



## **Selvitysluonnoksesta annetut lausunnot**

# **Lasten mielenterveysongelmien ehkäisy ja hyvinvoinnin tukeminen kouluterveydenhuollossa (3/2017) 318/54/2015**

Opetus- ja kulttuuriministeriö, OKM167/050/2017, 6.7.2017.  
Sosiaali- ja terveysministeriö, STM/2480/2017, 8.8.2017.



Lausunto

OKM/167/050/2017

06.07.2017

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Viite: Drno 318/54/2015

Asia Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto Valtiontalouden tarkastusviraston selvitysluonnoksesta (Dnro 318/54/2015) Lasten mielenterveysongelmien ehkäisy ja hyvinvoinnin tukeminen kouluterveydenhuollossa

Opetus- ja kulttuuriministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua Valtiontalouden tarkastusviraston selvitysluonnokseen.

Vuonna 2014 voimaan tullut oppilas- ja opiskeluhuoltolaki (1287/2013) kattaa yhteisöllisen ja yksilökohtaisen opiskeluhuollon. Laki kokosi lainsäädännössä aikaisemmin hajallaan olevat oppilas- ja opiskelijahuoltoon koskevat säännökset samaan lakiin. Tavoitteena oli siirtää toiminnan painopistettä ongelmakeskeisestä toiminnasta ennaltaehkäisevään suuntaan. Laissa säädetään perusopetuslaissa (628/1998) tarkoitettussa opetuksessa olevan oppilaan sekä lukiolaissa (629/1998) ja ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (630/1998) tarkoitettussa koulutuksessa olevan opiskelijan oikeudesta opiskeluhuoltoon.

Lähtökohtana on, että oppilashuolto järjestetään monialaisessa yhteistyössä opetustoimen ja sosiaali- ja terveystoimen kanssa siten, että siitä muodostuu toimiva ja yhtenäinen kokonaisuus. Opiskeluhuolto toteutetaan ensisijaisesti ennaltaehkäisevänä koko oppilaitosyhteisöä tukevana yhteisöllisenä opiskeluhuoltona. Lisäksi opiskelijoilla on oikeus yksilökohtaiseen opiskeluhuoltoon. Opiskeluhuoltoon sisältyvät koulutuksen järjestäjän hyväksymän opetussuunnitelman mukainen opiskeluhuolto sekä opiskeluhuollon palvelut, joita ovat psykologi- ja kuraattoripalvelut sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuollon palvelut. Opiskeluhuolto toteutetaan sekä opetustoimen että sosiaali- ja terveystoimen monialaisena suunnitelmallisena yhteistyönä oppilaiden ja heidän huoltajiensa sekä tarvittaessa muiden yhteistyötahojen kanssa. Sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa ja valvoo kouluterveydenhuoltoa. Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa oppilashuoltoa koskevasta lainsäädännöstä.

Opetus- ja kulttuuriministerio

Meritullinkatu 10, Helsinki | PL 29, 00023 Valtioneuvosto  
Puh. 0295 16001 | kirjaamo@minedu.fi

Undervisnings- och kulturministeriet

Sjötullsgatan 10, Helsingfors | PB 29, 00023 Statsradet  
Tin 0295 16001 | kirjaamo@minedu.fi

[www.minedu.fi](http://www.minedu.fi)

