

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Lausuntopyyntöne

## **Luonnos hallituksen esitykseksi oppilas- ja opiskelijahuoltolaiksi ja eräiksi siihen liittyvien lakien muuttamisesta**

Lausuttavana olevan luonnoksen mukaan ehdotetaan säädettäväksi oppilas- ja opiskelijahuoltolaki, joka kattaa esiopetuksen, perusopetuksen, muun perusopetuslain mukaisen opetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatilliseen koulutuksen. Kuntaliitto lausuu asiasta seuraavaa.

### **Yleisiä huomioita**

Kuntaliitto toteaa, että lausunnolla oleva luonnos on luonnoksessa viitattuja aikaisempia luonnoksia laajempi. Niiden valmistelulla ei voida kuitata nyt tehdyn luonnoksen valmistelutyötä. Perusteluissa on syytä tuoda tämä esille.

Kyseessä on kuntien toiminnan ja talouden kannalta merkittävästä ehdotuksesta, joten se olisi tullut valmistella yhdessä Kuntaliiton ja Kunnallisen työmarkkinalaitoksen kanssa. Kuntaliitto pitää valitettavana, että lakiluonnos on valmisteltu yksinomaan ministeriöiden virkamiestyönä, eikä Kuntaliitto ole ollut valmistelussa mukana.

Kuntaliitto edellyttää esityksen jatkovalmistelua. Siinä tulee pohtia, mitkä palvelut ovat välttämättömiä oppilaitosten tarjoamina. Riittävä opiskeluhuoltona annettava tuki voidaan järjestää turvaamalla terveydenhuollon ja kuraattoreiden palvelut toisen asteen opiskelijoille. Perusopetuksessa näistä palveluista on voimassa olevat säännökset.

Uudet ja laajenevat tehtävät tulee mitoittaa siten, että kehyksissä varattu 13 miljoonaa euroa riittää niiden toteuttamiseksi. Sosiaalityöntekijöiden palvelujen tuomista kouluihin ja oppilaitoksiin Kuntaliitto ei pidä tarpeellisena. Kuntaliitto pitää välttämättömänä, että se saa olla lainvalmistelun jatkotyössä mukana.

Kuntaliitto on esittänyt, että kunnat vastaisivat nuorten toisen asteen koulutuksesta ja ottaisi vastuun nuorista. Kunnilla on jo tällä hetkellä käytettävissään mm. sosiaali- ja terveydenhuollon sekä nuorisotoimen palvelut.

Kuntaliitto huomauttaa, että luonnoksessa ei ole selvitetty, miten nykyiset rahoitusjärjestelmät toimivat ehdotetussa uudistuksessa. Peruspalvelujen valtionosuudet maksetaan kotikunnille ja ylläpitäjärahoituksen mukainen valtionosuus maksetaan koulutuksen järjestäjälle. Velvoite koskisi oppilaitosten ja työssäoppimispaikkojen sijaintikuntia. Oppilaitoksissa on opiskelijoita eri kunnista, eikä luonnoksessa ole selvitetty, miten esimerkiksi mahdollinen laskutus oppilaitoksen tai työssäoppimispaikan sijaintikunnan ja opiskelijan kotikunnan menisi. Epäselväksi jää myös, miten valtion rahoitus ja kuntien omarahoitusosuus kohdentuu myös silloin kun kyse on yksityisten ja valtion koulujen ja oppilaitosten (mm. erityiskoulut ja -oppilaitokset) oppilaista ja opiskelijoista.

Kuntaliitto toteaa, että vireillä olevassa valtionosuusjärjestelmän uudistuksessa tulee ottaa huomioon nuorten palvelujen kokonaisuus, mikä pitäisi ottaa huomioon arvioitaessa toisen asteen koulutuksen valtionosuusjärjestelmää. Lisäksi tulee ottaa huomioon, että vireillä on mm. lastensuojelulain selvitys, jossa selvitetään mm. lastensuojeluilmoitusta.

Kuntaliitto huomauttaa, että esitysluonnos tulee viedä kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan käsiteltäväksi.

## Esityksen lähtökohdat

Hallitusohjelmassa todetaan, että opiskelijahuoltoa kehitetään yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa ja moniammatillinen oppilashuolto ennaltaehkäisee lasten ja nuorten syrjäytymistä kaikilla koulutusasteilla.

Vuosia 2011 - 2016 koskevan koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman (Kesu) mukaan oppilas- ja opiskeluhuolto kehitetään yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa painottaen erityisesti toisen asteen opiskelijoiden opiskeluhuollon palveluja. Lisätään palvelujen suunnitelmallisuutta ja kehittämistä nykyistä enemmän ennaltaehkäisevään työhön ja opiskelijoiden kokonaisvaltaista hyvinvointia edistäväksi. Kesun mukaan laki säädetään tulemaan voimaan 1.1.2014.

Kuntaliitto huomauttaa, että Kesuun on kirjattu myös, että sitä toteutetaan hallituksen kehyspäätöksen puitteissa. Lisäksi hallitusohjelman mukaan uusien ja nykyisten tehtävien ja velvoitteiden lisäämistä ja laajentamista kunnille rajoitetaan ja niille osoitetaan valtion rahoitusosuutena yli puolet todellisista kustannuksista.

Kevään 2013 kehyspäätöksen ja peruspalveluohjelman mukaan oppilas- ja opiskelijahuollon kehittämiseen kohdennetaan 13 miljoonaa euroa vuosina 2014 - 2015.

Kuntaliitto katsoo, että oppilas- ja opiskelijahuollon lainsäädännön tavoitteet huolehtia lasten ja nuorten hyvinvoinnin tukemisesta ja painopisteen siirtämisestä ennaltaehkäisevään ja yhteisölliseen tukeen ovat sinänsä kannatettavia. Tavoitteiden saavuttaminen voi kuitenkin olla mahdollista muillakin kuin esitetyin keinoin ja erityisesti on kiinnitettävä huomiota käytettävissä oleviin resursseihin.

Kuntaliitto toteaa, että esityksen jatkovalmistelussa tulee ottaa huomioon hallitusohjelma kokonaisuutena, myös kuntien tehtävien lisäämisen rajoittamisen näkökulmasta, valtiontalouden kehyspäätöksessä varatut resurssitavoitteiden toteuttamiseksi sekä peruspalveluohjelmassa kunnilta edellytetyjen tuottavuustavoitteiden saavuttaminen. Nämä edellyttävät luonnoksessa esitettyä tarkempaa vaikutusten arviointia, joiden perusteella voidaan todeta, onko ehdotus toteutettavissa edellä todettujen reunaehtojen mukaisesti. Taloudellisten vaikutusten arviointi tulee tehdä eritellysti ja euromääräisenä, jotta sen perusteella voidaan johtopäätöksiä tehdä. Tarvittaessa ehdotusta tulee rukata niin, että sen toteuttamiselle on realistiset mahdollisuudet.

Kuntaliitto huomauttaa, että jo tehdyt valtionosuuksien leikkauspäätökset heikentävät kuntien mahdollisuuksia selvittää jo nykyisistä velvollisuuksista. Uudistusta tulee ehdottomasti arvioida myös säästöpäätösten ja talousnusteiden näkökulmasta, sillä menosäästöjä esitys ei kunnille nähdäksemme tuo.

## Esityksen tavoitteet

Esityksen tavoitteena on siirtää opiskeluhuollon painopistettä nykyistä enemmän yhteisölliseen työhön nykyisestä yksilökeskeisestä työstä sekä siirtää painopistettä ennaltaehkäisevään työhön nykyisen korjaavan työn sijaan. Edelleen esityksellä halutaan edistää oppilaiden ja opiskelijoiden oppimista, terveyttä ja hyvinvointia sekä ehkäistä ongelmien syntymistä, myös koko koulu- ja oppilaitoksen tasolla.

Kuntaliitto katsoo, että esitysluonnoksessa esitettyjen hyvien tavoitteiden saavuttaminen edellyttää nykyistä enemmän vanhempien osallisuutta koulun toiminnassa ja lasten hyvinvoinnin edistäjänä. Tämä on luonnoksessa jäänyt vähäiseksi. Ilman lasten ja nuorten vanhempien panosta tavoitteiden saavuttaminen jää puolittiehen.

Luonnoksessa on käsitelty voimassa olevaa lainsäädäntöä laajasti. Lisäksi esityksessä on tuotu esille viimeaikaista oppilashuollon valtion hankerahoituksena toteutettua kehittämis-toimintaa ja tutkimuksissa ja selvityksissä esille tulleita asioita.

Luonnoksen nykytilan arviointia käsittelevässä luvussa 2.2 kuvataan oppilashuoltoa perus-opetuksessa tehtyjen selvitysten valossa. Luvussa todetaan, että oppilaiden ja huoltajien osallisuus koulun toimintaan ja päätöksentekoon on ollut edelleen melko vähäistä.

Annarilla Ahtolan väitöskirjatyössä esitetään näyttöä sille, että esi- ja perusopetuksen oppi-lashuoltotyö on ollut melko yksilö- ja ongelmakeskeistä. Väitöstutkimuksessa tuodaan esil-le aikuisten merkitys; jos lasten elämää halutaan parantaa, tulee keskittyä siihen, mitä ai-kuiset tekevät. Lapsen elämässä olevia aikuisia ovat myös lapsen vanhemmat eivätkä vain koulussa olevat opettajat, psykologit ja kuraattorit.

Perusopetuksen oppilaiden kouluterveydenhuolto ja opiskelijoiden opiskeluterveydenhuolto on terveydenhuoltolain nojalla kunnan terveydenhuollon vastuulle kuuluvaa toimintaa. Kouluterveydenhuolto ja opiskeluterveydenhuolto ovat osa oppilas- ja opiskelijahuoltoa. Terveydenhuoltolain 16 §:n 2 momentin mukaan kouluterveydenhuoltoon sisältyy myös oppilaan vanhempien ja huoltajien kasvatustyön tukeminen. Kunnan perusterveydenhuoi-lon on opiskeluterveydenhuoltoa järjestäessään toimittava yhteistyössä alaikäisen opiskeli-jan vanhempien ja huoltajien, muun opiskelijahuolto- ja opetushenkilöstön sekä muiden tarvittavien tahojen kanssa. Esiopetuksessa olevien lasten terveydenhuolto kuuluu lasten-neuvolatoiminnan piiriin.

Vuoden 2008 alussa voimaan tulleen lastensuojelulain (417/2007) 8 §:n mukaan kunnan on sosiaali- ja terveydenhuoltoa, koulutointa sekä muita lapsille, nuorille ja lapsiperheille tarkoitettuja palveluja kehittäessään huolehdittava siitä, että näiden palvelujen avulla tue-taan huoltajia lasten kasvatuksessa ja kyetään saamaan selville lasten, nuorten ja lapsi-perheiden erityisen tuen tarve.

Kuntaliitto pitää esityksen puutteena sitä, että lakiluonnoksessa ei ole paino-tuksia vanhempien kanssa tehtävästä yhteistyöstä tai vanhempien kasvatus-tehtävän tukemisesta. Luonnoksessa vanhempien rooli ei näydy riittä-västi lastensa asiantuntijoina eikä siten myöskään voimavarana lapsen elä-mässä. Tämä voi olla ongelmallista lasten ja nuorten hyvinvoinnin esteenä olevien ongelmien ehkäisemisessä ja poistamisessa. Lähtökohtana lapsen ja nuoren tukemisessa tulee olla perheen hyvinvoinnin tukeminen lapsen ja nuoren edun mukaisesti. Erityistä huomiota pitää kiinnittää toisen asteen oppilaitosten ja kotien välisen yhteistyön toimimiseen.

Luonnoksessa ei ole näkemyksiä eikä ehdotuksia vanhempien kanssa työs-kentelyä lapsen tarvitsemia palveluja arvioitaessa eikä tukitoimia suunni-teltaessa tai toimeenpantaessa. Sen sijaan lakiluonnos sisältää useita sään-nöksiä vanhempien "poissulkemisesta" lapsensa asioiden käsittelyssä opiske-luhuollossa. Näitä on mm. seuraavissa pykäläluonnoksissa: 14 §, 15 §, 17 § ja 18 §.

Huoltajat opiskeluhuollossa mainitaan luonnoksen 3 §:n 3 momentissa ja 10 §:ssä, joissa on ehdotukset säännöksiksi suunnitelmallisesta yhteistyöstä eri tahojen kanssa.

Lakiluonnoksen kaltainen sääntelytapa jatkaisi yksilö- ja ongelmakeskeistä työskentelyä kouluissa. Vanhempien sivuuttaminen on jokseenkin poikkeuk-sellista nykyaikaisessa tavassa tukea lasten ja nuorten hyvinvointia ja eh-käistä syrjäytymistä. Hankalaksi tilanne muodostuisi esiopetuksessa, jossa nykyisen kasvatuskumppanuuden toteuttamien muuttuisi huonoon suuntaan, sillä tehty työ varhaisen puuttumisen ja ennalta ehkäisyn kehittämiseksi jo ennen esiopetusikää katkeaisi.

Kuntaliitto huomauttaa, että esimerkiksi muista pohjoismaista on saatavilla varsin hyviä ja Suomessakin toteutettavissa olevia malleja. Esityksestä puut-tuu yleensä hallituksen esityksissä oleva pohjoismainen ja muu kansainväli-nen katsaus. Pohjoismaista löytyy näyttöön perustuvia malleja ja ne tarjoa-

vat hyvän mahdollisuuden arvioida toteuttamisvaihtoehtoja lasten ja nuorten hyvinvoinnin tukemiseksi. Malleja on Pohjoismaissa toimeenpantu kansallisella tuella. Lausunnon liitteenä on Kuntaliitossa koottuja esimerkkejä Pohjoismaissa tehdystä työstä (liite 1).

Esityksen taloudellisten vaikutusten arviointia koskevassa luvussa mainitaan opetus- ja kulttuuriministeriön oppilas- ja opiskeluhuollon laadun ja palvelurakenteen kehittämishanke, johon on osoitettu valtionavustuksia. Esityksessä ei kuitenkaan selvitetä, millaisia kokemuksia hankkeesta on ollut ja miten niitä on hyödynnetty lainvalmistelutyössä. Lainvalmistelun jatkotyössä nämä kokemukset on syytä hyödyntää.

Perusopetuslain oppilaan tehostettua ja erityistä tukea koskevan lainmuutoksen, joka tuli voimaan 1.1.2011, tarkoituksena on oppilaan varhaisen tuen tarpeen tunnistaminen ja tuen antaminen oppilaan edun mukaisesti. Tämä uudistus sitä edeltävine hankkeineen on perusteluissa todettu, mutta siitä saatujen kokemusten mahdollista hyödyntämistä säännösehdotusten valmistelussa ei ole luonnoksessa kuvattu.

Kuntaliitto pitää esityksen puutteena sitä, että sen perusteluissa ei ole osoitettu, millä tavoin esitetyt muutokset parantavat lasten ja nuorten oppimisen edellytyksiä ja hyvinvoinnin tukemista nykyisestä ja millaisia vaihtoehtoisia tapoja tavoitteiden saavuttamiselle on. Tutkimuksia, selvityksiä, hankkeita sekä lainsäädännön lasten ja nuorten hyvinvoinnin tukemista koskevia uudistuksia on perusteluosassa esitelty, mutta niistä saatujen tulosten ja kokemusten yhteys valittuihin keinoihin jää epäselväksi. Jos tehdyt esitykset eivät perustu tutkimustuloksiin ja kuvatuista hankkeista saatuihin kokemuksiin, niiden kuvaamisen merkitys jää irralliseksi, eivätkä ne palvele lainvalmistelutyötä ollenkaan.

Kuntaliitto esittää, että lainvalmistelun jatkotyössä selvitetään nykyiset palvelut sekä millaisia tutkimuksiin ja kokemuksiin perustuvaa näyttöä eri toimien käyttökelpoisuudesta ja tuloksellisuudesta on, ja niiden perusteella arvioidaan mahdolliset tuen katvealueet ja paikataan ne kokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukaisesti, olemassa olevat palvelut huomioon ottaen. Tämän tulee olla osa lainvalmisteluun kuuluvaa vaikutusten arviointia, jolla päätöksentekijöille annetaan oikeaa tietoa esityksen vaikutuksista ja mahdollisista vaihtoehtoisista tavoista tavoitteen saavuttamiseksi.

Esityksen tavoitteena on myös koota oppilas- ja opiskeluhuoltoa koskevia säännöksiä niiden hallittavuuden ja toimivuuden parantamiseksi.

Kuntaliitto pitää lainsäädännön selkeyttä tärkeänä tavoitteena, koska sillä osaltaan parannetaan kuntien keinoja järjestää kuntalaisten palvelut tehokkaasti ja oikein.

Kuntaliitto toteaa, että esitysluonnoksesta ei kuitenkaan selviä mainitun tavoitteen saavuttaminen, sillä siitä ei ilmene miten oppilas- ja opiskelijahuollon voimassa olevaa lainsäädäntöä on tarkoitus muuttaa. Oppilas- ja opiskelijahuoltoa koskevia säännöksiä on koulutusta koskevien lakien, lastensuojelulain ja terveydenhuoltolain lisäksi ainakin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (julkisuuslaki).

Kuntaliitto huomauttaa, että näiltä osin esitystä on mahdollista kommentoida vasta siinä vaiheessa, kun sen kokonaisuus on selvillä.

Esityksen jatkovalmistelussa tulee arvioida, miltä osin on tarkoituksenmukaista säätää esimerkiksi yksityisyyden suojaamisesta, henkilön tietojen salassapidosta ja niiden luovuttamisesta, yleislainsäädännössä ja miltä osin erityislainsäädännössä. Yksityisyyden suojaamisen tarve ei riipu tahosta, jonka palvelujen piirissä henkilö on. Lainsäädännön selkeyden kannalta on arvioitava, olisiko selkeämpää koota salassapitoa ja salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevat säännökset kaikkia viranomaisia koskevaan

julkisuuslakiin ja henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset henkilötietolakiin.

### **Rahoitus ja valtionosuusjärjestelmä**

Esitysluonnoksessa ei ole juurikaan käsitelty uudistuksen rahoituksesta säätämistä ja sen vaikutuksista. Esimerkiksi psykologi-, kuraattori- ja sosiaalityöntekijän palvelujen järjestämisvelvollisuuden säätäminen oppilaitoksen ja työssäoppimispaikan sijaintikunnalle edellyttää valtion rahoituksen järjestämisestä säätämistä ja selkeyttämistä: miten toimitaan, kun asetelmassa ovat oppilaitoksen ja työssäoppimispaikan sijaintikunnan palvelujen järjestämisvelvollisuudet; opiskelijat, joiden kotikunta on muu kuin oppilaitoksen tai työssäoppimispaikan sijaintikunta sekä toisen asteen rahoituksen ylläpitäjäjärjestelmä.

Kuntaliitto vaatii, että lain jatkovalmistelussa opiskeluhuollon rahoituksen järjestäminen mietitään huolella toimintalainsäädännön valmistelun yhteydessä. Lakiesitys ei voi edetä, ennen kuin tämä asia on valmisteltu. Muutokset rahoitusjärjestelmään tulee valmistella myös osana valtionosuusuudistusta.

### **Taloudellisten vaikutusten arviointi**

Luonnoksen perustelujen mukaan esityksen kokonaiskustannukset olisivat arviolta noin 29 miljoonaa euroa.

Perusteluissa arvioidaan, että opiskeluhuollon laajentamisesta aiheutuvat kokonaiskustannukset olisivat noin 26,5 miljoonaa euroa vuodesta 2014 lukien. Kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 55 §:n mukaan vuodesta 2010 uusissa ja laajentuissa tehtävissä valtionosuus on 50 % laskennallisista kustannuksista. Luonnoksen mukaan valtiontalouden kehyspäätöksessä vuosille 2013 - 2016 oppilas- ja opiskelijahuollon kehittämiseen lisätään peruspalvelujen valtionosuutta 13 miljoonaa euroa vuodesta 2014 lähtien.

Perustelujen mukaan kustannuksia aiheutuisi opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalvelujen laajentamisesta toiselle asteelle. Luonnoksessa todetaan yhtäältä, että esi- ja perusopetuksessa kunnilla on jo nyt velvollisuus järjestää oppilaille opetussuunnitelman mukainen oppilashuolto sekä oppilashuollon palvelut, kuten kuraattori- ja psykologipalvelut sekä kouluterveydenhuolto ja lastensuojelulain mukainen koulunkäynnin tuki. Toisaalta perusteluissa todetaan, että yksityisten ja valtion perusopetuksen järjestäjät ovat jo nyt velvollisia järjestämään psykologi- ja kuraattoripalvelut omille oppilailleen. Viimeksi mainittu käsitys vastaa voimassa olevaa lainsäädäntöä. Näiden palvelujen kustannukset on perustelutekstin mukaan otettu huomioon opetuksen järjestäjien kotikuntakorvauksissa, joten ne sisältyvät jo nyt näiden opetuksen järjestäjien rahoitukseen. Kun vastuu näistä palveluista siirtyy kunnille, perustelujen mukaan yksityisen ja valtion saamaa kotikuntakorvausta pienennettäisiin todellisia kustannuksia vastaavasti, perustelujen mukaan noin 2,7 miljoonaa euroa vuositasolla. Tämä kustannussäästö kohdennettaisiin kuntien velvoitteeksi esitetyn psykologi- ja kuraattoripalveluiden rahoittamiseksi.

Kunnilla on velvollisuus järjestää toisella asteella terveydenhuoltolain mukainen opiskelu-terveydenhuolto.

Luonnoksen perustelujen mukaan psykologi- ja kuraattoripalvelujen järjestäminen esi- ja perusopetuksen oppilaille ei olisi uusi tehtävä kunnille. Perustelujen mukaan järjestämisvelvollisuutta ja määräaikaissäännöksillä vain täsmennettäisiin voimassa olevan lainsäädännön mukaisia velvoitteita.

Kuntaliitto katsoo, että perustelujen vaikutusten arvioinnit ovat puutteelliset ja osin virheelliset. Luotettavan kuvan saaminen taloudellisista vaikutuksista ei ole mahdollista, jos esityksessä ei selvitetä aiheutuvien kustannusten laskentaperustetta.

Jos henkilöstökustannuksiin olisi käytettävissä 24 miljoonaa euroa, vuotta 2013 koskeviksi työvoiman henkilöstökustannusten mukaan mainittu euro-määrä riittäisi varovaisenkin arvion mukaan korkeintaan noin 430 henkilön (kuraattori, psykologi ja sosiaalityöntekijä) palkkaamiseen. Tässä on uutta

työvoimaa koskien mukana vain henkilöstökustannukset, lisäksi tulisivat mm. tilakustannukset. Lisäksi luonnoksen mukaisesta esityksestä aiheutuisi muita kustannuksia.

Luonnoksessa ehdotetut säännökset aiheuttaisivat kunnille ainakin seuraavia uusia ja laajenevia tehtäviä:

#### Esi- ja perusopetus

- koulupsykologi- ja kuraattoripalvelujen järjestämisvelvollisuuden laajentaminen koskemaan myös yksityisiä ja valtion kouluja ja esiopetuksen järjestäjiä
- sosiaalityöntekijän palvelujen järjestämisvelvollisuus kuntien omien ja alueen muiden koulujen oppilaille
- koulukuraattorin kelpoisuusvaatimusten tiukentaminen
- palveluihin pääsemisen määräaikaissäännökset kuraattori-, psykologi- ja sosiaalityöntekijän palveluihin; käytännössä ovat mitoitussäännöksiä
- työelämään tutustuttamisen aikaisten palvelujen järjestämisvelvollisuuden säätäminen työssäoppimispaikkakunnan velvollisuudeksi
- hyvinvointisuunnitelman laatiminen on uusi tehtävä kunnalle opetuksen järjestäjänä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisena
- opiskeluhoitosuunnitelman valmisteleminen ja suunnitelman sisällön yksityiskohtaiset vaatimusten täyttäminen
- lakisääteiset ryhmät: opiskeluhoollon ohjausryhmä, monialainen opiskeluhooltoryhmä ja tarpeen mukaan koottava asiantuntijaryhmä; näillä kaikilla olisi laissa säädetyt tehtävät
- opiskeluhoollon kertomusten laatimisvelvollisuus

#### Lukiot ja ammatillinen koulutus

- koulupsykologi-, koulukuraattori- ja sosiaalityöntekijän palvelujen järjestäminen kunnan omille ja sen alueen muiden oppilaitosten opiskelijoille kokonaan uusi lakisääteinen tehtävä
- palveluihin pääsemisen määräaikaissäännökset kuraattori-, psykologi- ja sosiaalityöntekijän palveluihin; käytännössä ovat mitoitussäännöksiä
- työharjoittelun aikaisten palvelujen järjestämisvelvollisuuden säätäminen työssäoppimispaikkakunnan velvollisuudeksi
- hyvinvointisuunnitelman laatiminen on uusi tehtävä kunnalle opetuksen järjestäjänä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisena
- opiskeluhoitosuunnitelman valmisteleminen ja suunnitelman sisällön yksityiskohtaiset vaatimusten täyttäminen
- lakisääteiset ryhmät: opiskeluhoollon ohjausryhmä, monialainen opiskeluhooltoryhmä ja tarpeen mukaan koottava asiantuntijaryhmä; näillä kaikilla olisi laissa säädetyt tehtävät
- opiskeluhoollon kertomusten laatimisvelvollisuus

Kuntaliitto vaatii, että esityksen taloudellisia vaikutuksia käsittelevässä luvussa tulee esittää kustannusvaikutukset avoimesti, eritellysti ja eumääräisesti kaikkia uusia ja laajenevia tehtäviä koskien. Vaikutusten arvioinnissa tulee arvioida, onko esitys toteutettavissa valtiontalouden kehyksissä osoitetulla määrärahalta.

Valtionosuusjärjestelmään tehtäviä muutoksia (kotikuntakorvaukset) ei voi esittää vain perusteluissa, vaan niitä koskevat lainmuutosesitykset perusteluineen tulee tehdä yhdessä valmisteltavana olevan toimintalainsäädännön kanssa. Lausuttavana olevaan luonnokseen niitä ei ole valmisteltu. Toisaalta on otettava huomioon valtionosuusjärjestelmän uudistustyö.

Osana vaikutusten arviointia tulee selvittää myös tarvittavan henkilöstön määrä ja sen saatavuutta koskevat arviot sekä tehtävien lisäyksistä aiheutuvat muut tarpeet, kuten tilat ja laitteet. Tässä arvioissa tulee ottaa huomioon, että esimerkiksi perusopetuksessa koulukuraattoreiden ja -psykologien palvelut kuuluvat nykyisin kunkin opetuksen järjestäjän tehtäviin, eikä näiden palvelujen resursointi ole ollut yksin kuntien vastuulla.

Kuntaliitto vaatii, että valtio korvaa uudistuksesta aiheutuvat kustannukset kunnille täysimääräisesti.

Esityksen mukaisen oppilas- ja opiskelijaterveydenhuollon arvioidaan vähentävän lastensuojelun kuluja 18,8 - 94,2 miljoonaa euroa. Välittömiä kustannussäästöjä arvioidaan tulevan lastensuojelun asiakasmäärien ja lastensuojelun selvitystarpeiden vähenemisen johdosta.

Kuntaliitto huomauttaa, että luonnoksessa esitetty arvio ei pidä paikkaansa. Nykyinen velvoite järjestää koulupsykologi- ja koulukuraattori-palveluja esi-, perus- ja lisäopetuksen sekä valmistavan opetuksen oppilaille on ollut voimassa 1.1.2008 alkaen. Kuluneen viiden vuoden kuluessa kuraattorien määrä on esityksessä kerrotun mukaisesti kasvanut, oppilashuollon voimavarat muutoinkin parantuneet ja esimerkiksi kouluterveydenhoitajien määrä on kasvanut vuosina 2010 - 2011 195:llä ja koululääkärien määrä 64:llä. Näiden muutosten olisi pitänyt jo näkyä lastensuojelun asiakasmäärissä, mikäli toteutetulla tavalla toimeenpannulla oppilashuollolla olisi merkittävää vaikutusta lastensuojelun tarpeeseen. Toteutunut tilanne on kuitenkin päinvastainen. Lastensuojeluilmoitusten määrä kasvoi vuosien 2009 - 2011 välillä 79 611:sta 97 213:een, avohuollon asiakasmäärä 70 787:stä 81 459:ään, kodin ulkopuolisten sijoitusten määrä 16 840:stä 17 409:ään ja huostassa olevien määrä 11 130:stä 11 953:een.

Esityksessä ehdotettu 17 §:n 3 momentin mukainen lastensuojelun ilmoitusvelvollisuus käsittääksemme päinvastoin lisäksi lastensuojelun asiakasmääriä erityisesti perusasteen oppilaiden ikäluokissa, koska koulun työntekijälle syntyisi lakiin perustuva velvoite tehdä lastensuojeluilmoitus tai pyyntö lastensuojelutarpeen selvittämiseksi.

Ehdotuksen mukaan toisen asteen koulutuksessa olevat saisivat vastaavat opiskeluhoillon kuraattori- ja psykologipalvelut kuin perusasteen oppilaat, millä luonnoksen perustelujen mukaan ehkäistäisiin lastensuojelun asiakkuuden syntymistä 16 - 17-vuotiaiden ikäluokissa.

