

Asiantuntijalausunto 2.3.2021

Eduskunnan Sivistysvaliokunnalle

Asia: HE 241/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Kuulemisen aika: 3.3. klo 11.30

OPPIVA-verkoston asiantuntijalausunto

Eduskunnan sivistysvaliokunta on lähettänyt OPPIVA-verkostolle lausuntopyynnön aiheesta "Hallituksen esitys hyvinvointipalveluiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi". Lausunnossa nostetaan sivistyspalveluiden näkemyksiä uudistukseen.

Asiantuntijalausunnon antajana Oulun kaupungin sivistys- ja kulttuurijohtaja, OPPIVA-verkoston Neuvottelukunnan puheenjohtaja Mika Penttilä

Sivistyspalvelut sote-uudistuksessa

Sivistyspalvelut tulevat olemaan jatkossa kuntien keskeisiä palveluja elinvoiman, yhdyskunta- ja ympäristöpalvelujen kanssa. Sivistyspalvelut järjestävät kasvun- ja oppimisen palvelut sekä muun ohella kansalaisopisto, kulttuuri-, nuoriso-, kirjasto- ja liikuntapalvelut. Näissä kaikissa palveluissa on myös yhteisiä rajapintoja ja osin asiakkuuksia sote-palveluiden kanssa. Erityisesti palvelujen järjestämisestä yhteisille asiakkaille syntyy poikkitoiminnallista hallinnonrajan ylittävää yhteistyötä.

Sote-uudistuksen yksi keskeinen onnistumisen edellytys suhteessa sivistyskuntaan on palvelujen integraatio sivistyspalveluiden ja sote-palveluiden välillä. Sivistys- ja sotepalveluiden välisiin yhdyspintapalveluihin tarvitaan yhteistä johtamista, kehittämistä ja valmistelua. Tilanteessa, jossa käytännöt eivät toimi tai sattuu jotain odottamatonta, tarvitaan etukäteen sovittuja toimintatapoja ja päätöksentekofoorumeita, jossa haasteita tai ongelmia ratkotaan.

Yhdyspintayhteistyöhön ohjaavista rakenteista ei lakiehdotuksessa ole tarkempia säädöksiä, mikä mahdollistaa alueelliset ja paikalliset ratkaisut.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen

Uudistuksella tavoitellaan sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertaisuutta, palvelujen paranemista ja hyvinvointierojen kaventumista. Nämä tavoitteet edellyttävät myös kuntien järjestämisvastuulle jäävien palvelujen sekä niiden rahoituksen turvaamista, jotta tavoitteeseen olisi mahdollista päästä. Samaan aikaan

väestö ikääntyy ja palvelukysyntä kasvaa ja monipuolistuu, kun julkinen talous heikkenee. Terveys- ja hyvinvointierot syntyvät useiden tekijöiden vaikutuksesta ja uudistuksen tavoitteita edistävät ensisijaisesti riittävä rahoitus ja palveluiden sisällöllinen kehittäminen. Väestön hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen ei ole mahdollista pelkästään lainsäädännön keinoin ja julkisen sektorin toimenpitein, vaan se edellyttää ihmisten omaehtoista toimintaa sekä yhteistyötä paikallisesti myös kolmannen sektorin toimijoiden sekä yritysten kanssa.

Väestön hyvinvointiin ja terveys- ja hyvinvointieroihin suuruuteen vaikuttavat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän lisäksi merkittävästi kaupunkien toimet mm. kaavoituksessa, asuntopolitiikassa, kulttuurissa, liikuntapalveluissa, nuorisotyössä, yritystoimen edellytysten turvaamisessa ja työllisyyden edistämisessä sekä koulutus- ja opiskelumahdollisuuksien toteuttamisessa. Erittäin tärkeä hyvinvoinnin ja terveyden edistämistehtävä jakautuu uudessa tilanteessa kahdelle toimijalle kunnille ja hyvinvointialueelle. Ehdotettujen velvoitteiden, kuten esim. hyvinvointikertomusten laatimisen lisäksi huomiota tulee kiinnittää muun ohella työnjaon kehittämiseen ns. matalan kynnyksen palveluissa ja työllistämistoimissa.

