelsen. Den grundläggande utbildningen. Information på nätet 25.2.2021, <https://www.oph.fi/sv/statistik/den-grundlaggande-utbildningen#cbad5fc6>