Kuntaliiton arvion mukaan opiskeluhoillon palvelujen piiriin pääseminen toisella asteella ei olennaisesti vähennä uusien asiakkaiden määrää lastensuojelussa. Monesti 16 -17-vuotiaiden ongelmat, joista yleisiä ovat päihde- ja mielenterveysongelmat, ovat alkaneet jo peruskouluiässä ja he ovat jo lastensuojelun asiakkuuden piirissä. Vaikeista ongelmista kärsivät 16 - 17-vuotiaat ovat todennäköisesti myös toisen asteen koulutuksen ulkopuolella, joten he eivät olisi potentiaalisia palvelun käyttäjiä.



## Lakiehdotus

### 1 § Lain tarkoitus

Lain tarkoituksena on oppilaiden ja opiskelijoiden hyvinvoinnin tukeminen ehdotetussa säännöksessä tarkemmin esitetyllä tavalla.

Tavoitteet lasten ja nuorten hyvinvoinnin tukemiseksi ja ongelmien ennalta ehkäisemiseksi ovat tärkeitä. Samat tavoitteet ovat koulutusta koskevassa lainsäädännössä sekä oppilas- ja opiskelijahuoltoa koskevassa muussa lainsäädännössä.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa ei ole analysoitu kriittisesti sitä, mitkä kaikki osa-alueet oppilas- ja opiskelijahuollon kannalta ovat tarpeen valmisteltavana olevassa laissa. Esitetty lain tarkoitus kasaa oppilas- ja opiskelijahuoltoon asioita, jotka ovat koulujen ja oppilaitosten toiminnassa muutoinkin kuin oppilas- ja opiskelijahuollollisina toimina. Vaikka lakiehdotuksessa, aivan oikein, tuodaan esille koulun ja oppilaitoksen henkilökunnan vastuu oppilaiden ja opiskelijoiden hyvinvoinnin turvaamisessa, vaarana on, että oppilas- ja opiskelijahuolto näin esitettynä eriytyy omaksi toiminnakseen ja etäännyy koulujen ja oppilaitosten arjesta.

Ongelmana on myös, että lain tarkoituksena olevat asiat ovat osin päällekkäisiä koulutuksen lainsäädännössä olevien tavoitteiden kanssa. Esimerkiksi perusopetuksen tehostetulla ja erityisellä tuella on osin aivan samat tavoitteet. Nyt näyttää käyvän niin, että yhtenäisen ja erillisen oppilas- ja opiskelijahuollon lainsäädäntö luo hajallaan olevaa lainsäädäntöä, vaikka tarkoituksena on sitä koota.

Säännöksen yhtenä tavoitteena on turvata palvelujen yhdenvertainen saatavuus ja laatu. Perustelujen mukaan palveluissa on tällä hetkellä suuria eroja.

Oppilashuollon palvelujen epätasa-arvo on nostettu esille eri yhteyksissä, mutta lainsäädäntöä valmisteltaessa tulisi eritellä, mitä erot ovat ja miten ne ovat vaikuttaneet lasten ja nuorten hyvinvoinnin tukemiseen.

Esityksestä ei käy ilmi, mitä yhdenvertaisuudella tässä tarkoitetaan. Kuntaliiton näkemyksen mukaan on otettava huomioon, että palvelujen tarpeissa on yksilö- ja oppilaitoskohtaisia eroja sekä se, että oppilaiden ja opiskelijoiden hyvinvoinnin tukeminen voidaan toteuttaa eri tavoin. Siten palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden kannalta merkityksellisempää on selvittää, millä tavoin oppilaita ja opiskelijoita tuetaan kuin se, onko kaikkialla palvelurakenteen tismalleen samanlainen.

### 2 § Lain soveltamisala

Lakia esitetään sovellettavaksi perusopetuslain, lukiolain ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaisessa koulutuksessa. Luonnoksen mukaan esitetään säädettäväksi, että opiskeluhuolto koskisi myös perusopetuslaissa tarkoitettua oppilashuoltoa ja lukiolaissa ja ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitettua opiskelija huoltoa. Lisäksi on luonnosteltu säännös, mitä opetusta ja toimintaa valmistettava laki ei koske.

Lain soveltamisala ehdotetaan koskevan koulutusta esiopetuksesta toisen asteen koulutuksen päättymiseen saakka. Kesun kirjaus ei nähdäksemme edellytä sitä, että palveluista säädettäisiin kaikkia koulutusasteita koskien samalla tavalla, mutta luonnoksessa tämä on otettu lähtökohdaksi. Lain perusteluissa on syytä esittää, mitä lisäarvoa tämä tuo ja onko toimiva ratkaisu se, että eri-ikäisiä lapsia ja nuoria (esiopetuksesta toisen asteen päättymiseen) koskevista palveluista säädetään samalla tavalla.

Pykäläluonnoksessa oppilas- ja opiskelijahuollon palvelut eivät koskisi lukiolaissa tarkoitettua yksittäisen oppiaineen opiskelijaa. Esityksessä ei ole pe-



rusteltu, miksei samaa käytäntöä noudateta perusopetuksessa yksittäistä oppiainetta suorittavien (perusopetuslaki 46 § 2 momentti) ja ammatillisen koulutusta tai sen osaa yksityisoppilaana suorittavien (laki ammatillisesta koulutuksesta 27 § 4 momentti) kohdalla. Kuntaliitto esittää, että johdonmukaisuuden vuoksi myös em. opiskelijat rajataan lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan on perusteltua, että aikuiskoulutuksen opiskelijat rajataan valmisteltavan lain soveltamisalan ulkopuolelle, sillä heidän palvelunsa tulee järjestettyä toisin heidän elämäntilanteensa huomioon ottaen. Ammatillisessa koulutuksessa, myös opetussuunnitelmaperusteisessa, on myös aikuisia. Tältä osin saattaa tulla epäselvyyksiä opiskelijahuollon ja toisaalta työterveyshuollon lainsäädännön soveltamisessa. Kuntaliiton näkemyksen mukaan nuorten ja aikuisten ammatillisen koulutuksen nykyistä selkeämpi erottaminen toisistaan palvelisi myös opiskelijoiden tukipalvelujen järjestämisen rajaamista.

Kuntaliitto esittää, että lain soveltamisalan ulkopuolelle rajataan myös perusopetuksen ja lukion oppimäärää aikuisopiskelijana suorittaville. Voimassa olevan lukiolain 10 § 4 momentin mukaan opiskeluhuoltoa koskevia asioita ei sisällytetä aikuisille annettavaa opetusta varten laadittaviin opetussuunnitelman perusteisiin.

Ammatillisen koulutuksen oppisopimuskoulutuksen opiskelija esitetään rajattavan soveltamisalan ulkopuolelle vain, jos kyse on näyttötutkintoon johtavassa oppisopimuskoulutuksessa tai tutkintoon johtamattomassa oppisopimuskoulutuksena järjestettävässä lisäkoulutuksessa olevasta opiskelijasta. Tätä ratkaisua ei ole selvitetty säännöksen perusteluissa, mutta sillä lienee haettu aikuisopiskelijoiden rajaamista ulkopuolelle. Huomioon ei ole otettu opetussuunnitelmaperusteista oppisopimuskoulutusta, joka myös perustuu työsopimukseen, jolloin oppisopimussuhteessa oleva opiskelija on oikeutettu työsuhteensa edellyttämiin palveluihin. Tämä on syytä selvittää lainvalmistelytyössä, jotta lainsäädännön soveltamisessa ei jatkossa tule ongelmia.

### 3 § Opiskeluhuolto

Luonnoksessa ehdotetaan 3 §:ään sisällytettävän nykyisissä koulutusta koskevissa laeissa oleva säännös oppilas- ja opiskelijahuollon sisällöstä sitä täydentäen ja opiskeluhuollon yhteisöllisyyttä korostaen. Säännöksen perustelujen mukaan tarkoituksena on siirtää toiminnan painopiste korjaavasta ennaltaehkäisevään toimintaan. Säännöksessä korostettaisiin oppilaitoksen henkilökunnan vastuuta oppilaiden ja opiskelijoiden hyvinvoinnin edistämisestä sekä tarvittavien tahojen kanssa tehtävästä yhteistyöstä.

Kuntaliitto pitää säännöksen tavoitteita hyvinä. Yhteisöllistä näkökulmaa korostavaan säännökseen voisi yhtenä toimijana lisätä myös oppilaskunnat tai vastaavat muut tavat, joilla oppilaiden ja opiskelijoiden osallisuutta ja vastuunkantamista opetetaan ja lisätään.

### 4 § Opetussuunnitelman mukainen opiskeluhuolto

Luonnoksessa esitetään säännöstä, jossa määriteltäisiin opetussuunnitelman mukaisen opiskeluhuollon sisältö.

Säännös selkeyttää nykyistä tilannetta sisällön määrittelyn osalta, mutta säännöksen suhdetta koulutusta koskevaan lainsäädäntöön on vaikea arvioida, kun luonnoksessa ei ole esitetty, miten em. lainsäädäntöä on tarkoitus muuttaa. Lainvalmistelun jatkotyössä tulee kiinnittää huomiota siihen, että päällekkäistä sääntelyä ei tule.

### 5 § Opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalvelut

Säännösluonnoksen mukaan ehdotettaisiin psykologi- ja kuraattoripalveluihin kuuluvan nykyisin perusopetuslain mukaiseen oppilashuoltoon kuuluvien psykologin ja kuraattorin palvelujen lisäksi sosiaalityöntekijän palvelut. Kuraattorin kelpoisuusvaatimuksia ehdotettaisiin

siin tiukennettavan siten, että jatkossa näiltä edellytettäisiin alemman korkeakoulututkinnon suorittamista. Säännösluonnoksen mukaan jokaisen oppilaitoksen käytettävissä tulee olla opiskeluhuollon psykologin ja sosiaalityöntekijän palveluja. Perustelujen mukaan palvelujen sisältö vastaisi asiallisesti lastensuojelulain 9 §:ssä määriteltyä sisältöä.

Ehdotetun säännöksen mukaisten palvelujen järjestäminen, ottaen huomioon mm. luonnostellut säännökset kuntien järjestämisvastuusta ja palveluihin pääsyn määräajoista, on kuntien kannalta uusi ja merkittävä lisätehtävä. Siten luonnoksen perusteluissa oleva toteama, että ehdotettu vastaisi nykyistä palvelujen asiallista sisältöä, on virheellinen. Nykyisin palvelut kattavat koulukuraattorin ja -psykologin palvelut, ei sosiaalityöntekijän palveluja.

Sosiaalityöntekijän palvelujen lisääminen osaksi opiskelijahuollon palveluja ei Kuntaliiton näkemyksen mukaan ole perusteltua, eikä tarkoituksenmukaista. Koulukuraattorit ovat vastanneet oppilashuollon sosiaalisen tuen antamisesta ja tarvittaessa perheen ohjaamisesta kunnan sosiaalityön palvelujen piiriin. Kouluihin ja oppilaitoksiin ei tule luoda uutta sisältä kaiken palvelun organisaatioita. Luonnoksen perusteluissa ei ole esitetty, mitä lisäarvoa sosiaalityöntekijöiden lisääminen oppilas- ja opiskelijahuollon palveluihin toisi oppilaiden, opiskelijoiden ja heidän perheidensä kannalta.

Lakiesityksen luonnoksen perusteluissa ei ole myöskään esitetty eritellysti, millaisia henkilöstön ja kustannusten lisäyksiä ehdotettu muutos aiheuttaisi ja mistä saataisiin riittävästi sosiaalityöntekijöitä, psykologeja ja kuraattoreita tehtäviä hoitamaan. Sosiaalityöntekijöistä on jo nyt merkittävä pula tai vajaus ja myös psykologien rekrytointi on vaikeaa. KT Kuntatyönantajien, Kuntaliiton ja Kevan vuonna 2012 valmistuneen rekrytointi- ja osaamistarvetiedustelun mukaan sosiaalityöntekijät ja psykologit kuuluvat vaikeimmin rekrytoitavien joukkoon. Rekrytointia vaikeuttaa eniten hakijoiden puute. Sosiaalityöntekijöiden valtakunnallinen rekrytointiongelma käy ilmi myös Länsi-Suomen aluehallintoviraston vuonna 2012 tekemässä selvityksessä: noin viidennes sosiaalityöntekijöiden vakansseista oli joko täyttämättä tai ne oli täytetty muodollisesti epäpätevillä henkilöillä. Lisäksi uuden sosiaalihuoltolain velvoitteiden on arvioitu voimaan tullessaan lisäävän oleellisesti tarvittavien sosiaalityöntekijöiden määrää ja näin vaikeuttavan sosiaalityöntekijöiden saatavuutta entisestään

Esityksessä ei ole todettu mitään nyt palvelussuhteissa olevien koulukuraattoreiden palvelussuhteiden kohtalosta, joiden kelpoisuusvaatimukset eivät täytä luonnosteltuja vaatimuksia. Yleensä näitä tilanteita varten säännöksillä joko turvataan aikaisemmin tehtävään otetun kelpoisuuden säilyminen tai säädetään riittävä siirtymäaika hankkia kelpoisuuden edellyttämä koulutus. Kuntaliitto kiinnittää huomiota myös siihen, että jos on perustellusti syytä muuttaa kuraattorin kelpoisuutta koskevia säännöksiä, tulee arvioida ja perustella tulee myös, missä laissa asiasta on tarkoituksenmukaista säätää. Luonteva paikka olisi sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusehdoista annettu laki.

Esiopetuksen oppilaiden osalta tulkintavaikeuksia saattaa aiheutua mm. siitä, kun suuri osa esiopetuksen oppilaista osallistuu myös päivähoitoon, joista ei välttämättä vastaa sama taho. Palvelujen järjestäminen tulisi arvioida esityksessä myös tästä näkökulmasta.

Eri ammattikuntien palvelujen järjestämisen sijasta näkökulma tulisi muuttaa oppilaan ja opiskelijan tarpeeseen. Oppilaiden ja opiskelijoiden oppimisen ja kasvun oppilashuollollisen tuen tasoksi riittävät koulukuraattori- ja koulu-/opiskeluterveydenhuoltopalvelut. Koulukuraattoreilla on ammattitaito ohjata oppilas/opiskelija huoltajineen tarvittaessa sosiaalityöntekijän, koulu-/opiskeluterveydenhuollon tai muiden palvelujen piiriin.

Uusi henkilöstö edellyttää yleensä myös uusia tiloja ja laitteita. Luonnoksessa ei ole esitetty vaikutusarviointia näiltä osin.