Liikunnan tulee olla keskeinen osa ennaltaehkäisevää terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä, sairauksien hoitoa ja kuntoutusta. Soteuudistuksessa tulee varmistaa elintapaohjauksen ja liikuntaneuvonnan palveluketjujen saumattomuus hyvinvointialueiden ja kuntien välillä sekä koulu- ja terveydenhuollon yhteys kunnan palveluihin ja palvelujärjestelmiin. Kuntouttavan työtoiminnan ja kuntien työllisyyspalvelujen palveluketjun tulee olla saumattomia. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen rahoitus tulee nostaa todellisen kannustinvaikutuksen saavuttamiseksi. Rahoituksen pitää tulla voimaan samanaikaisesti uudistuksen voimaantulon ja toteutuksen kanssa. Uudistuksessa tulisi huomioida myös erilaiset olosuhteet maan eri osissa mm. kuntien koosta lähtien.

Yhteiset tavoitteet ja ehyet palvelukokonaisuudet

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävistä säätäminen jättää kunnallisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen puolelle jäsentymättömän, pirstaleisen tehtäväkokonaisuuden, jossa työnjako ja toimivaltarajat ovat epäselvät ja osin päällekkäiset. Toimijoiden tulisi voida lainsäädännön perusteella hahmottaa oman toimivaltansa rajat ja yhteistyövelvoitteet ja nyt näin ei monilta osin ole tapahtumassa, mikä voi johtaa merkittäviin ongelmiin lainsäädännön toimeenpanossa, resurssien kohdentamisessa ja tavoiteltujen vaikutusten saavuttamisessa.

Täysin keskeistä on se, että hyvinvointialueella ja peruskunnalla on yhteiset tavoitteet, prosessit ja vastuut sekä roolit. Nämä tulee olla myös selkeästi kuvattuna, jotta toimivuutta voidaan arvioida ja kehittää edelleen.

Rahoituksen riittävyys ennaltaehkäisevään ja perustyöhön hyvinvointikunnassa

Uudistuksen arvioidaan hallituksen esityksenkin mukaan heikentävän julkista taloutta aina vuoteen 2030 saakka. Julkinen talous on uudistuksen toteuduttua kunta-, hyvinvointialue- ja valtiontalouden muodostama kokonaisuus, jossa yhteen osaan tehdyt muutokset heijastuvat muihin toimijoihin. Kuntatalouden tarkastelu on ollut toissijainen uudistuksen yhteydessä. Hyvinvointialueiden kustannukset katetaan käytännössä täysin leikkaamalla kuntataloutta. Kunnan taloutta ja sen muutosta on valmistelussa tarkasteltu ns. tasapainotilalla. Kyseinen tarkastelu ei paljasta talouden epätasapainoa erityisesti kasvavien kuntien osalta. Vuosikatteella täytyisi kyetä kattamaan poistojen määrää suurempi osa investointikustannuksista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistus on historiallisesti katsottuna suuri julkisen hallinnon uudistus, joka vaikuttaa hallinnon eri tasojen (valtio, hyvinvointialueet, kunnat) tehtävänjakoon,

vastuisiin ja rahoitukseen. Uudistuksen taloudellisia ja toiminnallisia vaikutuksia tulisi arvioida nyt enemmän yhdessä kuntien kanssa. Siksikin tässä valiokuntavaiheessa on tärkeää tehdä tarvittavat muutokset merkittävään lakikokonaisuuteen.

Tietojohtaminen

Sosiaali- ja terveystoimen kokonaisuudistuspaketissa kunnalla olisi jatkossakin vastuu asukkaittensa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä ja ympäristöterveydenhuollosta (Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi, s. 195). Ilman mahdollisuutta saada näiden velvoitteiden vaatimia tietoja suoraan hyvinvointialueelta, ei kunnalla voi olla tosiasiallista mahdollisuutta toteuttaa tällä laissa asetettua velvoitetta.

