

Asia: VN/477/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Pyydämme lausumaan hallituksen esitysluonnoksesta sekä vastaamaan seuraavaan kysymykseen:

1. onko hallituksen esitysluonnoksen mukainen kuraattorin kelpoisuus toimiva oppilaitoksen opiskeluhuoltotyötä silmällä pitäen vai

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi oppilas- ja opiskelijahuoltolakiin (1287/2013) säännös kuraattori- ja psykologipalveluiden sitovista henkilömitoituksista. Lisäksi kuraattorin kelpoisuusehtoa koskevaa säännöstä täsmennettäisiin. Esityksen tavoitteena on vahvistaa ennalta ehkäisevää, yhteisöllistä opiskeluhuoltoa, varhaista puuttumista sekä yksilökohtaista opiskeluhuollon tukea jokaisen oppilaan ja opiskelijan henkilökohtaisten tarpeiden mukaisesti. Tasa-arvoisesti kaikkien oppilaiden ja opiskelijoiden saatavilla olevalla ja laadultaan mahdollisimman yhtenevällä opiskeluhuollolla edistettäisiin lapsen ja nuoren oppimista, psyykkistä ja fyysistä terveyttä, sosiaalista hyvinvointia sekä ehkäistäisiin ongelmien syntymistä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pyytää lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta sekä vastaamaan kysymykseen ”Onko hallituksen esitysluonnoksen mukainen kuraattorin kelpoisuus toimiva oppilaitoksen opiskeluhuoltotyötä silmällä pitäen vai olisiko mielestänne kohdassa 5.1 esitetty vaihtoehtoinen malli, jossa kuraattori olisi sosiaalityöntekijä tai sosionomi parempi?”

Opetushallituksen lausunto (21.6.2021)

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta on kokonaisuutena kannatettava ja lasten ja nuorten sekä koulu- ja oppilaitosyhteisöjen hyvinvointia vahvistava. Opetushallitus perustaa lausunnossaan esittämänsä näkemykset lasten, oppilaiden ja opiskelijoiden edun ja yhdenvertaisuuden sekä koulutuksen tasa-arvoisuuden mahdollisimman hyvään toteutumiseen.

Psykologien ja kuraattoreiden sitovat henkilöstömitoitukset

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että oppilas- ja opiskelijahuoltolain soveltamisalan piiriin kuuluvassa perusopetuslain mukaisessa opetuksessa tai toisen asteen koulutuksessa tulisi olla vähintään yksi kuraattori 670:tä oppilasta/opiskelijaa kohti ja yksi psykologi 780:tä oppilasta/opiskelijaa kohti.

Opetushallitus toteaa, että opiskeluhuollon psykologin ja kuraattorin sitova henkilöstömitoitus on erittäin kannatettava. Suurilla työntekijäkohtaisilla oppilas- ja opiskelijamäärillä sekä toimipisteiden lukumäärillä on ollut haasteellista vastata kaikkiin oppilas- ja opiskelijahuoltolain velvoitteisiin. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen oppilas- ja opiskelijahuoltolain toimeenpanoa koskevien arviointien (Julkaisut 4:2018 ja Julkaisut 5:2018) kehittämisehdotuksissa todettiin sitovan henkilöstömitoituksen mahdollistavan yhteisöllisen opiskeluhuollon vahvistamisen, painopisteen siirtämisen korjaavista toimista ennaltaehkäisevään toimintaan, varmistavan oppilaiden ja opiskelijoiden tarvitsemien opiskeluhoitopalveluiden yhdenvertaisen saatavuuden sekä turvaavan opiskeluhuollon laadun ja henkilöstön riittävyyden esikoulujen, koulujen, oppilaitosten ja maan eri osien välillä. Hallituksen esityksessä ei esitetä perusteluja sille, miksi psykologien ja kuraattoreiden esitetyt mitoitukset eroavat toisistaan. Pienempi oppilas- ja opiskelijamäärä lisäisi jatkossa esimerkiksi psykologien mahdollisuuksia vahvistaa esiopetuksen, koulujen ja oppilaitosten ennalta ehkäisevää ja yhteisöllistä työtä omalla erityisosaamisellaan. Huomioiden opiskeluhuollon ajankohtaiset haasteet johtuen pandemiatilanteesta, Opetushallitus toivoo, että esityksen mukainen ja kohtuullinen mitoitus mahdollistaisi jatkossa varhaisen tuen ja psykologi- ja kuraattoripalvelujen saamiselle asetettujen lakisääteisten määräaikojen noudattamisen. On tärkeää, että mitoituksen myötä tulevaisuudessa myös psykologi- ja kuraattorityön sisällölliselle kehittämiselle jäisi riittävästi työaika.

Esitetty työntekijäkohtainen oppilas- ja opiskelijamäärä mahdollistaa jatkossa ennalta ehkäisevän työn ja yhteisöllisen opiskeluhuollon toteuttamisen. Mitoitus tulee parantamaan psykologi- ja kuraattoripalvelujen saatavuutta eli oppilaiden ja opiskelijoiden yhdenvertaisuutta palveluissa. Se, että samansuuruisen mitoituksen koskisi sekä esi- ja

perusopetusta että toisen asteen koulutusta, on ratkaisuna toimiva. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Opetushallituksen kyselyssä viidennes (20–21 %) kokoaikaisista kuraattoreista ja psykologeista ilmoitti työskentelevänsä kaikilla koulutusasteilla esiopetuksesta toiselle asteelle (Voimavarana yhteistyö - Opiskeluhoiltopalvelujen seuranta OPA 2021 perusopetus, Raportti 4/2021, THL ja OPH).

Hallituksen esityksessä ei esitetä mitoitusta psykologien ja kuraattoreiden toimipisteiden määrälle. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Opetushallituksen kyselyssä (Voimavarana yhteistyö - Opiskeluhoiltopalvelujen seuranta OPA 2021 perusopetus, Raportti 4/2021) työskentelytoimipisteiden määrän keskiarvo oli kuraattoreilla 5.9 ja psykologeilla 6.5. Erityisesti esiopetuksessa pienten yksiköiden määrä on suuri. Mitä useammalla eri koulutusasteella ammattilainen työskenteli, sitä suuremmaksi nousi toimipisteiden määrä. Useampi toimipiste tarkoittaa käytännön työolosuhteissa useampia yhteisöjä, joiden hyvinvointityöhön tulee osallistua, useampia opiskeluhoitoryhmiä, useampia yhteistyökumppaneita sekä työajan käyttöä toimipisteestä toiseen siirtymiseen. Jälkimmäinen korostuu erityisesti saaristokunnissa ja harvaanasutuilla alueilla. Mitoitukseen ei sisälly myöskään painokerroinajattelua, joka huomioisi jatkossa esimerkiksi psykologin tai kuraattorin tehtäväalueeseen kuuluvien erityisen tuen oppilaiden määrän, mahdolliset erityisryhmät, maahanmuuttotaustaiset oppilaat ja opiskelijat, alueen sosioekonomiset tekijät tai tehtäväalueeseen kuuluvien oppilaiden ja opiskelijoiden laajan ikäjakauman esiopetuksesta toisen asteen koulutukseen. Opiskeluhoillossa lähtökohtana on aina lasten ja nuorten yksilölliset tarpeet. Näiden huomioiminen saattaa tarkoittaa edellä kuvatuissa tilanteissa suurtakin joustavuutta niin yhteisöllisen kuin yksilökohtaisen opiskeluhoiltoyön sisällöissä.

Kelpoisen henkilöstön saatavuus – niin kuraattoreiden kuin psykologien – on uudistuksen onnistumisen näkökulmasta kriittinen kysymys. Tämä koskee niin suomenkielistä kuin ruotsinkielistä koulutusta. Vakanssien täyttämässä on tällä hetkellä suuria ongelmia jopa pääkaupunkiseudulla. Hallituksen esityksen mukaan psykologimitoitusta koskevan tavoitteen saavuttamiseksi esi- ja perusopetuksen opiskeluhoiltoon tarvittaisiin lisää 266 psykologia; vastaavasti kuraattoreja

perusopetukseen tarvitaan 156. Toiselle asteelle uusia psykologeja tarvittaisiin 72, mutta mitoituksen toteutuminen ei edellyttäisi laskelman mukaan kuraattorimäärän kasvattamista.

Opetushallitus toteaa, että hallituksen esityksessä esitetyt lisäykset psykologien koulutusmääriin eivät riitä ratkaisemaan saatavuusongelmaa ja koulutuspaikkojen määrää yliopistoissa tulisi nostaa. Tilanne on erityisen akuutti ruotsinkielisessä koulutuksessa sekä laajemmin haja-asutusalueilla. Vain osa uusista, valmistuvista psykologeista valitsee sovellusalakseen koulupsykologian ja sijoittuu opiskeluhoiltoon tehtäviin. Mitoitus toivottavasti osaltaan lisää opiskeluhoilto tyotehtävien vetovoimaisuutta ja helpottaa tulevaisuudessa myös rekrytointivaikeuksia. Se, että psykologimitoitukselle säädetään siirtymäaika ja jo ennen mitoituksen voimaantuloa, vuosina 2021 – 2023 kunnille myönnetään valtionavustuksia psykologien (kuten myös kuraattoreiden) palkkaukseen, parantaa kuntien mahdollisuuksia varautua rekrytointitarpeeseen jo nyt.

Samanaikaisesti käynnissä olevat muut lainsäädäntöhankkeet voivat osaltaan vaikuttaa sosiaalityöntekijätilanteeseen valtakunnallisesti. Lastensuojelulakiin ehdotettu sosiaalityöntekijän asiakasmäärän mitoitus vaikuttaa toteutuessaan myös esiopetuksessa, kouluissa ja oppilaitoksissa toimivien koulukuraattoreiden saatavuuteen. Molemmat mitoitusuudistukset ovat lasten ja nuorten hyvinvoinnin kannalta tervetulleita parannuksia nykytilaan ja investointi tulevaisuuteen.

Kuraattorin kelpoisuus

Opetushallitus kannattaa hallituksen esitysluonnoksen mukaista ehdotusta kuraattorin kelpoisuudeksi. Kuraattorina olisi kelpoinen toimimaan henkilö, joka on suorittanut sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain (817/2015) 7 §:ssä tarkoitetun ylemmän korkeakoulututkinnon tai 8 §:n 1 momentissa tarkoitetun sosiaalialalle soveltuvan ammattikorkeakoulututkinnon (sosionomi). Lisäksi kelpoisuusvaatimukset täyttäisi henkilö, jolla on tehtävään soveltuva sosiaalialalle, kasvatustieteisiin tai käyttäytymistieteisiin suuntautunut korkeakoulututkinto. Koulutukseen tulee sisältyä tai sen lisäksi tulee olla suoritettuna 60 opintopisteen laajuiset korkeakouluopinnot, joiden tulee muodostua sosiaalityön yliopisto-opinnoista tai sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettuun korkeakoulututkintoon kuuluvista opinnoista.

Opetushallitus toteaa, että verrattuna nykyiseen kelpoisuusmääritelmään, hallituksen ehdotus on parannus ja aiempaa selkeämpi. Esitetyt kelpoisuusehdot mahdollistavat laajan osaamisperustan, joka on kuraattorin tehtävänkuvan ennaltaehkäisevän ja yhteisöllisen työn luonteen vuoksi tarpeen. Lisäksi kuraattorin tehtävien vaatiman riittävän sosiaalihuollon osaamisen varmistaminen kelpoisuussäännöksessä on tärkeää. Kuraattorityö on vaativaa asiantuntijatyötä, jossa sosiaalihuollon osaaminen yhdistyy opiskeluhuollon ja opetuksen ja koulutuksen toimintatapojen sekä työtä ohjaavien eri lainsäädäntöjen tuntemukseen ja soveltamiseen. Käytännössä työ esiopetuksessa, kouluissa ja oppilaitoksissa on laaja-alaista osaamista edellyttävää asiantuntijatyötä, jonka monet työtehtävät edellyttävät itsenäistä työtettä ja nopeaa päätöksentekoa.

Tämän vaihtoehdon ongelmaksi jäisi se, että jatkossa muut opiskeluhuollon toimijat (lääkäri, terveydenhoitaja, psykologi ja vastaava kuraattori) olisivat kuraattoreita lukuun ottamatta rekisteröityjä ammattihenkilöitä, joiden toimintaa valvoo Valvira. Toinen ongelma seuraisi oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa säädetyistä tehtävistä kuten 18 §:n mukaisesta arviosta (opiskelijan oikeus kieltää huoltajaansa osallistumasta opiskeluholtoasiankäsitteilyyn tai saada itseään koskevia salassa pidettäviä tietoja). Lainsäädännön mukaan alaikäisen päätöksykyä voi siis arvioida ainoastaan sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilö.