## 6 § Koulu- ja opiskeluterveydenhuolto

Säännösluonnoksessa ehdotetaan viitattavan terveydenhuoltolakiin, jossa koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta säädetään. Viittaussäännöksen lisäksi luonnokseen on tehty säännösehdotus koulu- ja opiskeluterveydenhuollon palvelujen sisällöstä.

Kuntaliitto katsoo, että lainsäädännön selkeyden vuoksi, opiskeluhuoltoa koskevaan lakiin ei ole syytä sisällyttää terveydenhuollon sisältöä koskevia säännöksiä. Itsestään selvää on, että koulu- ja opiskeluterveydenhuollossa noudatetaan siitä annettua lainsäädäntöä. Jos katsotaan tarpeelliseksi tässä asiasta mainita, niin pelkät viittaukset asianomaisiin säännöksiin terveydenhuoltolakiin riittävät.

## 7 § Yhteisöllinen opiskeluhuolto

Luonnoksen mukaan lakiin kirjattaisiin yhteisöllisen opiskeluhuollon määritelmä kokonaisvaltaisesta hyvinvoinnin tukemisesta sekä sen ennaltaehkäisevästä ja ensisijaisesta tehtävästä.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan tavoitteet ovat kannatettavat. Kuntaliitto katsoo, että tavoitteet tulisi ottaa huomioon myös opetussuunnitelmien perusteita valmisteltaessa kaikilla koulutusasteilla paitsi sisällöllisesti myös perusteiden vaatimustasoltaan. Oppilaiden ja opiskelijoiden työmäärä tulee olla sellainen, että kaikki oppilaat ja opiskelijat selviävät niistä kohtuudella.

## 8 § Yksilökohtainen opiskeluhuolto

Luonnoksessa ehdotetaan säädettävän yksilökohtaisen oppilashuollon sisällöstä. Siihen kuuluisivat koulu- ja opiskeluterveydenhuollon palvelut sekä psykologi- ja kuraattoripalvelut.

Vastaavaa sääntelyä ei voimassa olevassa lainsäädännössä ole. Lain perustelujen mukaan yksilökohtaisen opiskeluhuollon tavoitteena on oppimisen esteiden, oppimisvaikeuksien, koulunkäyntiin ja opiskeluun liittyvien muiden ongelmien ehkäiseminen, tunnistaminen, lieventäminen ja poistaminen mahdollisimman varhain. Edelleen perustelujen mukaan yksilökohtainen opiskeluhuolto kuuluu kaikille oppilaitosyhteisössä työskenteleville sekä oppilas- ja opiskelijahuoltopalveluista vastaaville viranomaisille.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että kukin oppilas ja opiskelija saa tarvitsemansa riittävän tuen oppimisen ja kasvun tukemiseksi. Kuntaliiton näkemyksen mukaan luonnoksen pykälän teksti ja sen perustelut eivät aivan täsmää, sillä säännöstekstissä ei ole mainintaa oppilaitosten vastuusta, vaan ainoastaan terveydenhuollon, kuraattoreiden, psykologien ja sosiaalityöntekijöiden palveluista.

Selkeä vastuunjako tulee entistä merkityksellisemmäksi, jos ehdotus toteutettaisiin luonnoksessa esitetyllä tavalla niin, että opetuksen ja koulutuksen järjestäjät vastaisivat oppilaitoksensa sisällä opiskeluhuollosta ja kunta vastaisi kaikkien alueellaan olevien opetuksen ja koulutuksen järjestäjien opiskelijoina olevien kuraattori-, psykologi- ja sosiaalityöntekijöiden palveluista sekä terveydenhuollon palveluista. Kuntaorganisaation ulkopuolinen järjestäjä pitäisi velvoittaa osoittamaan tukeneensa oppilastaan tai opiskelijaansa riittävästi ennen kuin oppilaalle tai opiskelijalle haetaan tukipalveluja kunnasta kuraattoriilta, psykologilta tai sosiaalityöntekijältä.

Vastuunjaon vaikeuden ja yhteisöllisen opiskeluhuollon tavoitteiden toteutumisen kannalta Kuntaliitto vastustaa sitä, että kunnille tulisi lakisääteiseksi velvollisuudeksi huolehtia muidenkin kuin sen omissa oppilaitoksissaan opiskelevien oppimisen edellytysten tukemisesta.

## 9 § Opiskeluhuollon suunnitelma

Luonnoksessa esitetään, että koulutuksen järjestäjä tekisi kunnan sosiaali- ja terveystoimen kanssa opiskeluhuollon hyvinvointisuunnitelman. Suunnitelma tulisi lain mukaan hyväksyä osana lastensuojelulain mukaista hyvinvointisuunnitelmaa kunkin kunnan kunnanvaltuustossa ja tarkistaa vähintään kerran neljässä vuodessa. Suunnitelma olisi otettava huomioon kunnan kuntalain 65 §:n mukaista talousarviota laadittaessa. Luonnoksen mukaan suunnitelmaan kirjattaisiin mm. opiskeluhuoltoa koskevat tavoitteet ja keskeiset periaatteet, arvio opiskeluhuollon kokonaistarpeesta ja käytettävissä olevista palveluista sekä avustaja-, tuki- ja erityisopetuspalveluista, opiskeluympäristön ja opiskeluyhteisön hyvinvoinnin edistämistä ja opiskelijoiden varhaista tukea koskevat toimet sekä tiedot hyvinvointisuunnitelman toteuttamisesta ja seurannasta.

Kuntaliitto vastustaa ehdotusta. Kunnassa tehtävät suunnitelmat kattavat kunnan oman toiminnan ja näin ollen olisi varsin erikoista, että kunta velvoitettaisiin tekemään omaa toimintaansa koskien suunnitelman myös organisaatioonsa kuulumattomien ja itsenäistä päätösvaltaa käyttävien koulutuksen järjestäjien kanssa. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan opetuksen ja koulutuksen järjestäjien tulee tehdä opetussuunnitelmansa oppilas- ja opiskelijahuoltoa koskevilta osin yhteistyössä kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisien kanssa. Luonnoksessa ehdotettu suunnitelma yksityiskohtaisesti säädettyinä ja kytkettynä kuntalain mukaiseen talousarvioon muuttaa nykytilaa ja lisää kunnan tehtäviä. Kunta, jonka alueella on useampi koulutuksen järjestäjä (esiopetuksesta toisen asteen koulutukseen), joutuisi tekemään suunnitelman erikseen jokaisen järjestäjän kanssa. Luonnoksessa ei ole arvioitu työmäärää, joka ehdotetusta suunnitteluvollisuudesta kunnille tulisi.

Toiseksi Kuntaliitto toteaa, että kuntia koskevia suunnitelmavollisuuksia on jo nykyisin noin 80.

Kuntaliitto esittää, että eri lainsäädännöistä tulevat kuntien suunnitteluvollisuudet koottaisiin yhteen kuntalakia uudistettaessa, jolloin tavoitteita koskeva suunnittelutyö olisi nykyistä hallitumpi osa kunnan kokonaisstrategiaa ja johtamista. Muiden kuin kuntaorganisaatioon kuuluvien koulutuksen järjestäjien suunnitelmavollisuus voitaisiin säätää laissa valtion ja yksityisen järjestämän koulutuksen hallinnosta (634/1998).

Luonnoksessa esitetyn suunnitelman sisältö olisi opiskelijahuoltoa laajempi, sillä siinä tulisi ottaa kantaa myös mm. avustaja-, tuki- ja erityisopetuspalveluista. Näitä palveluja on lakisääteisesti vain perusopetuslain mukaisessa opetuksessa ja vaikka ne ovat oppilaiden tukipalveluja, niitä ei ole pidetty opiskeluhoitona. Näiden palvelujen järjestämisestä vastaa kukin opetuksen järjestäjä itse. Luonnoksen ehdotus ei ole sääntelyn selkeydenkään kannalta hyvä, sillä näin toteutettuna avustaja- ym. palveluista säädettäisiin kahdessa eri laissa.

Kuntaliitto huomauttaa, että lastensuojelulaissa suunnitelmasta käytetty käsite on suunnitelma lastensuojelun järjestämisestä ja kehittämisestä, ei lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma.

## 10 § Opiskeluhoitosuunnitelma

Säännösehdotuksen mukaan koulutuksen järjestäjän pitäisi tehdä 9 §:ssä ehdotetun lisäksi myös oppilaitoskohtainen opiskeluhoitosuunnitelma opiskeluhuollon toteuttamista, kehittämistä ja arviointia varten. Ehdotuksen mukaan säännöksessä säädettäisiin suunnitelman sisällöstä, joka olisi osittain sama kuin ehdotetun 9 §:n mukaisen suunnitelman sisältö. Perustelujen mukaan säännös vastaisi nykytilaa. Suunnitelman sisältöön kuuluisi mm. arvio opiskeluhuollon kokonaistarpeesta ja käytettävissä olevista opiskeluhuollon palveluista. Perustelujen mukaan näitä tietoja koulutuksen järjestäjä saisi mm. THL:n kouluterveyskyselystä ja muista kansallisista ja paikallisista seurannoista ja selvityksistä.

Lisäksi säännökseen ehdotetaan nykyisin koulutusta koskevissa laeissa olevaa säännöstä koulutuksen järjestäjän velvollisuudesta tehdä suunnitelma oppilaiden/opiskelijoiden suojaamiseksi väkivallalta, kiusaamiselta ja häirinnältä.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan toiminnan suunnitelmallisuus sinänsä on tarpeellista, mutta suunnitelmien laatimisten ja sisällön yksityiskohtainen sääntely ei ole tarpeen. Tässä yhteydessä viittaamme myös edellä esittämämme kuntien lakisääteisistä suunnitteluvuorokausista.

Kuntaliitto huomauttaa, että kun kyseessä on oppilaitoskohtainen suunnitelma, voi koulutuksenjärjestäjäkohtaista tietoa olla vaikea löytää kansallisista selvityksistä.

Kuntaliitto toteaa, että tällä hetkellä opiskeluhoollon suunnitelman sisällöstä ei ole säädetty nyt ehdotettavalla tavalla, joten perustelutekstissä oleva maininta, että säädösehdotus vastaisi nykytilaa, ei pidä paikkaansa. Nykyisin oppilashuollon järjestämisestä annetaan tavoitteita ja keskeisiä periaatteita koskevat määräykset opetussuunnitelman perusteissa, eikä esitetyntyökaluista yksityiskohtaista sääntelyä ole, myöskään suunnitelman valmistelemiseksi tehtävää selvittämismuutoksia ei ole normitettu.

## 11 § Järjestämismääräykset

Luonnoksessa esitetään säädettäväksi koulutuksen järjestäjälle velvollisuus vastata 10 §:n mukaisen suunnitelman toteutumisesta. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi, että opiskeluhoollon on järjestettävä yhteistyössä opetustoimen ja sosiaali- ja terveystoimen viranomaisten kanssa. Perustelutekstin mukaan opiskeluhoollon järjestetään yhteistyössä sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten kanssa. Perusteluissa todetaan lisäksi ongelmana olevan, että palvelut saattavat nykyisin jäädä oppilaiden ja opiskelijoiden näkökulmasta hajanaisiksi.

Säännösluonnoksessa esitetään, että kunta vastaa kaikkien alueellaan sijaitsevien oppilaitosten tai työssäoppimispaikkojen oppilaille ja opiskelijoille opiskeluhoollon psykologi- ja kuraattoripalvelujen järjestämisestä oppilaan tai opiskelijan kotikunnasta riippumatta.

Luonnoksessa esitetään säädettäväksi myös koulu- ja opiskeluterveydenhuollon järjestämisestä vastaavasti kuin psykologi- ja kuraattoripalvelujen järjestämismääräyksestä säädetään. Terveystoimen palvelujen osalta viitattaisiin terveydenhuoltolakiin.

Järjestämismääräyksiä koskevassa säännöksessä ehdotetaan säädettävän opiskelijan oikeudesta saada maksutta tarvittava opiskeluhoollon.

Kuntaliitto ei hyväksy, että kunnille säädettäisiin lakisääteinen velvollisuus vastata muidenkin kuin sen omien oppilaitosten opiskelijoiden opiskelijahuollon palveluista. Näiden toimintojen erottaminen oppilaitosten omasta toiminnasta siirtää vastuun oppilaiden ja opiskelijoiden oppimisen tuesta ja hyvinvoinnin turvaamisesta nykyistä enemmän kunnille ja pois oppilaitoksista, vaikka luonnoksen mukaan ensisijainen vastuu olisi koulutuksen järjestäjällä.

Luonnosteltu oppilaiden ja opiskelijoiden oppimisen tukemisen siirtäminen kuntien vastuulle on huono ratkaisu myös vastuunjaon kannalta, koska oppilaitosten omaa oppimisen tukemisen vastuuta on vaikea erottaa muusta psyko-sosiaalisen tuen vastuusta. Käytännössä on mahdotonta osoittaa, mihin päättyy koulutuksen järjestäjän vastuu, ja milloin on käännyttävä kunnan palvelujen puoleen. Myös sen osoittaminen, että koulutuksen järjestäjä on osaltaan kantanut vastuunsa voi olla hankalaa.

Kuntaliitto huomauttaa, että kuntien vastuu opiskeluhoollon palvelujen järjestämisestä kaikille oppilaille ja opiskelijoille ilman kuntien lakisääteistä velvollisuutta vastata perusopetuksen jälkeisestä nuorten toisen asteen koulutuksesta ei ole perusteltua.

Palvelujen järjestäminen esitetyllä tavalla on hankalaa myös ottaen huomioon oppilaitosten kesäkeskeytysajat ja opiskelijoiden kesäloma. Tästä näkökulmasta ehdotusta ei ole luonnoksessa käsitelty.

Kuntaliitto vaatii, että kuntien tehtävien lisäämisen ja laajentamisen mahdollisuudet arvioidaan tarkasti ottaen huomioon valtiontalouden kehyksissä tähän varatut resurssit. Kuntaliitto muistuttaa, että hallitusohjelman mukaan velvoitteiden lisäämistä ja laajentamista kunnille rajoitetaan ja niille osoitetaan valtion rahoitusosuutena yli puolet todellisista kustannuksista.

Säännösluonnoksen ensimmäisen momentin mukaan koulutuksen järjestäjällä olisi luonnoksen 10 §:n mukaisen suunnitelman toteutumisesta. Perusteluissa todetaan, että koulutuksen järjestäjällä on tästä päävastuu. Lisäksi perusteluissa todetaan koulutuksen järjestäjän yhteistyö sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten kanssa, mutta säännösluonnoksessa on tämän lisäksi yhteistyö opetustoimen kanssa. Näiltä osin säännöksen ja perusteluiden tekstit eivät ole yhdenmukaiset.

Luonnoksen 3 momentissa esitetään, että oppilaitoksen tai työssäoppimispaikan sijaintikunta vastaa koulu- ja opiskeluterveydenhuollon järjestämistä siten kuin siitä terveydenhuoltolaissa säädetään. Terveydenhuoltolaissa asiasta säädetään 16 §:ssä (työelämään tutustuttamisen aikainen kouluterveydenhuolto) 17 §:ssä (työharjoittelun aikainen opiskeluterveydenhuolto). Luonnoksen esitys on ristiriidassa terveydenhuoltolain mainittujen säännösten kanssa, koska niissä on säädetty koulu- ja opiskeluterveydenhuolto oppilaitoksen sijaintikunnan vastuulle. Mikäli koulu- ja opiskeluterveydenhuolto halutaan laajentaa koskemaan myös työssäoppimispaikan sijaintikuntaa, kyse on kuntien tehtävien laajentamisesta. Säännöksen soveltaminen tulee olemaan ongelmallinen silloin, kun työssäoppimispaikan paikkakunnalla ei ole toisen asteen oppilaitosta, eikä näin ollen opiskeluterveydenhuoltoa.

Kuntaliitto esittää, että ristiriitaisen ja hajanaisen sääntelyn välttämiseksi terveydenhuoltoa koskevia säännöksiä ei sisällytettäisi ehdotettuun lakiin.

## 12 § Tiedottamis- ja ohjausvelvollisuus

Luonnoksessa ehdotetaan, että laissa säädettäisiin koulutuksen järjestäjän velvollisuudesta tiedottaa opiskelijoille ja heidän huoltajilleen käytettävistä olevista opiskeluhuollon palveluista sekä ohjata opiskelija hakemaan tarvitsemiaan palveluja.

Kuntaliitolla ei ole ehdotettuun huomauttamista.

## 13 § Opiskeluhuoltoryhmät

Säännösluonnoksen mukaan esitettäisiin koulutuksen järjestäjän velvollisuudeksi perustaa kolme eri opiskeluhuoltoa käsittelevää ryhmää: opiskeluhuollon ohjausryhmä, monialainen opiskeluhuoltotyöryhmä ja tarpeen mukaan koottava asiantuntijaryhmä.

Kuntaliitto esittää, että opiskeluhuoltotyön organisoiminen jätetään säätelämättä. Tapa järjestää palvelut ja niiden hallinto tulee edelleen olla kunnan päätettävissä, mikä on osa kuntien perustuslailla suojattua itsehallintoa. Kuntien vastuulla on palvelujen ja hallinnon järjestäminen, joten siellä pitää olla myös valta päättää hallinnon järjestämisestä kuntalaisia parhaiten palvelevalla tavalla.

Säännösluonnoksessa ei ole määritelty ryhmien kokoonpanoa tarkemmin, mutta perustelujen mukaan se edellyttäisi terveydenhuollon sekä kuraattori- ja psykologipalvelujen edustusta. Jos nämä palvelut olisivat kunnan järjestämisvelvollisuuden piirissä, vaatisi kunnalta melkoista resursointia, jotta se pystyisi osoittamaan edustajansa kaikkien alueellaan olevien oppilaitosten tarpeisiin. Huolimatta siitä, että ryhmä voi olla oppilaitosten yhteinen.

Opiskeluhoitotyön organisoinnista säätäminen on ongelmallinen myös oppilaiden henkilötietojen käsittelyn kannalta. Näiltä osin viittaamme jäljempänä asiasta toteamaamme.

#### 14 § Oikeus saada opiskeluhoillon psykologi- ja kuraattoripalveluja

Luonnoksessa ehdotetaan säädettävän opiskelijan oikeudesta päästä henkilökohtaisesti psykologin, sosiaalityöntekijän tai kuraattorin vastaanotolle viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä pyynnön esittämisen jälkeen ja kiireellisessä tapauksessa samana tai seuraavana arkipäivänä. Luonnoksen mukaan esitettäisiin säädettäväksi myös, että vastaanotolla tehdyn arvion perusteella opiskelijalla on oikeus saada riittävä tuki ja ohjaus hänen opiskeluunsa ja kehitykseensä liittyvien vaikeuksien poistamiseksi.

Tavoite tukea oppilasta ja opiskelijaa heti tuen tarpeen ilmetessä on tärkeä. Luonnostellun lain tavoitteena on, että ensisijainen vastuu hyvinvoinnin tukemisessa ja ongelmien ennalta ehkäisemisessä on koulutuksen järjestäjällä.

Oppilas- ja opiskeluhoillon palvelut ovat oppimisen ja kasvun tukemiseen liittyviä palveluja ja sen vuoksi koulun ja oppilaitoksen toimintaan kuuluvia tai läheisesti liittyviä. Oppilashuollossa toimii ammattihenkilöitä, joiden toimenkuvaan ei kuulu sen luonteista hoito- tai vastaavaa työtä, joka tulisi kiireellisesti hoitaa. Luonnoksen perusteluissa todetaan, että jos kyse olisi vain saada ohjausta tai neuvontaa tietyn tilanteen selvittämiseen, keskusteluaikaa ei tarvitsisi järjestää. Luonnoksesta ei käy ilmi, mitkä olisivat niitä kiireellisiä tilanteita, joita koulukuraattori-, koulupsykologi ja oppilashuollon sosiaalityöntekijä voisi heti ratkaista. Kiireellisessä avuntarpeessa on usein kyse tilanteesta, esimerkiksi vakava mielenterveydenongelma, jossa opiskelijahuollon toimenpitein ei voida lasta tai nuorta auttaa.

Ehdotus säätää opiskelijalle oikeus saada riittävä tuki vastaanotolla tehdyn arvion mukaan on tulkinnanvarainen. Siitä ei ilmene, mihin kaikkeen tukeen vastaanotolla oikeus voidaan antaa. Säännöksen toinen virke, jossa ehdotetaan, että opiskelija on tarvittaessa ohjattava hakemaan muita opiskeluhoillon palveluja, antaa ymmärtää, että vastaanotolla tehtävä arvio ei voi oikeuttaa sellaisiin palveluihin, joita vastaanoton järjestänyt taho ei itse järjestä.

Kuntaliitto esittää, että luonnosteltu pykälä poistetaan esityksestä. Varhaisen tuen järjestämisen velvollisuus on luonnostellussa lainsäädännössä muutoin, joten tällaiselle sääntelylle, ottaen huomioon opiskeluhoillon tehtävä, ei ole tarvetta. Tällainen sääntely on omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä siitä, missä lapsen ja nuoren akuutteja ongelmia hoidetaan.

#### 15 § Yhteydenotto opiskeluhoillon psykologi- ja kuraattoripalvelujen saamiseksi

Säännösluonnoksessa ehdotetaan säädettävän oppilaitoksen opiskeluhoillon työntekijän velvollisuudesta ottaa viipymättä yhteys psykologiin, kuraattoriin tai sosiaalityöntekijään yhdessä opiskelijan kanssa, jos opiskelijalla on kuraattori- ja psykologipalvelujen tarve.

Luonnoksesta ei käy ilmi, mikä on luonnostellun 15 §:n tarve. Toisaalla ehdotetaan, että koulutuksen järjestäjällä on velvollisuus informoida opiskelijoita ja heidän huoltajiaan opiskelijahuollon palveluista. Oppilaitoksen henkilökunnalla on velvollisuus noudattaa työnantajan ohjeita ja tehtäviin kuuluu opiskelijoiden oppilashuollollisten asioiden hoitaminen, mihin liittyy velvollisuus saattaa asia käsitellyksi. Oppilaalla, opiskelijalla ja heidän huoltajillaan ei ole velvollisuutta opiskelijahuollon palvelujen käyttämiseen. Tästäkin näkökulmasta jää epäselväksi, mikä on ilmoitusvelvollisuuden tarkoitus.

Ongelmana tässä on myös mahdollinen ristiriita lastensuojelulain mukaisen ilmoitusvelvollisuuden kanssa. Tämä tulee selvittää lain jatkovalmistelussa.

Ehdotettu säännös tietojen luovuttamisen perusteista ei ole riittävän yksityiskohtainen tietojen antamisen arvioimiseksi. Jos tarkoitus olisi, että tietojen luovuttaminen koskee myös salassa pidettäviä tietoja, tulisi tämä mainita



säännöksessä erikseen. Kyse on perustuslain 10 §:ssä säädettävästä yksityisyyden suojaan puuttumisesta.

Luonnoksessa ei ole selvitetty, että asian oppilashuoltotyön käsittelyyn saattaminen olisi ollut nykyisin ongelmallinen, yhteydenoton voi tehdä kuka tahansa nytkin. Epäselväksi jää myös, mitä yhteydenotosta seuraisi. Alkaako siitä asiakkuus johonkin tahoon? Tämä on ongelmallista ottaen huomioon palvelujen käyttämisen vapaaehtoisuus.

Kun sääntelylle ei ole käytännön kannalta merkitystä ja siihen liittyy ristiriitaisuutta, Kuntaliitto esittää, että sitä ei lakiehdotukseen sisällytetä.

#### 16 § Terveydenhoitajan ja lääkärin tavoitettavuus koulu- ja opiskeluterveydenhuollossa

Luonnoksessa ehdotetaan, että terveydenhoitajan työaika tulee järjestää niin, että opiskelija voi päästä terveydenhoitajan vastaanotolle myös aikaa varaamatta. Samoin ehdotetaan terveydenhuoltolain mukaisesti, että opiskelijalle on järjestettävä mahdollisuus saada arkipäivisin virka-aikana välittömästi yhteys opiskeluterveydenhuoltoon. Luonnokseen on ehdotettu myös terveydenhuoltolain mukaista hoidon tarpeen arviointia ja hoidon tarpeen arvioinnin mukaista hoitoa.

Kuntaliitto katsoo, että terveydenhoitajan, samoin kuin muidenkin kunnan työntekijöiden työajan järjestäminen on työnantajan toimivaltaan kuuluva asia, eikä siitä tule säätää.

Opiskelijan oikeudesta saada yhteys opiskeluterveydenhuollon toimintayksikköön ja hoidon tarpeen arvioinnista ja sen perusteella todetun hoidon aloittamisesta säädetään terveydenhuoltolain 51 §:ssä. Kuntaliitto katsoo, että lainsäädännön selkeyden vuoksi opiskeluhuoltoa koskevaan lakiin ei ole syytä erikseen sisällyttää perusterveydenhuollon hoitoon pääsyä koskevia säännöksiä.

#### 17 § Opiskelijan ja hänen laillisen edustajansa asema opiskeluhuollossa

Säännösluonnoksessa ehdotetaan, että laissa säädettäisiin opiskelijahuollon toteuttamisesta yhteistyössä opiskelijan kanssa hänen toivomuksensa huomioon ottaen. Asia käsitellään huoltajan kanssa tarvittaessa, jos alaikäinen tai muutoin vajaavaltainen opiskelija ei kykene ikänsä tai kehitystasonsa vuoksi arvioimaan itsenäisesti asian merkitystä. Pykälässä säädettäisiin myös velvollisuudesta tehdä lastensuojeluilmoitus, jos alaikäinen ei kykene itse arvioimaan asian merkitystä ja huoltaja kieltää toimenpiteet, jotka opiskeluhuollon työntekijä arvioi välttämättömiksi. Lisäksi säännöksessä ehdotetaan säädettävien tilanteista, jolloin alaikäinen tai muutoin vajaavaltainen voisi kieltää huoltajansa tai muun laillisen edustajansa osallistumasta asian käsittelyyn tai antamasta itseään koskevia salassa pidettäviä tietoja.

Kuntaliitto pitää säännöstä ongelmallisena ottaen huomioon opiskelijahuollon palvelujen vapaaehtoisuus. Lisäksi Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että säännöksessä huoltajan asema on toissijainen. Huoltajalle tulee varata mahdollisuus olla mukana asian käsittelyssä, ellei alaikäinen sitä 4 momentin mukaisesti kiellä.

Kuntaliitto katsoo, että lastensuojeluilmoituksen tekemistä koskevaa sääntelyä ei tule hajottaa eri lakeihin. Valmisteltavana olevassa laissa lastensuojeluilmoituksen tekemisestä ei tule säätää. Lastensuojelulain säännökset ovat riittävät.

#### 18 § Yksittäistä opiskelijaa koskeva opiskeluhuoltoasian käsittely

Säännösluonnoksessa ehdotetaan säännös edellytyksistä osallistua opiskelijan asian käsittelyyn oppilashuollossa.

Kuntaliitolla ei ole huomauttamista säännösluonnokseen.

## 19 § Opiskeluhuollon kertomukset

Luonnoksessa ehdotetaan säännöstä, jossa säädettäisiin yksittäistä opiskelijaa koskevan kertomuksen laatimisvelvollisuudesta, sen sisällöstä ja laatimisesta. Kirjaamista koskevat säännökset luonnostellussa säännöksessä koskisivat asian käsittelyä oppilashuollon ryhmässä. Sen sijaan kunkin ammattihenkilön vastaanotolla yksilötapaamisissa noudatettaisiin edelleen ao. ammattihenkilöä koskevaa erityislainsäädäntöä.

Pykäläluonnokseen ei sisälly normia oppilashuollon organisoinnista esimerkiksi koulukuraattorin asemasta. Sen sijaan säännöksen perusteluissa todetaan lain tarkoituksena selkeästi olevan, että koulukuraattoreiden työ siirrettäisiin kunnan sosiaalitoimeen.

Kuntaliitto katsoo, että opiskeluhuollon organisoinnista ei tule säätää, vaan se tulee edelleen olla kunnan päätettävissä. Näin ollen koulukuraattoreiden työn hallinnollista sijoittamiseen ei tule perusteluissakaan ottaa kantaa.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan käytännön työtä palvelevat säännökset opiskeluhuollossa esiin tulevien asioiden kirjaamisesta on paikallaan. Nykyisin kirjaamisesta säädetään perusopetuslain 31 a §:ssä. Säännös on ajanmukainen ja sen mukaisesti on kunnissa totuttu toimimaan. Kuntaliitto ehdottaa, että kyseinen säännös siirrettäisiin lakiehdotukseen sellaisenaan.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota pykäläluonnoksen seuraaviin ongelmakohtiin ja kysymyksiin:

- Pykälän kirjaamisvelvoite koskee 13 §:n 2 ja 4 momentissa tarkoitettujen ryhmien jäseniä, näistä ryhmistä kuitenkin vain 4 momentin mukainen ryhmä käsittelee yksittäisen oppilaan asiaa?
- 13 §:n 2 ja 4 momentissa säädettyjen ryhmien keskinäinen suhde ja tehtävät yksittäisen oppilaan asiassa jäävät epäselviksi. Käsittelemme mukaan vain 4 momentin ryhmä, jonka kokoonpano määrittyy tapauskohtaisesti 18 §:ssä säädetyllä tavalla käsittelee yksittäisen oppilaan asiaa.
- Jos säännös muotoiltaisiin luonnostelulla tavalla, pitäisikö kirjaamisvelvoite pikemminkin "sitoa" 18 §:ssä säädettyyn yksittäisen opiskelijan asian käsittelyyn osallistuviin eli niiden joiden tehtäviin käsiteltävä asia välittömästi kuuluu?
- Kirjaamisvelvoitteesta syntyy myös käytännössä vaatimus käyttää/päästä ao. oppilastietoihin: Miksi 13 §:n 2 mom. mukaisen ryhmän jäsenillä on oikeus, jos kyseisen oppilaan asian käsittely ei kuulu ryhmän jäsenen tehtäviin?