Perusopetuslain mukaisesti opetussuunnitelman mukainen opetus, oppilashuolto ja tuki kaikkina koulupäivinä sekä turvallinen oppimisympäristö ovat jokaisen oppilaan oikeuksia. Opetuksen järjestäjä vastaa siitä, että oppilaan oikeudet toteutuvat. Opiskeluhoito on osa koulun kasvatus- ja opetustehtävää. Perusopetuslain mukainen oppimisen ja koulunkäynnin tuki sekä oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukainen oppilashuolto muodostavat kokonaisuuden, jolla tuetaan oppilaan oppimista, koulunkäyntiä ja hyvinvointia.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää tärkeänä Valtiontalouden tarkastusviraston suositusta sosiaali- ja terveysministeriölle sekä opetus- ja kulttuuriministeriölle, joiden tulee suosituksen mukaisesti ohjauksellaan varmistaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudistuksen yhteydessä kouluterveydenhuollon palvelut kiinnittyvät kouluissa osaksi opiskeluhoitoa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää opiskeluhoitoa näkökulmasta juuri keskeisimpänä muutoksena sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta. Nyt eduskunnan käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä esitetään, että järjestämisvastuu koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta siirtyy maakuntiin ja yhteisöllinen oppilas- ja opiskelijahuolto ja näihin liittyvät psykologi ja kuraattoripalvelut jäävät kuntien järjestämisvastuulle (HE 15/20157 vp, s. 571). Esityksen mukainen opiskeluhuoltopalveluiden käytännön järjestäminen maakunnan ja kunnan kesken niin, että osa samaan kokonaisuuteen kuuluvista palveluista järjestetään eri tahojen toimesta, edellyttää uusien moniammatillisten yhteistyökäytäntöjen kehittämistä kunnan ja maakunnan välillä, jotta oppilas- ja opiskelijahuoltolain 3 §:n mukainen tavoite palveluiden kokonaisuudesta ei hajoa uudistuksessa. Uudistuksen riskinä on, että oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukainen palvelukokonaisuuden integraatio jää toteutumatta.

Valtiontalouden tarkastusviraston selvitysluonnoksessa nostetaan esiin puutteet yhteistyössä koulun ulkopuolisten tahojen kanssa lasten mielenterveysongelmien selvittämisessä ja hoitamisessa. Eduskunnan sivistysvaliokunta on lausunnossaan (SiVL 11/2017 vp, s. 5) esittänyt, että maakunnille säädettäisiin lakisääteinen velvollisuus yhteistyössä kunnan ja opetuksen järjestäjän kanssa huolehtia siitä, että opiskeluhoitoa muodostuu toimiva ja yhtenäinen kokonaisuus. Maakunnissa ja kunnissa on tarve yhteistyörakenteille ja yhteisille toimintatavoille. Tätä alueellista yhteistyörakenteiden kehittämistä tehdään myös sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön yhteisessä kärkihankkeessa, Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmassa. Sivistysvaliokunta pitää lausunnossaan välttämättömänä, että kaikki opiskeluhuoltolain mukaiset palvelut määritellään jatkovalmistelussa opiskeluhuoltolain muutoksella oppilaan ja opiskelijan lähipalveluiksi, jotka järjestetään kouluissa ja oppilaitoksissa (SiVL 11/2017 vp, s. 4). Esityksiä



voidaan pitää kannatettavana palvelukokonaisuuden integraation ja palveluiden toteuttamiseksi oppilaan lähiympäristössä, kouluissa ja oppilaitoksissa.

Valtiontalouden tarkastusviraston selvitysluonnoksessa käy ilmi, että opiskeluhuollon toimijat kokivat selvityksen mukaan oppilas- ja opiskelijahuoltolain tietosuojaan liittyvät säännökset haasteellisina. Opetus- ja kulttuuriministeriö haluaa kiinnittää huomiota Valtiontalouden tarkastusviraston tekemään huomioon siitä, että oppilas- ja opiskelijahuoltolain tietosuoja koskevat säännökset perustuvat pitkälti muihin säännöksiin kuin, kuten esimerkiksi potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lakiin (785/1992), sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa lakiin (812/2000), lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) ja henkilötietolakiin (523/1999). Tarvittaessa säännöksen soveltamisesta tulee ohjeistaa yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö haluaa kiinnittää huomiota siihen, että oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukainen palvelukokonaisuus on ollut voimassa vain verrattain vähän aikaa. Lisäksi valtakunnallinen perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014 sisältää opiskeluhuollon kokonaisuuden, johon perustuva paikallinen opetussuunnitelma otettiin käyttöön vuosiluokkien 1–6 osalta 1.8.2016. Valtakunnalliset perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet laaditaan perusopetuslain (628/1998) ja -asetuksen (852/1998), oppilas- ja opiskelijahuoltolain (1287/2013) sekä tavoitteet ja tuntijaon määrittävän valtioneuvoston asetuksen (422/2012) pohjalta. Perusteasiakirja on Opetushallituksen antama valtakunnallinen määräys, jonka mukaisesti paikallinen opetussuunnitelma valmistellaan. Opetussuunnitelman perusteiden tehtävänä on tukea ja ohjata opetuksen järjestämistä ja koulutyötä sekä edistää yhtenäisen perusopetuksen yhdenvertaista toteutumista.

