

Irmeli Myllymäki

Eduskunta sivistysvaliokunta

HE 19/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Kuntien ja koulutuksen järjestäjien sekä hyvinvointialueen väliset yhteistyörakenteet ovat välttämättömiä palveluiden toimivuuden sekä yhtenäisen johtamisen ja kehittämisen onnistumiseksi. Hallituksen esityksessä yhteistyö kuntien ja koulutuksen järjestäjien sekä hyvinvointialueen välillä tulisi perustumaan pääosin alueelliseen opiskeluhoitosuunnitelmaan sekä alueellisen opiskeluhoollon yhteistyöryhmän toimintaan.

Esitetyt alueellisen yhteistyön rakenteet ovat kannatettavia yhdyspintayhteistyön varmistamiseksi opiskeluhoollossa. Luonnoksessa on myös lausuntokierroksen jälkeen selkeytetty opiskeluhoollon kokonaisuuden järjestämisestä ja yhteistyötä kuntien lisäksi muiden koulutuksen järjestäjien kanssa. Esityksessä on myös hyvin linjattu Opetushallituksen ja THL:n yhteistyö opiskeluhoollossa.

Kuntaliitto nostaa lakiehdotuksesta esiin seuraavat huomiot:

Yleisesti

Kuntien ja koulutuksen järjestäjien sekä hyvinvointialueen välisen yhdyspintayhteistyön onnistumiseksi on paikallaan tiedostaa yhteistyön tarve toiminnan ja hallinnon eri tasoilla. Jotta päätöksenteko tukee toimivaa asiakastyötä, tarvitaan yhteistyörakenteita myös yhtenäiseen johtamiseen ja kehittämiseen sekä valmisteluun. Lakiehdotus määrittelee riittävällä tasolla keskeiset rakenteet alueelliseen yhteistyöhön opiskeluhoollossa. Käytännössä koulujen ja oppilaitosten arjessa tulee vastaan se, miten opiskeluhoollon kokonaisuus saadaan toimimaan. Hyvinvointialueen ja kuntien on tarpeen määritellä esimerkiksi, mikä on koulun toiminnasta vastaavan rehtorin työnjohto-oikeus opiskeluhoollon henkilöstöön liittyen.

Opiskeluhoollon suunnitelmat (§:t 13 ja 13 a)

Pykälässä 13 esitetään muutoksia oppilaitoskohtaisen ja opetuksen järjestäjäkohtaisen opiskeluhoitosuunnitelman sääntelyyn. Perusteluista on ymmärrettävissä, että esitetty koulutuksen järjestäjän opiskeluhoitosuunnitelma, johon on sisällytetty oppilaitoskohtaiset tiedot, korvaa kokonaan yhden oppilaitoksen tai useamman oppilaitoksen yhteiset opiskeluhoitosuunnitelmat, joista tähän asti on säädetty opetussuunnitelman perusteissa koulutusmuodoittain.

Koulutuksen järjestäjän opiskeluhoitosuunnitelmaan on tärkeää kirjata esityksen mukaisesti opiskeluhoollon toteuttamisen tavoitteet ja keskeiset periaatteet sekä toimenpiteet opiskeluhoollon toteuttamiseksi. Lisäksi on huomioitava, että opiskeluhoitolpalvelujen henkilöstöllä on oppilas- ja



opiskelijahuoltolaissa mainittujen tehtävien lisäksi lakisääteisiä tehtäviä myös perusopetuslain sekä muiden koulutusta koskevien lakien nojalla. Nämä velvoitteet ja yhteistyön tarpeet tulee suunnitelmissa ottaa huomioon opiskeluhoollon palvelujen osalta.

Lakiehdotus määrittelee yksityiskohtaisesti tiedot, joita koulutuksenjärjestäjän opiskeluhooltosuunnitelmaan tulee kirjata oppilaitoskohtaisesti. On ilmeistä, että koottaessa oppilaitoskohtaisesti yhteen tiedot tällä tavoin, tulee suunnitelma-asiakirjasta sangen laaja varsinkin kunnissa, joissa on paljon oppilaitoksia. Jotta suunnitelma-asiakirjat ovat informaation määrän ohella myös selkeitä, toimivia ja luettavia, tulee kunnilla ja muilla koulutuksen järjestäjillä olla harkintavaltaa päättää siitä, miten oppilaitoskohtaiset tiedot suunnitelmassa kuvataan. Organisoimista ei tule liaksi sitoa lailla tai määräyksillä.

Pykälässä 13 a säädetään alueellisen opiskeluhooltosuunnitelman laatimisesta. Kuntaliiton näkemyksen mukaan suunnitelmassa mainitut sisällöt ovat hyvin perusteltuja.

Muuta yhteistyössä huomioon otettavaa esi- ja perusopetuksessa

Esi- ja perusopetuksessa oppimisen tuki sisältää kolme tasoa, jotka ovat yleinen, tehostettu ja erityinen tuki. Perusopetuslain mukaan opetukseen osallistuvalla on oikeus saada riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä. Kuntaliiton näkemyksen mukaan oppilas- ja opiskelijahuoltopalveluiden muuttumisen yhteydessä ei ole riittävästi kiinnitetty huomiota oppimisen ja koulunkäynnin tuen rakenteisiin, jotka edellyttävät perusopetuslain mukaisesti moniammatillista yhteistyötä oppilashuollon ammattihenkilöiden kanssa tehostun ja erityisen tuen tasoilla.

Peruskoulun oppilaista viidennes (21,3 %) sai tehostetutta tai erityistä tukea vuonna 2020 ja näiden oppilaiden määrä on lisääntynyt vuosi vuodelta. Jo nykyrakenteilla tämä tarkoittaa sitä, että yli 120 000 oppilaan tuen tarpeen arviointiin, järjestämiseen tai selvittämiseen on allokoitava lain edellyttämällä tavalla oppilas- ja opiskeluhoollon ammattihenkilöstön resurssia. Asia on merkittävä esi- ja perusopetuksen oppilaille ja koulutuksen järjestäjille. Kuntaliiton näkemyksen mukaan koulutuksen järjestäjän on voitava ilmaista opiskeluhooltosuunnitelmassaan

moniammatillisen yhteistyön toteuttamisen kannalta resurssintarpeensa ja hyvinvointialueen on varauduttava ko. tarpeeseen vastaamiseen ja työn ajalliseen organisoimiseen perusopetuslain edellyttämällä tavalla. Kuntaliitto näkee riskin siinä, että esitetyssä opiskeluhoollon suunnittelua koskevassa kokonaisuudessa asia on sivuutettu kokonaan, jolloin mm. viranomais- eikä taloudellisia vaikutuksia ole arvioitu riittävällä tavalla.

Kuntaliitto näkee tärkeäksi varmistaa, että opetushenkilöstön lisäksi psykologit, kuraattorit ja kouluterveydenhuollon ammattilaiset osallistuvat yhteisölliseen opiskeluhooltotyöhön sekä oppimisen tuen muotojen moniammatilliseen arviointiin, suunnitteluun ja toteuttamiseen ja että tähän varaudutaan resurssoinnissa.

Alueellinen opiskeluhoollon yhteistyöryhmä (§ 14 a)

Esitys alueellisen yhteistyöryhmän perustamisesta on kannatettava. Kuntaliitto katsoo kuitenkin, että opiskeluhoollon alueellinen yhteistyö voidaan

toteuttaa erillisen opiskeluhoitoryhmän sijasta myös muulla tavoin. Opiskeluhoollon lisäksi yhteistyön rakenteita tarvitaan muillakin lasten, nuorten ja perheiden palvelujen yhdyspinnoilla. Esimerkiksi lastensuojelulain 12 § 3 momentissa tarkoitettu alueellinen lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma tulee laatia yhteistyössä.

Mikäli hyvinvointialueelle perustetaan kuntien ja koulutuksenjärjestäjien kesken lasten ja nuorten palveluita laajemmin käsittelevä yhteistyöryhmä, tulisi olla mahdollista toteuttaa opiskeluhoollon alueellinen yhteistyö osana sitä. Suurilla hyvinvointialueilla tulisi olla myös mahdollisuus jakaa yhteistyöryhmä alueellisesti useampaan ryhmään, jos se työskentelyn ja toimivuuden kannalta on tarkoituksenmukaista. Silloin tulee huolehtia siitä, että toimintaperiaatteet ovat yhdenmukaiset hyvinvointialueen sisällä.

Alueilla tulisi olla mahdollisuus toteuttaa lasten ja nuorten palvelujen kokonaisuuteen liittyvä yhteistyön muoto hyväksi katsomallaan tavalla.