## 20 § Opiskeluhuollon rekisterit

Säännösehdotuksessa olisi säännöksen yksilökohtaisen oppilashuollon henkilötietojen rekisteristä.

Luonnoksesta ei käy ilmi, miksi oppilashuollossa henkilötietojen rekistereitä koskien ei voida noudattaa henkilötietolakia, joka on asiaa koskeva yleislaki. Lainsäädännön soveltamisen kannalta on hankalaa, kun asioista säädetään eri lainsäädännössä. Kuntaliitto esittää, että jos ei ole perustetta säätää asiasta erityislainsäädännössä, niin myös opiskeluhuollossa henkilörekistereitä koskien noudatettaisiin henkilötietolakia.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota säännösluonnoksen seuraaviin kohtiin:

- Pykäläluonnoksen 1 momentissa säädetään mitä rekisteriin yksilökohtaisessa opiskeluhuollossa tallennetaan ja siinä mainitaan mm. 13 §:n 4 momentissa tarkoitettujen asiantuntijaryhmien päätökset. Epäselväk-

si jää, mitä nämä päätökset ovat, sillä päätöstoimivaltaa tällaiselle kunkin opiskelijan tarpeen mukaan määrittävälle asiantuntijaryhmälle ei voi siirtää. Tämä muotoilu tullee aiheuttamaan sekaannusta

- Pykäläluonnoksen 2 momentissa todetaan, että edellä 19 §:n 3 momentissa tarkoitetut potilasasiakirjat tallennetaan terveydenhuollon rekisteriin, jonka rekisterinpitäjänä toimii palvelun järjestänyt terveyskeskus. 19 § 3 momentti koskee kouluterveydenhuollon ohella myös muita terveydenhuollon ammattilaisia kuten psykologeja, jotka voivat kunnassa olla hallinnollisesti sijoitettu muun kuin terveyskeskuksen hallinnonalalle esim. opetustoimeen, jolloin tähän asti ko. asiakasrekisterin rekisterinpitäjä on ollut ao. hallintokunnan lautakunta, esim. opetuslautakunta. Luonnoksesta ei ilmene säännöksen tarpeellisuus. Onko tarkoitus, että tämä käytännössä ohjaisi myös muut terveydenhuollon ammattilaiset, kuten psykologit hallinnollisesti terveyskeskuksen hallinnonalalle?
- Luonnostellussa 3 momentissa todetaan, että rekistereihin tallennettavien tietojen käsittelyssä noudatetaan julkisuuslain ja henkilötietolain säännöksiä. Luonnoksesta ei käy ilmi säännöksen tarpeellisuus. Kunnan ja muiden koulutusten järjestäjien kaikessa toiminnassa tulee noudattaa henkilötietolakia ja julkisuuslakia.

#### 21 § Opiskeluhuollon rekisteriin sisältyvien tietojen salassapito

Säännösluonnoksen mukaan esitettäisiin säädettäväksi opiskeluhuollon rekisteriin kuuluvien tietojen salassapidosta

Kuntaliitto katsoo, että salassapitoa koskeva säännös sinänsä on tarpeellinen. Lain jatkovalmistelussa tulee ottaa huomioon, että salassapidon ja salassa pidettävien tietojen luovuttamisen tarvetta on muutoinkin kuin opiskelijahuollossa, mikä tulee ottaa huomioon vastaavia säännöksiä mahdollisesti koulutusta koskevassa lainsäädännössä muutettaessa. Lisäksi on otettava huomioon, että oppilashuoltoa koskevien asioiden salassapidosta säädetään myös julkisuuslaissa. Tältä osin viittaamme lausuntomme alussa yleislainsäädännöstä toteamaamme.

Kuntaliitto kiinnittää huomion seuraaviin seikkoihin:

- Onko luonnostellun 21 §:n 1 momentti, jossa säädetään yksilökohtaisen opiskeluhuollon asiakirjatietojen salassapidosta tarpeen, oppilashuollon asiakirjojen ehdottomasta salassapidosta säädetään jo nimenomaisesti julkisuuslain 24 §:n 1 momentissa.
- Luonnoksen 2 momentissa säädetään oppilaitoksen henkilöstön ja opiskeluhoitopaalveluja toteuttavien salassapitovelvollisuudesta. Mitä käytännössä tarkoittaa "niiden toimeksiannosta tai muutoin niiden luokun opiskeluhuollon toimenpiteisiin osallistuvat ammattihenkilöt"?
- Luonnoksen 2 momentissa todetaan kohdassa 2, että salassa pidettäviä tietoja ei saa antaa sivullisille, "jos siihen ei ole luovuttamiseen oikeuttavaa säännöstä", miksei myös velvoittavaa? Vrt. julkisuuslain 26 §, jonka sanamuotona on, että tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty.

#### 22 § Oikeus poiketa salassapitovelvoitteista

Salassa pidettävien tietojen luovuttamisen mahdollistamiseksi luonnoksessa ehdotetaan säännöstä oikeudesta poiketa salassapitovelvollisuudesta.

Jotta käytännön työ moniammatillisessa yhteistyössä toteutuu joustavasti, tulee laissa säätää tilanteista, jolloin salassapitovelvollisuudesta voidaan poiketa. Salassapidon ja siitä poikkeamisen tarvetta oppilaitoksissa on muutoinkin kuin opiskeluhuollon asioissa, joten lainsäädännön jatkovalmistelussa tulee pitää huoli siitä, että koulutusta koskevaan lainsäädäntöön jää säännökset, jotka turvaavat riittävät mahdollisuudet joustavaan tietojen saamiseen.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että luonnoksen 2 momentissa ei ehdoteta säädettävän oikeudesta tai velvollisuudesta siirtää tietoja opiskelijan siirtyessä toiselle koulutuksen järjestäjälle. Suostumuksella tapahtuvan tietojen siirtämisen perusteena on kuitenkin, että se on välttämätöntä koulutuksen järjestämisen ja opiskeluhuollon jatkuvuuden kannalta. Kuntaliitto katsoo, että kun on kyse välttämättömien tietojen luovuttamisesta, lähtökohtana tulee olla niiden luovuttamisen velvollisuus.

### 23 § Valtakunnallinen ohjaus

Luonnoksen mukaan ehdotettaisiin säädettävän Opetushallituksen toimivallasta päättää keskeisistä periaatteista ja tavoitteista opetussuunnitelman perusteissa tai tutkinnon perusteissa.

Kuntaliitto toteaa, että jos valtakunnallisen ohjaamisen tarve arvioidaan olevan tarpeen, oikea taho on Opetushallitus. Sille annettavasta toimivallasta säätäminen tulee olla perusteltua perustuslaki huomioon ottaen.

Kuntaliitto huomauttaa, että Opetushallitukselle ehdotettavan toimivallan mukainen määräys on perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettu alemman asteinen oikeussääntö. Tällainen voidaan mainitun säännöksen nojalla antaa määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä säännellyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Luonnoksen perusteluissa ei ole selvitetty valtuutussäännöksen perustuslaissa säädetyistä edellytyksistä. Käsityksemme mukaan valtuutussäännös ei täytä perustuslaissa edellytettyä täsmällisyyden vaatimuksia. Kuntaliitto edellyttää säännöksen perustelujen ja muotoilun valmistelua uudelleen ottaen huomioon perustuslain 80 §.

Lain perusteluissa toimivallan tarpeellisuutta tulee arvioida ottaen huomioon esitettävän lain sääntelyn yksityiskohtaisuus: jos säännökset ovat kovin yksityiskohtaiset, mikä on valtakunnallisen ohjaamisen tarve?

### 24 § Opiskeluhuollon seuranta ja arviointi

Luonnoksessa esitetään säädettäväksi opiskeluhuollon seuranta Opetushallituksen ja Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen yhteistyönä toteutettavaksi. Arvioinnista ehdotetaan säädettävän suurelta osin koulutusta koskevassa lainsäädännössä olevien säännösten mukaisesti.

Kuntaliitto katsoo, että kunnan toimintaa koskevaa arviointia ei tule nykyistä enempää sisällyttää erityislainsäädäntöön, vaan toiminnan tavoitteiden asettaminen, niiden seuranta ja arviointi tulee tapahtua kuntalain mukaisesti osana koko kunnan toiminnan suunnittelua ja arviointia. Tällä edistettäisiin kunnan toiminnan strategista johtamista nykyistä hallittavammaksi ja toiminnan tuloksellisuutta tukevaksi.

Seurantaa koskevan säännöstä mietittäessä tulee arvioida ja tuoda esiin onko ehdotuksella lisäarvoa nykyiseen arviointitoimintaan, peruspalvelujen arviointi mukaan lukien.

## 25 § Opiskeluhuollon valvonta

Luonnoksessa esitetään, että koulutuksen järjestäjä vastaa yhdessä oppilaitoksen sijaintikunnan sosiaali- ja terveystoimen kanssa opiskeluhuollon kokonaisuuden omavalvonnan toteutumisesta. Lisäksi säännöksessä säädettäisiin, että opiskeluhuollon koulukuraattoreiden, koulupsykologien ja sosiaalityöntekijöiden sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuollon palvelujen valvonnassa säädettäisiin sosiaalihuoltolain 3 §:ssä ja kansanterveyslain 2 §:ssä.

Kuntaliitto pitää hyvänä sitä, että valvonta säädettäisiin olemaan osa toiminnan järjestäjien toimintaa. Kuntaliitto huomauttaa, että säännöksen perusteissa oleva maininta, että valvonnalla tarkoitetaan myös ulkopuolisen tahon toteuttamaa valvontaa, aiheuttaa epäselvyyttä valvonnan toteuttamisesta. Ilmeisesti tältä osin tarkoitetaan viitattavan säännösehdotuksen 2 momenttiin, jossa ehdotetaan olevan viittaussäännös nykyisiin valvontaa koskeviin säännöksiin, tosin perustelujen mukaan valvonta koskisi luonnostellun lain 4 §:n 2 ja 3 momentin mukaisia opiskeluhoitopalvelujen toteuttamista.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että toiminnan laadunhallinta ja sitä koskeva johtaminen on osa kunnan johtamista. Ulkopuolista lakisääteistä valvontaa ei tule laajentaa nykyisestäään.

## 26 § Voimaantulo

Lakiluonnoksen perustelujen mukaan laki ehdotetaan tulevan voimaan vuonna 2014. Perustelujen mukaan kyseessä olisi tavanomainen voimaantulosäännös.

Kuntaliitto pitää valitettavana, että luonnoksessa ei ole käsitelty voimaantumisen vaikutuksia. Lakiehdotus pitää sisällään merkittäviä velvollisuuksien lisäyksiä kuntien toimintaan ja laki ehdotetaan tulevan voimaan jo ensi vuonna. Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu, millaiset mahdollisuudet kunnilla on esimerkiksi esityksen mukaisen henkilöstön rekrytoimiseen ja miten esityksen vaikutukset voidaan ottaa huomioon kuntien vuotta 2014 koskevan talousarvion suunnittelussa. Tämä arviointi on ehdottomasti tehtävä, jotta voimaantumisen ajankohta voitaisiin säätää siten, että kunnilla on realistiset mahdollisuudet valmistautua lain mukaisen toiminnan toteuttamiseen.

SUOMEN KUNTALIITTO

Tuula Haatainen  
Varatoimitusjohtaja

KT KUNTATYÖNANTAJAT

Markku Jalonen  
Kunta-alan työmarkkinajohtaja

## Liite 1

Aila Puustinen-Korhonen 10.1.2013

### 1. Pohjoismaista tarkastelua vanhempaintuesta

Pohjoismaista tarkastelua perheille esikoulussa ja koulussa annettavasta tuesta on saatavissa ainakin Pohjoismaisen ministerineuvoston alaisen Pohjoismaisen hyvinvointikeskuksen hankkeista. Pohjoismaiden asiantuntijat kokoontuivat kahden vuoden ajan 2010-2012 käsittelemään toimivia varhaisen tuen muotoja. Tuloksena syntyi **Föraldstöd Norden-malli** eri-ikäisten, myös koulu-ikäisten ja teini-ikäisten lasten ja nuorten vanhempaintuen toteutukseen. Erilaisista vanhempaintukeen liittyvistä ohjelmista on jo olemassa tutkimusnäyttöä. Sen mukaisesti pohjoismaissa panostetaan muutamiin vanhempaintukiohjelmiin ja toteutetaan ne kaikissa kunnissa. Vanhempien opastaminen, ohjaaminen ja tukeminen ovat tuloksellisten hankkeiden ja toimien punainen lanka, ja usein niissä pyritään edistämään sekä vanhempien että lasten taitoja, aloitekykyä ja itsenäisyyttä.

### 2. Lisää tehokkuutta kansallisella toteutuksella valtion tuen turvin

Pohjoismaissa kunnat päättävät suurelta osin itse, millaista tukea lapsille ja perheille tarjotaan. Sen vuoksi varhaisen tuen tarjonta on varsin kirjavaa ja vaihtelee suuresti kuntien välillä. Valtio panostaa tukeen nykyisin usein hankekausien puitteissa jaettavalla hankerahoituksella. Arvioinnin mukaan useat aloitetuista hankkeista päättyvät, kun hankeaika päättyy.

Esimerkiksi Ruotsissa useat kunnat ovat valinneet vanhempaintuessa KOMET-ohjelman. Norjassa ja Islannissa on toteutettu PMTO-ohjelmaa. Tanskassa on useissa kunnissa toteutettu Ihmeelliset vuodet -ohjelmaa. Norjassa käytetty TIBIR-ohjelman toteutusmalli voi toimia inspiraation lähteenä maissa, joissa ei ole kansallista strategiaa ohjelmaan pohjautuvan vanhempaintuen toteuttamiseksi. Suomessa vanhempaintuen katsotaan kuuluvan laadukkaisiin yleisiin hyvinvointipalveluihin, joihin sisältyy maksuton äitiys- ja lastenneuvola. **Ohjelmaan pohjautuvan vanhempaintuen käyttö on ollut Suomessa vähäistä.** Tässä suhteessa Suomi poikkeaa muiden Pohjoismaiden valitsemasta linjasta.