Hallituksen esityksen kohdassa 5.1 esitetty vaihtoehtoinen kelpoisuusmalli (sosiaalityöntekijä tai sosionomi) rajaisi kelpoisuuden sosiaalihuollon ammattihenkilöön. Tästä kelpoisuusmuutoksesta aiheutuisi tilanne, jossa osalla lapsista, oppilaista ja opiskelijoista ei olisi käytettävissään lainkaan kuraattoripalveluja johtuen henkilöstön saatavuusongelmasta, joka koskisi erityisesti ruotsinkielistä koulutusta. Muutos olisi riski koulutuksellisen tasa-arvoisuuden toteutumiselle. Ongelma koskisi sekä suomenkielisessä että ruotsinkielisessä koulutuksessa työskenteleviä sosiaalipsykologeja ja kehityspsykologeja, jotka menettäisivät uudistuksessa kelpoisuutensa. Nämä kuraattorit voisivat edelleen työskennellä nykyisessä työsuhteessaan sen päättymiseen saakka; toiseen kuraattoritehtävään vaihtavien tulisi jatkossa suorittaa joko sosiaalityöntekijän tai sosionomin tutkinto.

Tiivistelmä

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta on kokonaisuutena kannatettava ja lasten ja nuorten hyvinvointia vahvistava. Opetushallitus perustaa lausunnossaan esittämänsä näkemykset lasten, oppilaiden ja opiskelijoiden edun ja yhdenvertaisuuden sekä koulutuksen tasa-arvoisuuden mahdollisimman hyvään toteutumiseen:

Opiskeluhuollon psykologin ja kuraattorin sitova henkilöstömitoitus on erittäin kannatettava.

- Esitetty opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattorikohtainen oppilas- ja opiskelijamäärä mahdollistaa jatkossa ennalta ehkäisevän työn ja yhteisöllisen opiskeluhuollon toteuttamisen sekä oppilas- ja opiskelijahuoltolain tavoitteiden toteutumisen.
- Samansuuruinen työntekijämitoitus koskien sekä esi- ja perusopetusta että toisen asteen koulutusta, on ratkaisuna hyvä ja ottaa huomioon psykologien ja kuraattoreiden työskentelyn eri koulutusasteilla.
- Hallituksen esityksessä ei esitetä mitoitusta psykologien ja kuraattoreiden toimipisteiden määrälle eikä mitoitukseen ei myöskään sisälly oppilasmäärää koskevaa painokerroinjatteluja (esimerkiksi tehtäväalueeseen kuuluvien erityisen tuen oppilaiden määrän, alueen sosioekonomiset tekijät tai tehtäväalueeseen kuuluvien oppilaiden ja opiskelijoiden laajan ikäjakauman esiopetuksesta toisen asteen koulutukseen. Nämä molemmat vaikuttavat opiskeluhuoltotyön tekemisen tapaan.

Opetushallitus kannattaa hallituksen esitysluonnoksen mukaista ehdotusta kuraattorin kelpoisuudeksi.

- Hallituksen esityksen ehdotus kuraattorin kelpoisuudeksi on parannus entiseen ja aiempaa selkeämpi. Kelpoisuutta koskeva tulkinnanvaraisuus vähenee uudistuksen myötä.

- Esitetyt kelpoisuusehdot mahdollistavat jatkossa laajan osaamisperustan, joka on kuraattorin tehtäväkuvan ennaltaehkäisevän ja yhteisöllisen työn luonteen vuoksi tarpeen. Lisäksi kuraattorin tehtävien vaatiman riittävän sosiaalihuollon osaamisen varmistaminen kelpoisuussäännöksessä on tärkeää.
- Kelpoisen henkilöstön saatavuus – niin kuraattoreiden kuin psykologien – on uudistuksen onnistumisen näkökulmasta keskeinen kysymys.

Torsell Kurt

Opetushallitus - kokonaisjohtaminen