Eduskunnan hyväksyessä oppilas- ja opiskelijahuoltolain edellytti eduskunta lausunnossaan (EV 218/2013 vp), että opetus- ja kulttuuriministeriö seuraa uudistuksen vaikutuksia oppilashuollon vaikuttavuuteen ja tehostumiseen sekä henkilöstön riittävyyteen ja palvelujen saatavuuteen eri puolilla maata ja antaa asiasta sivistysvaliokunnalle selvityksen kevätistuntokaudella 2018. Koulutuksen arviointikeskus valmistelee arviointia, joka kohdistuu oppilas- ja opiskelijahuoltolain määrittämän opiskelijahuoltoon koskevan uudistuksen vaikuttavuuteen ja tehokkuuteen sekä henkilöstön riittävyyteen ja palveluiden saatavuuteen. Arviointi kohdistuu esi- ja perusopetukseen, toisen asteen ammatilliseen koulutukseen ja lukiokoulutukseen. Arviointi tuottaa tietoa opiskelijahuollon tilasta ja sen vaikuttavuudesta opiskelijahuollon kehittämisen ja eduskunnan edellyttämän selvityksen perustaksi. Tuloksia käytetään opiskelijahuollon ja sen laadun kehittämisessä kansallisella ja

paikallisella tasolla. Opetus- ja kulttuuriministeriö tekee johtopäätökset oppilas- ja opiskelijahuoltolain uudistuksesta sekä tarvittavat kehittämissuositukset eduskunnan sivistysvaliokunnalle keväätistuntokaudella 2018.

Kansliapäällikön sijainen,  
ylijohtaja

  
Riitta Kaivosoja

Ylitarkastaja

  
Kirsi Lamberg

LIITE 1: Opetus- ja kulttuuriministeriön teknisuonteiset korjaus- ja täsmennysehdotukset Valtiontalouden tarkastusviraston selvitysluonnoksesta (Dnro 318/54/2015) Lasten mielenterveysongelmien ehkäisy ja hyvinvoinnin tukeminen kouluterveydenhuollossa

08.08.2017

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Asia: Selvitysluonnos lasten mielenterveysongelmien ehkäisy ja hyvinvoinnin tukeminen kouluterveydenhuollossa

Viite Lausuntopyyntö Dnro 318/54/2015

Yleistä

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä lausuntoa selvitysluonnoksesta, joka koskee mielenterveysongelmien ehkäisyä kouluterveydenhuollossa. Lausuntopyynnön tarkoituksena on varmistaa, ettei selvitykseen sisälly asia- tai tulkintavirheitä sekä saada tietoa johtopäätöksiä koskevista näkemyksistä. Lausunto on valmisteltu hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osaston sekä sosiaali- ja terveystieteiden osaston yhteistyönä.

Selvityksen tavoitteena on ollut arvioida, miten kouluterveydenhuollon palveluilla ehkäistään lasten mielenterveysongelmia. Selvitys on rajattu koskemaan ensisijaisesti alakouluikäisten palveluja. Samalla on tarkasteltu opiskelu- ja kouluterveydenhuollon muodostaman kokonaisuuden toimivuutta lasten mielenterveysongelmien tunnistamisessa ja niihin vastaamisessa. Tarkastusviraston valitsema aihe on varsin tärkeä ja ajankohtainen.

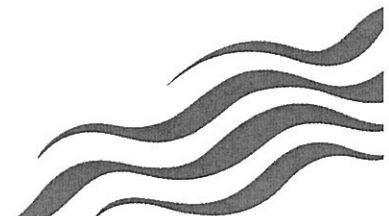
Johtopäätökset

Valtiontalouden tarkastusviraston johtopäätökset kouluterveydenhuollon ja muun opiskelu- ja kouluterveydenhuollon toimivuudesta mielenterveysongelmien tunnistamisessa ja niihin vastaamisessa ovat pääosin oikeansuuntaisia.