#### 2.1. KOMET

KOMET on kehitetty Tukholmassa sijaitsevan ehkäisevän työn keskuksen toiminnassa. KOMET on näyttöön perustuvan vanhempien koulutusohjelma, joka tukeutuu vanhempien ja lasten välistä vuorovaikutusta käsittelevään kansainväliseen tutkimukseen ja perustuu sosiaaliseen oppimisteoriaan.

KOMET-ohjelmaan sisältyy koulutus henkilöille, joilla on mahdollisuus järjestää 3-11-vuotiaiden lasten vanhemmille tarkoitettuja vanhempainryhmiä. KOMET-vanhempaintuki on suunnattu vanhemmille, jotka riitelevät usein lastensa kanssa ja joiden on vaikea käsitellä tilannetta myönteisellä tavalla.

Ohjelmaan sisältyy myös KOMET Förstärkt -versio, jossa tarjotaan yksilöllistä tukea 3-11-vuotiaiden lasten vanhemmille, sekä

**KOMET Tonår -versio**, jossa tarjotaan ryhmätukea teini-ikäisten lasten (12-18-vuotiaat) vanhemmille.

#### 2.2. Parent Management Training Oregon (PMTO)

PMTO on näyttöön perustuva ohjelma, jossa annetaan yksilöllistä tukea vanhemmille, joiden 4-12-vuotiailla lapsilla on vakavia käytösongelmia. Ohjelmassa vahvistetaan sosiaalisia taitoja ja yhteistyötä. Tavoitteena on ehkäistä ja vähentää lasten käytösongelmia. Ohjelma perustuu yhdysvaltalaisen Oregon Social Learning Center -oppimiskeskuksen tutkimus- ja kehitystyöhön. Norja on ensimmäisenä maailmassa toteuttanut kansallisesti PMTO-ohjelmaa, jota on kehitetty edelleen pohjoismaisiin oloihin Atferdscenteret-keskuksessa. PMTO-ohjelman periaatteiden pohjalta on kehitetty ryhmäinterventioohjelma TIBIR vanhemmille, joiden 4-12-vuotiailla lapsilla on tai on kehittymässä käytösongelmia.

#### 2.3. Ihmeelliset vuodet (The Incredible Years)

Ihmeelliset vuodet on näyttöön perustuva vanhempien koulutusohjelma. Tutkimusohjelman on kehittänyt amerikkalainen psykologi ja tutkija Carolyn Webster-Stratton. Kohderyhmänä ovat vanhemmat, joiden 3-12-vuotiailla lapsilla on tunneperäisiä ongelmia tai käytöshäiriöitä. Vanhempainkoulutus, jossa vanhemmat oppivat tukemaan lastensa myönteistä kehitystä, on jaettu kahteen osaan. Ensimmäinen osa perustuu leikkiin, kehumiseen ja palkitsemiseen, ja sen tarkoituksena on vahvistaa lapsen ja vanhempien välistä suhdetta. Toisessa osassa kehitetään vanhemmille strategioita, joiden avulla voidaan vähentää lasten

käytösongelmia. Ryhmäinterventiona toteutettava Ihmeelliset vuodet -ohjelma sisältää kaksi tasoa: *Basic ja Advanced*.

Lisätietoja:

www.kometprogrammet.se

Lisätietoja:

www.atferdssenteret.no

Lisätietoja:

www.ungsinn.uit.no

### 3. Tanska

Tanskassa hallitus on varannut rahoitusta vanhempainohjelmien kehitykseen ja dokumentaatioon. Yksi kokeiltavista ohjelmista on kouluun valmistava HippHopp-ohjelma, jonka kohderyhmänä ovat 5–6-vuotiaat lapset, jotka eivät ole vielä aloittaneet koulunkäyntiä, sekä heidän vanhempansa. Ohjelmaa tarjotaan perheille, joille voi olla erityisen hyödyllistä valmistautua koulun alkuun liittyviin haasteisiin. Osalla lapsista on kielivaikeuksia ja ei-tanskalaiset vanhemmat. HippHopp on strukturoitu ohjelma, joka kestää 30 viikkoa. Siihen kuuluu toimintoja, joihin vanhemmat osallistuvat ja joita he toteuttavat yhdessä lastensa kanssa. Ohjelman avulla lapsi voi opetella kieltä, pohtia ja ratkaista ongelmia yhdessä muiden kanssa, kehittää karkeaja hienomotoriikkaa ja tutustua lasten kulttuuriin kirjallisuuden, pelien ja leikin kautta. Perheiden osallistuminen on vapaaehtoista, ja rekrytointi tapahtuu esikoulun kautta. 30 viikon ajan vanhemmat varaavat joka arkipäivä 20 minuuttia ohjelman toimintoihin. Ohjelma alkaa loka-kuussa vuosi ennen koulunkäynnin aloittamista ja päättyy toukokuussa. Se valmistaa lapsia ja vanhempia koulun alkuun.

Tanskan sosiaaliministeriö julkaisi vuonna 2012 raportin ”Analyse af de økonomiske konsekvenser på området for udsatte børn og unge”. Raportissa selvitetään, onko yhteiskunnalle taloudellisesti kannattavaa panostaa näyttöön perustuvaan tukeen. Tutkimuksen perusteella on selvää, että riskialttiin lapsuuden ja nuoruuden vaikutukset ulottuvat aikuisuuteen. Tanskassa perhekotiin tai laitokseen sijoitettu lapsi maksaa yhteiskunnalle keskimäärin 6,7 miljoonaa Tanskan kruunua (900 000 euroa) enemmän kuin lapsi, jota ei ole sijoitettu. Sijoitetuilla lapsilla esiintyy muuhun kansaan verrattuna enemmän päihdeongelmia, mielenterveysongelmia ja rikollisuutta. Useat heistä elävät toimeentulotuella, ja monilta puuttuu peruskoulun jälkeinen koulutus (varhain sijoitetuista lapsista 39 prosenttia suoritti peruskoulun jälkeisen koulutuksen, muun kansan osalta luku on 76 prosenttia). Heikosti pärjäävät erityisesti rikoksista tuomitut nuoret. **Analyysin mukaan on taloudellisesti erittäin kannattavaa ohjata tuen tarjontaa tehokkaampiin tukimuotoihin ja vanhemmuutta vahvistavaan tukeen.**

Raportissa esitelty analyysi osoittaa, että tällaista tukea voitaisiin antaa noin kolmannekselle niistä lapsista, jotka nykyään ovat erityyppisen tuen kohteena. Yhteiskunta hyötyisi siitä, että tuessa siirryttäisiin näyttöön perustuviin ohjelmiin, vaikka tietyt tukimuodot ovat lyhyellä aikavälillä kalliaita. Ongelmana on, että rahat investoivat viranomaiset, eli kunnat, eivät aina näe rahoituksen hyötypuolia. Raportin laskelmien mukaan Ihmeelliset vuodet -ohjelma tuottaa taloudellista hyötyä noin neljän vuoden kuluttua. Yli neljän vuoden aikavälillä Ihmeelliset vuodet -ohjelman varhaisella tuella voidaan säästää 52 000 Tanskan kruunua (7 000 euroa) lasta kohden. Luku perustuu siihen, että ainoastaan 15 prosenttia saa aikaan myönteisen elämänmuutoksen. Koulujen ylimääräisistä resursseista, kuten erityisopetuksesta, koituvia kustannuksia ei ole laskettu mukaan.

### 4. Norja

Norjassa on valittu valtionohjauksen malli, johon kuuluu muun muassa toteutustuki ehkäisevän työn kehitykseen. Atferdssenteret- keskus johtaa tutkimusta, toteutusta, koulutusta ja jatkokoulutusta sellaisten käytössä olevien menetelmien osalta, joilla ehkäistään lasten ja nuorten vakavia käytösongelmia. Koko maan kattava toteutusorganisaatio koostuu alueellisista osaamiskeskuksista, jotka kouluttavat ja opastavat niissä menetelmissä, joihin yhteiskunta panostaa. Kunnat valitsevat itse, haluavatko ne osallistua, ja osallistuvat kunnat saavat maksutonta koulutusta ja opastusta.

### 5. Islanti

Vanhempaintukea tarjoavaa PMTO-ohjelmaa on käytetty Islannissa syksystä 2000 lähtien. Toteutuksen taustalla on normien vastaisesti käyttäytyvien lasten yhä laajempi erityispalvelujen tuen tarve. Ohjelman toteutuksesta on nyt toteutettu tutkimus. Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, voidaanko PMTO-



ohjelma toteuttaa yhteiskunnassa vähäisin resurssein ja ilman kansallista tukea. Vertailukohtana käytettiin kokemuksia, jotka oli saatu PMTO-ohjelman kansallisesta toteutuksesta Norjassa. Norjassa ohjelmaa oli sen aloitusvuodesta 1999 lähtien tuettu ministeritasolla, ja se sai merkittävää taloudellista ja ammatillista tukea. Tällaista tukea ei Islannissa ollut. Islantilainen tutkimus toteutettiin vuosina 2000–2010.

Norjalaisen tutkimuksen tavoin seurattiin PMTO-koulutuksen saaneita alan ammattilaisia kolmesta ”sukupolvesta”. Ensisijaisesti pyrittiin selvittämään, poikkeaisiko ohjelmauskollisuuden aste norjalaisesta tutkimuksesta ja olisivatko tulokset vastaavia resurssieroista ja kansallisen tuen puutteesta huolimatta. Korkea ohjelmauskollisuus on suotavaa ja tarkoittaa sitä, että käyttäjät noudattavat toteutuksessa käsikirjoja ja ohjeita. Ohjelmauskollisuutta mitattiin niin sanotulla FIMP-välineellä, jolla mitataan tietoa, rakennetta, opetusta, prosessivalmiuksia ja yleistä kehitystä. Koulutuksen suoritti 16 henkilöä. Näistä 12 henkilöä valmistui koulutuksesta 2000-luvulla. Islantilaisen tutkimuksen tulokset vastaavat norjalaisia tutkimustuloksia. Tulokset osoittavat, että koulutuksen suorittaneet ensimmäinen (G1) ja kolmas sukupolvi (G3) olivat hyvin ohjelmauskollisia. Ensimmäisen ja toisen sukupolven (G2) välillä oli pieni lasku ohjelmauskollisuudessa. Sen jälkeen ohjelmauskollisuuden aste nousi uudelleen. Ensimmäisen ja toisen sukupolven välisenä aikana materiaalia mukautettiin kulttuurisiin olosuhteisiin. Materiaalia muun muassa käännettiin paljon tänä aikana. Tulokset osoittavat, että PMTO-ohjelmaa on mahdollista toteuttaa myös yhteiskunnassa, jossa on vähäiset resurssit. Edellytyksenä kuitenkin on, että toteutusprosessin kriittisistä vaiheista saadut aikaisemmat kokemukset otetaan riittävästi huomioon.

## 6. Föräldrastöd Norden-malli

Föräldrastöd Norden -mallin mukaisesti kunta voi valita jo olemassa olevan vanhempien tukiohjelman ja toteuttaa sen laajemmassa mittakaavassa. On kuitenkin tärkeää valita tehokas ohjelma, jonka tuloksellisuus on osoitettu tutkimuksessa.

*Föräldrastöd Norden* kattaa kolmitasoisien tuen perheille. Perusajatuksena on, että vanhempien on saatava tukea helposti ja että tukea annetaan varhaisessa vaiheessa. Vaikeissa ongelmissa on helposti saatavilla perusteellisempaa tukea. Tarjottavat tukitoimet on arvioitu ja niiden tuloksellisuus on osoitettu tutkimuksessa.

*Föräldrastöd Norden* on valikoima kunnissa toteutettavia varhaisia tukitoimia lapsiperheille. *Föräldrastöd Norden* -mallin toteuttaminen ei välttämättä lisää kunnan ehkäisevän työn kustannuksia, vaan kyse voi olla jo olemassa olevien tukitoimien priorisoinnista. Alkuvaiheessa voi syntyä kustannuksia henkilökunnan kouluttamisesta ja opastamisesta ryhmänjohtajiksi. On tärkeää, että mallin toteuttamiseen käytetään pitkän aikavälin suunnitelmaa. Vanhempaintukea on arvioitava ja tarvittaessa mukautettava erilaisten kohderyhmien tarpeisiin. Mallin perustana on lasten kanssa työskentelevien yhteinen tietopohja. Kaikilla lasten kanssa työskentelevillä ammattilaisilla, esimerkiksi esikouluissa ja perhekeskuksissa, on oltava tietoa riski- ja suojatekijöistä. Jotta tätä tietoa voidaan levittää kaikille lapsityötä tekeville, on koulutukseen panostettava jatkuvasti.

Vanhempaintuen **kolmea moduulia** tarjotaan kaikissa kunnissa:

### 1. Yleinen tuki kaikille vanhemmille

Pohjoismainen hyvinvointimalli tarkoittaa perinteisesti sitä, että suuri osa palveluista on universaaleja, eli niitä tarjotaan kaikille eivätkä ne ole tarveharkintaisia. Tämä pätee myös vanhempaintukeen, kuten kaikille lapsiperheille tarjottaviin äitiys- ja lastenneuvolapalveluihin ja esikouluun. Näissä yleisissä palveluissa on ainutlaatuinen mahdollisuus tehdä ehkäisevää työtä ja tarjota laadukasta vanhempaintukea. Nykyisin on olemassa useita vanhempien tukiohjelmaa. Ohjelma ei voi korvata muita hyvinvointipalveluita, mutta se voi täydentää merkittävästi perheille tarjottavan tuen kehitystä. Hankkeessa ehdotetaan, että kunnat täydentävät hyvinvointipalveluitaan jollakin ehdotetuista ohjelmista:

Yleisen tuen osalta ehdotetaan, että vanhemmille tarjotaan kaikissa kunnissa **neuvontakeskustelua** lyhyen aikavälin tukena. Neuvonnassa voidaan käsitellä jotakin lasta koskevaa ongelmaa, ja se voi koostua muutamasta keskustelusta. Neuvontaa tarjoaa henkilökunta, jolla on jonkun tutkimukseen perustuvan vanhempien tukiohjelman koulutus. Tällaisia ohjelmia ovat esimerkiksi Parent Management Training Oregon -malli (PMTO), Ihmeelliset vuodet ja KOMET. Moduuliin voi sisältyä myös yleisluontoista **vanhempainkoulutusta**, joka perustuu edellä mainitun ohjelman periaatteisiin. Koulutusta tarjotaan kaikille siitä kiinnostuneille vanhemmille, ja se koostuu **muutamasta tietoilasta**. Ruotsissa tällainen ohjelma on esimerkiksi Alla Barn i Centrum (ABC).

