

Irmeli Myllymäki

Eduskunta
sosiaali- ja terveystieteiden
StV@eduskunta.fi

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 opiskeluhoiton yhteistyöryhmän toimintaan.

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

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 opiskeluhoitossa. Käytännössä koulujen ja oppilaitosten arjessa tulee vastaan se, miten opiskeluhoiton kokonaisuus saadaan toimimaan. Hyvinvointialueen ja kuntien on tarpeen määritellä esimerkiksi, mikä on koulun toiminnasta vastaavan rehtorin työjohto-oikeus opiskeluhoiton henkilöstöön liittyen.

Opiskeluhoiton suunnitelmat (§:t 13 ja 13 a)

Pykälässä 13 esitetään muutoksia oppilaitoskohtaisen ja opetuksen järjestäjäkohtaisen opiskeluhoitosuunnitelman sääntelyyn. Perusteluista on



ymmärrettävissä, että esitetty koulutuksen järjestäjän opiskeluhooltosuunnitelma, johon on sisällytetty oppilaitoskohtaiset tiedot, korvaa kokonaan yhden oppilaitoksen tai useamman oppilaitoksen yhteiset opiskeluhooltosuunnitelmat, joista tähän asti on säädetty opetussuunnitelman perusteissa koulutusmuodotain.

Koulutuksen järjestäjän opiskeluhooltosuunnitelmaan on tärkeää kirjata esityksen mukaisesti opiskeluhoollon toteuttamisen tavoitteet ja keskeiset periaatteet sekä toimenpiteet opiskeluhoollon toteuttamiseksi. Lisäksi on huomioitava, että opiskeluhooltopalvelujen 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. Organisoitua ei tule liiaksi 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 opiskeluhuollon ammattihenkilöstön resurssia. Asia on merkittävä esi- ja perusopetuksen oppilaille ja koulutuksen järjestäjille. Kuntaliiton näkemyksen mukaan koulutuksen järjestäjän on voitava ilmaista opiskeluhuoltosuunnitelmassaan moniammatillisen yhteistyön toteuttamisen kannalta resursointitarpeensa ja hyvinvointialueen on varauduttava ko. tarpeeseen vastaamiseen ja työn ajalliseen organisointiin perusopetuslain edellyttämällä tavalla. Kuntaliitto näkee riskin siinä, että esityksessä opiskeluhuollon 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 opiskeluhuoltotyöhön sekä oppimisen tuen muotojen moniammatilliseen arviointiin, suunnitteluun ja toteuttamiseen ja että tähän varaudutaan resurssoinnissa.

Alueellinen opiskeluhuollon yhteistyöryhmä (§ 14 a)

Esitys alueellisen yhteistyöryhmän perustamisesta on kannatettava. Kuntaliitto katsoo kuitenkin, että opiskeluhuollon alueellinen yhteistyö voidaan toteuttaa erillisen opiskeluhuoltoryhmän sijasta myös muulla tavoin. Opiskeluhuollon 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 opiskeluhuollon 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 opiskeluhuoltoa toteutetaan monialaisessa asiantuntijaryhmässä. Ryhmän toimintatavoitteiden kannalta välttämättömät opiskelijaa koskevat tiedot kirjataan oppilas- ja opiskelijahuoltolain 20 §:n mukaisesti opiskeluhuoltokertomukseen, joka tallennetaan koulutuksen

järjestäjän rekisterinpitäjänä ylläpitämään monialaisen yksilökohtaisen opiskeluhuollon rekisteriin (opiskeluhuoltorekisteri).

Esityksessä opiskeluhuollon monialaiseen opiskeluhuoltokertomukseen ehdotettujen muutosten ei nähdä aiheuttavan kohtuutonta hallinnollista tai taloudellista rasitusta rekisterinpitäjille. Koulutuksen järjestäjät ylläpitävät opiskeluhuoltokertomuksia manuaalisesti oppilaitoksen arkistoissa tai digitaalisissa tietojärjestelmissä, joiden rekisterinpitäjinä toimivat. Esityksen sisältämät muutokset opiskeluhuoltoon 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.

Lisäksi alueiden valmistelussa tulee huomioida, että hyvinvointialueen asiakas- ja potilastietojärjestelmissä on valmiudet ottaa opiskeluhuollon palvelut mukaan. Kustannuksia muodostuu palveluja tukevien järjestelmien tarpeiden ja valmiuksien selvittämisestä sekä tarvittavista lisensseistä ja järjestelmämuutoksista. Esitetty siirtymäaika asiakastietojen tallentamiselle 1.3.2025 asti on tarpeellinen. Valmistelusta muodostuu siirtymäaikana kustannuksia hyvinvointialueille ja myös kunnille. Järjestelmien muutuskustannukset sekä tietojen siirtämisestä johtuvat kustannukset hyvinvointialueelle ja kunnille tulee korvata.

Taloudelliset vaikutukset

Yhteistyöryhmiin osallistuminen ja niissä työskentely vievät työaikaa. Alueellisen opiskeluhuoltosuunnitelman 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 opiskeluhuollon 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 kuluva-aikaa ja siihen tarvittavaa resurssia kunnissa ja hyvinvointialueilla. Uudenlaiseen yhteistyöhön vaaditaan laajempaa paneutumista, kuin osallistuminen kokouksiin muutamia kertoja vuodessa. Myöskään koulutussuunnitelijan palkka ei ole oikea vertailukohde. Yhteistyöryhmän toimintaan tarvitaan vahva panos sivistysjohdolta ja rehtoreilta, mikäli yhdyspintayhteistyön onnistuminen halutaan varmistaa opiskeluhollossa.

Esityksen 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