Mielenterveysongelmien tunnistamisessa on edistytty, mutta paljon on vielä kehitettävää, kuten Tarkastusviraston selvityksessä todetaan. Mielenterveysongelmien tunnistamiseksi löytyy Lastenneuvolan ja kouluterveydenhuollon menetelmäkäsikirjasta Laps-lomake. Sitä käytetään valitettavan vähän, vaikka se olisi tähän tarkoitukseen varsin käyttökelpoinen. Vanhemmille suunnattava kysymys siitä, onko heillä huolta lapsesta, on todettu yhtä päteväksi kuin monet lomakkeet. Näiden menetelmien käyttöä on tarpeen jatkossa edistää.

Kouluterveydenhuollon ja muun opiskelu- ja kouluterveydenhuollon laadun vaihtelu on tällä hetkellä valitettava tosiasia. Tilanne ei ole oppilaiden ja heidän vanhempiensa näkökulmasta hyväksyttävä. Työtä tilanteen parantamiseksi on jatkettava eri tahojen yhteistyönä.

Kouluterveydenhuollon resurssien rajallisuus on sosiaali- ja terveysministeriön tiedossa. Resurssit ovat parantuneet asetuksen antamisen jälkeen. Henkilöstömitoitukset on tehty ennen asetuksen antamista. Uusien mitoitusten laatimiseen ei ole kuitenkaan ollut hallinnollisia ja poliittisia edellytyksiä. Laajojen terveystarkastusten välivuosina tehtäviä tarkastuksia voidaan myös sosiaali- ja terveysministeriön mielestä tarvittaessa huomattavasti keventää. Tärkeintä on mahdollistaa edes lyhyt kohtaaminen. Asetuksen tueksi laaditussa julkaisussa (STM Julkaisuja 20:2009, s. 51) todetaan, että nämä terveystarkastukset sisältävät vähintään oppilaan hyvinvoinnin kysymisen, kasvun ja ryhdin tutkimisen sekä ikävaihe huomioiden puberteetti





kehityksen arvioinnin. Aikaa voidaan varata yksilöllisen tarpeen mukaan; osalle riittää lyhytkin tapaaminen. Samassa yhteydessä todetaan, että terveydenhoitajien on tärkeää voida suunnitella terveystarkastuksiin käytettävää aikaa joustavasti. Työaikaa on syytä kohdentaa niille oppilaille ja perheille, jotka tarvitsevat tarkempaa seurantaa ja erityistä tukea.

Selvityksessä sivutaan lasten mielenterveyden häiriöiden hoitoa perusterveydenhuollossa. Kouluterveydenhuollon tehtäviin ei kuulu hoito, vaan hoito jakautuu muun perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon tehtäviin. Työnjako kuvataan yhtenäisissä kiireettömän hoidon perusteissa (STM selvityksiä 2010:31). Niiden mukaan mukaan perusterveydenhuollon tehtäviä ovat:

- Tehtävänä on häiriöiden tunnistaminen, perustasolla toteutettavat tutkimus- ja hoitotoimet sekä jatkohoidon toteuttaminen erikoissairaanhoidon ohjeistuksen mukaisesti.
- Diagnostiset tutkimukset tehdään lähes yksinomaan erikoissairaanhoidossa.
- Perusterveydenhuollon tulee hyödyntää lastenpsykiatrian erikoisalan konsultaatiota ja perustason moniammatillisia ja organisaatorajat ylittäviä työryhmiä.
- Osa lasten mielenterveystyöstä ja pieni osa erikoisalan avohoidosta toteutuu sosiaalitoimessa (kasvatus- ja perheneuvolat).

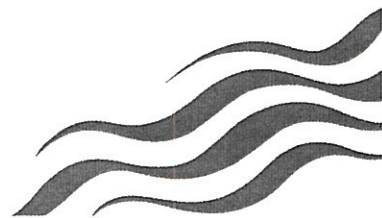
Selvityksessä mainittuja hoitajajonoja seurataan THL:n tilastoinnilla. Tilastoissa sairaanhoitopiirien jono tarkoittaa yhdistettyä lastenpsykiatrian ja nuorisopsykiatrian jonoa 23 ikävuoteen saakka ja terveyskeskusuksiköiden jono kattaa myös sekä lapset että nuoret 23 ikävuoteen.