## 2. Tukea vanhemmille – ryhmässä

*Moduuli 2 koostuu vanhempien ryhmätuesta.* Kohderyhmänä ovat vanhemmat, joilla on ongelmia lastensa tai vanhemmuutensa kanssa. Kyse voi olla esimerkiksi lapsista, jotka riitelevät usein muiden lasten, sisarusten ja vanhempien kanssa. Tukea hakevat vanhemmat saavat apua vanhemmuutta kehittävästä strategioista. Vanhemmat hakevat apua itse, tai sitä on suositeltu heille neuvolassa, esikoulussa, sosiaalipalveluissa tai muiden vanhempien toimesta.

Ryhmäinterventioilla ohjataan vanhempia ryhmässä muiden vanhempien kanssa. Vanhempainryhmät tapaavat tavallisesti viikoittain noin 2–2,5 tuntia kerrallaan yhteensä 10–12 kertaa. Ryhmällä on 1–2 vetäjää, joilla on vanhempien tukiohjelman koulutus. Koulutusmuotona ovat lyhyet luennot, ryhmäkeskustelut, roolileikki ja osallistujien välillä tehtävät harjoitukset. Ehdotettuja ohjelmia ovat PMTO (ryhmäinterventio), Ihmeelliset vuodet (Basic) tai KOMET.

## 3. Tukea vanhemmille – yksilöllisesti

*Moduuli 3 sisältää yksilöllisen tuen vanhemmille, joiden lapsilla on merkittäviä käytösongelmia.* Vanhempien ja lapsen väliselle suhteelle on jo pitkään ollut luonteenomaista jatkuvat riidat, jotka näkyvät myös lapsen ja hänen kaveripiirinsä tai lapsen ja esikoulun tai koulun henkilökunnan välillä. Perhe on voinut saada vanhempaintukea ryhmässä, mutta tuki ei ole ollut riittävää. Ohjelman tavoitteena on, että vanhempien ja lapsen välille kehittyy myönteinen suhde, mikä edistää lapsen myönteistä kehitystä. Vanhemmat harjoittelevat vanhemmuuden valmiuksia ja lapsen kannustamista uusien valmiuksien harjoittelussa. Vanhemmat saavat myös opastusta, jonka avulla he voivat palauttaa kontrollin ja kehittää myönteisen vuorovaikutussuhteen lapseensa. Ohjelmaan kuuluu käytännön harjoituksia ja kotitehtäviä. Vanhemmat ja terapeutti asettavat hoidon tavoitteet ja osatavoitteet, joita seurataan. Vanhempaintuki kestää 1–1,5 tuntia kerrallaan, ja tapaamisten lukumäärä mukautetaan perheen tarpeiden mukaan. Yksilölliseen tukeen ehdotetaan seuraavia ohjelmia: PMTO, Ihmeelliset vuodet (Advanced) tai KOMET Förstärkt.

Lisätietoja osoitteessa [www.allabarnicentrum.se](http://www.allabarnicentrum.se)

## 7. Vanhempien tukiohjelman koulutus

Vanhempien tukiohjelman vetäjän koulutus alkaa usein samanaikaisesti, kun hän kokoaa tukiryhmän. Täydennyskoulutuspakollista, ja kaikki tapaamisten aikana käytettävä materiaali on koottu käsikirjoihin. Käsikirjaan voi sisältyä esimerkiksi teoriaa, harjoituksia ja videopätkiä, joissa näytetään esimerkkejä tilanteista, joita ryhmässä voidaan käsitellä.

Kunta voi kouluttaa ryhmänvetäjän, joka puolestaan kouluttaa muita ryhmänvetäjiä. Koulutus on melko lyhyt ja vaatii ohjausta ja jatkokoulutusta. Esimerkiksi KOMET-ohjelman ryhmänvetäjän koulutus kestää kahdeksan päivää, ja se on jaettu kahteen jaksoon.

## 8. Vanhempien kanssa käytävän vuoropuhelun merkitys

Föraldrarstöd Norden-malliin liittyen pohjoismainen hyvinvointikeskus arvioi vanhempien kanssa käytävän vuoropuhelun merkitystä seuraavasti: Alan ammattilaisia arvostellaan toisinaan siitä, että he eivät kuuntele vanhempia. Vallitsevalle kulttuurille voi olla ominaista hierarkia, jonka mukaan asiantuntijat tietävät aina parhaiten, ja toisinaan esiintyy myös kilpailua eri alojen asiantuntemuksen välillä. Alan ammattilaiset voivat myös keskenään käsitellä lasta koskevia huolenaiheita pidemmän aikaa, ennen kuin lapsen perhe otetaan aktiivisesti mukaan keskusteluun. Vaarana on, että alan ammattilaiset luovat todellisuuden, johon perhe ei koe kuuluvansa. Lisäksi se voi johtaa siihen, että perheen ja ammattilaisten näkemykset eivät kohtaa. He ovat prosessin eri vaiheissa, jolloin voi olla vaikeaa löytää yhteinen kieli. Vanhemmat tuntevat lapsensa parhaiten. Kun lähestymistapa on dialoginen, vahvistuu perheen rooli toimijana. Alan ammattilaiset eivät pidä perhettä vain tuen kohteena, vaan myös yhteistyökumppanina, jolla on erityistä asiantuntemusta. Samanaikaisesti ammattilaiset arvioivat ja tarjoavat omaa asiantuntemustaan, kuten tutkimustuloksia riski- ja suojatekijöistä. Perheen tarpeet ja ammattilaisten asiantuntemus yhdistyvät uudella tavalla, jossa tavoitteena on työskennellä ja oppia yhdessä.

Kun vanhemmat toimivat omien lastensa asiantuntijoina, on mahdollista muodostaa liitto lapsen parhaaksi ja päättää tukitoimista. Konkreettisesti alan ammattilaiset voivat vahvistaa dialogista lähestymistapaa yhteydenpidossa vanhempien kanssa ottamalla seuraavat tekijät huomioon:

- Perhe on nähtävä samanarvoisena yhteistyökumppanina ja oman tilanteensa asiantuntijana. Mikä heidän kannaltaan on toimivaa? Omia kysymyksiä on rohkaistava!
- On huomattava lapsen ja perheen käytössä olevat voimavarat, eli ei pidä keskittyä vain ongelmiin.
- Ongelma ei aina ole yhteinen, koska eri osapuolet voivat nähdä tilanteen eri tavoin. Lapsi voi esimerkiksi käyttäytyä hyvin eri tavoin kotona ja koulussa. Keskustelu, jossa on tilaa eri näkemyksille, voi auttaa ymmärtämään, mistä on kyse.
- Perheet ja tilanteet ovat yksilöllisiä, joten alan ammattilaisen on voitava toimia joustavasti ja punnittava arvioinnissaan perheen omia vaihtoehtoja.

#### Lisätietoja

vuoropuhelusta vanhempien kanssa on osoitteessa [www.nordicwelfare.org/tidigainsatser](http://www.nordicwelfare.org/tidigainsatser)

### 9. Pinokkio-hankkeen hyödyt koulussa Sjöbon kunnassa Ruotsissa

Miksi parikymmentä 8–9-vuotiasta koululaista tarvitsi koulussa erikoisjärjestelyjä, kuten tavallista lyhyempiä koulupäiviä ja kotiopetusta? Sjöbon kokoiselle kunnalle lukumäärä on epätavallisen suuri ja syy siihen, että kunta osallistui ruotsalaiseen Pinokkio-hankkeeseen, jonka tarkoituksena on parantaa työskentelyä alle 12-vuotiaiden lasten kanssa, joille on kehittymässä normien vastaista käytöstä. Tulokset olivat niin onnistuneita, että kunta jatkoi työskentelyä saman mallin ja periaatteiden mukaan myös hankkeen päätyttyä.

– Oivalsimme, että meidän on ryhdyttävä toimiin aikaisemmin, ei vasta viidennellä tai kuudennella luokalla, kertoo Petra West-Stenkvis, joka toimii yksilö- ja perhehuollon sekä kouluterveydenhuollon toiminnanjohtajana Sjöbossa.

– Meillä oli yksinkertaisesti liian monta akuuttitapausta. Kun Pinokkio-hanke alkoi, Sjöbossa oli jo pitkään keskusteltu paremmasta koordinoinnista. Keskustelua auttoi se, että esikoulu, koulu, sosiaalipalvelut ja kouluterveydenhuolto toimivat jo samassa kunnallisessa organisaatiossa.

Toimintaan sitouduttiin korkeimmalla poliittisella tasolla ja perustettiin yhteistyöryhmä, johon kuului sosiaalipalvelujen perhehoitajia, psykologi ja erityispedagogi kouluterveydenhuollosta, esikoulunopettaja sekä kaksi henkilöä peruskoulusta.

– Pinokkio merkitsi meille systemaattista, strukturoitua tapaa työskennellä, sopia toimenpiteistä ja niiden toteutustavasta sekä viestiä selkeästi, selittää Petra West-Stenkvis.

– Emme olleet aikaisemmin tottuneet dokumentointivaatimuksiin ja tulosten konkreettiseen mittaamiseen. Pinokkio-hankkeeseen osallistui seitsemän lasta. Tavoitteena oli vähentää normien vastaista käytöstä 50 prosenttia.

– Kun Pinokkio-hanke päättyi vuonna 2009, olimme saavuttaneet tavoitteen täysin, Petra West-Stenkvis huomauttaa.

– Kaupan päälle saimme uutta tietoa ja aloimme epäillä luokitteluamme siitä, mikä on normien vastaista. Siltä osin muutimme näkemystämme. Yhteistyö kuului olennaisesti Pinokkio-hankkeen työskentelytapoihin ja kuuluu edelleen, kun hanke on muuttunut osaksi arkea. Kun herää epäily, että lapsi on avun tarpeessa, vanhemmat ja yhteistyöryhmä kokoontuvat yhteen muodostaakseen yhteisen kuvan lapsesta ja tilanteesta.

– Kerromme oman näkemyksemme riski- ja suojatekijöitä koskevan asiantuntemuksemme perusteella, ja vanhemmat kertovat puolestaan omasta näkökulmastaan, kertoo neuvonta- ja tukiyksikön työryhmänjohtaja Camilla Persson.

– Henkilökunta on erittäin pätevää havaitsemaan lasten tarpeita varhain, ja olemme saaneet koulutusta riski- ja suojatekijöistä. Tällainen asiantuntemus on ratkaisevan tärkeää työssämme. Sjöbossa ei tehdä lapsille yleistä seulontaa. Esikoulun henkilökunta on suorittanut varhaista havaitsemista koskevan koulutuksen. Järjestelmä perustuu siihen, että henkilökunta havaitsee ongelmat kohdatessaan lapsen arjessa.

Jos jokin vaikuttaa olevan pielessä, kutsutaan yhteistyöryhmä ja vanhemmat tapaamiseen. Lisäksi täytetään lapsen konkreettisia tietoja koskeva rastituslomake. Lomaketta käytetään keskustelun pohjana, jotta vähitellen voidaan muodostaa yhteinen kuva lapsen tilanteesta sekä ratkaisu, jonka takana kaikki seisovat. Tilanteesta tehdään Ester-arviointi, joka sen jälkeen toistetaan joka kuudes kuukausi mittauk-

sissa ja seurannassa. Ryhmä työskentelee tällä hetkellä noin parinkymmenen alle kouluikäisen lapsen kanssa. Työmenetelmä on sama, mutta ratkaisut ovat hyvin erilaisia, koska kotien mahdollisuudet ovat erilaiset; toisissa kodeissa on vahvat suojatekijät, kun taas toisissa ne puuttuvat.

– Alkuvaiheessa käytämme paljon aikaa lapseen ja työskentelemme määrätietoisesti suojatekijöiden vahvistamiseksi ja riskitekijöiden vähentämiseksi, sanoo Petra West-Stenkivist. – Työmme rakenteeseen kuuluu jatkuvia mittauksia ja seurantaa, minkä vuoksi tunnemme olevamme oikealla polulla. Tuloksellisessa työssä tärkeää on poliitikkojen ja korkeiden virkamiesten tuki. Päätös on tehtävä korkeimmalla poliittisella tasolla, jotta organisaation eri osien välinen yhteistyö ei valu hukkaan. Yksi selkeistä menetystekijöistä Sjöbossa on se, että Petra West-Stenkivist, joka on ollut mukana alusta asti, on mukana edelleen, mutta korkeammassa johtoasemassa kuin Pinokkion käynnistysvaiheessa. Myös Camilla Persson on ollut mukana alusta lähtien. – Epäonnen tekijä on kunnallinen uudelleenorganisointi, sanoo Petra West-Stenkivist. Tällöin yhteistyö lopahtaa helposti, vastuukysymyksiin ei löydetä uusia ratkaisuja ja järjestelmä päättyy itseksensä. Organisaatio muuttuu jatkuvasti, ja silloin sitä on voitava pitää silmällä johtotasolta. Heikkoihin tuloksiin johtavia tekijöitä voi esiintyä myös silloin, kun yritetään luoda toimivaa yhteistyötä vanhempien kanssa tai kun ongelmat koskettavat lapsi- tai aikuispsykiatria, ja yhteistyö ei sujukaan optimaalisesti.

Edellytyksenä on, että vanhemmat osallistuvat lapsensa kanssa ja pystyvät hahmottamaan ongelman. – Kyseessä on verbaalinen toiminta, jonka menetelmänä on keskustelu, sanoo Petra West-Stenkivist. – Työskentelemme ihmisten kanssa, jotka toisinaan vaativat käytännön opastusta, jotta he asettavat herätyskellon aamuksi soimaan ja nousevat ylös, ja jotka näkevät ongelmat vain lapsen ongelmina. Yhteistyöhön keskittyvä työmenetelmä on levinnyt myös organisaation muihin osiin: lapsille suunnitellaan yhdessä toimintaa, ja sitä kautta suojaavia tekijöitä vahvistetaan automaattisesti. – Yhteistyö helpottaa kaikkea toimintaa, toteaa Petra West-Stenkivist. – Ajattele esimerkiksi sellaista yksinkertaista asiaa, että pedagogit voivat vain tarttua puhelimeen ja soittaa jollekin meistä. Yhteistyön ansiosta tunnemme toisemme. Suojaavia tekijöitä voidaan vahvistaa näin yksinkertaisella tavalla!

Lainaukset lähteestä:

Pohjoismainen hyvinvointikeskus; Pohjolan lapset- Varhainen tuki perheille, Innovaatio-opas, , joulukuu 2012.