Tietojen kirjaaminen ja rekisterit

Monialaista yksilökohtaista opiskeluhoolltoa toteutetaan monialaisessa asiantuntijaryhmässä. Ryhmän toimintatavoitteiden kannalta välttämättömät opiskelijaa koskevat tiedot kirjataan oppilas- ja opiskelijahuoltolain 20 §:n mukaisesti opiskeluhoolltokertomukseen, joka tallennetaan koulutuksen järjestäjän rekisterinpitäjänä ylläpitämään monialaisen yksilökohtaisen opiskeluhoollon rekisteriin (opiskeluhoolltorekisteri).

Esityksessä opiskeluhoollon monialaiseen opiskeluhoolltokertomukseen ehdotettujen muutosten ei nähdä aiheuttavan kohtuutonta hallinnollista tai taloudellista rasitusta rekisterinpitäjille. Koulutuksen järjestäjät ylläpitävät opiskeluhoolltokertomuksia manuaalisesti oppilaitoksen arkistoissa tai digitaalisissa tietojärjestelmissä, joiden rekisterinpitäjinä toimivat. Esityksen sisältämät muutokset opiskeluhoolltoon liittyviin tietojärjestelmiin olisivat kertaluontoisia ja niiden vaikutusta rekisterinpitäjille voidaan pitää vähäisenä. Lakisääteisten ja kertaluontoisten muutostöiden kustannusvaikutukset rekisterinpitäjille voivat aiheuttaa kertaluontoisen lisätyön, josta aiheutuvien kustannusten tai muutostöiden voidaan olettaa sisältyvän rekisterinpitäjän ja palveluntarjoajan välisiin palvelusopimuksiin, jolloin niistä ei aiheudu lisäkustannuksia rekisterinpitäjille. On myös huomioitava, että osalla koulutuksenjärjestäjistä rekisterit ovat manuaalisia, jolloin tietojärjestelmäkustannuksia ei synny. Muutoksesta mahdollisesti aiheutunutta lisäkustannusta ei ehdoteta korvattavaksi rekisterinpitäjille.

Kuntaliitto katsoo, että näitä kustannusvaikutuksia tulisi kuitenkin seurata, ja aiheutuneet kustannukset korvata.

Taloudelliset vaikutukset

Yhteistyöryhmiin osallistuminen ja niissä työskentely vievät työaikaa. Alueellisen opiskeluhoolltosuunnitelman sekä opetuksen ja koulutuksen järjestäjäkohtaisen suunnitelman laatiminen teettävät paljon hallinnollista työtä. Alueellinen yhteistyö on kokonaan uusi tehtävä kunnille ja koulutuksenjärjestäjille, mikä tulee korvata täysimääräisesti.

Perusteluissa on esitetty laskelmana, että *”kuntien edustajien osallistumisesta alueellisen opiskeluhoollon yhteistyöryhmän työhön voitaisiin arvioida aiheuttavan noin 20 tuntia työtä vuodessa kuntaa kohden.*

Koulutussuunnittelijan henkilöstönimikkeellä, olettaen henkilöstömenojen kattavan 80 prosenttia tehtävän kustannuksesta, tämä tarkoittaisi yhteensä noin 270 000 euron kustannusta kuntasektorille.”

Kuntaliiton näkemyksen mukaan tämä arvio vähättelee yhteistyöhön kuluvaan aikaa ja siihen tarvittavaa resurssia kunnissa ja hyvinvointialueilla. Uudenlaiseen yhteistyöhön vaaditaan laajempaa paneutumista, kuin osallistuminen kokouksiin muutamia kertoja vuodessa. Myöskään koulutussuunnittelijan palkka ei ole oikea vertailukohde. Yhteistyöryhmän toimintaan tarvitaan vahva panos sivistysjohdolta ja rehtoreilta, mikäli yhdyspintayhteistyön onnistuminen halutaan varmistaa opiskeluhollossa.

Eesityksen mukaiset laskelmat työajan lisäyksestä eivät ole riittäviä. Kuntaliitto katsoo, että alueelliseen yhteistyöhön tarvittava työajan lisäys ja siihen liittyvät taloudelliset vaikutukset kunnille ja koulutuksenjärjestäjille tulee arvioida uudelleen. Kunnille ja koulutuksenjärjestäjille tulee korvata tarvittava lisäresurssi täysimääräisesti.

SUOMEN KUNTALIITTO

Terhi Päivärinta
johtaja, hyvinvointi ja sivistys -yksikkö

Irmeli Myllymäki
kehittämispäällikkö