Uuden sosiaalihuoltolain myötä on täsmennetty, että jos kasvatus- ja perheneuvoloissa tarjotaan hoitoa, silloin noudatetaan terveydenhuollon lainsäädäntöä ja hoitoa on saatava hoitotakuun puitteissa.

## Suosituksset

Tarkastusviraston laatimia suosituksia voisi vielä tarkastella ja muokata. Sote-uudistuksen myötä maakuntien tehtäväksi tulee kouluterveydenhuollon järjestäminen. On oletettavaa, että 18 maakuntaa pystyy kuntia ja kuntayhtymiä huomattavasti paremmin huolehtimaan kouluterveydenhuollon resurssien oikeudenmukaisesta jakamisesta kouluihin, panostamaan ehkäisevään työhön ja pitämään huolta riittävästä lääkäreiden työpanoksesta sekä työntekijöiden osaamisesta. Kouluterveydenhuolto on osa opiskeluhoollon palveluja, joiden tulee olla saatavissa kouluissa kuten tähänkin asti. Tätä on korostettu lainsäädännössä ja kaikissa STM:n ohjeistuksissa. Haasteena tulee olemaan opiskeluhoollon palvelujen kokonaisuuden turvaaminen, kun jatkossa kunnat huolehtivat psykologien ja kuraattoripalvelujen järjestämisestä. Sote-uudistuksen myötä tullaan korostamaan palvelujen omavalvontaa.

Opiskeluhoollon kokonaisuutta kehitetään voimakkaasti osana Lapsi- ja perhepalvelujen muutoshjelman osakokonaisuutta 'Varhaiskasvatus, koulu ja oppilaitos lapsen ja nuoren hyvinvoinnin tukena' ja siihen kuuluvia maakunnallisia kehittämishankkeita. Työ kattaa monia Tarkastusviraston esille ottamia aiheita kuten sidosryhmätyöskentelyn, tiedonkulun ja erikoissairaanhoidon palvelujen jalkauttamisen kouluille. Olisi tärkeää, että koulukuraattorit olisivat koulutukseltaan vähintään sosionomeja, jotta he voisivat edustaa sosiaalihuollon asiantuntevasti. Lisäksi jokaisella koululla tulee olla käytössä sosiaalityön asiantuntevuutta. Em. Lape-työhön kuuluu myös laajoja koulutuskiertoja. Vastuussa ovat erityisesti opetus- ja kulttuuriministeriö, Opetushallitus ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Osana Lapea tehdään syksyn 2017 aikana selvitystä ja toimenpide-esityksiä maakuntien ja kuntien palvelujen yhdyspinoista. Tähän työhön sisältyvät myös opiskeluhoollon palveluiden yhdyspinnot.



On erittäin myönteistä, että kouluterveydenhuollon laajat terveystarkastukset toimivat myönteisenä keinona vanhempien kohtaamisessa ja lasten ongelmien tunnistamisessa. Asetuksen sisältämiä terveystarkastuksia tarkastellaan, kun terveydenhuoltolakia ja asetusta täsmennetään sote-lakien tultua hyväksytyiksi. Erilaisten toteuttamis- ja toimintatapojen kokeilu on tervetullutta. Terveystarkastuksia tulee myös rohkaista käyttämään harkintaansa tarkastusten laajuutta suunniteltaessa. Toisaalta, jos halutaan panostaa lasten ja nuorten ehkäisevään toimintaan, kannattaa nykyisiä perustason resursseja vahvistaa. Varhainen tunnistaminen ja avun antaminen perustasolla on inhimillisempää ja huomattavasti korjaavaa toimintaa edullisempää.

Toimivan opiskeluhoollon rakentaminen ja varmistaminen on tehtävä monen eri tahon yhteistyönä. Ministeriöillä ja niiden alaisilla laitoksilla on tässä työssä oma roolinsa, samoin kunnilla ja kuntayhtymillä.

### Yksityiskohtaisia kommentteja

Selvitykseen sisältyy joitakin asiavirheitä. Tiivistelmän ensimmäisessä kappaleessa opiskeluhoollon palveluilla viitataan koulukuraattoreiden ja psykologien tarjoamiin palveluihin. Myöhemmin asia ilmaistaan oikein, ja em. palveluihin sisällytetään myös kouluterveydenhuollon palvelut.

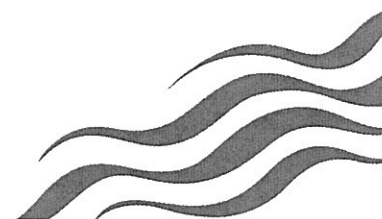
Sivulla 14 viitataan säännökseen, jonka mukaan opiskelijalle on järjestettävä mahdollisuus saada arkipäivisin välittömästi yhteys opiskeluterveydenhuoltoon. Tämä säännös ei koske lainkaan kouluterveydenhuoltoa, jota järjestetään perusopetuksen oppilaille luokilla 1-9. Opiskeluterveydenhuolto koskee toisen asteen ja korkea-asteen opiskelijoita. Myös sivulla 23 käsitellään virheellisesti opiskeluterveydenhuollon valvontaa, joka ei lainkaan koske kouluterveydenhuoltoa.

### Selvityksen rajoitukset

Selvityksen toteutustapaan sisältyy joitakin rajoituksia. Tiedonantajien valinta ja aineiston keräämistapa saattavat vinouttaa selvityksen tuloksia. Tietoja kouluterveydenhuollon työntekijöiltä kerättiin 20 kunnassa, mikä on noin 6 % Suomen 311 kunnasta. Kuntia ei valittu satunnaisotantana, vaan ne edustavat näytettä kunnista. Kouluterveydenhuollon edustajina haastateltiin 12 lääkärinä ja 62 kouluterveydenhoitajana. Selvityksessä ei ole arvioitu perusjoukon suuruutta. Voidaan kuitenkin todeta, että haastatellut edustavat varsin pientä osuutta koululääkäreistä ja kouluterveydenhoitajista. Tiedot koulukuraattoreilta ja koulupsykologeilta kerättiin webropol-kyselyllä, jonka ko alojen ammattijärjestöt lähettivät jäsenilleen sähköpostilinkkinä. Yhteensä 74 koulukuraattoria ja 202 koulupsykologia vastasivat kyselyyn. Aineistoa olisi ollut tarpeen painottaa enemmän kouluterveydenhuollon toimijoihin ja ottaa mukaan tiedonantajiksi myös heidän johtajiaan.

Niukan haastatteluaineiston perusteella ei tuloksia voida tarkkaan ottaen yleistää koko maahan, vaikka aineistossa ilmeni saturaatiota. Laadullisessa tutkimuksessa saturaatio viittaa teoreettiseen yleistämiseen. Minkään ryhmän antamia tietoja ei voida tarkasti ottaen yleistää perusjoukkoon.

Kouluterveydenhuoltoa koskeva kysymys, joka koskee vanhempien ja huoltajien hyvinvoinnin ja kasvatustyön tukemista osoitettiin psykologeille ja kuraattoreille. Voidaan kysyä, missä määrin psykologit ja kuraattorit tuntevat kouluterveydenhuoltoa koskevaa lainsäädäntöä, jonka mukaan vanhempien kasvatustyön tukeminen kuuluu kouluterveydenhuoltoon, sekä laajo-





jen terveystarkastusten käytäntöjä. Sama kysymys terveydenhoitajille olisi antanut monipuolimpaa ja luotettavampaa tietoa.

Kansliapäällikön sijainen  
Osastopäällikkö



Jaana Koski

Neuvotteleva virkamies



Marjaana Pelkonen

JAKELU

TIEDOKSI

Perhe- ja peruspalveluministeri Annika Saarikko  
Erityisavustaja Riikka Pirkkalainen  
Erityisavustaja Hanna-Maija Kause  
Sosiaali- ja terveysministeri Pirkko Mattila  
Erityisavustaja Nina Perälä  
Erityisavustaja Kari Synberg  
STO/TEPA  
HTO  
Kirjaamo