Vaikutusten arviointi

Soteuudistuksen vaikutusten arviointi on tässä vaiheessa hyvinvointialue- ja kuntatasolla mahdotonta. Esitettyjen vaikutus arviointien lisäksi tulisi käyttää valtion rahoittamaa monitieteistä kansallista ja kansainvälistä tutkimusta, jossa erityinen huomio tulee kiinnittää uudistuksen tavoitteiden toteutumisen seurantaan ja vaikuttavuuteen sekä yleensä tiedon luotettavuuteen ja sen läpinäkyvyyteen.

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muutokset mm. aktivointisuunnittelua ja monialaista työllistymissuunnitelmaa koskien jättävät huomioimatta kunnille jääviä työllisyyden hoidon tehtäviä ja niiden nykyistä järjestämistapaa (ml. työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu TYP, joka on lainsäädännössä asetettu kunnan tehtäväksi). Lakiin esitetyt pelkät tekniset korjaukset eivät ole riittäviä, vaan lainsäädännöt tulisi uudistaa sisällöllisesti kokonaisuudessaan uuden palvelurakenteen kanssa yhteensopivaksi. Lisäksi tulisi huomioida kunnallisen työpajatoiminnan jatkuvuutta koskevat riskit. Mikäli valtion korvaus kunnille kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä poistuu, työpajat voivat menettää toimintaedellytyksensä ja asiakkaat tarpeisiin vastaavat palvelut. Sote-uudistus on ristiriidassa tästä näkökulmasta myös oppivelvollisuuden laajentamisen kanssa. Työpajatoiminta on ollut mahdollisuus hyödyntää toimintaa osana yksilöllistä oppimis- ja koulutuspolkua. Rahoituksen heikkeneminen aiheuttaa myös alueellista eriarvoisuutta.

Psykologi- ja kuraattoripalvelut kuuluvat sivistystoimeen

Oppilas- ja opiskelijahuollon järjestämisvastuu tulisi säilyttää kuntien tehtävänä eikä siirtää hyvinvointialueiden vastuulle. Kunnissa on edetty vahvasti yhteisöllisen oppilashuollon ja sen kehittämisen suunnassa toimien monialaisesti lasten ja nuorten arkiympäristössä niin, että pedagogit ja sote-toimijat tekevät yhdessä työtä opetussuunnitelmien mukaisesti. Tämän tiiviin yhteistyön tarve tunnistetaan myös hallituksen esityksessä. Yhteistyön takaamiseksi ei riitä lakiin kirjattu velvoite tehdä yhteistyötä, vaan se mahdollistuu parhaiten nykyisellä organisaatorakenteella, jossa työn johto on siellä, missä työ tehdään. Kyse on kokonaisvaltaisesta toimintakulttuurin kehittämisestä.

Hallituksen esitys on ongelmallinen ainakin seuraavista syistä:

1. Työn painopiste siirtyy yhteisöllisestä ja ehkäisevästä työstä korjaavaan yksilötyöhön

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain (2014) myötä sosiaali- ja terveydenhuoltoalan henkilöstöllä eli kuraattoreilla ja psykologeilla on velvollisuus ja oikeus olla kehittämässä koulu- ja oppilaitosyhteistyön hyvinvointityötä yhteisön sisäلتä. Nyt kyseessä olevan lainsäädäntömuutoksen myötä ollaan muuttamassa painopistettä takaisin yksilötyöhön ja palvelupolkuihin keskittyväksi.

Oppilaitoksissa toteutetaan ja kehitetään toimivaa rakenteellista ja vuorovaikutteista moniammatillista opiskeluhoitotyötä, joka havainnoi ja analysoi ilmiöitä sekä kehittää koko kouluyhteisön hyvinvointiin vaikuttavia toimintatapoja. Näin toimien yhteinen tavoitteenasettelu ja seuranta oppilaiden hyvinvoinnille, oppilashuollon toimivuudelle ja voimavaroille mahdollistuu parhaalla tavalla ja voidaan ennaltaehkäistä sellaisia ongelmia, jotka pitkittyessään olisivat hankalia ja kalliita hoitaa.

Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointiin liittyen ei voida korostaa liikaa ennaltaehkäisevän yhteistyön merkitystä. Tätä ei voi ulkoistaa soteen. Varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa tavataan lapset ja nuoret päivittäin ja varhaiskasvatuksessa myös perheet. Tällä päivittäisellä toiminnalla ja tiiviillä yhteistyöllä sote-toimijoiden kanssa on erittäin suuri vaikutus lasten ja nuorten hyvinvointiin ja resurssien oikeaan ja oikea-aikaiseen kohdentamiseen.

Oppivelvollisuuden laajentaminen lisää kuntien velvoitteita ja edellyttää vaikuttavampien toimintamallien yhteistä kehittämistä. Elämänhallinnan haasteet, mielenterveysongelmat, opintojen keskeyttäminen ym. ovat joka tapauksessa jäämässä kuntien ratkaistaviksi ongelmiksi.

2. Yhteistyö kuntien sivistystoimen ja opetushenkilöstön kanssa.

Oppilas- ja opiskeluhoollon tärkeimmät yhteistyökumppanit ovat päiväkodeissa, kouluissa ja oppilaitoksissa. Yhteisöllistä hyvinvointityötä tehdään kunnan tai koulun sisäلتä, ei ulkoa käsin. Toimivien oppilas- ja opiskeluhoollpalveluiden kehittäminen vaatii kuntien, asuinalueiden ja koulujen erityispiirteiden vahvaa tuntemusta. Tässä tarvittava opetustoimen näkökulman huomioiminen ei ratkea lakiin kirjatulla velvoitteella tehdä yhteistyötä, etenköän kun yhteistyön laatua ja määrää ei laissa mitenkään määriteltäisi. Hyvinvointialueelta käsin hallinnoitu opiskeluhoolltyö voisi vaarantaa tätä joustavuutta. Psykologin ja kuraattorin kuuluminen samaan työyhteisöön opettajien kanssa lujittaa yhteisöä, parantaa oppilashuollon henkilöstön kouluyhteisön tuntemusta ja edistää konsultaatiosuhteen (psykologi/kuraattori ja opettajat) muodostumista. Opetushenkilöstön oppilashuollollinen asiantuntemuksen lisääntyminen mahdollistaa myös hyvinvointia ja terveyttä edistävien toimintamallien poikkihallinnolliset kehittämishankkeet, jotka edistävät siilojen häivyttämistä ja parantavat tarpeiden huomioimista asiakkaan (oppilas,opiskelija, huoltaja) näkökulmasta.

3. Työvoiman saatavuus on vaarassa heikentyä

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

Lakiuudistuksessa ehdotettu palvelutarpeen arviointi ohjaisi esim. kuraattorien työn painopistettä yksilökohtaisen työn suuntaan, mikä puolestaan lisää vaaraa ajautua opiskeluhoolllakia edeltäviin toimintamalleihin. Hallituksen esityksessä kaavallaan psykologien ja kuraattoreiden täydennyskoulutuksen olevan helpompaa järjestää osana muun sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön koulutusta. Tässä on unohdettu opiskeluhoollon erityisyys: opiskeluhoollhenkilöstö tarvitsee omaa, räätälöityä täydennyskoulutusta. Suunnitellulla muutoksella voi olla vaikutusta myös opiskeluhoollon työvoiman saatavuuteen, sillä koulupsykologit ja –kuraattorit ovat motivoituneet juuri yhteisöissä tapahtuvaan opiskeluhoollon työhön. Nykyisen oppilas- ja opiskelijahuollon lainsäädännön aikana kuntien tilanne psykologien ja kuraattoreiden saatavuuden osalta on kehittynyt positiivisesti.

