

Sosiaali- ja terveysministeriö  
kirjaamo@stm.fi

Asia: **VN/8871/2019 Hallituksen esitysluonnos eduskunnalle sote-maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi**

Viite: Lausuntopyyntöne 15.6.2020 VN/8871/2019

Me Oppiva-verkoston kuntien opetus- ja sivistystoimen palveluista vastaavat viranhaltijat haluamme esittää huolestamme ja kannanottomme psykologi- ja kuraattoripalveluiden järjestämistä koskevaan keskusteluun ja vaadimme opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalveluiden jäämistä kunnan järjestettäviin palveluihin sosiaali- ja terveyspalveluiden kokonaisuudistuksessa.

### **Psykologi- ja kuraattoripalvelut kuuluvat sivistystoimeen**

Opiskeluhuollon sijoittumista on arvioitu viime vuosien aikana lukuisaan otteeseen ja varsin perusteellisesti. Edellistä Sote-ratkaisua mietittäessä sekä eduskunnan sivistys- että sosiaali- ja terveysvaliokunta päätyivät siihen, että opiskeluhuollon on järkevää sijoittaa sivistystoimessa. ”Sivistysvaliokunta pitää erittäin hyvänä ja kannatettavana opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalveluiden jäämistä kunnan järjestettäviin palveluihin. Tämä takaa mahdollisuuden järjestää yhteisöllisen ja yksilökohtaisen opiskeluhuollon keskeisen tärkeät palvelut lähellä oppilasta ja koulua mahdollisimman joustavasti ja sujuvasti” (SiVL 11/2017) Koulutuksen arviointikeskus Karvin opiskeluhuollon arviointiraportissa vuonna 2019 todetaan, että opiskeluhuollon painopiste tulee siirtää entistä tehokkaammin varhaiseen puuttumiseen ja ennaltaehkäisevään toimintaan, ja poikkihallinnollista yhteistyötä tulee tehostaa. Kunnat ovat nyt tehneet ratkaisunsa palveluiden järjestämisestä perustuen oppilas- ja opiskelijahuoltolakiin ja hallituksen esitykseen sote-lainsäädännöksi (HE 2017). Kuntaliiton ohjeistuksen mukaisesti palveluiden järjestäminen on ollut mahdollista monella eri tavalla riippuen kuntien tarpeista.

## Perustelut:

Nyt lausunnolla olevassa hallituksen esityksessä ja sen tavoitteissa tulisi arvioida ja huomioida seuraavia ratkaistavia kysymyksiä:

### **1. Halutaanko painopistettä siirtää yhteisöllisestä ja ennaltaehkäisevästä työstä korjaavaan yksilötyöhön? Miten käy opiskeluhoitolain myötä vauhdittuneelle kehittämistyölle?**

Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki on vielä varsin uusi - se on tullut voimaan elokuussa 2014.

Laki määrittää yhteisöllisen työn opiskeluhoollon ensisijaiseksi toimintamuodoksi. Lain myötä sosiaali- ja terveydenhuoltoalan henkilöstöllä eli kuraattoreilla ja psykologeilla on velvollisuus ja oikeus olla kehittämässä koulu- ja oppilaitosyhteisön hyvinvointityötä yhteisön sisältä nyt ensi kertaa. Työtä on kehitetty jo ennen lakiuudistusta yhteisölliseen ja ennaltaehkäisevään suuntaan. Nyt kyseessä olevan lainsäädäntömuutoksen myötä ollaan muuttamassa painopistettä takaisin yksilötyöhön ja palvelupolkuihin keskittyväksi. Tämä kehityssuunta ei ole opiskeluhoitolain, eikä myöskään LAPE-ideologian mukainen, jossa painopistettä halutaan nimenomaan siirtää varhaisempaan tukeen ja osallisuuden lisäämiseen.

Aiemmin opiskeluhoitotyössä keskityttiin yksilötyöhön, eikä tiedostettu yhteisöllisen työn mahdollisuuksia. Lain voimassaoloaikana työn painopiste on siirtynyt ryhmien, luokkien ja koko kouluyhteisön kehittämiseen. Tällä hetkellä oppilaitoksissa toteutetaan toimivaa rakenteellista ja vuorovaikutteista moniammatillista opiskeluhoitotyötä, joka havainnoi ja analysoi ilmiöitä sekä kehittää koko kouluyhteisön hyvinvointiin vaikuttavia toimintatapoja. Näin voidaan ennaltaehkäistä sellaisia ongelmia, jotka pitkittyessään olisivat hankalia ja kalliita hoitaa. Tämä mahdollisuus menetetään, jos palvelut ulkoistetaan eri hallinnonalalle. Lähipalveluna säilymisen turvaamiseksi ei riitä, että palveluiden tulee olla oppilaiden helposti saatavissa ja ne on järjestettävä oppilaitoksessa tai sen välittömässä läheisyydessä.

Yhteisöllisen työn arvo jää lakiesityksessä yksilötyön ja palveluketjujen kehittämisen varjoon. Yksilökohtainen ja yhteisöllinen työ kulkevat parhaimmillaan rinnakkaisesti niin että tukitoimet pystytään kohdentamaan oikea-aikaisesti ja -tasoisesti. Mikäli palvelut ulkoistetaan, kouluilla todennäköisesti palataan odottamaan opiskeluhoollon keskittymistä korjaavaan yksilötyöhön.

Se mitä voidaan yhteisön parissa tehdä, ehkäisee yksilökohtaisen työn tarvetta. Yhteisöllisen ja yksilöllisen työn limittäisyys on tärkeää - yksilötyön ohella tehdään yhteisöllistä työtä asiakkaan eduksi. Vaikka työn painopiste lain mukaisesti on yhteisöllisessä työssä, myös yksilötyötä tehdään opiskeluhoollossa paljon ja suuri osa lasten ja nuorten tarvitsemasta psykososiaalisesta tuesta on mahdollista ja järkevää toteuttaa lasten ja nuorten arkiympäristöissä. Myös tähän liittyvää osaamista on koko ajan lisätty ja on mahdollista lisätä myös sivistystoimen alaisuudessa toimiessa. Esimerkiksi mielenterveysongelmista kärsivää opiskelijaa tuetaan parhaiten niin, että tukitoimiin osallistuu koulun koko monialainen verkosto.

### **2. Mitä tapahtuu tiiviille ja ensiarvoisen tärkeälle yhteistyölle kuntien sivistystoimen kanssa?**

Oppilas- ja opiskeluhoollon tärkeimmät yhteistyökumppanit ovat päiväkodeissa, kouluissa ja oppilaitoksissa. Yhteisöllistä hyvinvointityötä tehdään kunnan tai koulun sisältä, ei ulkoa käsin. Toimivien oppilas- ja opiskeluhoitopalveluiden kehittäminen vaatii kuntien, asuinalueiden ja koulujen erityispiirteiden vahvaa tuntemusta. Laadukas oppilas- ja opiskeluhoitotyö perustuu joustavaan reagointiin kuntien ja koulujen erilaisiin ja muuttuviin tarpeisiin. Maakunnasta käsin hallinnoitu

opiskeluhoitotyö voisi vaarantaa tätä joustavuutta. Tällä hetkellä opiskeluhoollon näkökulma otetaan hyvin huomioon sivistyspalveluiden strategia- ja opetussuunnitelmatyössä. Psykologien ja kuraattoreiden irtautuminen sivistystoimen hallinnosta olisi riski myös monialaiselle koulujen johtamiselle.

Uudet opetussuunnitelmat painottavat vuorovaikutus-, arjen- ja itsestä huolehtimisen- ja ajattelun taitoja, sekä empatiataitoja. Opiskeluhoollon palveluiden on luontevinta olla osa sivistystoimea, jotta kunta- ja koulukohtaisten opetussuunnitelmien hyvinvointiin ja opiskeluhooltoon liittyvät kokonaisuudet pystytään toteuttamaan yhteistyössä opetushenkilöstön kanssa. Psykologin ja kuraattorin kuuluminen samaan työyhteisöön opettajien kanssa lujittaa yhteisöä, parantaa oppilashuollon henkilöstön kouluyhteisön tuntemusta ja edistää konsultaatiosuhteen (psykologi/kuraattori ja opettajat) muodostumista. Lisäksi oppilashuoltohenkilöstön työhön kuuluu esi- ja perusopetuksessa myös perusopetuslain mukaisia tehtäviä liittyen oppilaiden tukitoimien suunnitteluun ja niitä koskeviin hallinnollisiin päätöksiin. Opetushenkilöstön oppilashuollollinen asiantuntemuksen lisääntyminen mm. konsultaation kautta lisää oppilashuollon tehoa ja vaikuttavuutta.

Yhteistyöverkostoissa huolehditaan siitä, että opiskeluhoollon palveluista muodostuu maakunnassa yhtenäisiä prosesseja ja periaatteita noudattava kokonaisuus. Palveluiden resurssointia on kunnissa myös merkittävästi parannettu. Kunnat ovat kohdentaneet resursseja myös toimivien opiskeluhoollon käytänteiden ja tietojärjestelmien luomiseksi uuden lain hengessä.

### **3. Heikennetäänkö työvoiman saatavuutta kiistämällä opiskeluhoollon työn erityisyys?**

Työ oppilas- ja opiskeluhoollossa on luonteeltaan hyvin erilaista kuin työ muissa sote-yksiköissä. Uudessa lakiehdotuksessa psykologi- ja kuraattoripalveluiden erityisyys ei hahmotu.

Uudistusehdotuksessa painotetaan vahvasti yksilökohtaista oppilashuoltotyötä sekä palvelupolkujen kehittämistä oppilashuollon ja sotetoimijoiden välisiin hallinnollisiin rajapintoihin. Yksilökohtaisen työn painottuminen, hallinnollinen etäännyminen kunnasta ja kouluista sekä työnkuvan laajentuminen heikentävät nyt olemassa olevien palveluiden laatua ja saatavuutta.

Esimerkiksi kuraattorityön osalta koulun sosiaalityö on erityisala, jossa oppilaitoksen tasolla on mahdollisuus tehdä monitahoista työtä yksilö- ja yhteisötasolla parhaimmillaan limittäin.

Lakiuudistuksessa ehdotettu palvelutarpeen arviointi ohjaisi kuraattorien työn painopistettä yksilökohtaisen työn suuntaan, mikä puolestaan lisäisi vaaraa ajautua opiskeluhoollolakea edeltäviin toimintamalleihin. Kuraattorin tehtävää ei ole tarpeen laajentaa, vaan kehittää yhteistyötä muiden tahojen kanssa joustavammaksi ja helpommin saavutettavaksi.

Hallituksen esityksessä kaavaillaan psykologien ja kuraattoreiden täydennyskoulutuksen olevan helpompaa järjestää osana muun sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön koulutusta. Tässä on unohtettu opiskeluhoollon erityisyys: opiskeluhoollon henkilöstö tarvitsee omaa, räätälöityä täydennyskoulutusta. Suunnitellulla muutoksella voi olla vaikutusta myös opiskeluhoollon työvoiman saatavuuteen, sillä koulupsykologit ja –kuraattorit ovat motivoituneet juuri yhteisöissä tapahtuvaan opiskeluhoollon työhön. Nykyisen oppilas- ja opiskelijahuollon lainsäädännön aikana kuntien tilanne psykologien ja kuraattoreiden saatavuuden osalta on kehittynyt positiivisesti.

### **4. Ratkaiseeko tämä uudistus kaikki ne ongelmat, jotka sen uskotaan ratkaisevan?**

Lakiesityksessä tuodaan esille, että kuraattoreiden ja psykologien hallinnollisella siirrolla voitaisiin ratkaista erilaisiin tietojärjestelmiin ja rekistereihin liittyviä ongelmia. Näihin pulmiin on ratkaisuja etsittävä muualta. Tietojärjestelmien yhteensovittaminen lienee mahdollista tulevaisuudessa, eikä ratkea esitetyllä toimenpiteellä. Esityksessä myös tuodaan esille, että siirron myötä olisi mahdollista

hankkia asianmukaiset asiakastietojärjestelmät. Useimmissa kunnissa on käytössä nimenomaan kirjausjärjestelmät, joissa myös yhteisöllistä työtä voidaan asianmukaisesti kirjata, tilastoida ja seurata, toisin kuin muissa sosiaali- ja terveydenhuollon käytössä olevissa järjestelmissä. Yhtenäisten asiakastietojärjestelmien uskotaan ehdotusten vaikutusten arvioinnissa johtavan parempaan tiedolla johtamiseen. Kysymystä tietojärjestelmien ja rekistereiden yhteensopivuudesta, tiedolla johtamisesta sekä asiakkuuksien ja palveluiden hallinnasta tulisi ratkaista laajemmin tulevien maakuntien ja kuntien välisenä kokonaisuutena. Oppilas- ja opiskelijahuollon sijoittumista ei pidä liittää eikä esittää edellä kuvatun ongelman osaratkaisuksi. Lopputuloksena ei voi olla tilanne, jossa kuntien kouluissa ja oppilaitoksissa toteutettavaa opiskeluhuoltoa ohjattaisiin ja johdettaisiin asiakastilastoilla maakunnista käsin.

Ongelmallisena hallituksen esityksessä nähdään myös se, että kunnissa ei ole riittävästi sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön tuntemusta. Tämän ratkaisun myötä tullaan tilanteeseen, jossa organisaatiosta puuttuisi varhaiskasvatuksen ja opetustoimen lainsäädännön tuntemus, joka on työssä vähintään yhtä tärkeää.

Hallituksen esityksessä mainitaan, että ongelmana nykyisessä mallissa on pirstoutunut palvelujärjestelmä ja että ”opiskelijoita lähetetään tarpeettomasti palvelusta toiseen opiskeluhuoltopalveluiden sisällä”. Tämä ongelma ei koske opiskeluhuollon palveluiden keskinäistä työnjakoa. Ongelma on vakava ja koskee lasten ja nuorten palveluita kokonaisuutena. Tulevassa uudistuksessa tulee kiinnittää erityistä huomioita siihen, että maakunnan ja kuntien toimijoiden yhdyspintatyö on velvoittavaa, koordinoitua ja palveluohjaukseen perustuvaa. Tämän laaja-alaisen ongelman osaratkaisuna ja korjaamisena ei voida perustellusti esittää opiskeluhuollon palveluiden siirtämistä maakuntiin. Muutos voi pahimmillaan siirtää tukea tarvitsevien lasten ja nuorten ensimmäisen vaiheen arvioinnin ja palveluohjauksen käytännössä koulujen opetushenkilöstön tehtäväksi. Koulujen opetushenkilöstön koulutuksen, osaamisen ja nykyisen koulutyön kuormittavuuden huomioiden sisältää nyt esitetty muutos huomattavan riskin varhaisen ja oikea-aikaisen puuttumisen toteutumiselle.

Vaikka kunnat ovat lisänneet resursseja opiskeluhuollon palveluihin, eivät palvelut vielä ole riittävällä tasolla kaikissa kunnissa. Hallinnollinen siirto ei ratkaise ongelmaa, vaan tarvitaan sitovat suositukset ja riittävä rahoitus palveluiden järjestämiseen.

*Hallituksen esityksen psykologien ja kuraattoreiden hallinnollista siirtoa koskeva osuus vaarantaa oppilas- ja opiskelijahuoltolain ja LAPE-muutosohjelman mukaisen varhaista tukea ja yhteisöllisyyttä painottavan opiskeluhuollon kehittämistyön, irrottaa työntekijät pois työn tekemisen kentästä ja vaarantaa työvoiman saatavuuden. Mahdollisiin hoitoprosessien ja rekistereiden ongelmiin on löydettävissä muita ratkaisuja.*

Oppiva-verkoston neuvottelukunta,

Kaisu Toivonen, Espoon kaupunki  
Mika Mäkelä, Hämeenlinnan kaupunki  
Riitta Huurinainen, Joensuun kaupunki  
Merja Lehtonen, Kangasalan kaupunki  
Heidi Backman, Kauniaisten kaupunki  
Tiina Larsson, Keravan kaupunki  
Hannele Kujala, Kirkkonummen kaupunki  
Peter Johnson, Kokkolan kaupunki  
Terho Taarna, Kokkolan kaupunki  
Kim Strömmer, Kouvolan kaupunki  
Leena Auvinen, Kuopion kaupunki  
Lassi Kilponen, Lahden kaupunki  
Nina Lehtinen, Lempäälän kunta  
Seija Manninen, Mikkelin kaupunki  
Pekka Lintonen, Mäntsälän kaupunki  
Tiina Hirvonen, Nurmijärven kaupunki  
Pauliina Pikka, Nokian kaupunki  
Mia Mattila, Oriveden kaupunki  
Mika Penttilä, Oulun kaupunki  
Harri Rönholm, Pirkkalan kaupunki  
Lucina Hänninen, Raahen kaupunki  
Pia Setälä, Salon kaupunki  
Anne Onnela, Sodankylän kaupunki  
Kristiina Järvelä, Tampereen kaupunki  
Tommi Tuominen, Turun kaupunki  
Ilkka Kalo, Vantaan kaupunki  
Mika Seppänen, Vesilahden kunta  
Ville Hartsia, Äänekosken kaupunki

Lisäksi useimmat kunnat ovat ilmaisseet kantansa suunniteltuun muutokseen ja esittävät omissa lausunnoissaan psykologi- ja kuraattoripalveluiden jäämistä kunnan järjestettäviin palveluihin.

*Oppiva on vuonna 2017 perustettu 29 kunnan yhteinen kehittämisverkosto. OPPIVA-verkoston tavoitteena on oppimisen valtakunnallinen kehittäminen kuntien välisenä yhteistyönä*