4. Esitys ei ratkaise kaikkia niitä ongelmia, joita sen uskotaan ratkaisevan

Lakisesityksessä tuodaan esille, että kuraattoreiden ja psykologien hallinnollisella siirrolla voitaisiin ratkaista erilaisiin tietojärjestelmiin ja rekistereihin liittyviä ongelmia. Tietojärjestelmien yhteensovittaminen lieene mahdollista tulevaisuudessa, eikä ratkea esitetyllä toimenpiteellä. Esityksessä myös tuodaan esille, että siirron myötä olisi mahdollista hankkia asianmukaiset asiakastietojärjestelmät. Useimmissa kunnissa on käytössä nimenomaan kirjausjärjestelmät, joissa myös yhteisöllistä työtä voidaan asianmukaisesti kirjata, tilastoida ja seurata, toisin kuin muissa sosiaali- ja terveydenhuollon käytössä olevissa järjestelmissä. Yhtenäisten asiakastietojärjestelmien uskotaan ehdotusten vaikutusten arvioinnissa johtavan parempaan tiedolla johtamiseen. Kysymystä tietojärjestelmien ja rekistereiden yhteensopivuudesta, tiedolla johtamisesta sekä asiakkuuksien ja palveluiden hallinnasta tulisi ratkaista laajemmin tulevien hyvinvointialueiden ja kuntien välisenä kokonaisuutena. Oppilas- ja opiskelijahuollon sijoittumista ei pidä liittää eikä esittää edellä kuvatun ongelman osaratkaisuksi.

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

Hallituksen esityksessä mainitaan, että ongelmana nykyisessä mallissa on pirstoutunut palvelujärjestelmä ja että ”opiskelijoita lähetetään tarpeettomasti palvelusta toiseen opiskeluhuoltopalveluiden sisällä”. Juuri valmistuneessa THL:n selvityksessä kuitenkin todetaan, että oppilaat ja opiskelijat ovat tällä hetkellä tyytyväisiä opiskeluhuollon palveluihin.

Palvelujärjestelmän pirstoutumisen ongelma ei koske opiskeluhuollon palveluiden keskinäistä työnjakoa. Muutos voi pahimmillaan siirtää tukea tarvitsevien lasten ja nuorten ensimmäisen vaiheen arvioinnin ja palveluohjauksen käytännössä koulujen opetushenkilöstön tehtäväksi. Koulujen opetushenkilöstön koulutuksen, osaamisen ja nykyisen koulutyön kuormittavuuden huomioiden sisältää nyt esitetty muutos huomattavan riskin varhaisen ja oikea-aikaisen puuttumisen toteutumiselle.

Keskeinen kysymys kokonaisuudessaan oppilas- ja opiskeluhuollon sijoittumisen osalta on; mikä olisi palvelun kehittämisen suunta ja tavoitteet kunnasta erotettuna?

Jo sote-kuntayhtymissä järjestettävät koulukuraattori- ja psykologipalvelut ja näiden jatko

Joillakin alueilla on päädytty jo ratkaisuun, jossa sote-palvelut ovat siirtyneet maakunnallisen toimijan vastuulle. Näissä tilanteissa on jo todettu ongelmaksi se, että sivistystoimi ei voi vaikuttaa sote-toimijan oppilas- ja opiskelijahuollon psykologi- ja kuraattoripalvelujen resurssointiin, sen kohdentumiseen eikä laadulliseen kehittämiseen. Yhteisöllisen oppilashuollon rapautuminen on selkeä vaara. Tällaisissa tapauksissa voitaisiin jatkaa niin, että kunta ja hyvinvointialue voisivat järjestää palvelut yhteisellä sopimuksella.

Yhteistyörakenteet tarvitaan oppilashuollon lisäksi kaikkiin perheiden, lasten ja nuorten palveluihin (esim. perheiden tuki, mielenterveys ja päihdepalvelut) jatkossakin sekä sote-alueiden että kuntien tehtävät hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä menevät osittain lomittain ja palveluiden katvealueiden tunnistamisen sekä resurssien käytön suunnittelu korostuvat.

OPPIVA on vuonna 2017 perustettu 32 kunnan yhteinen valtakunnallinen kehittämisverkosto. OPPIVA-verkoston <https://oppivaverkosto.fi>/tavoitteena on oppimisen valtakunnallinen kehittäminen kuntien välisenä yhteistyönä.

Verkosto on antanut 9.9.2020 yhteisen lausunnon Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntöön 15.6.2020 VN/8871/2019 Hallituksen esitysluonnos eduskunnalle sote-maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi.