

**TAMPEREEN YLIOPISTO**

**Peruskoulun oppilashuollon kehitys 1990–2008**

Kasvatustieteiden tiedekunta  
Opettajankoulutuslaitos, Hämeenlinna  
Kasvatustieteen pro gradu -tutkielma  
KUKKA TEITTINEN  
Kevät 2010

Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, miten suomalaisen peruskoulun kokonaisvaltainen, kaikki hyvän elämän osa-alueet huomioiva oppilashuolto on kehittynyt yhteiskunnan kontekstissa aikavälillä 1990–2008, ja millaisia tekijöitä tämän kehityksen taustalla on ollut. Ajanjakson alussa tapahtui merkittävä yhteiskunnallinen rakennemuutos sekä Suomen taloutta toisen maailmansodan jälkeen pahiten koetellut lama-aika. Ajanjakson aikana oppilashuollon lainsäädäntö kiristyi, mutta sen toteutuminen oli valtakunnallisesti heikkoa. Erityisesti lasten ja nuorten henkisen hyvinvoinnin huomioiminen, niin sanottu psykososiaalinen oppilashuolto ja sen vaatimat tukirakenteet olivat tämän tutkimusprosessin syntymisen kannalta tärkeitä taustatekijöitä.

Tutkielma on luonteeltaan kvalitatiivinen ja se perustuu hermeneuttis-fenomenologiseen lähestymistapaan sekä kriittisen teorian traditioihin. Aineiston käsittelyssä noudatetaan historiallisen perustutkimuksen perinnettä ja päättely perustuu abduktioon eli tyytymiseen parhaaseen saatavilla olevaan selitykseen. Aineisto koostuu eri hallinnonalojen julkisista dokumenteista, kuten raporteista, muistioista ja tiedonannoista. Analyysimenetelmänä käytetään amerikkalaista grounded theory -metodia, joka nojautuu aineistopohjaisen tutkimuksen perinteeseen. Siinä analyysiyksilöt nostetaan suoraan aineistosta vertaamalla sitä jo olemassa oleviin teorioihin tai hypoteeseihin. Näin aineiston analyysi ankkuroituu tiukasti juuri käsillä olevaan aineistoon.

Tutkimuksessa selvisi, että käsitykset psykososiaalisesta oppilashuollosta ovat korkeintaan tarkentuneet 1990- ja 2000-luvuilla. Vastuuta oppilashuollosta on kuitenkin siirretty yhä enemmän koulujen suuntaan vetoamalla eräänlaiseen kasvatukselliseen omaantuntoon sekä kiristämällä lainsäädäntöä, joka ohjaa kokonaisvaltaisen oppilashuollon moniammatillista toteutumista kouluyhteisöjen sisällä. Opettajien ammattikuva on näin ollen laajentunut, mutta tätä ei ole huomioitu esimerkiksi opettajankoulutuksessa. Erityisesti 2000-luvulla oppilashuoltoa on pyritty vahvistamaan myös informaatio-ohjauksen keinoin, mikä näyttää osoittautuneen tehottomaksi. Heikon oppilashuollon pahimmat kärsijät näyttävät olevan jo lähtökohdiltaan niin sanotusti huonosaaiset, joille erinäiset ongelmat kerääntyvät hyvinvoivien pärjätessä entistä paremmin.

Vertaamalla oppilashuollon kehitystä yhteiskunnassa tapahtuneisiin mullistuksiin selvisi, että uusliberalistinen ajattelumaailma on ujuttautunut myös kasvatukseen ja terveydenhuollon kentälle. Individualistinen kulttuuri näytti löytyvän lähes kaiken päätöksenteon taustalla, ja myös perheet ovat sopeutuneet muuttuneeseen maailmankuvaan ulkoistamalla lastensa kasvatusta yhä enemmän yhteiskunnan tehtäväksi.

# SISÄLLYS

<b>1</b>	<b>JOHDANTO</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>OPPILASHUOLLON TAUSTAA</b> .....	<b>8</b>
2.1	OPPILASHUOLLON SYNTY JA VAIHEET .....	8
2.1.1	<i>Oppilashuollon juuret</i> .....	8
2.1.2	<i>Oppilashuolto oppivelvollisuuskoulussa</i> .....	10
2.1.3	<i>Kehittyvä oppilashuolto 1930–1960</i> .....	11
2.1.4	<i>Oppilashuolto uudessa peruskoulussa</i> .....	12
2.2	OPPILASHUOLLON ALA JA RAKENTEET 1990- JA 2000-LUVUILLA .....	15
2.2.1	<i>Oppilashuollon osa-alueet</i> .....	16
2.2.2	<i>Oppilashuoltoryhmä</i> .....	22
2.2.3	<i>Kouluterveystieteiden huolto</i> .....	31
2.2.4	<i>Psykososiaalinen oppilashuolto</i> .....	33
2.2.5	<i>Osallistava oppilashuolto</i> .....	37
<b>3</b>	<b>TUTKIMUSMENETELMÄ</b> .....	<b>40</b>
3.1	TIETEELLISET TAUSTASITOUKSET .....	40
3.2	AINEISTOLÄHTÖINEN TUTKIMUS .....	43
3.3	GROUNDLED THEORY .....	43
3.4	LUOTETTAVUUSKYSYMYKSET .....	47
<b>4</b>	<b>AINEISTO</b> .....	<b>49</b>
<b>5</b>	<b>OPPILASHUOLLON MUUTOS JA YHTEISKUNNALLINEN MURROS</b> .....	<b>85</b>
5.1	KATEGORIAT .....	85
5.2	YDINKATEGORIA .....	89
5.3	JOHTOPÄÄTÖKSET .....	90
5.3.1	<i>1990-luku: oppilashuolto rakennemuutoksen pyörityksessä</i> .....	90
5.3.2	<i>2000-luvun oppilashuolto: sanoista tekoihin?</i> .....	94
<b>6</b>	<b>POHDINTA</b> .....	<b>97</b>
	<b>LÄHTEET</b> .....	<b>100</b>

# 1 JOHDANTO

*”Oppilashuollon, kuten koko koulutuksen tavoitteet ovat yhteydessä muussa yhteiskunnassa tapahtuvaan kehitykseen ja ne muuttuvat yhteiskunnallisen kehityksen mukaan.”*

*(Oppilashuoltokomitean mietintö Kom. 1973:151, 64.)*

Oppilaiden hyvinvoinnista huolehtiminen on koko suomalaisen koululaitoksen historian ajan ollut yksi kasvatusalamme ylpeydenaiheista. Yhteiskunnan muutoksiin mukautuvan oppilashuollon ja maksuttoman peruskoulun ansiosta jokaisella suomalaisella lapsella on lähtökohdista riippumaton mahdollisuus kykyjensä vastaavaan koulutukseen ja toimeentuloon – vai onko? Vaikka mahdollisuuksien tasa-arvo on yksi keskeisimmistä koulutusjärjestelmäämme ohjaavista periaatteista (Jakku-Sihvonen 2008, 3), näyttää siltä, että yhtäältä lapsen sosioekonominen tausta sekä toisaalta koulun sijainti Suomessa määrittelevät yhä lapsen todellisia mahdollisuuksia saada kykyjään ja tarpeitaan vastaavaa kasvatusta ja koulutusta (Rimpelä & Rimpelä 2008, 43–47, Keskimäki et al. 2008, 50).

Muodollisesti jokaisella on Suomessa samat oikeudet palveluihin, kuten terveydenhuoltoon. Käytännön tasolla lasten hyvinvointiin ja oikeuksien toteutumiseen on kuitenkin hyvin vaikeaa puuttua, kun yhteiskunta muuttuu yhä individualistisemmaksi ja yksilöiden olisi osattava itse hakeutua tarvitsemiensa palveluiden pariin. Luonnollisesti koulutettu kansanosaa on etuoikeutetussa asemassa, sillä siihen kuuluvilla yksilöillä on yleensä riittävästi tietoa ja välineitä pitää huolta sekä terveydestään että omista oikeuksistaan kuntalaisina. (Alanen 2008, 23–25.) Koulusysteemimme oppilashuoltoineen on luotu järjestelmäksi, jonka avulla on mahdollisuus tukea myös niiden perheiden lapsia, joissa vanhemmat eivät syystä tai toisesta huolehdi tai kykene huolehtimaan kaikista kasvatusvelvollisuuksistaan. Järjestelmä nojaa oppilashuollon tasa-arvoiseen ja oikeudenmukaiseen kohdentumiseen ja jakamiseen, mitä lainsäädännöllä on pyritty yhä aktiivisemmin tukemaan. Tässä tutkielmassa tarkastelen oppilashuollon kehitystä jälkiteollisessa yhteiskunnassa ja etsin mahdollisia syitä siihen, miksi aiheeseen liittyvistä tutkimustuloksista ja

havainnoista huolimatta oppilashuollon palveluiden saatavuus on vielä 2000-luvun loppupuolellakin epätasa-arvoista.

Nykyaikaisen oppilashuollon käsitteen lähtökohtana voidaan pitää vuonna 1974 julkaistua oppilashuoltokomitean muistiota (Kom. 1973:151), jossa oppilashuollon tavoitteet lausuttiin ensi kertaa ääneen sellaisina, kuin ne nähdään myös nykypäivänä. Kesti kuitenkin 30 vuotta, ennen kuin oppilashuolto saatiin peruskoulun opetussuunnitelman perusteisiin vuonna 2004. Lähes kaikki psyykkisen ja sosiaalisen, eli psykososiaalisen oppilashuollon takaavat toimenpiteet kirjattiin lakiin vasta tutkimani ajanjakson 1990–2008 aikana lähtien vuoden 1990 laista lastensuojelulain muuttamisesta (139/1990). Tästä syystä erityinen tarkastelukohteeni on psykososiaalinen oppilashuolto perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa (Opetushallitus 2004, 22–24, 38) kuvatun kokonaisvaltaisen ja moniammatillisen oppilashuollon kontekstissa. Oppilashuolto käsitteenä sisältää vain peruskoulun. Tutkimukseni ei näin ollen ulotu toisen asteen koulutuksen opiskelijahuoltoon, vaikka etenkin 2000-luvulla on havahduttu myös nuorten aikuisten tarpeeseen opiskelun tukemiseen.

Tutkimusongelmissani tarkastelen oppilashuollon suhdetta yhteiskuntaan: Miten oppilashuolto ja erityisesti sen psykososiaalinen osa-alue ovat kehittyneet vuosina 1990–2008? Missä määrin tutkimuksen kohteena olevan ajanjakson yhteiskunnalliset rakennemuutokset ovat olleet yhteydessä oppilashuollon tilaan ja kehitykseen? Millaisia taustatekijöitä oppilashuollon saatavuudessa on ja miten ne ovat yhteydessä oppilaan terveyteen? Aineistoni koostuu vuosina 1990–2008 ilmestyneistä julkisista dokumenteista, kuten mietinnöistä, raporteista, lakiuudistuksista ja suosituksista, joita tarkastelen sekä sisällönanalyysin että diskurssianalyysin keinoin.

Oppilashuollon käsite on laaja ja eri näkökulmista katsottuna käsitys sen sisällöstä vaihtelee (Peltonen & Säävälä 2001, 185). Tässä yhteydessä oppilashuollolla tarkoitetaan kaikkea sitä toimintaa, joka tähtää oppilaan kokonaisvaltaiseen hyvinvointiin. Siinä otetaan huomioon kaikki inhimillisen elämän osa-alueet ja ymmärretään niiden väliset suhteet, kuten esimerkiksi tunne-elämän vaikutukset opiskeluun tai toisinpäin. Oppilashuollosta on vastuussa näin ollen jokainen kouluyhteisöön kuuluva aikuinen. (Opetushallitus 2004, 24.) Oppilashuollon varsinaiseen henkilöstöön kuuluvat koululääkäri, -terveydenhoitaja, -psykologi sekä kuraattori (Rimpelä & Rimpelä 2008, 46), mutta jotta oppilashuolto toteutuisi mahdollisimman kokonaisvaltaisesti, on ammatillista kirjavuutta lisättävä varsinaiseen oppilashuoltoja ohjaavaan työskentelyyn. Useimmiten moniammatillinen oppilashuoltoryhmä koordinoi lasten hyvinvointiin liittyvää toimintaa ja siihen kuuluvat edellä mainittujen lisäksi myös rehtori, opettajia, mahdollinen erityisopettaja sekä yläkoulun puolella oppilaanohjaaja (Opetusministeriö 2000, 40).

Tutkimusraporttini toisessa kappaleessa esittelen tutkimusaiheen teoreettista taustaa ja avaan oppilashuollon käsitettä kokonaisuudessaan.

Oppilashuoltoa on tutkittu verrattain vähän, joskin kiinnostus aiheeseen on kasvanut 2000-luvun loppua kohden. Arto Jauhiaisen tutkimus Koulu, oppilaiden huolto ja hyvinvointivaltio vuodelta 1993 oli tutkimusprosessini käynnistyessä tietävästi ainoa puhtaasti oppilashuoltoon kohdistuva yliopistotason tutkimus, ja tässä tutkielmassa pyrin jatkamaan siitä, mihin Jauhiainen jäi. Oppilashuoltoa, kouluterveydenhuoltoa ja muita oppilashuollon osa-alueita ovat yliopistojen ulkopuolella tutkineet 1990- ja 2000-luvuilla myös esimerkiksi Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimusprofessori Matti Rimpelä sekä useat Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskuksen (Stakes), Opetushallituksen ja opetusministeriön työryhmät, joiden teokset ovat olleet tärkeää lähdeaineistoa tässä tutkielmassa. Tutkimuskohteeni ajallinen raja-alue alkaa Jauhiaisen tutkimuksen päätösajankohdasta 1990-luvusta, ja päättyy vuodenvaihteeseen 2008–2009 tutkimuksen tekoon liittyvistä syistä. Syksyllä 2008 tapahtunut maailmanlaajuinen rahoitusmarkkinoiden kriisi, joka pian heijastui myös reaaliseläintalouteen, on tutkimuksen tekohetkellä liian ajankohtainen, jotta sitä tai sen vaikutuksia oppilashuoltoon voisi objektiivisesti tarkastella tässä tutkielmassa. Kriisin vaikutukset eivät vielä ole kokonaisuudessaan näkyvissä, ja niitä on vaikea arvioida tässä tutkielmassa käytetyn raportteihin ja muihin tiedonantoihin perustuvan aineiston avulla. Tutkielman lopussa esitän kuitenkin muutamia näkemyksiäni oppilashuollon tilanteesta tutkimusraportin julkaisun ajankohdalta ja lähitulevaisuudesta.

Lapsi viettää koulussa suuren osan lapsuudestaan. Sivistyksellisen kasvatuksen lisäksi lapsi oppii koulussa monia loppuelämän kannalta ehkä vielä merkittävämpiä taitoja. Koulupäivä täyttyy monista sosioemotionaalisisista haasteista, kun lapsi opettelee vaihtelevissa tilanteissa ryhmässä toimimista ja ihmisenä olemista. (Solantaus 2008, 261.) Koulun mahdollisuudet vaikuttaa lapsen kehityksen suuntaan ovat merkittäviä, mutta liian usein ongelmiin havahdutaan vasta, kun ne ovat jo kasautuneet ongelmien vyöhykkeeksi, jota selvittämään tarvitaan kokonainen auttajien joukko. Kustannukset yhteiskunnalle, inhimillisistä kärsimyksistä puhumattakaan, ovat sitä suuremmat, mitä myöhemmin ongelmiin puututaan (Ks. esim. Kajanoja 2001). Nykynäkemyksen mukaan ennalta ehkäisevän työn tulisi olla koulun oppilashuollon suunnitelman ohjaava periaate. Koska koulujen resurssit ovat valitettavan pienet, on kannustettavaa vahvistaa yhteisvastuullista kasvatusta vanhempien kanssa, jolloin ennaltaehkäisevä toiminta voidaan paremmin kohdistaa lapsen arkeen. (Ks. esim. Solantaus 2008, 256–260.) Lapsen hyvinvoinnin tukeminen ei lopulta ole sen kummallisempaa kuin asiantuntevaa kasvatusta. Kehittyvä lapsi tarvitsee ensisijaisesti turvaa ja aikuisen huolenpitoa. (Joutsamo et al. 2007, 48.) Opettajien työmäärän kasvaessa tätä tukea on kuitenkin mahdotonta antaa lapselle riittävästi kouluyhteisössä.

Koulun oppilashuollon toteutumisen vaatimus on ristiriidassa muiden kouluun kohdistuvien yhteiskunnallisten vaatimusten kanssa. Jotta jokaisella oppilaalla olisi todellisuudessa tasa-arvoiset mahdollisuudet tulevaisuutensa suhteen, tulisi lopultakin hylätä ajatus koulun toiminnasta esimerkiksi markkinatalouden ehdoilla ja kehittää koulua sen sijaan psykologisen tiedon perusteilla. (Joutsamo et al. 2007, 48–50.) Vuoden 2008 alusta oppilashuolto on ollut kirjattuna peräti kolmeen lakiin: Kansanterveyslain (66/1972) 14 § 5. momentin mukaan kunnilla on velvollisuus ylläpitää kouluterveydenhuoltoa. Kouluterveydenhuolto puolestaan kuuluu perusopetuslain (628/1998) 31a § mukaisiin oppilashuollon palveluihin. Lisäksi niihin kuuluu lastensuojelulain (417/2007) 36 §:ssä tarkoitettu kasvatuksen tukeminen. Lainsäädännön tiukentamisesta huolimatta useat kunnat ovat yhä laiminlyöneet velvollisuuksiaan oppilashuollon järjestämisestä (ks. esim. Pekurinen et al. 2008, 35–36). Toukokuussa 2009 valtioneuvosto hyväksyi asetuksen koulu- ja terveydenhuollosta (380/2009), jonka tarkoituksena on varmistaa oppilashuollon laatua muun muassa siten, että oppilaan jokavuotisista terveystarkastuksista kolmen on oltava laajoja. Lisäksi peruspalveluministeri Paula Risikon ja opetusministeri Sari Sarkomaa asettama oppilashuoltotyöryhmä palautti syksyllä 2009 ehdotuksen kokonaan uuden oppilas- ja opiskelijahuoltolain säätämisestä. (Risikko 2009.) Uudistuksia on odotettu kauan, mutta tulevaisuus näyttää, voidaanko pelkillä velvoitteilla taata todellinen terveyden ja turvallisuuden ilmapiiri peruskouluihin. Uskon, että tieteellisen tutkimuksen avulla oppilashuollon todellisista toteutumismahdollisuuksista voidaan saada hyödyllistä tietoa, jotta tulevaisuudessa oppilaan tukemisen muodot olisivat mahdollisimman monipuoliset.

# 2 OPPILASHUOLLON TAUSTAA

Oppilashuollon historia ja nykyisen lainsäädännön hajanaisuus tekevät kokonaisuuden vaikeasti hahmotettavaksi (Hietaniemi-Virtanen 2004, 42), minkä tähden pyrin tarkastelemaan ilmiötä useamman tieteenalan näkökulmasta. Tutkimukseni on ankkuroitu kasvatustieteeseen, mutta parantaakseni tutkimuksen luotettavuutta ja toisaalta laajan aiheen yleiskuvaa tähtään tieteidenväliseen monipuolisuuteen, eli rehellisyyteen ja avoimuuteen erilaisia lähestymistapoja kohtaan (Mikkeli & Pakkasvirta 2007, 7, 22.)

## 2.1 *Oppilashuollon synty ja vaiheet*

### 2.1.1 Oppilashuollon juuret

Arto Jauhiaisen (1993) tutkimus *Koulu, oppilaiden huolto ja hyvinvointivaltio* toimi yhtenä perustavanlaatuisena innoittajana tämän työn taustalla. Jauhiainen kuvaa oppilashuollon organisatorista pohjaa kolmen varsin erityyppisen toimintalohkon, koulutus- terveys- ja sosiaali-instituutioiden maastossa ja liittää oppilashuollon synnyn yhteiskunnallisen uusintamisen käsitteeseen. Heinosen (1990, 1) mukaan tällä tarkoitetaan objektiivista reagointia yhteiskunnallisten tarpeiden vajauksiin. Koulun tehtävä yhteiskunnallisena uusintajana liittyy voimakkaasti oppilashuoltoon, sillä tiedollisen oppimisen lisäksi koululle asetetaan paljon funktionalistisia tavoitteita. Funktionalistisen näkemyksen mukaan koulutus on väline, jonka avulla voidaan saavuttaa yleisesti hyväksytyjä päämääriä. Tällaisia tavoitteita ei ole mahdollista saavuttaa ilman monipuolista ja oppilaan hyvinvoinnin takaavaa ammattilaisten joukkoa. (Jauhiainen 1993, 12–13, 18, 31.)

Yhteiskunnallisen uusintamisen näkökulmasta oppilashuollon synty voidaan ajoittaa aikaan, jolloin lasten oikeuksiin alettiin kiinnittää huomiota koulutuksen, sosiaalihuollon ja terveyden kentällä. Kollektiiviset uusintamisen järjestelmät eli sosiaalipolitiikan käytännöt kehitettiin kaupungistumisen myötä syntyneiden sosiaalisten ongelmien ratkaisemiseksi. (Heinonen 1990, 28–29.) Hyvinvointiyhteiskuntaan kuuluvan nykyaikaisen sosiaalipolitiikan synty ajoittuu 1800-



luvulle. Koska tuolloin elettiin sääty-yhteiskunnassa, perustui yksilöiden sosiaaliturva perinteisesti lähiyhteisöjen tukeen. Merkittävin siirtymä kohti yhteiskunnan ja valtion sosiaalipoliittista vastuuta oli 1852 annettu keisarillinen asetus vaivaisholhouksesta (A 1852), jonka avulla myös aikansa syrjäytyneet ja vähäosaiset saatiin sosiaalihuollon piiriin. (Paasivaara 2002, 45–46.)

Vastuu lasten sivistämisestä oli alun perin kirkolla, mutta se alkoi vähitellen siirtyä julkiselle vallalle, kun kansakoulut perustettiin kansakouluasetuksen 1866 (A 12/1866) pohjalta. Asetuksen mukaan kaupunkeihin tuli perustaa sekä kaksiluokkaisia alkuopetukseen tähtääviä alakansakouluja että neliluokkaisia yläkansakouluja. Maaseudulla opetus jäi yhä pitkälti kirkon ylläpitämien kiertokoulujen sekä kodin hoidettavaksi, eikä kunnilla ollut opetusvelvollisuutta, vaikka opetuksen järjestämistä pidettiin suositeltavana. (Nurmi 1989, 9–15.) Lastensuojelutyö alkoi 1800-luvun loppupuolella hahmottua erilaisten lastensuojeluorganisaatioiden perustamisen myötä. Korkea lapsikuolleisuus ja huoli sukupolvien jatkumisesta liittivät alusta asti lastensuojelutyöhön sosiaalisen huollon lisäksi myös lasten terveyden turvaamisen.

Varsinaisen kouluterveydenhuollon voidaan katsoa syntyneen yhdessä julkisen terveydenhuoltojärjestelmän kanssa, kun lääkäreiden toimenkuva laajeni 1880-luvun kunnanlääkärilaitoksen perustamisen jälkeen perinteisestä sairauksien parantajasta terveydenhuoltoalan asiantuntijaksi. Ammatin toiminta-alueet alkoivat ulottua myös perinteisten instituutioiden ulkopuolelle, kuten kouluihin. Sosiaalilääketieteen ja kansanterveysliikkeen syntymisen myötä alkoi muotoutua myös käsitys terveysvalistuksesta. Usein siteerattu lause ”Terve sielu viihtyy ainoastaan terveessä ruumiissa” esiintyi Terveystieteiden ja terveydenhoitoalan ensimmäisessä numerossa vuonna 1898 julkaistussa yleisessä terveysvalistusjulistuksessa, joka suunnattiin erityisesti kansakoulunopettajille. (Jauhiainen 1993, 39–41, 45–46.) Näkemys kokonaisvaltaisesta oppilashuollosta, jonka yhtenä tärkeänä ammattilaisena opettajaa pidetään, oli siis syntynyt.

Suomalainen yhteiskunta 1800-luvulla oli verrattain hajanainen. Väestö keskittyi pääosin harvaan asutulle maaseudulle, eivätkä monet sosiaalipoliittikan varhaiset asetukset tavoittaneet valtaosaa väestöstä. Sosiaalityö perustui pitkään yksityisten ihmisten tai instituutioiden harjoittamalle armeliaisuustyölle, lääkäreiden ammattitaito oli vaatimatonta eikä maaseudun lasten koulunkäyntiä pidetty tarpeellisena tai sille ei yksinkertaisesti ollut resursseja. Maaseudulla asuvien lasten sivistämisestä ei pidetty yhtä hyödyllisenä kuin kaupunkien, koostuihan väestörakenne alempien sosiaaliluokkien edustajista. Yläluokka ja talonpoikaisväestö olivat yhtä mieltä kansakoulujen tarpeettomuudesta: ensimmäisen mielestä oppi menisi hukkaan, toiset pelkäsivät koulun tekevän lapsista herraskaisia ja laiskoja. Muun muassa näistä asenteista johtuen vielä vuosisadan vaihteessa yläkansakoulun oppimäärän oli suorittanut vain noin 5 %, ja vain puolet aikuisväestöstä osasi kirjoittaa. (Kaarninen 2007.) Vastakkaista mielipidettä edustivat kuitenkin

sivistyksen nimeen vannovat Uno Cygnaeus ja J.V. Snellman, jotka olivat myös kansakouluasetuksen takana ja viimeistään itsenäisyyden ajan kynnyksellä ajatus kansan sivistämisestä oli saavuttanut Suomen syrjäisimmätkin kylät. (Hyyrö 2006, 17–26.)

### 2.1.2 Oppilashuolto oppivelvollisuuskoulussa

Oppilashuolto tarkoitti alkuun konkreettisia toimia lapsen koulukuntoisuuden takaamiseksi. Valtaosan väestöstä elinolot vuosisadan vaihteen Suomessa olivat kurjat. Yhä kasvava maaseutuköyhälistö eli pysyvässä niukkuudessa eikä muutto kaupunkislummeihin paremman elämän toivossa juuri auttanut. Sosiaaliset ja terveydelliset ongelmat, kuten heikko ravitsemustaso ja tartuntasairaudet, kulkeutuivat lasten mukana kouluihin. (Häkkinen 2007.) Ensimmäiset oppilaiden huoltoon liittyvät toimenpiteet olivatkin kouluruokailun, koulukyyditysten, asuntolatoiminnan, kesävirkestystoiminnan ja kouluterveydenhuollon käynnistäminen. (Nurmi 1989, 17.)

Tässä tutkimuksessa erityisen tarkastelun alla oleva psykososiaalinen osa-alue oppilashuollosta voidaan liittää mielenterveystyön syntyyn erityisopetuksen varhaismuotojen rinnalla, kun niin sanotut hullut ja jälkeenjääneet alettiin nähdä omina vaivaisväestön ryhminä 1800-luvun alkupuolella, ja joiden kasvattamisesta ja opettamisesta alettiin myöhemmin kiinnostua. (Jauhiainen 1993, 47–48.) Näiden erityisryhmien tarkastelu historiallisessa perspektiivissä on ollut varsinkin erityispedagogiikan tutkijoiden mielenkiinnon kohteena jo pitkään, ja aiheesta löytyy paljon kirjallisuutta (ks. esim. Moberg 2001). Erityisopetus nähdään osana laajempaa oppilashuollon kokonaisuutta, mutta tutkimuskohteen rajauksen vuoksi jätän sen systemaattisen tarkastelun ulkopuolelle. On kuitenkin huomioitavaa, että yksi oppilashuollon tärkeistä ammattiryhmistä, koulupsykologien ammattikunta syntyi 1900-luvun alussa vastauksena juuri erityisopetukselliseen tarpeeseen testata lasten oppimisedellytyksiä ja älykkyyttä, mikä yhä edelleenkin on osa koulupsykologien toimenkuvaa. Muun muassa neuvolainstituutioiden kehityksen myötä koulupsykologien työhön alkoi vähitellen kuulua myös mielenterveyden ylläpitäminen ja sen häiriöiden ennaltaehkäiseminen. (Kiviluoto 1963, 20–22; Jauhiainen 1993, 126–129, 140–142.)

Kansakouluasetuksesta seuraava luonnollinen askel koko kansan sivistämiseen oli laki oppivelvollisuudesta vuonna 1921 (101/1921). Vaikka laki toteutuikin käytännössä maanlaajuisesti vasta toisen maailmansodan jälkeen, oli lain viesti selvä: perussivistyksen hankkiminen ei ollut enää vain oikeus, vaan myös kansalaisvelvollisuus. Koulun funktionaalinen luonne korostui, sillä koulun virallinen tehtävä ei olisi enää ainoastaan kasvattaa ja sivistää, vaan lisäksi sopeuttaa lapset

ympäröivään yhteiskuntaan. (Syväoja 2004, 59.) Tästä kertoo myös jatkosodan jälkeisen oppivelvollisuuskoulun koululaitoksen rakenne: vuonna 1943 kansakoulun jälkeinen jatkokoulu säädettiin pakolliseksi ja sen tarkoitus oli kouluttaa alempien sosiaaliryhmien nuoria työelämään. (Hölsä 2007, 48–54; Jauhiainen 2002, 184.) Jo 1800-luvulla syntynyt rinnakkaiskoulujärjestelmä (8-vuotinen ylioppilastodistukseen tähtäävä oppikoulu yläkansakoulun rinnalla) takasi sen, että kaikkien yhteiskuntaluokkien jälkikasvulle löytyi koulutusväyliä ja näin ollen suomalaiselle työlle työntekijöitä. Oppikoulun rakennetta oli jopa muutettu vastaukseksi kasvavan keskiluokan tarpeisiin. Vuodesta 1914 se koostui päästötodistukseen johtavasta 5-vuotisesta keskikoulusta sekä kolme vuotta kestävästä lukio-opinnoista (Kiuasmaa 1982, 43–46).

Oppivelvollisuuskoulun oppilashuollon muotoutuminen ei ollut suoraviivaista. 1930-luvulle tultaessa ainoa kouluterveydenhuoltoon liittyvä laki oli kansakoulujen kustannuslaki (180/1926), joka takasi maalaiskunnille 2/3 ja kaupunkikunnille 1/4 valtionavun kouluterveydenhuollon menoihin. Kysymystä kouluterveydenhuollosta pidettiin kuitenkin valtakunnallisesti tärkeänä, sillä valtaosa lapsista kävi lääkärintarkastuksessa ensimmäistä kertaa vasta kansakoulussa. Suuri vastuu lasten hyvinvoinnista jäi kolmannen sektorin harteille, joka onkin ollut tärkeä Suomen lasten puolestapuhuja aina näihin päiviin asti. Esimerkiksi kouluhoitajattarien, eli nykyisten kouluterveydenhoitajien tärkeä ammattikunta syntyi koululääkäreiden rinnalle Mannerheim-liiton pioneerityön tuloksena. Nykyinen Mannerheimin Lastensuojeluliitto toimi lasten huollon puolestapuhujana 1920-luvulla, ja sen vaikutus myös oppilashuollon syntymiseen oli merkittävä. Muun koulutustoiminnan rinnalla liitto perusti kouluhoitajatar-kurssit, minkä johdosta kouluihin saatiin lisää terveystalon ammattilaisia. (Jauhiainen 1993, 107–109, 114; Nurmi 1989, 17.)

### 2.1.3 Kehittyvä oppilashuolto 1930–1960

Oppilashuoltoon liittyvät odotukset olivat 1930-luvulla voimakkaasti sidottuja kehittyvään valtakunnalliseen kokonaisterveydenhuoltoon, sillä erityisesti maaseudun puutteellisia terveysolosuhteita haluttiin kehittää. Pääkehityssuunta liittyi siis edelleen kouluterveydenhuoltoon, vaikka muun muassa maaseudun terveydenhoitokomitea käsitteli kouluterveydenhuollon tilannekatsauksessaan vuonna 1939 (Kom. 1939:9) myös kouluruokailua. 1940-luvulla kouluterveydenhuolto saatettiin osaksi avoterveydenhuollon lakia (197/1939), ja pian myös kouluhoitajatar-toiminta sai juridisen pohjan, kun laki kunnallisista terveystalosta (220/1944) astui voimaan. 1920-luvun kaupungeissa yksityistoiminnan pohjalta syntynyt koululaisten hammashuolto laajeni myös, kun valtionavun perusteita tarkistettiin vuonna 1938. (Jauhiainen 1993, 117–119).

Vuonna 1949 perustettiin koulujen terveydenhoitokomitea tarkastelemaan suomalaisten koululaitosten terveydenhuoltoa. Näkökulma kouluterveydenhuoltoon sisälsi useita oppilashuollollisia elementtejä: koululääkäri- ja hoitajatar toiminnan lisäksi huomio kiinnitettiin myös esimerkiksi koulumatkoihin, kouluruokailuun ja hygieniaan. Erityinen arvo komiteanmietinnössä annetaan ennaltaehkäisevälle toiminnalle, kuten terveystaloustaloukselle ja terveiden elämäntapojen opettamiselle. (Kom. 1949:39.) Kolme vuotta esityksen julkaisemisen jälkeen Suomeen säädettiin viimein ensimmäinen kouluterveydenhuoltoa koskeva laki 1952 (362/1952), ja myöhemmin myös koululaisten hammashuollosta määrättiin asetuksella (551/1956). Juridisen pohjan vakiinnuttua kouluterveydenhuolto laajeni tasaisesti vuosittain siten, että 1960-luvulle tultaessa se tavoitti yli 80 % maan kunnista. Koulun psykologitoiminta oli vielä 1960-luvulle tultaessa pääosin kasvatusneuvoloissa tapahtuvaa koulukypsyyden ja -poikkeavuuden diagnosointia, mutta jo toiminnan käynnistyminen ja lisääntyminen loivat pohjan tulevien vuosikymmenten psykososiaaliselle oppilashuollolle. (Jauhiainen 1993, 119–122, 140, 154.) Koulujen sosiaalityö alkoi organisoitua, kun sekä Kotkaan että Helsinkiin perustettiin 1966 koulukuraattorin toimet rinnakkaiseksi työmuodoksi kasvatusneuvoloissa tapahtuvalle sosiaalityölle. Työnkuva tosin sisälsi pääosin oppilaiden kouluongelmien sekä käytöshäiriöiden selvittelyä. (Sipilä-Lähdekorpi 2006, 15.)

Kehittyvän oppilashuollon ajanjaksolla oppilashuolto parani leimallisesti vain oppivelvollisuuskouluissa, eli kansakouluissa sekä kunnallisissa keskikouluissa. Kaupungistuvassa ja elintasoltaan nousevassa Suomessa yhä useammalle koululaiselle terveydenhoitoresurssit jäivät ulottumattomiin, kun yksityiset oppikoulut jäivät lakisääteisen rahoituksen ulkopuolelle. 1960-luvun alussa ryhdyttiinkin toimiin, jotta nyt myös kansakoulun rinnalla lähes yhtä suosittuihin oppikouluihin saataisiin toimiva terveydenhuoltojärjestelmä, ja vuodesta 1963 eteenpäin sekä valtion että yksityiset oppikoulut kuuluivat valtionavun piiriin. Kouluterveydenhuollon johto keskitettiin lääkintöhallitukseen. (Jauhiainen 1993, 157–162.)

#### 2.1.4 Oppilashuolto uudessa peruskoulussa

Suomessa tehtiin mittava peruskoulu-uudistus syksyllä 1970, kun koulujärjestelmälaki 467/1968 astui voimaan. Lain toisessa luvussa (Hinkkanen 1969, 565–566) määrätään peruskoulun suhteesta kansakouluihin, kansalaiskouluihin ja keskikouluihin, sekä sen rakenteesta. Lain tultua voimaan aiempi rinnakkaiskoulujärjestelmä tuli korvata yhdellä yhtenäisellä peruskoululla, joka olisi yhdeksänvuotinen. Peruskoulu-uudistuksen tiimoilta laadittiin useita koulua eri näkökulmista tarkastelevia komiteanmietintöjä (ks. esim. Kom. 1964:A6, Kom. 1966:A12, Kom. 1969:A5) ja

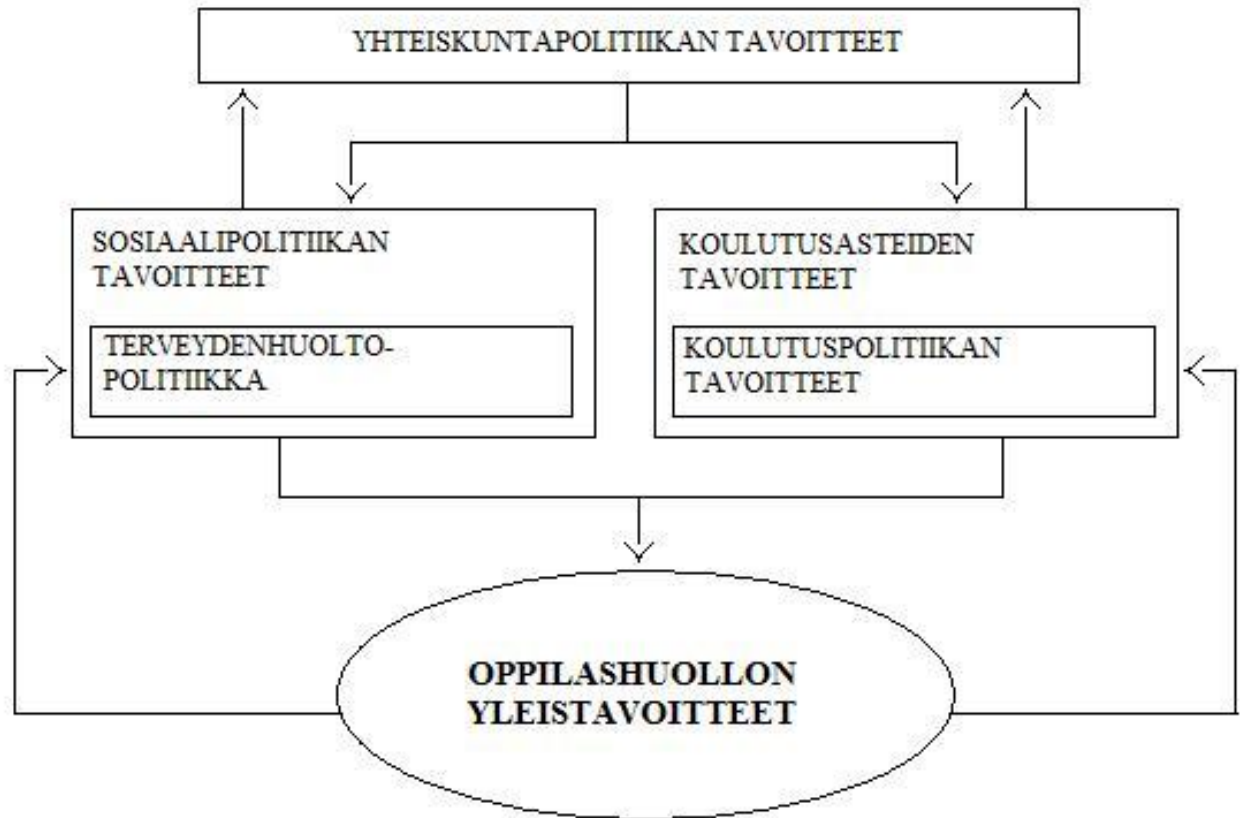
toistuvana elementteinä näissä on kiinnostus psykososiaalista oppilashuoltoa kohtaan, tuoden psykologisen tietämyksen rinnalle nyt myös sosiaalisen. (Jauhiainen 1993, 174.) Taustalla oli Jauhiaisen (emt. 170–172) mukaan koulutusorganisaation heräävä kiinnostus psykologiatieteen oppeja kohtaan sekä kasvatusneuvoloiden kehitys: 1960-luvun alussa maan 24 kasvatusneuvolasta 20:ssä harjoitettiin jossain muodossa koulupsykologista toimintaa (Kiviluoto 1963, 53) samaan aikaan kun lastenpsykiatrinen hoitotyö alkoi vaatia yhä suuremman osan niiden resursseista.

1970-luvulle tultaessa oppilashuollon tarve havaittiin myös kirjallisissa dokumenteissa ja sille etsittiin sopivaa sijaintia koulun rakenteissa. Sekä peruskoulun opetussuunnitelmakomiteassa (Kom. 1970:A4) että erityisopetuksen suunnittelutoimikunnassa (Kom. 1970:A16) käsiteltiin oppilashuoltoa osana kouluorganisaatiota. Ensimmäisessä ”oppilaista huolehtiminen” jaettiin viiteen osa-alueeseen: 1. oppilaan ohjaukseen, 2. terveydenhuoltoon, 3. kouluruokailuun 4. kyyditykseen ja majoitukseen sekä 5. avustamiseen. Psykologitoimintaa ei käsitelty erikseen, mutta se mainittiin sekä ohjauksen että terveydenhuollon yhteydessä. (Kom. 1970:A4, 180–195.) Jälkimmäisessä keskityttiin erityisesti psykososiaaliseen oppilashuoltoon ja mielenterveyden asiantuntemuksen tarpeeseen. Dokumentti sisältää myös ehdotuksen koulupsykologi- ja kuraattoritoiminnan järjestämisestä. (Kom. 1970:A16, 101–109, 179–181.)

Oppilashuollon kehittämisessä ryhdyttiin 1960- ja 1970 -lukujen taitteessa kiinnittämään erityistä huomiota oppilaiden mielenterveyteen, psyykkiseen ja fyysiseen terveyteen sekä kokonaisvaltaiseen hyvinvointiin. Vuonna 1972 perustettiin oppilashuoltokomitea tekemään läpivalaisevaa kartoitusta oppilashuollon tilasta ja tarpeista Suomessa. Vuonna 1973 valmistuneesta ja 1974 julkaistusta dokumentista ilmenee, että psykososiaaliselle oppilashuollolle oli havaittu suuri tarve, mutta lainsäädännöllistä pohjaa koulukuraattori tai -psykologitoiminnan käynnistämiseksi ei ollut. Edistysaskeleena voidaan kuitenkin pitää, että Uudenmaan lääninhallitukseen oli perustettu 1971 ylimääräinen läänin koulupsykologin virka ja koulutoimen piirihallintoon 1972 koulukuraattorin ylimääräinen toimi. Molemmille viroille oli myös määritelty kelpoisuusehdot. (Kom. 1973:151, 17–25.) Kouluterveydenhuolto oli puolestaan jo kirjattu kansanterveyslakiin (66/1972) ja se sisälsi terveydellisten olojen valvonnan, terveystasvatuksen sekä oppilaiden terveydenhoidon. Terveydenhuollon työryhmään kuuluivat oppilaan lisäksi vanhemmat, opettaja, lääkäri ja terveydenhoitaja. (Kom. 1973:151, 36–38.)

Oppilashuoltokomitean ohjelmanjulistus on ensimmäinen, jossa oppilashuollon käsite, toimintaperiaatteet ja yleiset tavoitteet pyritään määrittelemään mahdollisimman yksiselitteisesti. Aiheeseen liittyvän kirjallisuuden ja asiantuntijahaastatteluiden perusteella voidaan todeta, että sitä pidetään tärkeimpänä nykyaikaisen oppilashuollon pohjatyönä. Esimerkiksi vuoden 2004 perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa (Opetushallitus 2004) oppilashuolto määritellään

sisällöltään lähes identtisesti. Komiteamietinnössä todetaan myös oppilashuollon yhteys yhteiskunnassa tapahtuvaan kehitykseen. Seuraavassa kuviossa (Kuvio 1) kuvataan ne monisyiset riippuvuussuhteet, jotka ohjaavat oppilashuollon yleisten tavoitteiden rakentumista ja toteutumista.



*KUVIO 1. Oppilashuollon yleisten tavoitteiden riippuvuus yhteiskunta-, sosiaali- ja koulutuspoliittisista tavoitteista (Kom. 1973:151, 67)*

Komiteamietinnössä oppilashuoltoa käsitellään kokonaisvaltaisena toimintona ja tältä pohjalta siinä pyritään laatimaan mahdollisimman yhtenäinen oppilashuollon palvelujärjestelmä. Jotta oppilashuollolle annetut tavoitteet kyettäisiin toteuttamaan, tulisi kouluissa mietinnön mukaan olla riittävästi opinto-ohjaajia, koulukuraattoreita sekä koulupsykologeja ja toiminnan valtakunnallinen johto tulisi sijoittaa Kouluhallitukseen 1975 perustettavan oppilashuoltotoimiston osaksi. (Kom. 1973:151, 68, 76, 118.)

Komiteamietinnön uudistamisehdotukset jäivät pääosin toteutumatta aina 2000-luvulle asti useista uudistamishankkeista ja pienistä edistysaskelista huolimatta. Psykososiaalisen oppilashuollon ammattikuntien aseman virallista legitimointia yritettiin useaan otteeseen ja kun työ 1990-luvun alussa lopulta tuotti tulosta laissa lastensuojelulainsäädännön muuttamisesta (139/1990), se onnistui vain osittain. Koulujen psykologi- ja kuraattoritoimintaan oli viimein

mahdollisuus saada valtionapua ja lastensuojelulain 7§ uudessa toisessa momentissa kunnat velvoitettiin järjestämään oppilaille ”[...] riittävä tuki ja ohjaus sekä muut tarpeelliset toimet koulunkäyntiin ja oppilaiden kehitykseen liittyvien sosiaalisten ja psyykkisten vaikeuksien poistamiseksi [...]”. Koulupsykologin ja -kuraattorin virat olisivat kuitenkin vain yksi mahdollisuus toteuttaa tämä velvollisuus. Psykososiaalinen oppilashuolto kytkettiin 1990-luvulle tultaessa voimakkaasti lastensuojelun alueelle, joten myös hallinnollinen johto sijoittui sosiaalihalntoon siitä huolimatta, että toiminnan odotettiin tapahtuvan kouluissa kouluhallinnon tiloissa. Suuri osa koulujen psykososiaalisesta työstä tapahtuikin yhä neuvolapalveluiden yhteydessä. (Jauhiainen 1993, 192–197.)

## *2.2 Oppilashuollon ala ja rakenteet 1990- ja 2000-luvuilla*

1900-luvulle ominaista oli, että terveystalitiikan toteuttaminen ja huolenpito kansan terveydestä miellettiin julkisen sektorin velvollisuudeksi, mikä on yksi pohjoismaisen hyvinvointivaltion tärkeimmistä tunnusmerkeistä. (Harjula 2007, 137; Martikainen 1999.) 30 vuotta kestänyt sosiaalipolitiikan laajenemisen kausi pysäytettiin kuitenkin 1990-luvulla, kun lama ja valtion tulojen supistuminen johtivat julkisten menojen säästöohjelmaan. Oppilashuolto muiden sosiaali- ja terveyspalvelujen ohella ajettiin ahtaalle yhteiskunnassa, jossa tarve erityisesti psykososiaaliselle oppilashuollolle kasvoi laman aiheuttamien lieveilmiöiden myötä (Sosiaali- ja terveysministeriö 1996, 13.) Yhteiskuntapolitiikan tutkija Raija Julkunen kuvaa teoksessaan *Suunnanmuutos* (2001) 1990-luvun lamaa ja sen jälkeisiä tapahtumia hyvinvointijärjestelmien karsinnan aikakautena. Vaikka Suomen sosiaalipoliittinen reformi 1990-luvulla yhdistetään eittämättä itsenäisen Suomen synkimpään lamaan, näyttäisi siltä, että vaikuttavampi tekijä oli laman jälkeinen ideologisen suunnan muutos: universalistisen hyvinvointivaltion sijaan Suomesta tuli vähitellen uusliberalistinen kilpailuvaltio. (Emt. 13, 27, 48–49, 107.) 2000-luvun Suomessa julkisen sektorin tehtävä on muuttunut palveluiden tarjoajaksi, ja palvelujen suurin yksittäinen laatukriteeri näyttäisi olevan niiden kustannustehokkuus.

Yhteiskunnan muutokset ja niiden myötä kolmeen eri lakiin sidottu oppilashuollon lainsäädäntö aiheuttavat osaltaan sen, että vielä 2000-luvullakaan oppilashuollon määrittelemine ei ole ongelmattonta. Esimerkiksi eri hallinnonalat saattavat jopa sulkea pois olennaisia osia oppilashuollosta. (Peltonen & Säävälä 2001, 185.) Tässä tutkielmassa tarkoitan oppilashuollolla vallitsevan perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden (Opetushallitus 2004, 24) kuvaamaa hyvin kokonaisvaltaista oppilashuoltoa:

*”Oppilashuoltoon kuuluu lapsen ja nuoren oppimisen perusedellytyksistä, fyysisestä, psyykkisestä ja sosiaalisesta hyvinvoinnista huolehtiminen. Oppilashuolto on sekä yhteisöllistä että yksilöllistä tukea. Tavoitteena on luoda terve ja turvallinen oppimis- ja kouluympäristö, suojata mielenterveyttä ja ehkäistä syrjäytymistä sekä edistää kouluyhteisön hyvinvointia.”*

## 2.2.1 Oppilashuollon osa-alueet

Opetuksen järjestäjän tulee laatia opetussuunnitelman yhteyteen oppilashuollon suunnitelma yhteistyössä kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten kanssa. Tämän suunnitelman tulee sisältää perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa (Opetushallitus 2004) kuvatut tavoitteet ja keskeiset periaatteet, sekä toimintamallit niiden toteuttamiseksi. (Emt. 24–25.)

Esittelen seuraavaksi oppilashuollon suunnitelmaan sisältyvät osa-alueet erillisinä kokonaisuuksina havainnollistaakseni selkeämmin niiden sisältöä. Todellisuudessa osa-alueet ovat kuitenkin hyvin päällekkäisiä ja liittyvät toisiinsa kiinteästi muodostaen laajan oppilashuollon käsitteen. Tutkielman varsinainen kohde psykososiaalinen oppilashuolto sisältää elementtejä jokaisesta osa-alueesta, joskin koulukuljetuksen ja -ruokailujen osalta vain välillisesti.

### Ennaltaehkäisy ja terveyden edistäminen

Kansanterveyslain (66/1972) 14 § mukainen oppilaan terveyden ylläpito ja edistäminen muodostuu moniammatillisen yhteistyön tuloksena ja siihen kuuluu kouluyhteisöjen terveellisyys ja turvallisuuden valvonta sekä sen edistäminen. Lisäksi se sisältää oppilaan terveyden seuraamiseen liittyvän neuvonnan ja tarkastukset, sekä tarvittavat erityistutkimukset oppilaiden terveydentilan selvittämiseksi. Valtioneuvoston asetuksen (380/2009) 12 § mukaan kouluyhteisön ja opiskeluympäristön terveellisyys ja turvallisuus on tarkastettava joka kolmas vuosi koulun henkilökunnan ja asiantuntijoiden toimesta, ja tarkastuksessa todettujen puutteiden korjaamista on seurattava vuosittain. Käytännössä koko koulun henkilökunta on vastuussa yhteisön sekä psyykkisestä että fyysisestä terveydestä, mihin viitataan myös perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden (Opetushallitus 2004, 18) oppimisympäristöä kuvaavassa luvussa: ”Oppimisympäristön tulee tukea oppilaan kasvua ja oppimista. Sen on oltava fyysisesti, psyykkisesti ja sosiaalisesti turvallinen ja tuettava oppilaan terveyttä.”

Terveyden edistäminen koulussa tapahtuu usealla tasolla ja tästä syystä käsitteen kokonaisvaltainen avaaminen on haasteellista. Mielestäni kuitenkin Matti Rimpelän (2000, 81) muotoilema näkemys maailman terveysjärjestön (WHO) Ottawan julistuksen toiminta-ajatuksista



vuodelta 1986 jäsentää terveyden edistämisen riittävän kattavasti. Rimpelän sanoin: ”Terveyden edistäminen voidaan ymmärtää laajasti kaikkien niiden yhteisöllisten ja yksilöllisten toimien yhdistelmänä, joiden tietoisena tavoitteena on terveyden edistäminen kyseisessä yhteisössä.” Kouluyhteisöön siirrettynä liikuntatunnit, terveystiedon opetus, jota elokuusta 2001 on annettu terveystiedon opetuksena (HE 142/2000), erilaiset ehkäisevät palvelut, kuten terveystarkastukset, ja terveyttä edistävä sairauden hoito esimerkiksi diabetesta sairastavilla ovat esimerkkejä melko välittömästi terveyden edistämisestä. Muita oppilaan terveyttä edistäviä ilmiöitä ovat koulun työntekijöiden voinnista ja työkyvystä huolehtiminen, työskentelyolojen tarkkailu sekä henkilökunnan riittävä asiantuntemus lasten ja nuorten psykososiaalisista tarpeista. (Rimpelä 2000, 80–87.) On myös muistettava, että terveyden edistämisen toimia laiminlyömällä vaikutukset saattavat kääntyä pääläelleen ja seuraukset voivat olla kohtalokkaita. Esimerkiksi syksyjen 2007 ja 2008 koulusurmien jälkeen on täysin aiheellista kysyä, olisiko oppilashuollon toimenpiteillä voitu välttyä tragedioilta. Säästökuurien huuhtelemalta 2000-luvun koulukentältä kantautuvat uutiset antavat olettaa, että terveyden edistämisen tällä hetkellä tärkein toimintamuoto onkin estää koulunkäyntiä tuottamasta oppilaille terveyttä huonontavia kokemuksia.

Ongelmien ennaltaehkäisy sisältää muiden oppilashuollon sisältöjen tavoin myös monia ulottuvuuksia. Koska opettaja on koulun henkilökunnasta oppilasta lähimpänä, häneltä vaaditaan erityistä herkkyyttä havaita muutoksia lapsen yksilöllisessä ja ikätasoisessa kehityksessä. Oppilaantuntemusta voisi siten pitää tärkeimpänä ennaltaehkäisemisen työkaluna. Opettajan tulee kuitenkin harkita tarkasti, vaatiiko tilanne interventiota vai liittyykö se kehitykseen luonnollisesti osuviin elämän solmukohtiin, esimerkiksi murrosiän alkamiseen. Opettajan täytyykin hallita sekä tiedollisesti että ammatillisesti aiempaa enemmän pedagogista ja psykologista perusosaamista. Keskustelu koulun muun henkilökunnan, vanhempien sekä tarvittaessa muiden yhteistyötahojen kanssa on suositeltavaa. Yhteistyötä ongelmien ennalta ehkäisemiseksi on hyvä tehdä myös sellaisten tilanteiden varalta, jotka tunnetaan olevan lapselle haastavia, kuten opiskelun siirtymävaiheissa. (Heinämäki 2007, 13.)

### Tuki ja ohjaus

Käytännön koulumaailmassa oppilaan tukeminen ja oppilashuoltotyö mielletään usein osaksi erityisopetusta (Heinämäki 2007, 11). Perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteissa (Opetushallitus 2004, 25) tarkoitettu oppilaan tukeminen asettaa käsitteet kuitenkin toisin päin: lastensuojelulain (417/2007) 8 ja 9 § mukaan kunnan on järjestettävä palveluita, joiden avulla kaikki lapsen kasvatustyöhön osallistuvat pystyvät tunnistamaan lapsen tuen tarpeen sekä

tukemaan häntä niin psyykkisiin ja fyysisiin kuin ohjaukseen ja koulunkäyntiinkin liittyvissä asioissa. Koulumaailmassa tuen periaatetta sovelletaan useimmiten erityisen ja varhaisen tuen käsitteiden kautta: oppilaan ei tarvitse olla niin sanottu erityisoppilas tarvitakseen erityistä tukea, ja varhaisella puuttumisella voidaan ennaltaehkäistä myöhempää tuen tarvetta. (Heinämäki 2007, 11.)

Tuen ja ohjaamisen käytännön toteutuminen riippune lakipykäliä enemmän opettajan ammatti-identiteetistä. Uusliberalistisessa nyky-yhteiskunnassa, jossa opetustoimen laatuksiteerit tuntuvat määrittävän enemmän koulujen saavutuksia kuin oppilaiden hyvinvointia (ks. esim. Kännö et al. 2003), oppilaan mahdollisuus saada kiireettömän ja turvallisen aikuisen huomiota riippuu yksittäisistä lasta lähellä olevien ihmisten tekemistä päätöksistä.

### Kriisitoiminta ja siihen varautuminen

Oppilashuollon suunnitelmaan tulee perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden (Opetushallitus 2004, 25) mukaan liittää ”toimenpiteet ja työn- ja vastuunjako ongelma- ja kriisitilanteiden ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi tai hoitamiseksi.” Tällaisia ongelma- tai kriisitilanteita ovat (1) poissaolojen seuranta, (2) kiusaaminen, väkivalta ja häirintä, (3) mielenterveyskysymykset, (4) tupakointi ja päihteidenkäyttö ja (5) erilaiset tapaturmat, onnettomuudet ja kuolemantapaukset. Erilaisten ongelma- ja kriisitilanteiden hallintaa helpottavat etukäteen sovitut toimintamallit (Rautava n.d., 1). Esimerkiksi 1990-luvun alussa toteutettiin Opetushallituksen, Uudenmaan lääninhallituksen ja koulujen asiantuntijoiden toimesta koulu ja kriisit -projekti, jossa tuotettiin runsaasti koulun kriisitoimintaan sopivaa materiaalia (Rautava 1997). Oppilashuollon osa-alueista kriisitoiminta näyttäisi kehittyneen viimeiseksi, 1990- ja 2000-luvuilla, kun maailmaa koettelevia katastrofeja uutisoidaan yhä useammin ja näyttävämmin. 2007 ja 2008 tapahtuneet järkyttävät koulusurmat Jokelassa ja Kauhajoella osoittivat myös, että koulut voivat toimia vakavien kriisitilanteiden näyttämöinä. Kouluyhteisön turvallisuutta uhkaavat pelko ja akuuttien kriisien mahdollisuus. Kriisitoimintamallit ja kriiseihin varautuminen ovat näin ollen tärkeä elementti 2000-luvun oppilashuollossa.

Kriisitoimintamallin laatimisen, ylläpitämisen ja siitä tiedottamisen olisi hyvä kuulua koulun henkilökunnasta erikseen valitulle kriisiryhmälle. Tärkeintä kriisiryhmän perustamisessa on se, että siihen kuuluvat henkilöt tuntevat koulun henkilökunnan ja oppilaat ja että heidän persoonallisuuksiensa piirteet sopivat kriisityöskentelyyn. Kriisiryhmän johtajana toimii koulun rehtori, sillä päätösvalta koulua koskevissa kysymyksissä on luonnollisestikin hänellä. (Emt., 13–15.) Kriisiryhmän päätehtävä on luoda kriisitoimintamalli ja päivittää sitä. Koska kriisitilanteita on

monenlaisia, ei kriisisuunnitelma voi vastata jokaiseen kysymykseen ja olla muodoltaan normatiivisen jäykkä. Pääpiirteittäin suunnitelmasta tulee kuitenkin löytyä toimintaohjeet kriisien ennaltaehkäisyyn, toimintaan kriisitilanteissa ja sen jälkeen, sekä psykologista tietoa kriisitilanteista ja niiden hoidosta. Kriisitoimintamallista tulee myös löytyä kriisitoimintaryhmän ja tärkeiden yhteistyötahojen yhteystiedot sekä ohjeet sellaisen tilanteen varalle, kun koulun omat resurssit eivät riitä kriisin käsittelemiseen. Kouluhenkilökunnan on huolehdittava, että he tuntevat kriisitoimintasuunnitelman ja osaavat noudattaa sitä. (Rautava n.d., 1–10; 1997, 20–18; Dyregrov & Raundalen 1997, 130–135.)

### Kodin ja koulun yhteistyö

Perusopetuslain (628/1998) 14 ja 15§ mukaan opetuksen järjestäjän tulee määrätä kodin ja koulun yhteistyön järjestämistavasta yhteistyössä kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten kanssa. Yhteistyön keskeiset periaatteet löytyvät Opetushallituksen laatimasta perusopetuksen opetussuunnitelman perusteista (Opetushallitus 2004, 22). Tärkeimpänä lähtökohtana pidetään eri osapuolten kunnioitusta, tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta. Yhteistyön onnistumisen kannalta avainhenkilö on opettaja. Koulutyön tulee olla avointa, ja opettajan täytyy olla aloitteellinen tiedottaessaan vanhempia koulun arjesta sekä oppilaan velvollisuuksista ja oikeuksista. Kasvatuksen päävastuu on aina huoltajilla, mutta koulun tulee tukea kasvatustehtävää sopeuttamalla lasta kouluyhteisön jäseneksi. Yhteistyön avulla myös opettajan oppilaantuntemus karttuu, mikä on tärkeää lapsen koulutyöskentelyn suunnittelussa sekä kasvun tukemisessa. Hedelmällisen yhteistyön tuloksena lasta ympäröi eheä aikuisten verkosto, joka yhteistoiminnallisesti valvoo lapsen oppimisen edellytyksiä sekä turvallisuutta ja hyvinvointia. Yhteistyötä tulee harjoittaa sekä yksilö- että yhteisötasolla.

Oppilaan lähiympäristöllä tarkoitetaan ensisijaisesti lapsen tai nuoren koti- ja kouluoloja. Perheen hyvinvoinnilla on tutkimusten mukaan olennainen merkitys oppilaan omaan terveyteen ja hyvinvointiin. Vastaavasti on havaittu, että alakouluikäisille lapsille koulunkäynnillä saattaa olla suojaava vaikutus esimerkiksi syrjäytymiskehitykselle. Koulujen välillä on kuitenkin eroja siinä, millaiseksi oppilaat kokevat terveytensä. Kodin ja oppilashuollon henkilöstön yhteydenpito on usein niukkaa, sillä näkyvin osa oppilashuollosta on kouluterveydenhuolto, jonka vanhemmat mieltävät lähinnä oppilaan fyysisen terveyden tarkkailuksi. Jotta oppilaan tarpeisiin voitaisiin vastata mahdollisimman oikea-aikaisesti ja monipuolisesti, olisi tärkeää, että myös oppilashuollon henkilöstö, esimerkiksi useimmiten koulun käytettävissä oleva terveydenhoitaja, lähestyisi ennakkoluulottomasti perheitä ja tarjoaisi apuaan silloin, kun perheen omat voimavarat eivät riitä.

Vanhemmuus näyttäisi olevan yhä useammassa perheessä hukassa ja lapsilla yhä vähemmän yhteisiä hetkiä omien vanhempiensa kanssa. Jos koulun oppilashuolto on järjestetty siten, että myös vanhempiin saadaan aito kontakti, voidaan vanhempien kanssa keskustella kasvatuskysymyksistä ja toisaalta havaita, jos perheessä kaikki ei ole kohdallaan. Esimerkiksi sairaudet, pitkäaikaistyöttömyys ja ongelmat parisuhteessa voivat olla niin hallitsevia ongelmia perheessä, että lapsen tai nuoren hätää ei kukaan huomaa. Jos luottamuksellinen suhde on luotu jo koulun aloittamisen yhteydessä, voidaan asioista puhua helpommin ilman, että perhe kokee tilanteen epämukavana. (Tossavainen et al. 2002, 25–28.)

### Oppilaanohjaus ja HOJKS

Oppilaanohjaus tarkoittaa nimensä mukaisesti oppilaiden ohjaamista ja tukemista siten, että nämä kykenevät vähitellen itse edistämään opiskelunvalmiuksiaan, tekemään kypsyttä vaativia valintoja sekä suunnittelemaan elämäänsä. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa (Opetushallitus 2004, 23, 257–260) oppilaan ohjausta käsitellään sekä opiskelun yleisen tuen (kappale 4) yhteydessä että omana oppiaineenaan (kappale 7.21).

Oppilaanohjaus muuttuu sitä näkyvämmäksi, mitä pidemmällä oppilas opinnoissaan on. Vuosiluokilla 1–6 ohjaus tapahtuu pääosin muun opetuksen lomassa, vaikka 3.–6. luokilla on mahdollista pitää opetussuunnitelman rajojen puitteissa myös oppilaanohjauksen oppitunteja. Oppilaiden tulee saada lisäksi henkilökohtaista ohjausta elämäänsä sekä opiskelunsa koskevissa kysymyksissä. Vuosiluokilla 7–9 paneudutaan edellisten ohella yhä enemmän ammatinvalinnallisiin kysymyksiin sekä työelämään tutustumiseen. 9. luokalla opetusta tulee järjestää luokkamuotoisena vähintään 2 vuosiviikkotuntia (1435/2001).

Oppilaanohjauksen päätehtävä on ennaltaehkäisevä toiminta sekä erityisesti niiden oppilaiden tukeminen, joilla on opiskeluun liittyviä vaikeuksia tai jotka ovat vaarassa pudota opinto- ja työelämän ulkopuolelle peruskoulun jälkeen. Opiskelun nivelvaiheisiin on kiinnitettävä erityishuomiota, jotta oppilaan koulupolku olisi mahdollisimman johdonmukainen ja yhtenäinen kokonaisuus. Kaikkien oppilaan kanssa tämän peruskoulun aikana työskentelevien koulutustahojen on näin ollen tehtävä yhteistyötä. Koko koulun henkilökunnan on sitouduttava oppilaiden ohjaamisen periaatteisiin, ja ohjaustoiminnassa on tehtävä yhteistyötä kodin sekä koulun ulkopuolisten tahojen, kuten työelämän edustajien, kanssa. Koulutuksen järjestäjän tulee sisällyttää opetussuunnitelmaan kuvaus ohjaustoiminnan periaatteista ja työnjaosta. Lisäksi siitä tulee löytyä toimintamallit koulun yhteistyöstä paikallisten työ- ja elinkeinoelämän edustajien kanssa. (Opetushallitus 2004, 23.)

Oppilashuollon suunnitelmasta tulee löytyä toimintaohjeet oppimissuunnitelman ja henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskevan suunnitelman (HOJKS) laatimiseksi sekä yhteistyötahot, joiden kanssa nämä suunnitelmat tehdään. Ensimmäisellä tarkoitetaan suunnitelmaa oppilaan opinto-ohjelman toteuttamiseksi. Siitä, kenelle oppimissuunnitelma laaditaan, päätetään opetussuunnitelman yhteydessä. (Opetushallitus 2004, 22–25.) HOJKS puolestaan laaditaan perusopetuslain (628/1998) 17 § mukaan jokaiselle erityisopetukseen otetulle tai siirretylle oppilaalle. Sen laatimiseen osallistuu opettajan lisäksi oppilashuollon asiantuntijoita sekä mahdollisesti myös oppilaan huoltajat. HOJKS:sta tulee ilmetä 1. kuvaus oppilaan oppimisvalmiuksista ja vahvuuksista, oppimisen erityistapeista sekä näihin liittyvistä opetus- ja oppimisympäristöjen kehittämistarpeista, 2. opetuksen ja kuntoutuksen sisällöt ja tavoitteet, 3. käytettävät opetusmenetelmät, 4. tukipalvelujen järjestäminen sekä 5. toimenpiteitä seurannan ja arvioinnin toteuttamiseksi. HOJKS on myös dokumentti, jonka avulla pyritään tukemaan erityisopetukseen otetun tai siirretyn oppilaan sosiaalista sekä psyykkistä kasvua ja kehitystä. (Opetushallitus 2004, 30; Peltonen & Säävälä 2001, 184.)

### Koulukuljetus ja kouluruokailut

Oppilaanhuollon vanhin ja konkreettisin osa-alue takaa jokaiselle oppilaalle fyysisesti tasa-arvoiset edellytykset opiskelulle. 2000-luvulla koulukuljetuksen toteuttamisessa on otettava lisäksi huomioon yleiset turvallisuudelle asetetut tavoitteet ja kouluruokailuihin liitetään tapa- ja ravitsemuskasvatuksen perusteet. (Opetushallitus 2004, 25.)

Perusopetuslain (628/1998) 6 ja 32 § mukaan kunnan on järjestettävä opetus siten, että oppilaiden matkat ovat ”[...] asutuksen, koulujen ja muiden opetuksen järjestämispaikkojen sijainti sekä liikenneyhteydet huomioon ottaen mahdollisimman turvallisia ja lyhyitä.” Jos oppilaan koulumatka on pidempi kuin viisi kilometriä tai se on oppilaan ikä ja muut olosuhteet huomioon ottaen lapselle liian vaikea, on oppilaalla oikeus maksuttoman kuljetukseen tai riittävään avustukseen koulukuljetuksen suorittamiseksi. Peruskouluasetuksen (718/1984) mukaan peruskoulun 1.–6. luokkien oppilaiden päivittäinen koulumatka odotuksineen saa kestää enintään 2 h 30 minuuttia ja erityisluokan oppilailla sekä 7.–9. luokkien oppilailla 3 tuntia.

Perusopetuslain (628/1998) 31 § mukaan jokaisella opetukseen osallistuvalla oppilaalla on oikeus maksuttomaan ja täysipainoiseen kouluateriaan jokaisena koulupäivänä. Valtion ravitsemusneuvottelukunnan mukaan tämän aterian tulisi tarjota kolmannes oppilaan päivittäisestä ravinnontarpeesta ja olla monipuolista, maukasta sekä värikästä. Kouluruokailun sujuvuuteen ja viihtyvyyteen on kiinnitettävä huomiota koko henkilökunnan voimin, sillä ruokailutilanteessa on

hyvä tilaisuus havainnoida lapsen ruokailutottumuksia sekä mahdollisia ongelmia lapsen ravitsemustilanteeseen liittyen. Toimiva kouluruokailu auttaa siten parantamaan oppilaan terveyttä ja jaksamista sekä hyviä tapoja. (Sosiaali- ja terveysministeriö & Stakes 2002, 65–66.)

## 2.2.2 Oppilashuoltoryhmä

Nykyään oppilashuoltoa pidetään koko koulun henkilökunnan vastuutehtävänä. Oppilaiden yleisen tuen moniammatilliseen luonteeseen viitataan myös perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa (Opetushallitus 2004, 21–31) useaan otteeseen. Koska oppilashuoltoa tehdään sekä yksilöllisen että yhteisöllisen tuen näkökulmasta, on oppilashuoltoryhmän perustaminen nähty toimivaksi yhteistyön malliksi valtaosassa Suomen kouluista. (Laitinen 2007, 24.) Oppilashuoltoryhmässä voidaan paneutua hyvin perusteellisesti oppilaan ongelmiin, ja usein toiminta sivuaakin melko paljon sosiaalihuollon ja erikoissairaanhoidon tehtäväkenttää, mistä johtuen esimerkiksi kokonainen huonosti voiva perhe voi saada apua, kun lapsen ongelmiin perehdytään (Hietanen-Peltola & Suontausta-Kyläinpää 2008, 304–306). Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa (Opetushallitus 2004, 24) moniammatillisen oppilashuoltoryhmän muodostamista ei vaadita, mutta se mainitaan yhdeksi mahdollisuudeksi toteuttaa ja koordinoita oppilashuoltotyötä.

Moniammatillisuuden käsite ymmärretään liian usein muodikkaana ryhmätyöskentelyn muotona ilman pohdintaa siitä, mihin moniammatillisuudella tosiasiallisesti pyritään ja mitkä ovat sen perustavanlaatuiset lähtökohdat. Moniammatillisen oppilashuoltoryhmän muodostamisen tulee perustua ensisijaisesti lasten ja nuorten tarpeille, vaikka toimivasta ryhmästä toki jokainen oppilaiden kanssa työskentelevä aikuinenkin saa tärkeää työnohjausta. On myös huolehdittava, että oppilashuoltoryhmästä löytyy ammattitietoa kaikista inhimillisen kasvun osa-alueista, jotta oppilaiden ja koulun suhdetta pystyttäisiin arvioimaan mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Moniammatillisuuden toteuttaminen tasa-arvoisesti on usein haastavaa. Jotta ryhmän toiminta ei olisi vain eri ammattiryhmien välistä tiedonvaihtoa (tai pahimmillaan jopa oman reviirin puolustamista) vaan aitoa moniammatillisuutta, on ryhmän työskenneltävä aktiivisesti löytääkseen yhteisen kielen ja menetelmät toimia oppilashuoltoa edistäen. (Ikonen et al. 2003, 277–283.) Määrittelen moniammatillisuuden oppilashuollossa siis lapsen tai nuoren tarpeista nousevaksi ammattiryhmien yhteistyöksi, jossa eri näkökulmien esiintyminen on rikkautta.

Jauhiainen (1993, 256–263) jaottelee oppilashuollon oppilashuoltopalveluja tuottavien ammattilaisten näkökulmasta kolmeen luokkaan: 1. Fyysinen oppilashuolto (koululääkärit ja -terveydenhoitajat) 2. Psykososiaalinen oppilashuolto (koulupsykologit ja -kuraattorit) sekä 3.

Ammatinvalinnan- ja oppilaanohjaus (ammatinvalinnan opettajat ja opinto-ohjaajat). Jakoa on kritisoitu, sillä siitä puuttuu oppilashuollon kokonaisvaltaiseen toteuttamiseen osallistuvat rehtori, opettajat sekä oppilaan oppimista, hyvinvointia ja kuntoutusta edistävät erityisalojen ammattilaiset. (Opetusministeriö 2002, 10–11.) Oppilashuoltoryhmän sisällä oppilashuolto voidaan mielestäni kuitenkin käsitteellistää helpommin ymmärrettäväksi Jauhiaisen jaon mukaisesti. Oleellista on se, että periaatteellisella tasolla jokainen on vastuussa kaikista alueista.

Koska oppilashuoltoryhmille ei ole koskaan ollut lakisääteistä velvoitetta, on ryhmien toiminta perinteisesti vaihdellut kouluittain. Peltonen ja Säävälä (2001, 185) kuvaavat toiminnan pääpiirteitä opettajan työtä, vanhempien kasvatustyötä sekä oppilaan oppimista ja kasvua tukevaksi. Tässä yhteydessä ei ole tarpeellista esittää ryhmien toiminnasta tarkempaa kuvausta, joskin toiminnan kohteiden kirjaaminen valtakunnalliseksi suositukseksi voisi mielestäni kuroa umpeen eriarvoisuutta palvelujen saatavuudessa. Esimerkiksi lukuvuonna 2002–2003 tehdyn selvityksen mukaan oppilashuoltoryhmien toiminta painottui akuutteihin tilanteisiin, vaikka katsottiin erityisen tarpeelliseksi kehittää ennaltaehkäisevää toimintaa (Sisäasiainministeriö 2004, 72).

Esittelen seuraavaksi oppilashuoltoryhmän ammattikunnat ja niiden työnkuvan oppilashuoltoryhmän vastuuhenkilöinä. Jos oppilashuoltoryhmässä käsitellään yksittäisen oppilaan asioita, voidaan kokoukseen kutsua mainittujen lisäksi oppilas ja tämän vanhemmat, jotta henkilötietolaissa (523/1999) määrätty salassapitovelvollisuus toteutuisi. (Sosiaali- ja terveysministeriö & Stakes 2002, 21.)

### Rehtori ja opettajat

Koulun rehtorin tehtävä on johtaa koulua sekä hallinnollisesti että pedagogisesti. Oppilashuollon kentällä tämä tarkoittaa pääasiallista vastuuta tiedotus- ja yhteydenpitotoimissa koskien oppilaan oikeutta oppilashuollon palveluihin. Rehtorin aktiivisuus myös opinto-ohjelmien laatimisessa, tuki- ja erityisopetuksen järjestämisessä sekä yhteistyön koordinoimisessa koulun ulkopuolisten tahojen kanssa vaikuttaa vähintäänkin välillisesti koulun oppilashuollon toteutumiseen. Kurinpidollisissa toimissa sekä oppilaan vuosiluokalle jättämisessä rehtorin tulisi tehdä päätöksensä oppilashuollon henkilöstöä konsultoiden. Koulun johtajana rehtorilla on oppilashuoltotyön tekijöistä todennäköisesti moniulotteisin kuva kouluyhteisön toiminnasta kokonaisuutena, mikä puolestaan voi auttaa muuta oppilashuollon henkilökuntaa näkemään tilanteita paremmin koulukontekstissa. (Kauppinen 2007, 191–192; Kom. 1973:151, 103–104.) Varsinaisiin säännöllisiin väliajoin kokoontuviin, toiminnallisiin oppilashuoltoryhmiin rehtori ei

aina kuulu (ks. esim. Opetusministeriö 2002, 26), mutta asemansa tähden hänet on mielestäni luettava oppilashuollon työntekijöihin.

Luokanopettajalla (yläkoulussa aineenopettajilla ja luokanvalvojalla) lienee oppilashuollon kentällä koulutukseensa nähden eniten henkilökohtaista kouluttautumista vaativia tehtäviä, sillä periaatteessa hänelle kuuluvat kaikki oppilaanohjaukseen ja koulun sosiaalityöhön liittyvät sekä koulupsykologisen toiminnan tehtävät niiltä osin kuin ne ovat osa jokapäiväistä koulutyötä. Vaikka opettaja voi haastavissa tilanteissa kääntyä kenen tahansa oppilashuoltoryhmän jäsenen puoleen joko konsultoinnilla tai lähettämällä oppilaan esimerkiksi koulupsykologin arvioitavaksi, lepää erityisesti vastuu ongelmien varhaisesta havaitsemisesta luokanopettajan harteilla. Erityisesti havaintoja lapsen oppimiseen liittyvistä vaikeuksista eivät juuri muut ryhmän jäsenet pääse tekemään, elleivät lapsen huoltajat tai muut lapsen päivittäistä toimintaa seuraavat aikuiset ota asiaa esille. Valtaosa oppilashuoltoryhmän tapaamisissa käsiteltävistä asioista koskevatkin juuri opettajan havaitsemia ongelmia (Opetusministeriö 2002, 26). Ennaltaehkäisevän havainnoinnin ja jokapäiväisen oppilaan kasvun ja kehityksen tukemisen lisäksi opettajan tehtäviin kuuluvat koulun ja opiskelemisen tapoihin perehdyttäminen sekä alakoulussa myös opinto-ohjaajan tehtävät. (Kom. 1973:151, 104.)

Oppilashuoltokomitean mietinnössä (1973:151, 105) kehoitetaan opettajia ottamaan oppilashuoltotyöhön mukaan myös oppilaat, jotta he eivät kokisi olevansa vain palveluiden käyttäjiä vaan oppisivat tiedostamaan omat vaikutusmahdollisuutensa. 2000-luvun koulukeskusteluissa oppilaiden ottamista mukaan päätöksentekoon pidetään yhä suositeltavana, mutta keskustelu näyttäisi laajentuneen oppilashuollosta myös pedagogiikan kentälle.

### Koululääkäri ja -terveydenhoitaja

Kouluterveydenhuollon ammattilaisina koululääkäri ja -terveydenhoitajan tehtävänä on toteuttaa ja kehittää työparina laissa määriteltyä kouluterveydenhuoltoa soveltamalla sekä kunnan kouluterveydenhuollon suunnitelmaa että koulun opetussuunnitelmaa. Kouluterveydenhuollon työntekijöiden yhteisiä toiminta-alueita ovat terveyskasvatus, osallistuminen terveystiedon opetukseen, koulun työolojen valvonta, kouluyhteisön kehittäminen, koulun sisäinen ja ulkoinen arviointi, kouluterveydenhuollon kehittäminen, osallistuminen oppilashuollon työryhmään sekä yhteydenpito kouluyhteisön, perheiden ja muiden sosiaali- ja terveydenhuollon toimielinten kanssa. Heidän tulee myös osallistua täydennyskoulutukseen. (Sosiaali- ja terveysministeriö & Stakes 2002, 31–32.)



Koululääkärin tehtävään kuuluu olennaisesti lääketieteellisen tietämyksen jakaminen ja käyttäminen kouluyhteisössä. Hänen tulee lisäksi osallistua opetussuunnitelman valmisteluun lääketieteen asiantuntijana. Koulutyöhön ja opiskeluun liittyvien lääketieteellisten lausuntojen laatiminen sekä pitkäaikaissairaiden ja vammaisten oppilaiden hoito- ja kuntoutussuunnitelmien sovittaminen koulutyöhön ovat myös koululääkärin vastuulla. Koska koululääkäri ja -terveydenhoitaja toimivat tiiminä moniammatillisessa yhteisössä, koululääkärin on oltava kouluterveydenhoitajan ammatillisena tukena myös niinä aikoina, kun hän ei ole varsinaisissa kouluterveydenhuollon tehtävissä. (Sosiaali- ja terveysministeriö & Stakes 2002, 31–32.)

Kouluterveydenhoitaja lienee opettajan ohella oppilashuoltoryhmän näkyvin hahmo koululaiselle. Tapaturman, äkillisen sairauden tai mielipahan sattuessa koululaisen mielessä siintää ensimmäisenä terveydenhoitajan vastaanotto. Yksi kouluterveydenhoitajan tutuimmista tehtävistä onkin ensiapu ja oppilaan ohjaaminen koululääkärille tai muun oppilashuollon ammattilaisen puheille. Kouluterveydenhoitaja myös seuraa oppilaiden kasvua ja kehitystä, selvittelee heidän kanssaan ongelmia sekä tukee heitä. Lisäksi hän järjestää kouluterveydentarkastukset sekä huolehtii seulontatutkimuksista. Kouluterveydenhoitajan tulee tuoda kouluyhteisöön asiantuntemusta hoitotyöstä sekä terveyden edistämisestä. Työnkuvaan kuuluukin osallistuminen opetussuunnitelman suunnitteluun terveydenhoidon asiantuntijana sekä kouluterveydenhuoltoon liittyvä tiedottaminen opettajille, oppilaille ja perheille. (Sosiaali- ja terveysministeriö & Stakes 2002, 31.)

Kouluterveydenhuollon henkilöstömitoittamiseen vaikuttaa moni paikallinen ja rakenteellinen seikka. Sosiaali- ja terveysministeriön ja Stakesin julkaisemassa kouluterveydenhuolto 2002 -oppaassa (2002, 32–33) muodostetaan kuitenkin keskimääräiset tavoitteet kouluterveydenhuollon henkilöstöksi tapauksissa, joissa muuta oppilashuollon henkilökuntaa on riittävästi, ja koululääkäri sekä -terveydenhoitaja ovat perehtyneet työnkuvaansa: Kokopäiväistä kouluterveydenhoitajaa kohden tulee olla korkeintaan 700 oppilasta tai 140 oppilasta työpäivää kohden. Jos kouluterveydenhoitaja työskentelee kuitenkin useammassa koulussa, oppilaita tulee olla vähemmän, sillä aikaa kuluu matkoihin ja muihin järjestelyihin. Yli 800 oppilaan koulussa päätoimisia kouluterveydenhoitajia tulee olla kaksi, sillä oppilaiden psykososiaalisen tuen tarve on suurempi. Koululääkärin tulee olla paikalla vähintään yksi päivä viikossa 500 oppilasta kohden. Jos ennakkoehdot kouluterveyden henkilökunnan rakenteesta ja osaamisesta ei täyty, toiminnan tavoitteita ja sisältöä joudutaan supistamaan. Kouluterveydenhuollon tilojen tulisi olla koulurakennuksen yhteydessä, jotta yhteistyö koulun muun henkilökunnan kanssa olisi mahdollisimman sujuvaa.

## Koulukuraattori

Oppilashuoltoryhmän uusin tulokas koulukuraattori muodostaa koulupsykologin kanssa psykososiaalisen oppilashuollon ytimen. Ammattikunta sijoittuu sosiaali- ja kasvatustyön välimaastoon, ja kuraattorien työssä yhdistyvät sosiaalinen ja pedagoginen näkökulma voimakkaasti työn toteuttajan intuition määräämässä suhteessa. Ammattiryhmän heikon professionaalisen statuksen ja heterogeenisen työntekijäjoukon takia tiedot koulukuraattorien työn luonteesta ovat aiheesta väitöskirjan kirjoittaneen Pirkko Sipilä-Lähdenkorven mukaan (2006, 11, 30) heikkoja jopa sosiaalialan ammattilaisten joukossa.

Koulukuraattoripalvelujen saatavuus on turvattu lailla vasta vuonna 2008 voimaan tulleessa lastensuojelulaissa (417/2007). Sen 9 § mukaan kunnan on tarjottava koulukuraattori- ja psykologipalveluita, joiden avulla taataan perusopetuslaissa (628/1998) tarkoitettu tuki ja ohjaus koulunkäyntiin sekä oppilaiden kehitykseen liittyvien sosiaalisten ja psyykkisten vaikeuksien ehkäiseminen ja poistaminen. Valitettavasti kunnan valinta sijoittaa kuraattoritoiminta hallinnollisesti joko koulutoimeen tai sosiaalitoimeen (tai muuhun) vaikuttaa työn kelpoisuusehtoihin: jos virka on määritelty kunnassa koulun sosiaalityöksi, häntä koskee laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (272/2005). Muussa tapauksessa kunta voi valita virkaan muullakin pätevyydellä varustetun henkilön, mikä luonnollisesti vaikuttaa koulukuraattorin työn muotoutumiseen. (Sipilä-Lähdekorpi 2006, 34.) Kouluterveydenhuolto 2002 -oppaassa (sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö & stokes 2002, 111) koulukuraattorien ydintehtävälueeksi kuvataan koulun sosiaalityö, eli oppilaiden sosiaalisen kasvun tukeminen ja kehittäminen. Eriytyneitä tehtävälueita kuraattorilla on konsultointi, oman alan asiantuntijuus ja tiedon tuominen kouluyhteisöön sekä yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi koulukontekstissa. Koulukuraattori huolehtii myös oppilaiden oikeusturvasta sekä heidän tarpeistaan jatkotutkimuksiin tai hoitoihin. Lisäksi hän on vastuussa koulun muun henkilöstön kanssa koulun päihdetyöstä. (Emt., 111.)

Virallisten dokumenttien mukaan koulukuraattorin työ mielletään koulun sosiaalityöksi ja viittauksia kasvatustyöhön ei juuri ole. Sipilä-Lähdekorven (2006, 24) mukaan koulukuraattorit kuitenkin mieltävät itse työnsä kuitenkin myös enemmän tai vähemmän kasvatustyöksi. Koulukuraattorien työalueet ovat Suomessa hyvin vaihtelevia ja tällä näyttäisikin olevan yhteys työn sisältöön: kuraattori, joka työskentelee vain yhdessä koulussa luo todennäköisesti henkilökohtaisemman siteen kouluyhteisöön kuin kuraattori, jolla on vastuualueenaan maksimimäärä eli 22 koulua. Koulukuraattoriyhdistyksen suositus vuonna 2002 oli 3 koulua ja/tai 500 oppilasta kuraattoria kohden. Suurin ongelma kuraattoripalveluiden muodon yhtenäistämässä

on paikkakuntien palvelurakenteiden erilaisuus. Suomessa on yhä kuntia, joissa kuraattoripalveluita ei ole lainkaan saatavilla (vuonna 2006 peräti puolet kunnista), ja toisaalta monessa kunnassa kuraattorien mahdollisuus auttaa oppilaita on puutteellinen, kun kunnasta ei löydy oikeaa paikkaa jatkotoimenpiteitä varten. Kuraattorin työn onnistuminen vaatii ennen kaikkea verkostoitumista ja oma-aloitteista toimintaa koulun rakenteissa. Onkin perusteltua kysyä, kannattaako 2000-luvun palvelurakenteeltaan hajanaisessa Suomessa sitoa kuraattorintyötä liian tarkkoihin normeihin, kun joustavuus ja kuraattorin kyky reagoida vaihteleviin olosuhteisiin näyttäisi olevan ennakkoehto työn onnistumiselle. (Emt., 24, 26, 30–31.)

Koska koulukuraattori on ikään kuin turvautunut yhteiskunnan ja koulun vaatimusten sekä oppilaan välillä, tulee hänen työssään useinkin esiin tilanteita, joissa tulisi ottaa huomioon keskenään hyvin ristiriitaisia näkemyksiä. Koulun ja opetussuunnitelman tavoittelemalla sivistyksellinen etu on toisinaan hyvinkin erilainen kuin hyvinvoivan lapsen etu ja kuitenkin kuraattorin tulee puolustaa molempia. Tampereen yliopiston sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön laitoksen yliopettaja Leena Kurki (2006, 92–94) on sitä mieltä, että koulun kuraattorityön tulisi ponnistaa sosiaalipedagogiikan tieteenalasta, jotta kuraattoreilla olisi riittävä asiantuntemus sekä sosiaalityöstä että kasvatuksesta. Sosiaalipedagogiikalla hän tarkoittaa yksilön ja yhteisön suhdetta sosiaalis-eettisesti tarkastelevaa ajattelutapaa, jossa pedagogiikka ja yhteiskuntaan integroituminen kietoutuvat yhteen. Myös opettajankoulutukseen olisi Kurjen mukaan hyvä sisällyttää sosiaalipedagoginen näkökulma, sillä kasvatuksen käsite sisältää nyky-yhteiskunnassa muun muassa tavoitteen lapsen sosiaalisesta sopeutumisesta yhteiskuntaan. (Emt., 74–77.) Koulukuraattorien ja sitä myötä sosiaalityön liittyminen koulun rakenteisiin on mielestäni tärkeä esimerkki koulun tehtävien laaja-alaisuudesta, jossa tiedollinen opetus on vain yksi monista kasvatuksen osa-alueista. Sosiaalipedagogiikan asiantuntija Elina Nivala (2006, 122) kutsuukin koulua oppilashuoltoineen ”minisosaalivaltioksi”, joka: ”[...] pitää huolta jäsentensä henkisistä, fyysisistä ja sosiaalisista tarpeista, opettaa heidät laajemman yhteiskunnan hyvinvointivaltiollisten palveluiden kuluttajiksi ja kehittää heissä hyvinvointivaltiossa tarpeellisia toimintavalmiuksia”. Näin kuvailtuna Nivalan näkemykseen on helppo yhtyä.

### Koulupsykologi

Oppilashuollon lainsäädännössä jokaisella oppilaalla on luokka-asteesta riippumatta oikeus koulukuraattorin ja -psykologin palveluihin. Jos koulussa kuitenkin toimii vain jompikumpi mainituista ammattiryhmistä, näyttäisi siltä, että koulukuraattori hoitaa useammin yläkoulun psykososiaalisen oppilashuollon ja koulupsykologi toimii alakoulussa. (Ks. esim. Kurki et al.

2006; Opetusministeriö 2002, 14.) Tarkastelu oppilashuoltoryhmien yleisimmin käsittelemistä asioista ylä- ja alakoulun puolella tukee väitettä: peruskoulun 7–9-luokilla tavallisimmat huolet koskevat oppilaan ongelmia kouluyhteisöön ja yhteiskuntaan sopeutumisessa, kun 1–6-luokilla ongelmana ovat useimmiten oppimisvaikeudet ja erityisopetuksen tarve (Kurki 2006, 124). Koulukuraattoripalvelujen tavoin myös koulupsykologin palveluista määrätään lastensuojelulaissa (417/2007).

Kouluterveydenhuolto 2002 (Sosiaali- ja terveysministeriö & Stakes 2002, 111–112) -oppaan mukaan koulupsykologin työn tavoitteena on: ”[...] tukea opettajia ja kouluyhteisöä oppimis- ja sopeutumisvaikeuksien ennaltaehkäisemisessä ja vähentämisessä sekä oppilaan kehitystason ja yksilöllisten edellytysten huomioon ottamisessa opetuksessa.” Koulupsykologin keskeisimpiä tehtäväalueita ovat (1) psykologiset tutkimukset ja arviot, (2) konsultaatio, (3) vanhempien ja oppilaiden ohjaus ja neuvonta, (4) oppilasryhmien ja luokkayhteisöjen toiminnan selvittely ja työskentely ryhmien kanssa, (5) koulun toiminnan suunnitteluun osallistuminen ja (6) koulutoimen konsultointi oppilashuoltoa, erityisopetusta ja koulun kehittämistä koskevissa asioissa. Tämän lisäksi koulupsykologi tekee yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa ja ohjaa oppilaita jatkotutkimuksiin tai -hoitoon.

Koulupsykologi on aina laillistettu terveydenhuollon ammattihenkilö ja säilyttääkseen nimikkeensä hänen on noudatettava oppilashuollon lainsäädännön lisäksi muun muassa lakia terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994), lakia potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992), lakia sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (159/2007) sekä sosiaali- ja terveysministeriön asetusta potilasasiakirjoista (298/2009). Tämän lisäksi hänen on noudatettava kaikkien pohjoismaisten psykologien yhteisiä ammattieettisiä periaatteita, jotka koostuvat yksilön oikeuksien ja arvon kunnioittamisesta, ammatillisesta pätevydestä, vastuusta sekä ammatillisesta riippumattomuudesta. (Nevalainen 2007, 26, 32.) Koska koulupsykologi luovii jatkuvasti useiden säännösten ristiaallokossa, hänen on kyettävä erottamaan työstään ne tehtävät, jotka eivät ole terveydenhuoltoa, kuten yleiset ohjauskeskustelut oppilaiden kanssa. Terveydenhuolloksi luetaan karkeasti ottaen sairauden hoito ja sen arviointi. Sairaudeksi tulee tosin tässä yhteydessä lukea muun muassa oppimisvaikeudet. Aina erottelu ei ole helppoa ja päävastuu tehtävän luonteen analyysistä kantaa psykologi itse. Kun tehtävä luetaan terveydenhoidoksi, asiakasmerkintöjen kirjaaminen on varsin tarkkaan määriteltyä, kun taas muiden tehtävien kirjaamisessa ja arkistoisemisessa voidaan noudattaa koulun hyväksi toteamia käytäntöjä. (Emt. 32–33.)

Koulupsykologi kohtaa työyhteisössään paljon terveyskeskuspsykologin työstä poikkeavia ongelmia. Salassapitosäännökset aiheuttavat usein hämmennystä moniammatillisessa

työyhteisössä, kun pelkkä oppilaan ja psykologin välisen hoitosuhteen olemassaolokin on salassa pidettävää tietoa. Tämä siitäkkin huolimatta, että myös opettajia koskee salassapitovelvollisuus. Vaikeimpia salassapitoon liittyviä tilanteita ovat ne, joissa oppilas kieltää itseään koskevan tiedon luovuttamisen huoltajalle, sillä huoltajalla on lain säätämä oikeus lastaan koskevien tietojen saamiseen. Jos oppilas on riittävän kypsä, hänelläkin on nimittäin oikeus päättää itseään koskevasta asiasta. (Nevalainen 2007, 27.) Karkeasti voi sanoa myös, että koulupsykologin asiakkaana voi tilanteesta riippuen olla oppilas ja tämän perhe, koulun henkilökunta tai koko koulun yhteisö. Kun psykologi kuuluu itsekin tähän kokonaisuuteen, voi työskentely käydä hyvin raskaaksi. Toisinaan psykologi voi joutua hoitamaan oppilasta sellaisessa asiassa, jossa hoitosuhteessa pitäisi lapsen sijasta ollakin opettaja tai kouluyhteisö. (Joutsamo et al. 2007, 45.) Toisaalta koulupsykologi kokee varmasti työssään aivan erityisiä mahdollisuuksia: psykologisen tiedon jakaminen kouluyhteisössä sekä mahdollisuus puuttua ongelmiin jo niiden varhaisessa vaiheessa on ennaltaehkäisevää psykologista työtä parhaimmillaan, eikä kaikki työskentely tapahdu jo ”sairastuneiden” ihmisten parissa.

### Oppilaanohjaaja (yläkoulu)

Peruskoulu-uudistuksen myötä kouluun rakennettiin uusi oppilaanohjauksen ammattikunta. Sen uskottiin lieventävän niitä eriyttämisen ongelmia, joita koko ikäluokan kattavassa yhtenäiskoulussa väistämättä nousisi esille. Ammattikunta ei toki syntynyt tyhjästä, mutta se syntyi selkeästi uuden koulujärjestelmän tarpeista käsin, ja etenkin alkuvaiheessa opintojen ohjaaminen miellettiin luonnolliseksi osaksi oppilashuoltoa. Opinto-ohjaajan työnkuvaan kuuluivat oppilastarkkailu ja oppilaantuntemuksen pohjalta erilaisten yhteistyö- ja mielenterveysongelmien asiantuntijuus, jotka sijoittuvat nykyään oppilashuollon käsitteen alle, mutta eivät suoranaisesti oppilaanohjaajan ammattikentälle. Opinto-ohjaajaksi voitiin valita opettaja, jolla oli riittävä virkaan liittyvä psyykkis-pedagoginen koulutus. Sittemmin opinto-ohjaajia ryhdyttiin kouluttamaan Jyväskylän ja Joensuun yliopistoissa ja opinto-ohjaajille perustettiin myös oma ammattijärjestönsä. (Jauhiainen 1993, 224–227.) Koska oppilaanohjaajien virat sijoittuvat yläkoulun puolelle ja niiden osuus oppilashuollossa on näin ollen melko vähäinen (peruskoulun viimeisinä vuosina opetuksessa keskitytään lisäksi ammatinvalinnanohjaukseen), tarkastelen tässä tutkielmassa oppilaanohjaajien ammattikuntaa verrattain suppeasti. Oppilaanohjaus sen sijaan yhtenä oppilashuollon osa-alueena on olennainen osa tutkimuskohdetta.

Oppilaanohjaajan erityisestä toiminta-alueesta oppilashuoltoryhmän toiminnassa ei juuri ole olemassa 2000-luvulta muita suosituksia sen lisäksi, että yläkoulun puolella opinto-ohjaajan

oletetaan kuuluvan oppilashuoltoryhmän henkilöstöön (ks. esim. Sosiaali- ja terveysministeriö & Stakes 2002, 21). Oppilashuoltokomitean ohjelmanjulistuksessa (Kom. 1973:151, 100–101) opinto-ohjaajan tehtäviksi nimetään kuitenkin ammatinvalinnallisen ohjauksen lisäksi muun muassa yhteistyötoiminta koulun muun henkilökunnan kanssa oppilashuollollisissa asioissa sekä asiantuntija-avun antaminen omaan tehtäväalueeseen liittyvissä kysymyksissä. Mielestäni tehtäväkuvaus voidaan tuoda nykypäivään sellaisenaan, kun tarkastellaan sitä vasten kokonaisvaltaista oppilashuollon käsitettä. Näin ollen koulun opinto-ohjaaja osallistuu oppilashuoltoryhmän toimintaan osallistumalla keskusteluun ja jakamalla oman alansa erityistietoa.

### Yhteistyöelimet

Koulun oppilashuollon ja oppilashuollon palvelujen lisäksi oppilaalla on muitakin väyliä saada terveyttä edistäviä palveluita. Osa näistä palveluista perustuu vapaaehtoistyöhön tai järjestötoimintaan ja osan saatavuudesta on määrätty laissa. Koulun oppilashuoltohenkilökunnan tulee tietää niistä verkostoista, joita lasten hyvinvoinnin ympärille on rakennettu.

Koulukuraattori- ja psykologitoimintaa ohjaa lastensuojelulaki (417/2007) ja näin ollen jo toiminnan olemassaolo on lastensuojelua. Myös koulun ulkopuolinen lastensuojelu ja sen organisaatiot ovat olennainen osa lapsen hyvinvoinnin ja kasvun turvaamista, joihin Suomi on sitoutunut allekirjoittaessaan YK:n lasten oikeuksien yleissopimuksen (60/1991) vuonna 1991. Kaikilla Suomen kunnilla on lakisääteinen velvollisuus tukea kaikkia lapsia ja nuoria, joiden terveys tai kehitys on uhattuna. Koulun tiivis yhteistyö lastensuojeluviranomaisten kanssa helpottaa ennaltaehkäisemään lapsen terveyttä vaarantavia tekijöitä ja madaltaa kynnystä toimia, kun tilanne sitä vaatii. Koska koulukuraattori työskentelee usein sosiaalitoimen alaisuudessa, on hänellä todennäköisesti eniten tietoa lastensuojelusta. Jos koulussa ei työskentele kuraattoria, yhteydenpito lastensuojeluviranomaisten kanssa on kouluterveydenhuollon ja opettajien tehtävä. (Sosiaali- ja terveysministeriö & Stakes 2002, 24–26.) Lastensuojelulain (417/2007) mukaan jokaisella on lisäksi salassapitovelvollisuudesta riippumaton velvollisuus ilmoittaa kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle, jos havaitsee että lapsi on tilanteessa, joka edellyttää lastensuojelun tarpeen selvittämistä.

Kouluille tarjotaan usein tukea ja projekteja erilaisten järjestöjen ja yhdistysten kautta. Tunnetuin ja suurin Suomessa toimiva lasten etua ajava järjestö on Mannerheimin lastensuojeluliitto (MLL), joka nimeää tavoitteekseen turvata jokaisen lapsen oikeus hyvään ja turvalliseen lapsuuteen. MLL toimii 566 paikallisyhdistyksessä ympäri Suomea ja perustuu

vapaaehtoistoimintaan. Muun toimintansa ohella MLL julkaisee vuosittain paljon koulun oppilashuoltoon liittyvää materiaalia, toteuttaa projekteja sekä tekee tutkimusta koulujen toiminnasta. (Mannerheimin lastensuojeluliitto 2009.) Muita vastaavia yhdistyksiä ovat muun muassa Pelastakaa Lapset ry ja Mielenterveyden keskusliitto. Myös Opetushallitus ja opetusministeriö tuottavat oppilashuoltoon liittyvää materiaalia ja koulutusta. Tärkeää koulun ulkopuolisten tahojen, erityisesti yritysten toimintaan tukeutumisessa on muistaa koulun riippumattomuuden säilyttäminen. Esimerkiksi rahallisen tuen vastaanottamiseen ei saa liittyä koulun tai kouluterveydenhuollon kanssa ristiriitaisia ehtoja. Aineistot on myös syytä tarkastaa mahdollisen piilomainonnan varalta. (Sosiaali- ja terveysministeriö & Stakes 2002, 26.)

Verkostoitumisen tärkeyttä ei voi korostaa liikaa, kun on kyse oppilaiden hyvinvoinnin takaamisesta. Yksilöllisten ongelmien takia lapsen tarvitsema tuki voi olla hyvin spesifiä, ja apua kannattaa pyytää sieltä, mistä aiheeseen liittyvää tietoa ja taitoa parhaiten on saatavilla. Esimerkiksi poliisit ovat 2000-luvulla jalkautuneet kouluihin siten, että yhä useammalla koululla on nimikkopoliisinsa (ks. esim. Sauvala 2009). Monikulttuurisuuden asettamia haasteita voidaan puolestaan kohdata aidommin, kun oppilaan kokonaistilanne kartoitetaan mahdollisimman tarkasti (ks. esim. Nurminen et al. 2007). Jos koulussa toimii erityisopettaja, myös hänen on hyvä kuulua oppilashuoltoryhmään, jotta ryhmän asiantuntijuus olisi mahdollisimman monipuolinen.

### 2.2.3 Kouluterveydenhuolto

Oppilashuollon ja kouluterveydenhuollon välinen suhde ei ole vielä 2000-luvullakaan vakiintunut julkisessa keskustelussa selkeäksi. Kouluterveydenhuollosta puhutaan usein laadukkaan oppilashuollon osa-alueena, vaikka samassa yhteydessä kouluterveydenhuolto vaikuttaa yläkäsitteeltä, jonka yksi tehtävä on oppilashuollon toteuttaminen (ks. esim. Sosiaali- ja terveysministeriö & Kuntaliitto 2004, 14–15). Varsin usein voidaan nähdä myös tulkintoja, joissa kouluterveydenhuolto nähdään omana irrallisena osa-alueenaan muun oppilashuollon rinnalla (Peltonen & Säävälä 2001, 182). Syy oppilas- ja kouluterveydenhuollon epäselvään suhteeseen näyttää olevan lainsäädännön hajanaisuus ja sen myötä käytännön oppilashuoltotyön epätasa-arvoinen toteutuminen valtakunnallisesti. Syksyksi 2010 valmistumaan kaavailtu oppilashuollon laki antanee toteutuessaan toiveita käsitteenmuodostuksen yhtenäistämiseen (Sosiaali- ja terveysministeriö 2009, 25–27). Tässä yhteydessä ja oppilashuollon ammattilaisten vallitsevan näkemyksen mukaan kouluterveydenhuolto myös lääketieteellisine osa-alueineen kuuluu kuitenkin oppilashuollon laajan käsitteen alle, sillä nykyisen käsityksen mukaan ihminen on psykofyysissosiaalinen kokonaisuus, jossa jokainen osa-alue vaikuttaa toiseen.

Kunnan on valtioneuvoston asetuksen (380/2009) mukaan järjestettävä oppilaalle terveystarkastus jokaisena lukuvuotena. Ensimmäisellä, viidennellä ja kahdeksannella luokalla tämän tarkastuksen tulee olla laajamuotoinen. Laajaan terveystarkastukseen sisältyy:

*”[...] huoltajien haastattelu ja koko perheen hyvinvoinnin selvittäminen niiltä osin kuin se on välttämätöntä hoidon ja tuen järjestämisen kannalta. Huoltajan kirjallisella suostumuksella laajaan terveystarkastukseen sisältyy [...] opettajan arvio selviytymisestä koulussa niiltä osin kuin se on välttämätöntä hoidon ja tuen järjestämisen kannalta.”*

Varsinaisen terveystarkastuksen voi suorittaa kouluterveydenhoitaja tai lääkäri ja siinä tulee tarkastella lapsen ikäkausi ja yksilölliset tarpeet huomioon ottaen oppilaan kehitystä, kasvua ja hyvinvointia. Laaja-alaisen terveystarkastuksen suorittaa lääkäri yksin tai yhteistyössä kouluterveydenhoitajan kanssa. Oppilaiden laajoista terveystarkastuksista tehtävää yhteenvetoa voidaan käyttää hyödyksi koulu yhteisön oppilashuollon tilaa arvioitaessa. Suun terveystarkastukset on järjestettävä ensimmäisellä, viidennellä ja kahdeksannella luokalla.

Suomen nykyinen terveydenhoitojärjestelmä terveyskeskuksineen perustuu 1972 säädettyyn kansanterveyslakiin (66/1972), jossa yleinen näkökulma terveyteen pyrki siirtämään toimintoja sairauksien hoidosta niiden ennaltaehkäisemiseen (Keskimäki et al. 2008, 52). Näyttää kuitenkin siltä, että koulujen terveydenhoito perustui vielä 1990-luvun laman jälkipuolelle asti korjaavaan hoitoon (Rimpelä & Rimpelä 2008, 32–33). Nykyinen tilanne kouluterveydenhoidossa on paradoksaalinen: samaan aikaan kun suositellaan siirtämään lisää voimavaroja ennaltaehkäisevään hoitoon ja kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin tukemiseen, resurssipulan takia oppilashuolto tuntuu jäävän kouluterveydenhuollon harteille, jolloin toimintaa on supistettava ja prioriteettina on luonnollisesti korjaava toiminta (Tossavainen et al. 2002, 11, 17). Kouluterveydenhuollon osuus terveydenhuollon kokonaismenoissa olikin vielä 2006 samaa luokkaa kuin 1990-luvun laman aikoihin. Yleiset kouluterveydenhuollon laatusuosituksot eivät siis ole kunnallisella tasolla saaneet tarvitsemaansa huomiota. (Rimpelä & Rimpelä 2008, 45–46.)

Kouluterveydenhoitaja on valitettavan usein ainoa pelkästään lasten terveyden eteen työskentelevä ammattilainen koulussa – tosin Stakesin teettämän kyselyn (Rimpelä et al. 2007, 93; 2008, 54) mukaan kaikissa Suomen kouluissa ei ole edes terveydenhoitajaa. Usein valtaosa oppilashuollon konkreettisista toimista onkin kouluterveydenhuollon eli kouluterveydenhoitajan ja -lääkärin vastuulla. Koska oppilashuolto tähtää oppilaan kokonaisvaltaiseen terveyteen ja hyvinvointiin, tulee kouluterveydenhuollon työntekijöiden ottaa työssään huomioon terveyden kaikki ulottuvuudet: fyysinen terveys (elimistön toimintakyky), psyykinen terveys (älylliset kyvyt, itsetunto ja itseluottamus sekä kyky ajatella johdonmukaisesti), emotionaalinen terveys



(kyky ymmärtää, tunnistaa ja ilmaista omia tunnetiloja), sosiaalinen terveys (ihmissuhteet, vuorovaikutus ja sosiaaliset taidot), hengellinen terveys (kysymykset moraalista, elämän mielekkyydestä ja uskonnosta) sekä seksuaalinen terveys (oman seksuaalisuuden hyväksyminen). Nämä kaikki ovat ihmisen hyvinvoinnin osa-alueita, joita kouluterveydenhuollon tulee edistää sekä yksilöllisellä että kouluyhteisön tasolla. Yhteisötason vaikuttaminen perustuu sekä fyysisen että sosiaalisen oppimisympäristön arvioimiseen. Osallistumalla koulun työryhmiin ja tapahtumiin kouluterveydenhoitaja saa mahdollisimman realistisen näkökulman koulun toimintaan. (Tossavainen et al. 2002, 12–15.)

Kouluterveydenhuoltoa on tutkittu 2000-luvulla verrattain paljon, mikä näkyy myös tämän tutkielman aineistossa. Verratessani oppilashuoltoon ja kouluterveydenhuoltoon liittyvää argumentointia oppilaan kokonaisvaltaisesta hyvinvoinnista havaitsin, että käytännön tasolla kouluterveydenhuolto on usein yhtä kuin oppilashuolto pienoiskoossa, sillä suuri osa esimerkiksi kouluterveydenhoitajan työstä vastaa koulukuraattorin ja -psykologin toiminta-aluetta siellä, missä näitä resursseja ei ole. Tästä syystä myös tutkielmassa käsitteet oppilashuolto ja kouluterveydenhuolto kulkevat paikoitellen rinta rinnan.

## 2.2.4 Psykososiaalinen oppilashuolto

Arto Jauhiainen (1993, 242–250) jakoi tutkimuksessaan suomalaisen oppilashuollon kolmeen kauteen sen mukaan, miten ammatillinen eriytyminen tapahtui ajanjaksolla. 1860–1920-lukujen välistä aikaa Jauhiainen kuvaa nälkä- ja tautipolitiikan kaudeksi, koska tuolloin kouluterveydenhuolto syntyi vastaukseksi konkreettisiin terveydellisiin ja sosiaalisiin ongelmiin. 1920–1960-luvuilla syntyivät ja vahvistuivat lähes kaikki nykyisen oppilashuollon osa-alueet ja Jauhiainen nimesikin ajanjakson rakentamisen kaudeksi. Vuosia 1960–1990 hän kutsuu psykososiaalisen oppilashuollon kaudeksi, sillä ajanjakson aikana koulun psykososiaaliset ammattiryhmät, koulupsykologit ja -kuraattorit, tulivat kouluihin jäädäkseen, vaikka oppilashuollon asiantuntijoilta vaadittiinkin sitkeää työskentelyä koko ajanjakson ajan, jotta psykososiaalinen oppilashuolto saatiin edes osittain sidottua lakiin, silloiseen lastensuojelulainsäädäntöön (139/1990). Lisäksi kouluihin saatiin uusi oppilaanohjauksen toimintasektori, jonka oli määrä toteuttaa oppilaan psyykkis-pedagogista ohjausta (Jauhiainen 1993, 249).

Psykososiaalinen oppilashuolto tarkoittaa suppeimmillaan psykologisen työn ja sosiaalityön ammattiryhmiä peruskoulun työyhteisössä. Jos käsite olisi näin yksinkertainen, riittäisi sen avaamiseen ammattiryhmien toimenkuvan selittäminen, minkä olen jo tuonut esille. Nykyaikaisen

psykososiaalisen oppilashuollon sisältö on kuitenkin huomattavasti monimuotoisempi, kun sitä tarkastelee kokonaisvaltaisen oppilashuollon käsitteen kontekstissa. Koska oppilaan kasvun tukeminen on jokaisen koulun työntekijän vastuulla, onkin hedelmällisempää tutkia käsitettä psykososiaalinen tuki, joka psykososiaalista oppilashuoltoa paremmin ylittää ammattikuntien rajat.

Ihmisen kouluikä on pitkä ajanjakso, jonka aikana yksilö muuttuu lapsesta aikuiseksi. Lapsen terveyden ja hyvinvoinnin kannalta on mahdotonta erottaa yksilön psyykkistä, fyysistä, sosiaalista ja älyllistä kehitystä toisistaan, sillä häiriöt millä tahansa alueella vaikuttavat toisiin alueisiin. (Terho et al. 2000, 96.) Koulu on perinteisesti tukenut koko oppivelvollisuusajan lapsen fyysistä ja älyllistä kehitystä. Kokonaisvaltaisen kasvun näkemykseen peilattuna näyttää suoranaiselta laiminlyönniltä, että psyykkinen ja sosiaalinen kehitys on kuitenkin, jos ei unohdettu, niin valjastettu usein vain erilaisten teorioiden käyttöön siitä, milloin lapsi kykenee omaksumaan vaihtelevanlaatuisia tietoja ja taitoja. Termi psykososiaalinen ei mielestäni ole välttämättä paras mahdollinen kuvaamaan sitä aluetta, jota käsitteellä tarkoitetaan. Käytän käsitettä paremman puutteessa, mutta tarkoitan sillä myös ihmisen älyllistä ja fyysistä osa-aluetta siinä määrin, kuin ne koskettavat psyykkistä ja sosiaalista. Psykososiaalisten ammattikuntien yhteydessä käsite on käytännöllisistä syistä toimiva, sillä psykologien ja sosiaaliterapeuttien työt ovat sekä koulun arjessa että lainsäädännöllisellä tavalla kiinteästi yhteydessä toisiinsa.

Yksilön psykologisen kasvun ympärille on kasvanut oma tieteenalansa, johon tässä yhteydessä on mahdotonta perehtyä kattavasti edes pintapuolisesti. Kouluympäristössäkkin lapsen tai nuoren psykologisen kehityksen tukeminen tapahtuu kunkin ammattikunnan koulutukseen pohjautuvan ammatillisen näkemyksen perusteella. Esimerkiksi opettajilla tämä tapahtuu enemmän tai vähemmän pedagogisesta näkökulmasta ja on luultavimmin pikemminkin hiljaista tietoa kuin vahvaa psykologista ammattiosaamista. On kuitenkin olemassa muutamia yleisesti tiedossa olevia käsityksiä oppilaiden kehitysvaiheista, joita kuvaavat niille ominaiset biologiset, sosiaaliset ja psyykkiset ilmiöt. Esimerkiksi Suomessa koulukypsäksi kutsutaan lasta, joka on perustarpeiltaan riittävän itsenäinen, jonka motoriset taidot mahdollistavat koulutyön ja jonka tunne-elämä on tarpeeksi kehittynyt kestämään koulutyön vaatimukset (Toivio & Nordling 2008, 154–155). Lapset ovat koulun aloittaessaan kuitenkin hyvin vaihtelevasti koulukypsiä ja opettajan on kyettävä harkitsemaan, mitkä solmut koulunkäynnissä voivat johtua niin sanotuista normaaleista kasvukriiseistä, jotka poistuvat itsestään ajan myötä. Muita alakoulussa huomioon otettavia seikkoja ovat muun muassa luontainen liikkumisen tarve, leikkien kautta itsensä tarkastelu sekä vähittäinen muutos suhteessa omiin vanhempiin: lähestyessään puberteettia lapsi kykenee tarkastelemaan vanhempiaan yhä kriittisemmin, jolloin opettajan ja oppilaan välinen suhde voi

myös kokea muutoksia. Lisäksi lapsen ystävyysuhteet muuttuvat yhä tärkeämmiksi. (Laine 2000, 97–101.)

Alakoulun ylimmillä luokilla ja yläkoulussa tapahtuu usein suurimmat murrosiän muutokset, kun biologinen kypsyminen käynnistää hormonaalisia muutoksia. Yleisesti ihmisillä tuntuu olevan käsitys, että murrosikä on yhdestä kriisistä toiseen siirtymistä, tunteiden kuohuntaa ja rajojen rikkomista. On kuitenkin tutkittu, että murrosikä voi edetä myös verrattain rauhallisesti. Vaikka nuori eittämättä on eräänlaisessa epätasapainon tilassa, hänellä on nyt myös aiempaa enemmän välineitä tarkastella ja kehittää itseään. Ikäkauteen kuuluu seksuaalisuuden herääminen, ryhmään kuulumisen tarve sekä omaan kehoon liittyvät huolenaiheet. Vaikka nuori usein puolustautuu auktoriteetteja vastaan voimakkaasti, voi aikuisen oikea-aikainen tuki olla juuri sitä mitä oppilas tarvitsee. (Laine 2000, 101–102.)

Koulu on merkittävä sosiaalinen kehitysympäristö lapsille ja nuorille, sillä siellä he sekä oppivat että testaavat sosiaalisia taitojaan ajanjaksona, jolloin he kehittyvät osaksi ympäröivää yhteiskuntaa. Oppilaan sosiaalista kehitystä tulee arvioida monesta näkökulmasta: suhteessa opettajiin, ikätovereihin, vapaa-aikaan, lapsen perheeseen, kykyyn toimia uusissa tilanteissa ja kykyyn ottaa vastuuta omasta toiminnasta. Ongelmat sosiaalisessa kehityksessä liittyvät usein psyykkisiin häiriöihin, joten arvioitaessa oppilaan sosiaalista kehitystä tulisi aina olla selvillä myös tämän psykologisesta tilasta. (Kaivosoja 2000, 108–109.)

Koulukypsytyteen liittyy myös sosiaalinen osa-alue, jolla tarkoitetaan lapsen kykyä toimia lapsiryhmässä. Aivan kuten sosiaaliseen kehitykseen muutenkin, vanhemmilla ja perheellä on merkittävä yhteys siihen, miten hyvin lapsi kykenee sopeutumaan koulutulokkaiden ryhmään. On esimerkiksi luonnollista, että päiväkodissa ja esiopetuksen ryhmässä ollut lapsi osaa jo vuorovaikutuksen alkeet, mutta ne, jotka eivät ole osallistuneet minkäänlaiseen lasten ryhmätoimintaan ennen koulua ovat sosiaalisilta taidoiltaan heikompia. Jos sopeutumista ei tapahdu ensimmäisen luokan aikana, lapsi tarvitsee apua sosiaalisissa taidoissaan. Alakoulussa sosiaalinen kehitys tapahtuu nopeasti, sillä koulujärjestelmämme perustuu opettajan mallin seuraamiseen sekä vuorovaikutteiseen oppimiseen. Alakoulun aikana muita tyypillisiä lapsen sosiaalisen kentän muutoksia ovat seurustelukulttuurin aloittaminen, kiinnostus kouluyhteisön ulkopuolisesta elämästä ja kiinnostuksen kohteiden eriytyminen, joka voi alakoulun viimeisillä luokilla johtaa luokkayhteisön pilkkoutumiseen pienempiin ryhmiin. Mitä toimivampi luokkayhteisö on, sitä helpommin on mahdollista havaita sellaiset oppilaan sopeutumisoingelmat, joilla ei näytä olevan minkäänlaista selittävää tekijää. Tilanteen tulisi aina johtaa jatkotutkimuksiin, sillä vakavat sosiaaliset ongelmat voivat olla yhteydessä tunne-elämän häiriöön tai kehittyvään persoonallisuushäiriöön. (Kaivosoja 2000, 109–113.)

Siirtymä yläkouluun on oppilaalle yhä sosiaalisesti haasteellinen, vaikka 2000-luvulla yhtenäistä perusopetusta kehittämällä on pyritty tekemään sujuvammaksi taitetta kuudennen ja seitsemännen luokan välillä (ks. esim. Huusko et al. 2007). Yhä valtaosa oppilaista vaihtaa kokonaan kouluympäristöä aloittaessaan seitsemännen luokan. Esimerkiksi harvaan asutulla maaseudulla muutos voi näkyä huomattavasti pidentyneinä koulumatkoina, jopa 10 kertaa suurempina kouluyksikköinä ja suurena määränä uusia koulutovereita, jotka ovat myös tulleet omista kasvuympäristöistään aivan toisenlaiseen kouluun. Koulu- ja opiskelijärjestelmän muutos on myös usein harppaus tutusta vieraaseen sekä henkilökohtaista ohjauksesta itsenäistymiseen, kun oppilaalla ei enää ole konkreettista kiinnukohtaa koulussa – oma luokkahuone, pulpetti ja opettaja jäävät kerralla historiaan. Vaikka oppilaalla on yläkouluun tultaessa jo monenlaisia välineitä ja sosiaalisia taitoja selviytyä siirtymän luomasta hämmennyksestä, aiheuttavat murrosiän paineet ja nuoruusiän haasteet usein epävarmuutta ja keskittymisvaikeuksia, jolloin sosiaaliset taidot voivat jopa taantua väliaikaisesti. Oppilashuollon merkitys korostuu selvästi siirtymään liittyvissä asioissa. Ennakoinnilla ja oppilaan sopeutumista edistävillä toimilla, kuten ryhmäytymisellä, voidaan antaa oppilaille kuva turvallisesta oppimisympäristöstä myös uudessa koulussa. (Kaivosoja 2000, 111.)

Yläkoulussa oppilaan sosiaalista toimintaa voi olla vaikeaa ymmärtää. Psyykkisten ja sosiaalisten taitojen väliaikainen taantuminen voi kertautua yhteisössä, joka koostuu epävarmoista ja haavoittuvaisista murrosikäisistä. Oma paha olo saattaa ilmetä negatiivisuutena, ivana ja suoranaisena kiusana muita oppilaita tai opettajia kohtaan. Yläkouluun liittyvä vähäinen henkilökohtainen ohjaus voi johtaa tilanteeseen, jossa oppilaalla ei ole turvallisia aikuiskontakteja, joita vasten peilata omaa toimintaansa. Nuoria pidetään usein myös hyvin itsekkäinä ja leimallisesti itsekeskeisinä, vaikka todellisuudessa nuorten osallistuminen ja sosiaalinen käyttäytyminen vain ilmeneekin ehkä aikuisen näkökulmasta huomaamattomalla tavalla. Kun nuorelle annetaan vastuuta, he usein myös ovat hyvin velvollisuudentuntoisia sitä kantaessaan. (Kaivosoja 2000, 111–113.) Nuorten kanssa työskennellessä on tärkeää ymmärtää nuoruutta nykyisen ajankuvan kontekstissa. Palkkatyössä olevan koulun työntekijän omasta nuoruudesta on väistämättä jo useampi vuosi. Nuoruus myöhäismodernissa yhteiskunnassa on hyvin erilaista kuin vanhempien sukupolvien elämässä, jota traditio vielä enemmän tai vähemmän ohjaili. Nuorten elinoloihin ja elämäntapoihin liittyvät polarisaatio sekä atomisoituminen ovat ilmiöitä, jotka on 2000-luvun kasvatuksessa otettava huomioon. Polarisaatiolla viitataan tässä näkemykseen siitä, että valtaosalla nuorista menee hyvin, kun taas pienelle osalle kasaantuu yhä vaikeampia ongelmia ja pahoinvointia. Atomisoitumisella viitataan puolestaan nuorisotutkija Mikko Salasuon (2006, 2) näkemykseen kollektiivisesta kulttuurista, joka on pirstoutunut myöhäismodernin nuorison

individualistisiksi yhteisöiksi ja yksilöiksi. (Eräranta & Autio 2000, 8; Salasuo 2006, 2–3.) Tiivistettynä voisi sanoa, että oppilaat elävät nuoruutensa ajassa, jossa itsenäisiä valintoja ja näkemyksiä tehdään yhä aikaisemmin esimerkiksi kuluttamisen kautta, mutta samalla mahdollisuuksien rajattomuus näyttäisi jakavan nuorisomme entistä enemmän hyvä- ja huono-osaisiin.

Psykososiaalinen, oppilaan psyykkisen ja sosiaalisen kehityksen huomioiva tuki liittyy olennaisesti oppilaan kokemaan turvallisuuteen ympäristössä. Toimiva psykososiaalinen kouluympäristö ei lopulta juurikaan poikkea siitä, mitä työntekijäkin, esimerkiksi opettaja työpaikallaan kokee tärkeänä työssä jaksamisen kannalta. Oppilaat kokevat kouluympäristön motivoivaksi ja mielekkääksi, jos heillä on mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa koulun työkuultuureihin ikäänsä soveltuvalla tavalla, jos koulun vuorovaikutussuhteet ovat toimivia, koulutyön järjestelyt ovat järkeviä ja henkilöstöä koulutetaan tavoitteellisesti. Miellyttävä kouluympäristö on myös kiireetön, oppiminen tapahtuu vaihtelevilla työskentelymuodoilla ja -materiaaleilla, ja oppilaalla on riittävät mahdollisuudet tukiopeutukseen. (Savolainen 2000, 72–73.) Erityisen tärkeä yksityiskohta, niin psykososiaalisesti kuin fyysisestikin, turvallisen kouluympäristön takaamisessa on nollatoleranssi koulukiusaamisen suhteen. Kiusaamisen tunnistamiselle ja siihen puuttumiselle tulisi luoda mahdollisimman otolliset olosuhteet, jotta koko yhteisöön kehittyisi kiusaamisenvastainen kulttuuri. (Salmivalli 2000, 93–95.)

Nuorisokulttuurin atomisoitumisen ja lapsuusiän lyhenemisen myötä on tärkeää, että lapselle ja nuorelle on kouluympäristössä selvää, että rajat ovat paikallaan ja pysyvät siitä huolimatta, että oppilas tyypillisesti yrittää niitä toisinaan kiertää tai taivutella. Vastaan panemisesta huolimatta oppilas kokee turvalliseksi, että aikuiset ovat johdonmukaisia ja luottavat oppilaaseen tehdessään sopimuksia sovituihin säännöihin ja näin ollen asettavat lapset vastuuseen säännön rikkomisesta. Turvallinen kasvuympäristö antaa oppilaan identiteetille tasapainoisen kehitysalustan. (Toivio & Nordling 2008, 158.)

### 2.2.5 Osallistava oppilashuolto

Etelä-Suomen lääninpsykologi Pirjo Laaksonen on pitkän uransa aikana seurannut oppilashuollon kehitystä tiiviisti. Hän jatkaa Arto Jauhaisen (1993, 242–250) tekemää jakoa oppilashuollon kausista 1990-luvun laman jälkeiseen aikaan ja esittää ajanjakson nimeksi syrjäytymisen vastaisen taistelun kautta. Laaksonen ja Eeva Hytösen toimittamassa julkaisussa osallistava oppilashuolto (2000, alkusanat) Laaksonen perustelee näkemystään sillä, että 1990-luvun lama heijastui oppilashuoltopalveluihin kasvavina asiakasmäärinä ja oppilaiden kriisien vaikeutumisena samaan

aikaan, kun palvelut supistuivat siten, että ne eivät enää olleet realistisesti kaikkien ulottuvilla. 1990-luvulta 2000-luvulle oppilashuollon ammattilaiset ovat taistelleet sekä oppilaiden hyvinvoinnista välittämisen puolesta että lasten ja nuorten palvelujen purkamista ja työntekijöiden uupumista vastaan. Koska julkaisu on vuodelta 2000, on vaikea sanoa määrittelisikö Laaksonen käsillä olevan ajan, loppukevään 2010 kuuluvaksi syrjäytymisen vastaisen taistelun kauteen. Kandidaatin tutkielmaani liittyvässä haastattelussa Laaksonen (2008) puhui 2000-luvusta yhdessä kehittämisen kautena, sillä oppilashuollon sitominen kolmeen lakiin edellyttää moniammatillista yhteistyötä. Tulkitseen kuitenkin, että vasta vuonna 2010 julkaistava oppilashuollon laki voi olla oppilashuollon ammattilaisia edes paikoitellen tyydyttävä ratkaisu edellä mainittuun taisteluun.

Leimaavat käsitteet, kuten syrjäytyneisyys, käyttäytymisongelmat, sosiaaliset ongelmat ja lääketieteelliset diagnoosit tukevat näkemystä siitä, että tarkasteltavassa yksilössä on vikaa. Laaksonen ja Hytönen (2000, alkusanat, 10–11) ehdottavat kuitenkin vaihtamaan näkökulmaa ja tarkastelemaan ongelmatilanteita yhteisön näkökulmasta. He esittelevät erityiskasvatuksesta tunnetun osallistamisen (inkluusio) käsitteen, joka tarkoittaa koko oppilaan lähiympäristön näkemistä ja tekemistä osalliseksi esimerkiksi inklusion aitoon toteuttamiseen tai syrjäytymisuhkaan. Apuna voidaan käyttää systeemistä ajattelumallia, jolloin yhteisöä tarkastellaan kokonaisuutena (systeeminä). Tämä kokonaisuus, esimerkiksi kouluyhteisö, on enemmän kuin osiensa summa, mutta sen osia, kuten kouluterveydenhuoltoa tai opettajaa, voidaan ymmärtää vain kokonaisuutta tarkastelemalla. Näin ollen opettajan osuutta esimerkiksi syrjäytymiskehitykseen tulee tarkastella, mutta se on mahdollista ainoastaan koulukontekstissa, osana yhteisön rakennetta.

Osallistava oppilashuolto luo mielestäni toimivan mallin perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa (Opetushallitus 2004, 24) kuvatulle moniammatilliselle ja kokonaisvaltaiselle oppilashuollolle. Systeemiseen ajattelumalliin kuuluvat kolme periaatetta sopivat hyvin myös oppilashuoltoryhmän ja samalla koko kouluyhteisön toiminnan lähtökohdiksi: 1. Neutraalisuus, jolla pyritään näkemään oppilaan diagnoosin tai muun leimaavan käsitteen läpi. 2. Kehämäisyys: Oppilas kuuluu samanaikaisesti useampaan systeemiin eli ryhmään ja näiden systeemien tunnistamisen kautta oppilasta voi olla helpompi ymmärtää. Lisäksi ryhmistä voi saada yhteistyökumppaneita selvittämään oppilaan tilannetta. 3. Systeemiset työhypoteesit: Koska oppilas kuuluu useampaan ryhmään, voi näiden ryhmien toimintaa tarkkailemalla yrittää löytää vastauksia kysymyksiin siitä, mikä hänen elämässään toimii ja mikä ei ja missä piilee muutoksen mahdollisuus. On kuitenkin muistettava, että vaikutuksen kohteena on aina vuorovaikutussuhde systeemin osien välillä, ei siis koskaan yksilö tai yhteisö. (Laaksonen & Hytönen 2000, 10–15.)

Osallistava oppilashuolto voidaan johtaa osallistavan kasvatuksen lähtökohdista. Tämä erityispedagogiikkaan läheisesti kuuluva käsite syntyi yksilöpatologisen näkökulman vastakohtaksi, jotta kouluyhteisöstä voitaisiin tehdä jokaiselle oppilaalle sopiva työpaikka. Jos koulu olisi se osapuoli, joka joustaisi erilaisten oppilaiden tarpeiden edessä, voitaisiin luopua leimaavista käsitteistä. (Ks. esim. Teittinen 2006, 361.) Alun perin systeemiteoreettinen näkökulma on peräisin luonnontieteistä. Englantilaissyntyinen monen tieteenalan tutkija Gregory Bateson (1904–1980) osoitti kuitenkin 1980-luvulla, että myös yhteisöt voidaan nähdä kaksisuuntaisen vuorovaikutuksen systeeminä, joissa energian sijasta osajärjestelmien välillä kulkee informaatiota. Jos systeemissä esiintyy häiriöitä, se ei johdu yksittäisistä henkilöistä vaan osajärjestelmien välisestä ristiriidasta. Näin ollen esimerkiksi opiskelijan toimintakyvyn ja ympäristön vaatimusten tulisi vastata toisiaan. (Laaksonen & Hytönen 2000, 12–14.)

Osallistavassa kasvatuksessa ja oppilashuollossa oppilas ei ole vain toiminnan kohde, vaan hänen näkemyksiään ja tarpeitaan kuullaan, kun yritetään hahmottaa oppimisen tai hyvinvoinnin ongelmien alkuperää. (Ks. esim. Naukkarinen 2005, 12.) Aikuinen, eli opettaja tai muu oppilashuollon työntekijä, on kuitenkin aina vastuussa oppilaan ja ympäristön välisten siltojen rakentamisesta. Jos oppilas siis esimerkiksi putoaa systeemistä, voidaan sitä pitää koko systeemin epäonnistumisena – oppilas ei ole saanut tarvitsemaansa apua silloin kun hän sitä olisi kipeimmin tarvinnut. Kyse ei ole silloin vain oppilashuoltoon nimetyn henkilöstön riittämättömyydestä. Jokaisella lapsen tai nuoren ympärillä olevalla aikuisella on velvollisuus pitää huolta tämän hyvinvoinnista. Liian usein esimerkiksi opettaja ei näe omia mahdollisuuksiaan auttaa oppilasta vaan lähettää tämän muiden ammattilaisten hoidettavaksi. (Laaksonen & Hytönen 2000, 12–17, 67.) Sisäistämällä osallistavan ja systeemiteoreettisen oppilashuollon näkemyksen vastuu lasten ja nuorten hyvinvoinnista jakautuisi todellisesti koko kouluyhteisön harteille ja oppilaasta huolehdittaisiin silloinkin, kun oppilashuollon henkilöstöresurssit eivät ole riittävät.

# 3 TUTKIMUSMENETELMÄ

Tutkimusmenetelmäni pohjautuu pääosin amerikkalaiseen grounded theoryyn, joka on perinteisesti lähtöisin sosiologiasta, mutta joka sopii hyvin myös muihin ihmistieteisiin (Koskennurmi-Sivonen 2007, 1). Puhun grounded theoryn soveltamisesta, sillä tutkimusmenetelmä on 1960-luvun loppupuolella syntymisen jälkeen saanut erilaisia muotoja, joihin oma näkemykseni perustuu. (Charmaz 2006, 4, 129–131.) Koska tutkimuskohteeni sijoittuu useamman tieteenalan kentälle, tutkimuksen tekijän taustatiedot eri tieteenalojen tutkimusperinteestä korostuvat.

## 3.1 *Tieteelliset taustasitoumukset*

Tutkielman filosofisena perusolettamuksena on hermeneuttis-fenomenologinen lähestymistapa, jossa kuitenkin kallistutaan hieman myös kriittisen teorian traditioon. Oletan tutkijana, että yhteiskunnalliset ilmiöt eivät ole pelkästään ihmisten mielissä syntyneitä konstruktioita, vaikka ne ovatkin olemassa vain ihmisen mielen kautta. Ilmiöt voidaan ajatella olevan olemassa toisen asteen konstruktioina, ihmisten käsitysten kautta, myös objektiivisessa maailmassa. Näen kuitenkin kriittistä teoriaa edustavan Jürgen Habermasin (1929–) tiedonintressiteorian merkittäväksi tämän tutkimuksen taustavaikuttajaksi. Sen mukaan ihmisen historian aikana on syntynyt kolme intressiä esimerkiksi toteuttaa tutkimusta: tekninen, praktinen ja emansipatorinen. Kaikki tieto siis nähdään näiden intressien kautta. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 31–39.)

Kasvatustieteen niin sanotuista vanhoista traditioista tutkimukseni painottuu hermeneutiikkaan, eli ilmiön ymmärrettäväksi tekemiseen tulkinnan kautta. Tutkimusmenetelmäni on laadullinen, sillä tutkimuksen kohteena ovat ihmisen oman toiminnan ja tietoisuuden tuotteet muodossa, joita ei mielestäni voida positivistisin, objektiiviseen tietoon tähtäävin tutkimusmenetelmin tutkia. (Siljander 2002, 57–64, 99–102.) 1960-luvun lopulla alettiin yleisesti epäillä positivismin objektiivisten pyrkimysten sopivuutta ihmistieteisiin. Metodologinen monismi (samaa tieteen menetelmää käytetään kaikkeen tieteen tekemiseen) hylättiin, sillä ihmisen toiminta ei ollut täysin selitettävissä kausaalilaeilla. Näkemys, että ihmisen sosiaalista toimintaa tutkivissa tieteissä ei tulisi hakea käytäntöjä luonnontieteistä, yleistyi ja tapahtui niin sanottu kielellinen käänne. Kieltä oli aiemmin pidetty maailman kuvaajana, mutta nyt sitä alettiin pitää



todellisuuden ja tiedon luojana. Alussa mainitsemani käsitys yhteiskunnallisten ilmiöiden olemassaolosta liittyy juuri tähän näkemykseen. Kun näkemystä jatketaan eteenpäin, on päädytty siihen johtopäätökseen, että tutkija pääsee todellisuutta lähimmäksi konstruoimalla, dekonstruoimalla ja rekonstruoimalla sitä jatkuvasti. Tällaista tiedon rakentamista kutsutaan konstruktivismiksi, jota pidetään yleisellä tasolla kvalitatiivisen tutkimusperinteen taustaoletuksena ja täten kvantitatiivisen realismin eräänlaisena vastakohtana. Dikotomia ei ole kuitenkaan kaikenkattava. Esimerkiksi grounded theory perustuu metodina realistisiin oletuksiin, mutta tutkija itse luo tutkimukseensa näkökulman omien tietoteoreettisten ja ontologisten käsitystensä varaan (Charmaz 2006, 15), jolloin käsitys todellisuuden rakentumisesta ei todennäköisesti muodostu yksinkertaisten vastakohtien valinnoista. Tässäkin tutkimuksessa taustalla olevat näkemykseni ovat konstruktivistisia tutkija Kathy Charmazin grounded theoryn mallin mukaisesti, vaikka etenkin tutkijan ennakko-oletuksia käsitteleviltä osilta yhdyin myös positivistisen Barney Glaserin (1930–) alkuperäisiin näkemyksiin grounded theorystä. (Heikkinen et al. 2005, 340–344, 349, Koskennurmi-Sivonen 2007, 5, Charmaz 2006, 4–9.)

Tutkimukseni kohde on ennakko-oletukseni mukaan voimakkaasti sidottu suomalaisen yhteiskunnan poliittiseen ja taloudelliseen kenttään, sillä oppilashuolto on jo lainsäädännöllisesti kietoutunut kolmelle eri hallinnonalalle. Tästä syystä kasvatustiede esiintyy tutkimuksessani osana yhteiskuntatieteitä enemmän kuin esimerkiksi kulttuuritieteitä, jona sitä pidetään erityisesti hermeneuttisen tieteentekijöiden keskuudessa. (Siljander 2002, 60–63, 145.) Tätä tutkimukseni yhteiskunnallista näkökulmaa kuvaan eurooppalaisen kriittisen teorian perinteistä käsin. Hermeneuttinen näkemys ei mielestäni kykene riittävästi ottamaan kantaa niin sanottuihin miksi?-kysymyksiin, sillä se sulkee kasvatustodellisuuden ulkopuolelle poliittisen ulottuvuuden. Kriittisen teorian oppi-isänä pidetyn Max Horkheimerin (1895–1973) mukaan perinteiset tieteenfilosofiat eivät tunnusta tieteen ja yhteiskunnan välistä suhdetta, esimerkiksi sitä, että tiede toteuttaa tiettyjä yhteiskunnallisia päämääriä. Tämänkään tutkielman tarkoitus ei ole vain kuvata oppilashuollon historiaa, vaan tehdä näkyväksi kriittisen tarkastelun kohteeksi niitä prosesseja, joiden kautta tutkielman ajanjakson lopussa olevaan pisteeseen on päädytty. (Emt. 151–154.) Tiedonintressiäni voisi kutsua emansipatoriseksi, vapauttavaksi, sillä en eristä itseäni tutkimuksen ulkopuolelle, vaan pyrin tuomaan esiin tieteellisesti perusteltua kritiikkiä vallitsevia mekanismeja kohtaan. Kriittisen teorian yleisesti siteerattu tavoite onkin, että ihmiskunta saavuttaisi vapauden sitä alistavista taloudellisista, poliittisista ja kulttuurisista rakenteista. (Tomperi et al. 2005, 8–12.) Grounded theory -metodin konstruktivistisen mallin lähtökohtien mukaan tutkijaa ei voida eikä tarvitse eristää teoriastaan, sillä tutkimus on luonnostaan tulkitseva ja selittävä (interpretive). Tulkinnat

syntyvät tutkijasta käsin ja hänellä on mahdollisuus kääntää tulkinnallisuus tutkimuksen vahvuudeksi heikkouden sijaan. (Charmaz 2006, 126–128, 147, 149.)

Hermeneuttis-fenomenologisessa tutkimuksessa päättely perustuu abduktioon, mikä tarkoittaa tyytymistä parhaimpaan saatavilla olevaan selitykseen. Kathy Charmazin mukaan myös grounded theorya voidaan pitää abduktiivisena menetelmänä. Metodissa tarkastellaan kaikkia mahdollisia teoreettisia selityksiä tutkimusaineistosta käsin, muodostetaan hypoteeseja näiden perusteella ja lopuksi testataan hypoteeseja vertaamalla niitä alkuperäiseen aineistoon. (Charmaz 2006, 103–104.) Tutkijan tulee kuitenkin aina muistaa, että järkevinkin hypoteesi tai selitys voi myöhemmin osoittautua vääräksi. Tässä tutkielmassa, kuten tekstiaineistoon perustuvassa grounded theoryssa yleensäkin, hypoteesien testaaminen aineistoa vasten on melko vaivatonta, sillä alkuperäiset julkiset dokumentit ovat kaikkien saatavilla. Tutkielman lähtökohtaista luotettavuutta lisätäkseni olen tutkimusraporttia kirjoittaessani pyrkinyt avaamaan omia ennakkooletuksiani mahdollisimman kattavasti sekä ottamaan etäisyyttä niihin nojaamalla päättelyäni oppilashuollon asiantuntijoiden välittämään tietoon. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 31–36.)

Tässä tutkielmassa yksilöä tarkastellaan symbolisen interaktionismin näkökulmasta. Kasvatustieteessä tapahtui niin sanottu kommunikaatioteoreettinen käänös 1970-luvulla, kun kasvatusta ja pedagogista toimintaa alettiin tarkastella inhimillisen toiminnan ja kielellisen kommunikaation kautta subjektiivisen ajattelumallin sijaan. (Siljander 2002, 178–180.) Vaikka tutkimusaineistoni ei suoraan perustu ihmisten väliseen kommunikaatioon, on mielestäni tärkeää tuoda esille oma näkökulmani yksilöstä kasvatuksen toimijana. Koska oppilashuollossa on pohjimmiltaan kyse lasten ja nuorten kokonaisvaltaisesta hyvinvoinnista, on tärkeää huomioida, mikä osuus kommunikaatiolla ja toiminnalla on lasten ja aikuisten välisessä ihmissuhteessa. Yhdysvaltalaisen Georg Herbert Meadin (1863–1931) kehittämän symbolisen interaktionismin teorian mukaan ihmisen sosiaalinen minä syntyy kielellisessä vuorovaikutuksessa toisten ihmisten kanssa. Ihminen on olemassa sosiaalisessa todellisuudessa yksilöiden välisen kommunikaation ja toiminnan toisen osapuolen tekemien eleiden tulkitsemisen kautta (Alasuutari 2001, 104–105). Teoria ei rajoitu ainoastaan sosiaaliseen todellisuuteen, vaan sitä voidaan pitää persoonallisuusteorian, koska siinä pyritään kuvaamaan prosessia, jossa ihmisen persoonallinen identiteetti rakentuu. (Siljander 2002, 180–183.) Meadin ajatuksiin yhtyen ihminen on mielestäni pohjimmiltaan sosiaalinen konstruktio (emt., 183). Näin ollen vuorovaikutussuhteet koulumaailmassa ovat oppilaan kehitykselle äärimmäisen tärkeitä. Jos suunta kohti osallistavaa oppilashuoltoa käytännössä toteutuu, tulee symbolisen interaktionismin teoria yhä oleellisemmaksi myös oppilashuollon kentällä.

Koska tutkimukseni kohteena on oppilashuollon kokonaisuuden lisäksi lähihistorian konkreettiset tapahtumat, olen ottanut tutkimukseeni kolmiulotteisen näkökulman: tapahtumat sellaisenaan, kronologisessa järjestyksessä ja oman aikansa kontekstissa. Tästä syystä tutkimuksessa on elementtejä myös historiantutkimuksen perinteestä (Tuomi & Sarajärvi 2002, 105).

### **3.2 Aineistolähtöinen tutkimus**

Tutkimukseni keskeiset analyysiyksiköt voidaan johtaa suoraan aineistosta. Etukäteen hahmottelemieni kysymysten lisäksi olen löytänyt aineistosta myös muutamia uusia merkityksiä aineistolähtöisen analyysin avulla. Ennako-oletukseni eivät ole ohjanneet aineiston analyysia, mutta niiden vaikutusta ei voi mielestäni täysin sulkea pois. Puhtaasti aineistolähtöisessä analyysissä tutkimuksen tekoon liittyvät teorit, esimerkiksi luottaminen aiempiin tutkimuksiin pitäisi aineiston koodausvaiheessa sulkea analyysin ulkopuolelle. Tehdessäni aineistostani johtopäätöksiä vertasin niitä yhteiskuntateoreettiseen tietoon 1990- ja 2000-luvuista, jotta kokonaiskuva tutkimuksen tuloksista olisi mahdollisimman laaja. Aineistolähtöisen tutkimuksen yhteydessä puhutaan usein induktiivisesta päättelyn logiikasta, jossa yksityistapauksista siirrytään kohti yleisiä kategorioita. Grounded theorya pidetäänkin perinteisesti tämänkaltaisen etenemisen huippuesimerkkinä. Tutkielman tarkoituksena on saada teoreettinen ymmärrys oppilashuollon kehityksestä aineiston sisältämän informaation perusteella ja luottamalla tutkijan kykyyn tulkita pelkistettyjä kategorioita alkuperäisen aineiston avulla. Koska uskon, että laadulliseen tutkimukseen liittyy aina abduktiivista ja tulkinnallista päättelyä, analyysissäni on mielestäni elementtejä myös Jari Eskolan luoman jaottelun mukaisesta teoriaohjaavuudesta. Teoriaohjaavassa analyysissä analyysiyksiköt valitaan aineistosta, mutta aikaisempi tieto ohjaa ja auttaa analyysia. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 97–99, 101–104.)

### **3.3 Grounded theory**

Valitsin tutkimusmenetelmäksi grounded theoryn, sillä sen avulla oli mahdollista saada aineistosta mahdollisimman moniulotteista tietoa aihealueesta. Raporttien, hallituksen esitysten, lakimuutosten ja oppaiden kohdalla metodi nosti esille oppilashuollon kehityksestä keskeisiä teemoja, joiden muutosten kautta voi edelleen tarkastella muutosta kasvatustodellisuuden konkreettisissa käytännöissä. Mietintöjen ja muistioiden kohdalla metodi puolestaan kuvaa keskeisten keskusteluaiheiden ja koettujen ongelmien kautta oppilashuollon diskurssin muutosta.

Grounded theoryn avulla oli näin ollen mahdollista saada kokonaisvaltainen kuva oppilashuollon ja laajemminkin kasvatustodellisuuden muutoksesta vuosina 1990–2008.

Grounded theory -metodin juuret löytyvät Yhdysvaltojen sosiologisesta tutkimuksesta 1960-luvun puolivälistä. Positivistisen ja kvantitatiivisen koulutuksen Columbian yliopistossa saanut Barney G. Glaser (1930–) yhdisti voimansa pragmatistisen Chicagon yliopiston kasvatin Anselm L. Straussin (1916–1996) kanssa tutkiessaan sitä, miten tietoisuus kuolemasta vaikuttaa sairaiden ihmisten elämään. (Charmaz 2006, 4–8.) Kaksikon mielestä aikakauden sosiologinen tutkimus oli jämähtänyt formaalien teorioiden testaamiseen deduktiivisesti. Uudenlaisen tutkimusotteen myötä he saavuttivat tutkimustulostensa lisäksi uudenlaisen tutkimusmenetelmän, jossa tutkimuskysymyksen ydin muodostettiin aineistosta, ei jo valmiista teorioista. Heidän näkemyksensä mukaan aineistolähtöisellä tutkimuksella voitaisiin synnyttää uusia käsitteitä ja teorioita, teorialähtöisellä tutkimuksella voitiin vain todentaa jo olemassa olevia teorioita, joiden alkuperää ei problematisoitu juuri lainkaan. (Koskela 2007, 91–92, Koskennurmi-Sivonen 2007, 1.)

Glaserin ja Straussin luoma grounded theory kumpusi molempien tutkijoiden taustoista. 1960-luvulla kvalitatiivinen tutkimus oli menettämässä otettaan yhdysvaltalaisessa sosiologiassa, kun yhä useammat sosiologit pyrkivät löytämään kausaaliselityksiä myös oman alansa tutkimuksista. Glaserin positivistiset näkemykset on hyvin havaittavissa alkuperäisessä grounded theory -metodissa, jossa pyritään pitämään tutkija mahdollisimman etäällä tutkimuksensa analyysistä. Glaserin ja Straussin alkuperäisen mallin mukaan tutkimustulosten tulee perustua vain ja ainoastaan aineistoon, eikä siitä saa pakottaa esiin mitään väkisin esimerkiksi ennako-oletusten tai jo olemassa olevien käsitteiden perusteella. Strauss puolestaan toi malliin mukaan näkemyksensä symbolisesta interaktionismista, joka on lähtöisin hänen pragmaattisesta taustastaan. Hän oli ennen kaikkea kiinnostunut ihmisistä ja prosesseista, jotka ovat yhteydessä kieleen ja kommunikaatioon. Yhdessä he synnyttivät menetelmän, jonka avulla voidaan kvalitatiivisesti luoda systemaattisia, aineistoon ankkuroituja teorioita. Menetelmästä käytetään Suomessa yleisesti nimeä grounded theory, mutta sitä kutsutaan myös nimillä aineistopohjainen tai aineistolähtöinen teoria. (Charmaz 2006, 4–8, Koskennurmi-Sivonen 2007, 5–6, Tuomi & Sarajärvi 2002, 97.)

Glaserin ja Straussin tiet erosivat 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa, kun Strauss jatkoi metodin kehitystä yhdessä Juliet Corbinin kanssa konstruktivistiseen suuntaan, jossa tutkijan rooli työnsä tulkitsijana otetaan aiempaa enemmän huomioon. Tässä tutkielmassa yhdyn Glaserin alkuperäisiin näkemyksiin siinä, että tutkimuksen tuloksena syntyvä teoria voi parhaimmillaankin olla vain malli, joka voi saavuttaa teorian statuksen, jos se saa vahvistusta myöhemmissä

tutkimuksissa (Koskennurmi-Sivonen 2007, 1). Lisäksi olen samaa mieltä siitä, ettei aineistoa saa pakottaa vastaamaan tutkijan ennakko-oletuksia. Koska tutkija on kuitenkin enemmän tai vähemmän oman alansa asiantuntija, hän ei voi täysin pyyhkiä tietoisuudestaan aineistoon kohdistuvia oletuksia. Siksi Straussin ja Corbinin versio grounded theory -metodista on tämän tutkielman käytännön toteuttamisen taustalla (ks esim. Strauss & Corbin 1990, 59). 2000-luvulla grounded theorya edelleen tulkinnalliseen suuntaan kehitellyt Kathy Charmaz on puolestaan lähimpänä omaa näkemystäni tieteellisiltä taustaoletuksiltaan, ja hänen teoksensa *Constructing Grounded Theory* [...] vuodelta 2006 vahvistikin käsitykseni metodin käytettävyydestä tässä tutkielmassa siitä huolimatta, että grounded theorya perinteisesti pidetään hyvin positivistisena metodina. (Charmaz 2006, 4–10, Koskela 2007, 91–93.) On hyvä myös huomata, että grounded theoryn saama verrattain laaja kritiikki kohdistuu Charmazin mukaan pääosin sen positivistiseen näkemykseen objektiivisen tiedon tavoitteineen. Konstruktivistista mallia ei ole toistaiseksi juuri asetettu kriittisen tarkastelun alle. (Charmaz 2006, 134.)

Yksinkertaistettuna grounded theory on aineistolähtöinen analyysimenetelmä, jossa pyritään luomaan uusi teoria tarkalleen tutkimuksen kohteena olevasta ilmiöstä. Menetelmän tarkoitus on kerätä induktiivisesti eksaktia tietoa aihepiirin alueesta systemaattisen koodausmenetelmän avulla. Aineistoa tulkitaan yhä uudestaan sen perusteella, mitä analyysiyksikköjä aineistosta itsestään on noussut ensimmäisillä lukukerroilla (Strauss & Corbin 1990, 23–24.) Näyttäisi siltä, että valtaosa grounded theoryyn liittyvistä menetelmäoppaista keskittyy kenttätutkimuksen ja haastatteluaineiston tarkasteluun. Koska oma aineistoni on tekstiaineisto, on tutkijan tulkinnallisuutta helpompi arvioida aineistoa vasten. Siinä missä useimmissa grounded theory -metodiin perustuvissa tutkimuksissa analyysiyksikkönä pidetään esimerkiksi yksittäisiä sanoja, lauseita tai ajatuskokonaisuuksia, jotka ilmenevät tutkimuskohteiden puheesta, omassa tutkimuksessani analyysiyksiköksi ovat valikoituneet toimintaa kuvaavat gerundit (verbin muoto, joka kuvaa parhaillaan tekeillä olevaa liikettä) ja tapahtumiin viittaavat osat teksteissä. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 112.) Grounded theory on luonteeltaan vertaileva tutkimusmenetelmä, mutta sillä ei tarkoiteta aineistojen vertailuja toisiin (vertailututkimus), vaan aineiston osien vertailemista keskenään ja käsitteen muodostamista aineiston osista käsin (Koskennurmi-Sivonen 2007, 1). Voisi puhua eräänlaisesta tutkijan ja aineiston välisestä vuoropuhelusta. Tutkielmassa käytetään hyväksi niin sanottua hermeneuttista kehää, millä tarkoitetaan hermeneutiikassa tapahtuvaa ymmärtämisen kehämäistä liikettä (Tuomi & Sarajärvi 2002, 35).

Grounded theory etenee kolmen päävaiheen kautta, joissa jokaisessa aineistoa eritellään ja siitä poimitaan aiheelle relevantteja analyysiyksikköjä. Nämä vaiheet tapahtuvat kuitenkin useimmiten limittäin siten, että tutkija pyrkii koko ajan kokonaisvaltaiseen työskentelyyn.

Lähteestä riippuen analyysitulannetta kutsutaan teemoitteluksi, koodaukseksi tai kategorioinniksi, mutta käytän tässä yhteydessä termiä koodaus, sillä se on suoriin käänös Glaserin ja Straussin alkuperäisestä käsitteestä ”coding”. Oleellista aineistolähtöisessä tutkimuksessa on se, että vaiheet ja niissä syntyneet kategoriat eivät ole irrallisia, vaan niitä koetellaan aina alkuperäisen aineiston avulla. Ensimmäisessä, avoimessa koodauksessa, tarkoitus on puhtaimmillaan kiinnittää huomiota vain siihen, mitä tutkija näkee edessään olevassa aineistossa. Tämän perusteella hänen tulisi poimia tutkittavan aiheen kannalta olennaisia tekstinpätkiä ja ilmaisuja (ts. analyysiyksikköjä), jotka hän voi koodauksen lopuksi jaotella omiin kategorioihinsa käsitteenmuodostuksen kautta. Käsitteenmuodostus puolestaan tapahtuu vertailemalla, ryhmittelemällä ja kyseenalaistamalla raakaa dataa ja siitä nousseita analyysiyksikköjä. (Strauss & Corbin 1990, 57–67.) Toisessa, aksiaalisen koodauksen vaiheessa löydettyjen kategorioiden välille rakennetaan suhteita siten, että jokaista kategoriata tarkastellaan sekä alkuperäisen aineiston että toisten kategorioiden rinnalla. Päättyä tapahtuu sekä induktiivisessä että deduktiivisessä muodossa. Strauss ja Corbin pitävät erityisen tärkeänä, että jokaista syntyvää kategoriata tarkastellaan monipuolisesti ottaen huomioon muun muassa kontekstin ja olosuhteet, joissa data on muotoutunut. Tällöin voidaan pudottaa pois sellaisia kategorioita, jotka eivät tarkempien havaintojen perusteella vastaakaan tutkittua aihealuetta. (Emt. 96–115.) Viimeisessä, valikoivan koodauksen vaiheessa työskentely ei konkreettisesti juurikaan eroa aksiaalisesta koodauksesta, mutta siinä koodaus tapahtuu abstraktimmalla tasolla. Valikoivan koodauksen perusteella olemassa olevat kategoriat pyritään edelleen käsitteellistämään, ja muodostetaan ydinkategoria, joka yhdistää kaikki kategoriat toisiinsa. Tätä ydinkategoriata voidaan pitää analyysin tuloksena. (Emt. 116–142.) Sivulla 89 esittelen tämän tutkielman ydinkategorian kuvion 2 muodossa.

Koska grounded theoryssa tutkimus on äärimmäisen sidottua valikoituneeseen aineistoon, ei varsinaisia tutkimusongelmia voida asettaa etukäteen. Tässä tutkimuksessa tutkimukseni kohde valikoitui oppilashuollosi yhteiskunnan kehityksen kontekstissa, ja minulla oli muutamia ennakko-oletuksia aineiston mahdollisista tuloksista. Nämä ennakko-oletukset puin tutkimussuunnitelmaa varten kysymysmuotoon, mutta vasta teoreettisen kokeilun (theoretical sampling) myötä tapahtuneen deduktiivisen päättylyn kautta päädyin eräänlaisiin vastauksiin, joiden en voinut olettaa vastaavan alkuperäisiä kysymyksiä. Teoreettisella kokeilulla tarkoitetaan tutkimuksen kuluessa tapahtuvaa palaamista alkuperäiseen aineistoon ja lisäaineiston hankkimista nousevia kategorioita silmällä pitäen. (Charmaz 2006, 99–107, Strauss & Corbin 1990, 176–181.) Tällaisessa vaiheessa konstruktivistinen näkemys tiedon rakentamisesta tutkijan tulkinnan kautta ilmenee melko selkeästi. Tutkijan on oltava hyvin kriittinen tarkastellessaan omia motiivejaan teoreettisesta kokeilusta sillä kokeilemisen tulee nousta aineistosta, ei jo olemassa olevien

käsitysten todentamisen tarpeesta. Teoreettista kokeilua voidaan käyttää hyväksi missä tahansa tutkimuksen vaiheessa, mutta tässä tutkielmassa käytin sitä melko varovaisesti vain aksiaalisen koodauksen yhteydessä.

Koodauksen tavoitteena on luoda yksiselitteisesti aineiston kenttää kuvaava substantiaalinen teoria. Tutkimusmenetelmän eri kehittäjillä on näkemyseroja siitä, voiko menetelmällä suoraan saavuttaa formaalia, yleispätevää teoriaa. Itse pidin tavoitteenani Kathy Charmazin kuvailemaa tulkitsevaa (interpretive), konstruktivistista teoriaa, jossa 1. Käsitteellistetään käytännön ilmiö, jotta sitä voitaisiin käsitellä abstraktilla tasolla, 2. Kuvailaan aineiston kategorioita moniulotteisesti, 3. Tiedostetaan teorian subjektiivisuus ja 4. Kyetään luomaan tulkinta tutkittavasta kokonaisuudesta. Tutkijan tulee olla uskollinen alkuperäiselle aineistolle, mikä tulisi tehdä näkyväksi tutkimustuloksissa. (Charmaz 2006, 126–127, Koskela 2007, 92, 98–99.)

Tässä yhteydessä analysoin aineistoani vain muutamien kategorioiden perusteella, jotta opinnäytetyö vastaisi siihen annettua aikaa ja laajuutta. Tästä syystä analyysini tulos, ydinkategoria, kuvio 2 ei ole riittävän laaja muodostamaan kovin kattavaa substantiaalista tai tulkitsevaa teoriaa. Esittämäni johtopäätökset ovat näin ollen suuntaa-antavia.

### **3.4 Luotettavuuskysymykset**

Tutkimusraporttia laatiessani olen jatkuvasti kyseenalaistanut tutkijan mahdollisuudet objektiiviseen tulkintaan laadullisessa tutkimuksessa. Tässä yhteydessä haluan kuitenkin painottaa, että kyseenalaistamisen tarkoitus on ollut tehdä näkyväksi niitä prosesseja, joissa tutkimuksen luotettavuutta tulisi arvioida erityisellä tarkkuudella voidakseni mahdollisimman hyvin perustella tulkintojani tutkimuksen johtopäätöksissä. Esimerkiksi Glaserin näkemys siitä, että tutkijan kuuluu olla grounded theory -menetelmää käyttäessään lojaali ja herkkä aineistolle, ei valmiille teoreettisille rakennelmille pitää mielestäni paikkansa (Koskela 2007, 92). Koska tulkinnat aineistosta tapahtuvat kuitenkin tutkijan ehdoilla, voidaan korkein mahdollinen luotettavuuden taso saavuttaa tekemällä nämä ehdot näkyviksi. Tutkijan on mielestäni aina pyrittävä objektiivisuuteen, vaikka tietääkin sen täydellisen saavuttamisen mahdottomaksi hermeneuttis-fenomenologisessa tutkimuksessa, jossa tarkastelun kohteena ovat ilmiöt, eivät olemassa olevat asiat (Tuomi & Sarajärvi 2002, 97–98, 131–133).

Lähtiessäni analysoimaan tutkimusaineistoani, se koostui noin kymmenestä erilaisesta julkisesta dokumentista oppilashuoltoon liittyen. Pian huomasin, että aineiston taustat olivat melko yksipuolisia sillä ne kuvasivat oppilashuollon kenttää pääosin 1990-luvun loppupuolelta ja 2000-luvun alusta. Lisäksi ne sijoittuivat ennen kaikkea terveys- ja sosiaalityön sektorille. Teoreettisen

kokeilun avulla lähdin etsimään lisäaineistoa saadakseni selvyyttä niihin kysymyksiin, jotka jo edessäni oleva aineisto minussa herätti. Käytin hyväkseni Kathy Charmazin kuvaamaa grounded theoryyn pohjautuvaa saturaatiomenetelmää, joka poikkeaa tausta-ajatukseltaan hieman perinteisestä saturaatioperiaatteesta. Grounded theory -saturaatiomenetelmässä aineistoa kerätään niin pitkään, kunnes siitä muodostettavista käsitteistä ei enää ilmene uusia ominaisuuksia. Perinteinen saturaatio saavutetaan karrikoidusti silloin, kun uusi aineisto toistaa samoja, jo löydettyjä kaavoja. Koska tutkielmani on suppeampi kuin grounded theory -tutkimukset yleensä, ei voida mielestäni puhua suoranaisesta saturaatiosta, vaan ennemminkin Ian Deyn käyttämästä teoreettisesta riittävydestä. (Charmaz 2006, 113–115.) Saadakseni tutkielmaan moniulotteisuutta, käytin hyväkseni myös aineistotriangulaatiota, vaikkakin sen melko suppeassa merkityksessä. Koska koko aineistoni koostuu julkisista dokumenteista, on se muodoltaan homogeeninen. Pyrin kuitenkin laajentamaan ilmiön kokonaiskuvaa yhdistämällä tutkimuksessa erilaisia tiedonlähteitä Suomen kuntaliitosta opetusministeriöön (Tuomi & Sarajärvi 2002, 141.)

Eräs luotettavuutta hieman kyseenalaistava ulkoinen seikka on se, että teoreettiseen viitekehykseen keräämäni tieto perustuu osaltaan aineistossani käyttämiini lähteisiin. Pyrin välttämään tämänkaltaisia ristikkäisyyksiä, mutta koska tietyistä oppilashuollon käytännöistä ei ole saatavilla muuta tietoa, kuin viranomaissuosituksia, en onnistunut täysin tavoitteessani. Luotettavuutta tarkastellessa voidaan kuitenkin huomata, että tutkimuskohteenani eivät ole mallit, lait ja suositukset sellaisenaan vaan niiden rakentuminen kuvatulla ajanjaksolla. Näin ollen luotettavuus ei mielestäni kärsi tutkimuksen syvemmällä tasolla. Lisäksi näyttäisi siltä, että vaikka lähdeaineistoni olisi täysin erillinen aineistolähteistä, samat ydinkirjoittajat olisivat joka tapauksessa olleet usean tekstin takana, sillä aiheeseen paneutunut asiantuntijajoukko näyttäisi olevan Suomessa melko pieni ja yhdenmielinen.



## 4 AINEISTO

Aineistonani olen käyttänyt erilaisia raportteja, muistioita ja virallisia dokumentteja liittyen oppilashuoltoon. Koska oppilashuolto ulottuu usean eri hallinnollisen sektorin alle, olen ottanut tarkasteluuni dokumentteja niiden käsittelemien aiheiden perusteella yhtä lailla opetustoimen kuin sosiaali- ja terveystoimenkin alueelta. Dokumentteja tarkastellessani olen pyrkinyt ottamaan huomioon niiden tekijöiden mahdolliset intressit julkituoda omaa asiaansa edistäviä seikkoja ja suorittamaan avointa koodaamista selkeiden tosiasiatietojen sekä implisiittisten ilmaisujen perusteella. Seuraavaksi kuvailen aineistoani laajasti, sillä olen jo sen keruuvaiheessa tehnyt grounded theoryyn kuuluvaa kategorisointia. Tämä osuus tutkielmastani perustuu eräänlaiseen systemaattiseen kirjallisuuskatsaukseen, sillä tavoitteenani oli tiivistää kaikki oleellinen tieto alla olevista lähteistä (Tuomi & Sarajärvi 2002, 119–120). Vaikka teen vasta kappaleessa viisi varsinaista grounded theory -metodiin perustuvaa analyysia, koen tutkimukseni luettavuuden kannalta olennaiseksi esitellä aineistoni osat ja niistä tutkimani ilmiön kannalta tärkeät tiedot erikseen tässä kappaleessa.

### **1.7.1990:** Laki lastensuojelulain muuttamisesta astuu voimaan

Laissa muutetaan vuonna 1983 asetettua lastensuojelulakia (683/1983) muun muassa siten, että 7 §:n mukaan kunnan tulee vastaisuudessa järjestää kunnan koululaitoksen piirissä oleville oppilaille riittävä tuki ja ohjaus sekä muut tarpeelliset toimet koulunkäyntiin ja oppilaiden kehitykseen liittyvien sosiaalisten ja psyykkisten vaikeuksien poistamiseksi sekä koulun ja kotien välisen yhteistyön kehittämiseksi. Tätä tehtävää varten kunnassa voi olla koulupsykologin ja koulukuraattorin virkoja siten kuin niistä asetuksella tarkemmin määrätään. Alkuperäisessä säädöksessä vuodelta 1983 lasten hyvinvoinnista huolehtiminen liitetään osaksi palvelujen kehittämistä, ja sanamuodot ovat varsin suurpiirteisiä muutokseen verrattuna. Mainintaa koulukuraattoreista tai -psykologeista ei ole aiemmin esiintynyt lainsäädännössä. Lastensuojeluasetukseen (1010/83) lisättiin 2 a §, jonka mukaan koulupsykologien ja -kuraattorien työ olisi pyrittävä järjestämään paikallisiin olosuhteisiin soveltuvalla tavalla oppilasmäärään ja

saatavilla oleviin palveluihin suhteutettuna. Koulupsykologien ja koulukuraattorien toiminnan tulisi tapahtua pääosin koulussa.

(Lastensuojelulaki 683/1983; Laki lastensuojelulain muuttamisesta 139/1990;  
Lastensuojeluasetus 1010/1983.)

### **1993: Terveyttä kaikille vuoteen 2000 – uudistettu yhteistyöohjelma**

Suomi julkisti Terveyttä Kaikille vuoteen 2000 -ohjelmansa ensimmäisen kerran vuonna 1986. Se perustui Maailman terveysjärjestön (WHO) samannimiseen ohjelmaan, jonka lähtökohtana oli, että ”inhimillisen tiedon ja käyttöön saatavien voimavarojen mahdollistama terveys kuuluu kaikille.” 1990-luvun alussa Suomessa oli kuitenkin tapahtunut nopeita muutoksia, joista johtuen luotiin uudistettu yhteistyöohjelma, jonka valtioneuvosto hyväksyi terveystalouden kehittämisen suuntaviivoiksi vuodenvaihteessa 1992–1993. Ohjelman päätoimintalinjoiksi tulivat terveellisten elintapojen edistäminen, ehkäistävissä olevien terveysongelmien vähentäminen ja terveyspalvelujärjestelmän tarkoituksenmukainen kehittäminen. Julkaisua tehtäessä taloudellinen tilanne oli dramaattinen. Dokumentissa todetaankin, että väestön terveys voi heikentyä huomattavasti myös niillä alueilla, joihin ohjelmassa pyritään vaikuttamaan.

1990-luvun terveystalouteen vaikuttavia mittavia muutoksia oli useita ja niiden mahdollisia vaikutuksia ei voitu kuin arvailla. 1990-luvun lama lieveilmiöineen vaikuttaisi terveydenhuollon voimavaroihin, kun samaan aikaan siihen kohdistuisi sekä painetta supistaa palveluja että työttömyyden lisäämät terveysongelmat. Vuonna 1993 voimaan tullut valtionosuusuudistus oli puolestaan muuttanut kuntien asemaa ja valtion kuntiin suuntaamaa ohjausta. Valtionavustusten käyttötarkoitussidonnaisuuden loppuminen voisi yhtäältä suunnata voimavaroja perusterveydenhuoltoon ja toisaalta laman ongelmien takia ennaltaehkäisystä saatettaisiin siirtää varoja sairauksien hoitoon. Lisäksi johtamisjärjestelmien muutos sekä kansainvälisen kehityksen suunta tulisivat todennäköisesti ohjailemaan Terveyttä kaikille -ohjelman tavoitteiden toteutumista.

Dokumentissa todetaan yleisesti, että joiltakin osin erityisesti sosiaaliryhmien väliset erot terveydessä olivat kasvaneet. Ohjelmassa pyritään löytämään sellaisia toimenpiteitä, joista erityisesti huonoimmassa asemassa olevat voisivat hyötyä. Ohjelmassa ei ole huomioitu erikseen lapsia tai nuoria, eikä kouluterveydenhuollosta tai oppilaiden hyvinvoinnin tukemisesta koulussa ole suoria viittauksia. Oppilashuollon aihealueista mainitaan seuraavaa: 1. Mielen terveyden edistämistä tulee ohjelman puitteissa painottaa muun muassa kouluissa, ja kansalaistoiminnalle tulee luoda entistä enemmän edellytyksiä motivoida ja tukea väestön fyysisen ja psyykkisen

toimintakyvyn edistämistä. 2. Koulun terveystieteistä tulee kehittää siten, että terveystieteistä opetetaan koulun eri asteilla eheyttävänä opintokokonaisuutena. 3. Kouluruoan laatu tulee vähintään säilyttää samalla tasolla. 4. Muun muassa lasten liikunnan ja muiden aktiviteettien edellyttämät tarpeet otetaan huomioon asuinympäristöjen kehittämisessä. Suun terveydenhuollossa annetut tavoitteet lapsille ja nuorille oli saavutettu.

(Sosiaali- ja terveysministeriö 1993, 7–9, 16–21, 23, 25, 30, 36–37, 42.)

#### **5.1.1994:** Peruskoulun opetussuunnitelman perusteet 1994 vahvistetaan

Valtakunnallinen opetussuunnitelma perustuu 1983 laadittuun peruskoululakiin (476/1983). Opetussuunnitelmassa ei ole mainintaa turvallisuudesta oppimisympäristöstä eikä oppilashuollosta. Termi oppilashuolto käsittääkin lainsäädännössä vain peruskouluasetuksen (718/1984) 6. luvun (Oppilashuolto) mukaisen oppikirjojen, ravinnon, koulukuljetuksen ja majoituksen takaamisen. Oppilaiden psyykkisen hyvinvoinnin tavoitteet on liitetty koulun arvoperustaan sekä kestävä kehityksen edistämiseen. Näissä keskitytään yksilöön yhteisön osana enemmän kuin lapsen oikeuteen voida hyvin itsensä tähden. Kasvatus- ja opetustyön päämääräksi luetaan peruskoululain mukaisesti ihmisen fyysisen, psyykkisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin lisääminen, kuitenkin yhteisöllisestä näkökulmasta.

(Opetushallitus 1994, 7–14; Peruskoululaki 476/1983; Peruskouluasetus 718/1984.)

#### **16.4.1996:** Raportti sosiaali- ja terveysministeriölle mielenterveyspalvelujen tilasta Suomessa

Sosiaali- ja terveysministeri Terttu Huttu-Juntunen oli asettanut marraskuussa 1995 Stakesin pääjohtajan Vappu Taipaleen tekemään selvityksen mielenterveyspalvelujen tilasta ja mielenterveyspalvelujen hoidon ja kuntoutuksen toteutumisesta Suomessa. Selvityksessä hyödynnettiin alan viimeisimpiä tutkimustuloksia ja selvitykseen osallistui asiantuntijoita useilta mielenterveystyön osa-alueilta. Raportin taustalla oli useat muutokset sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä vaikea taloudellinen lama-aika, jonka seuraukset olivat aiheuttaneet mielenterveyspalveluihin muita sektoreita suuremman loven. Punaisena lankana raportissa kulkee tarve selvittää palvelurakennemuutoksen vaikutuksia mielenterveyspalveluihin.

Raportin mukaan mielenterveystyö kuuluu koko kunnan toimialaan puhuttaessa mielenterveystyön edistämisestä. Näin ollen ehkäisevä mielenterveystyö on kunnan vastuulla toimialasta riippumatta. Mielenterveystyön (1116/1990) myötä ennalta ehkäisevä työ oli saanut myös entistä vahvemman aseman lainsäädännössä. Kuitenkin erilaiset kuntalaisten mielenterveystyötä

ylläpitävät tukitoimet oli ajettu hyvin ahtaalle laman jaloissa. Esimerkiksi kasvatus- ja perheneuvoloiden henkilöstön vähennys kunnan palvelurakennemuutoksen yhteydessä oli ollut vuosina 1993–1994 lähes 10 %, kun asiakkaiden määrä oli kasvanut viidenneksen. Lasten ja nuorten mielenterveyspalveluihin oli kohdistunut 1990-luvulla karsintaa esimerkiksi kouluterveydenhuollossa, kasvatus- ja perheneuvonnassa ja muun sosiaalihuollon piirissä. Myös koulutoimen säästöt olivat kohdistuneet erityisesti koulun tukitoimiin, kuten kerhotoimintaan sekä tuki- ja erityisopetukseen. Kaikkein huonoimmin selvityksessä pystyttiin hahmottamaan nuorten palvelut, johon havaittiin erityinen selvittämisen tarve jatkossa.

Erilaisten kansallisten ja kansainvälisten tutkimusten mukaan mielenterveyspalvelujen tarve oli kaikissa ikäryhmissä erittäin suuri. Lasten ja perheiden kriisiavun tarve oli lisääntynyt, mutta samaan aikaan jonot kaikkeen hoitoon olivat pidentyneet. Varsinaisia psyykkisiä oireita esiintyi neljänneksellä ja vakavamman häiriön merkkejä liki kymmenesosalla. Eri väestöryhmillä, kuten velkasaneeraukseen joutuneilla yrittäjillä, oli havaittu erityistekijöitä, jotka synnyttävät mielenterveydellisiä paineita. Työikäisten mielisairaiden ja avohoitoon siirrettyjen aikuisten palveluissa käsiteltiin lisäksi liian vähän heidän lastensa tilannetta, kun yhä vaikeammin sairaat aikuiset altistivat lapsensa uhkailulle, vääristyneille ajatuksille ja tunteille.

Selvityksessä korostetaan valtakunnallisten projektien ja toisaalta järjestötoiminnan merkitystä mielenterveyden asialle. Lasten ja nuorten hyvinvoinnin tärkeimpänä perustana pidetään ennalta ehkäisevää työtä ja koulun tukitoimia, sillä niiden puute ajavat painetta mielenterveyspalveluihin. Selvityksen perusteella esitetään, että valtioneuvosto päättää muun muassa laatia ohjelmakokonaisuuden, jonka avulla eri hallinnonalat voisivat tehdä hallinnollista yhteistyötä ja tukea paikallisia aloitteita. Lapset ja nuoret olisivat toiminnan pääkohteena, kun Sosiaali- ja terveysministeriö kehittäisi seuraavalla 5-vuotiskaudella ehkäisevää mielenterveystyötä. Sosiaali- ja terveysministeriön tulisi myös yhteistyössä opetusministeriön kanssa käynnistää koulutusohjelma, jonka tavoitteena olisi parantaa eri työntekijäryhmien, kuten opettajien valmiuksia mielenterveystyöhön.

(Sosiaali- ja terveysministeriö 1996, 4–5, 12–15, 18, 25, 27.)

#### **9.5.1996:** Ensimmäinen kansanterveyskertomus annetaan

Hallituksen esityksessä 48/1995 todetaan, että aiempi käytäntö koota vuosittain kertomus Suomen päihdeolojen kehityksestä ei ollut enää perusteltua. Sen sijaan päätettiin, että valtioneuvosto antaa kahden vuoden välein eduskunnalle kansanterveyden tilaa ja kehitystä kuvaavan kertomuksen, joka tuotettaisiin eri hallinnonalojen yhteistyönä. Asiasta säädettiin laki kansanterveyskertomuksen

antamisesta eduskunnalle 1238/1995, joka tuli voimaan 1.12.1995. Ensimmäinen kansanterveyskertomus tulisi antaa vuonna 1996.

Kansanterveyskertomuksen päätavoite on kuvailla suomalaisten terveydentilaa, suurimpia terveyshaasteita ja näiden kehityssuuntia. Ensimmäisen kansanterveyskertomuksen mukaan taloudellisen kasvun myötä myös terveyspalvelut olivat lisääntyneet edellisten kolmen vuosikymmenen aikana, kunnes 1990-luvun lama oli katkaissut kasvun. Laman vaikutuksia käsitellään useassa yhteydessä, sillä lama ei ollut ainoastaan vyörynyt taloudellisina vaikeuksina vaan se oli näkynyt myös ihmisten mielenterveydessä ja sosiaalisissa suhteissa. Talouden supistuminen puolestaan oli vaikuttanut kansanterveyteen sekä yksilöitä kohdanneena kriisinä – laman aikana työttömyysprosentti oli korkeimmillaan 18,4 vuonna 1994 – että julkisen talouden velkaantumisenä. Vaikka Suomen talous oli alkanut elpyä vuoden 1993 loppupuolella, valtionosuusuudistus, julkisen hallinnon johtamisjärjestelmien muutos sekä kansainvälinen kehitys näyttivät vaikuttaneen negatiivisesti osaan terveyspalveluista. Toisaalta oli mahdotonta nimetä kehityssuuntien lähtökohtia, kun mullistuksia oli monia. Esimerkiksi valtionosuusjärjestelmän toimintaa ja kehittämistarpeita pohtinut sosiaali- ja terveysministeriön työryhmä oli tullut siihen lopputulokseen, että valtionosuusjärjestelmän uudistus oli periaatteiltaan oikeasuuntainen.

Oppilashuoltoon liittyvistä havainnoista tärkein oli, että kansanterveyslain edellyttämä kouluterveydenhuolto oli ollut määrällisesti laskusuunnassa. Oppimisvaikeuksista kärsivien erityisopetuksessa oli ollut supistuksia, minkä todetaan voivan vaikuttaa pitkällä aikavälillä myös väestöryhmien välisiä eroja kasvattavasti. Kouluterveydenhoitajien ja -lääkärien työaikaa oli vähennetty monissa kunnissa ja terveydenhuollon palveluja oli siirretty kouluilta terveyskeskuksiin. Resurssien väheneminen oli kohdistunut ennen kaikkea ennalta ehkäisevään terveydenhuoltoon sekä psykososiaaliseen oppilashuoltoon. Kuitenkin yleisimpien lasten terveyteen vaikuttavien sairauksien joukosta psyykkiset häiriöt olivat yleistyneet, vaikka tarkkaa tietoa lasten ja nuorten mielenterveysongelmista ei ollut saatavilla. Oppilashuoltojärjestelmän ja ennalta ehkäisevän toiminnan tärkeys oli havaittu, mutta toimenpiteitä niiden turvaamiseksi ei mainita dokumentissa.

Katselmuksessa tarkastellaan myös Terveyttä kaikille vuoteen 2000 -ohjelman toteutumista ja yleisvaikutelma on, että ohjelma ei ollut edistynyt eurooppalaisesta näkökulmasta riittävästi. Vaikka ehkäisevää sosiaalipolitiikkaa oli alettu määrätietoisesti kehittää, tarkempi tarkastelu osoitti, että kuntatasolla ennalta ehkäisevästä toiminnasta oli vähennetty resursseja paikoin tuntuvasti. Toisaalta esimerkiksi kasvaviin itsemurhalukuihin oli reagoitu Itsemurhien ehkäisyprojektilla, jonka tulokset olivat jo havaittavissa. Projekti kuitenkin päättyisi vuonna 1998, eikä jatkosta ole mainintaa.

Kansanterveyden kannalta nuoruudessa opittua terveyskäyttäytymistä pidetään katselmuksessa tärkeänä. Toisaalta terveystasvatuksen ohella riskitekijöiden vähentäminen, esimerkiksi tupakoinnin kieltäminen, on oleellista, sillä se hyödyttää parhaiten kouluttamatonta kansanosaa. Myös maksuttomalla terveydenhuollolla pyritään tekemään sosiaaliluokkien välistä eroa pienemmäksi. Tämä voidaan mielestäni nähdä myös kouluterveydenhuollon mahdollisuutena parantaa tasa-arvoa yhteiskunnassa.

(HE 48/1995; laki kansanterveyskertomuksen antamisesta eduskunnalle 1238/1995; Valtioneuvosto 1996, 7, 10–11, 27, 31, 33–34, 37, 39, 45, 47–48, 72, 75.)

### **21.8.1998:** Uusi perusopetuslaki 628/1998 julkaistaan

Uusi perusopetuslaki korvaa peruskoululain 476/1983 sekä kymmenen muuta perusopetukseen liittyvää lakia. Oppilashuollon kannalta huomioitavaa on se, että vuoden 1983 peruskoululaissa oli oppilashuollolle omistettu luku, vaikkakin se koostui koulumatkoihin, -majoitukseen ja -ruokailuun sekä kesävirkestystoimintaan liittyvistä säädöksistä. Kouluterveydenhuolto mainittiin luvun sisällä, kun todettiin kouluterveydenhuollosta säädettävän erikseen. Uudessa perusopetuslaissa 1998 oppilashuoltoa puolestaan ei mainita lainkaan. Edellä mainitut koulunkäynnin konkreettiset tukitoimet mainitaan oppilaan oikeuksien ja velvollisuuksien yhteydessä. Kouluterveydenhuollosta säädetään uudenkin lain mukaan erikseen, mutta lauseen yhteydessä mainitaan myös psyykkisten ja sosiaalisten vaikeuksien poistaminen. Lisäksi perusopetuslain 29 § mukaan opetukseen osallistuvalla todetaan olevan oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön, mikä aiemmasta lainsäädännöstä puuttui. Oikeutta ei kuvailla sen laajemmin. Uudessa perusopetuslaissa on myös luovuttu piirijaosta, jonka mukaan jokaisen lapsen koulu määräytyisi sen mukaan, missä koulupiirissä lapsi asuu. Sen sijaan kunta osoittaa oppilaalle koulumatkat huomioon ottaen oman lähikoulun.

(Peruskoululaki 476/1983; Perusopetuslaki 628/1998, alkuperäiset säädökset.)

### **28.10.1999:** Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma 2000–2003 julkaistaan

Valtioneuvosto määrittelee tavoite- ja toimintaohjelmassa sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistavoitteet, tarvittavat toimenpidesuositukset ja toteuttajat. Ohjelmaan sisältyvät kunnille asetettavat tavoitteet ovat luonteeltaan suosituksia. Jo ohjelman johdannossa huomautetaan, että kuntien olosuhteiden ollessa hyvin erilaisia ei yksityiskohtaisia ehdotuksia kuntavarojen

suuntaamisesta voida tehdä. Myös valtion ja kuntien taloudellisen tilanteen todetaan vaikuttavan siihen, miten hyvin tavoitteisiin voidaan todellisuudessa päästä.

Dokumentin mukaan väestön terveydentila oli kohentunut voimakkaasti edellisinä vuosikymmeninä. Tulo- ja koulutustasoltaan alimpien väestöryhmien terveydentila oli kuitenkin parantunut muita väestöryhmiä selvästi hitaammin. Lasten ja nuorten mielenterveysongelmien lisääntyminen nähtiin yhdeksi yhteiskunnassa ilmenneistä huolestuttavista ilmiöistä. Lisäksi maahanmuuttajien määrä oli kasvanut jatkuvasti, ja uusien käyttäjäryhmien palvelutarpeisiin oli vastattava.

Sosiaali- ja terveydenhuollon keskeinen periaate oli, että oikein ajoitettu ja mitoitettu sosiaali- ja terveydenhuolto on investointi ihmiseen. Tavoite- ja toimintaohjelma on jaettu kolmeen osaan, jotka kaikki keskittyvät kuntalaisten osallistumisen lisäämiseen, asiakkaiden tarpeiden huomioon ottamiseen, omatoimisuuden vahvistamiseen ja itsemääräämisoikeuden kunnioittamiseen. Erityisesti palveluja ohjataan syrjäytymisen torjumiseen ja heikossa asemassa olevien asiakasryhmien, kuten lasten ja nuorten, tilanteen parantamiseen. Ensimmäinen painoalue, hyvinvointia tukeva ympäristö, tähtää siihen, että asuinympäristöistä pyritään tekemään ikä- ja sosiaaliselta rakenteeltaan mahdollisimman tasapainoisia, jotta myös palvelujen saatavuus olisi mahdollisimman tasa-arvoista. Toisessa painoalueessa pyritään ehkäisemään ongelmat ajoissa ja se kohdistuu erityisesti lasten ja nuorten ongelmien vähentämiseen. Kuntien tulisi sen mukaan kehittää palvelujärjestelmää, joka tukisi vanhempien kasvatustyötä ja lasten psykososiaalista kehitystä paremmin. Muun muassa pienten koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan kehittämiseen ja kouluterveydenhuoltoon sekä oppilashuoltoon tulisi ohjata voimavaroja. Lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistäminen tulisi huomioida kaikessa koulun toiminnassa mukaan lukien opetussuunnitelmatyö. Myös erityisesti varhaisnuorten päihteiden käytön ehkäisemistä tulisi tehostaa ja kohdistaa ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä myös muun muassa kouluihin ja vanhempiin. Kolmannessa painopisteessä parannetaan palvelujen toimivuutta. Ohjelmakaudella tavoitteena olisi alueellisen ja seudullisen yhteistyön lisääminen, jotta asiakkaat saisivat tarvitsemiansa palveluja kohtuullisella aikataululla. Erityisesti mielenterveystyötä pyrittäisiin vahvistamaan muun muassa tukemalla mielenterveyden kehittämishanketta (Mielekäs elämä!) ja siinä esitettyjä toimenpiteitä. Kuntien palveluiden parantamiseksi ohjelmassa suositellaan laatusuosituksia, jotka sisältäisivät tarvittaessa myös suosituksia henkilöstömitoituksista. Tällaiset laatusuositukset tulisi laatia myös muun muassa kouluterveydenhuollolle.

(Sosiaali- ja terveysministeriö 1999, 1–4, 6, 8, 12–14, 16, 18–19, 22.)

**27.1.2000:** Suomen Kuntaliiton lapsipoliittinen ohjelma julkaistaan

Dokumentti on sisällöltään ennen kaikkea kannanotto lasten oikeuksien puolesta ja se onkin ensimmäinen julkisessa hallinnossa laadittu valtakunnallinen lapsipoliittinen ohjelma. Sen yksi keskeinen tehtävä on virittää laaja-alaista keskustelua, jotta lasten ja nuorten hyvinvoinnin näkökulma olisi osa kaikkea julkista päätöksentekoa. Ohjelman taustalla on yhtäältä ajatus siitä, että lapset ja nuoret ovat aikuisten tavoin kuntalaisia ja asiakkaita, ja näin ollen heidän näkemystensä kuuleminen ja oikeutensa palveluihin ovat osa toimivaa kuntapolitiikkaa. Toisaalta 25 % Suomen väestöstä on alle 18-vuotiaita. He rakentavat tulevaisuuttaan tämän päivän ratkaisuksista ja heille annetuista mahdollisuuksista käsin. Säästöt tässä ajassa voivat olla kustannuksia tulevaisuudessa, minkä vuoksi lasten ja nuorten palveluja tulisi kohdistaa entistä enemmän ennaltaehkäisevään suuntaan kuitenkin unohtamatta jo ongelmiin ajautuneita yksilöitä. Kokonaisvaltaisella lapsipoliittisella näkemyksellä ohjelmassa tarkoitetaan sitä, että kaikessa päätöksenteossa otettaisiin huomioon vaikutukset lapsiin ja nuoriin. Esimerkiksi työllisyys- ja asuntopolitiikkaa sekä ympäristön suunnittelua tulisi aina tarkastella myös lasten ja nuorten hyvinvoinnin näkökulmasta.

Ohjelmassa esitetään useita tulevaisuuden hankkeita ja toimenpiteitä, joissa Suomen Kuntaliitto olisi osallisena ajamassa lapsipoliittista näkökulmaa. Itse ohjelma tähtää pitkän aikavälin muutokseen, jota tarkasteltaisiin loppuarvioinnissa vuonna 2015. Vaikka ohjelman julkaisun aikoihin Suomi oli yksi maailman rikkaimmista maista, oli havaittu että etenkin 1990-luvulla oli tapahtunut kielteisiä muutoksia lapsia suojaavissa tekijöissä. Lasten arjen muuttuminen, syrjäytymiskehitys ja ongelmat perheissä nähtiin vakavina ongelmina. Syrjäytymisvaarassa oli lähes 15 000 nuorta. Lähes joka viides alaikäinen lapsi eli puolestaan perheessä, jossa ainakin toinen vanhemmista oli työttömänä. Myös lasten ja nuorten psyykinen hyvinvointi oli huonontunut ja erityisesti päihteiden ja tupakan käyttö oli nousussa. Kun lapsi vietti yhä suuremman osan päivästänsä muiden kuin omien vanhempiensa kanssa, lasta ympäröivällä yhteiskunnalla oli yhä suurempi rooli kasvattajana. Uudenlaisessa kasvatuskäsityksessä huomiota olikin alettu kiinnittää yhteisöihin kasvattajana yhteistyössä vanhempien kanssa.

(Suomen Kuntaliitto 2000, 5, 7–9, 13, 16, 26–29.)

#### **20.6.2000:** Turvatyöryhmän muistio

Opetusministeriö oli asettanut helmikuussa 1999 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää perusopetusta saavien oppilaiden opiskelu- ja toimintaympäristön turvallisuuteen vaikuttavaa tilannetta. Työryhmä otti nimekseen turvatyöryhmä ja julkaisi muistion, jossa hyvin konkreettisesti



sekä määritellään turvallisuus kouluuyhteisössä että kuvaillaan turvallisuustilannetta peruskoulussa selvityksen ajankohdan aikoihin vuosituhannen vaihteessa. Muistiossa viitataan useisiin aiheeseen liittyviin aiempiin selvityksiin ja näin ollen saadaan hyvin kattava kuva 1990-luvun lopun tilanteesta. Selvityksessä huomioidaan erityisesti muuttunut lainsäädäntö sekä 1990-luvulla tapahtunut siirtymä normiohjauksesta joustavampien ohjausmuotojen, kuten informaatio-ohjauksen suuntaan. Selvityksessä ilmenneiden seikkojen pohjalta turvatyöryhmä tekee ehdotuksia oikeudellisista ja muista tarpeellisista menettelytavoista ja muutoksista, jotta kouluissa tapahtuva fyysinen ja henkinen väkivalta sekä rötöstely saataisiin kuriin.

Opiskelun ja toimintaympäristön turvallisuutta tarkastellaan monesta näkökulmasta. Oppilaiden kokema turvallisuus koostuu fyysisen, psyykkisen ja sosiaalisen ympäristön yhteisvaikutuksesta. Turvallisuutta tarkasteltaessa on otettava myös huomioon eri ryhmien, kuten maahanmuuttajien tai kotioloissa yksinäisten lasten tunteet turvallisuudesta. Peruskoulun yläasteelle sijoittuvan selvityksen mukaan oppilaat itse olivat arvioineet työolojensa suurimmaksi heikkoudeksi osallistumis- ja vaikutusmahdollisuutensa. Lisäksi puutteita oli ilmennyt yhteistyössä, ilmapiirissä, kannustuksessa, tuki- ja pulmatilanteissa, koulutyön järjestelyssä sekä fyysisessä työympäristössä. Kuitenkin Maailman terveysjärjestön WHO:n koululaistutkimuksen mukaan yli puolet suomalaisista lapsista tunsivat olonsa turvalliseksi koulussa.

Yksi tavallisimmista turvattomuutta aiheuttavista asioista koulussa oli selvityksen mukaan koulukiusaaminen, jota esiintyi useassa muodossa. Kiusaaminen ei ollut Suomessa eurooppalaisittain katsottuna hälyttävän yleistä, ja alustavien tutkimuksien mukaan kehitys oli mennyt myönteiseen suuntaan. Kiusaamiseen oli 1990-luvulla kiinnitetty huomiota kaikkialla maailmassa, mutta ongelmaksi koettiin se, että kiusaamiseen on vaikea puuttua, jos sitä ei havaita. Opettajilla todetaan olleen liian vähän keinoja sekä kiusaamisen ennaltaehkäisyyn että siihen puuttumiseen. Kouluilla ei myöskään ollut velvoitteita laatia toimintasuunnitelmaa kiusaamisen ehkäisemiseksi, joten keskustelua erilaisista, esimerkiksi yhteisötasolla kiusaamista ehkäisevistä malleista ei syntynyt.

Nuorten päihteiden käyttöä käsitellään muistiossa päivän polttavana ongelmana, sillä lapset ja nuoret olivat alkaneet kokeilla ja käyttää päihteitä yhä useammin ja nuorempina. Vain noin 10 prosenttia peruskoulun 9. luokkalaisista oli täysin raittiita. Päihteiden käyttöä pidetään muistiossa turvallisuusriskinä, joka näkyy monella tapaa. Kouluissa tulisi olla riittävästi tietoa ja keinoja puuttua päihteiden käyttöön ja ennaltaehkäistä sitä yhteistyössä vanhempien kanssa. Muistion mukaan vanhemmat näyttivät yhä useammin menettäneen otteen vanhemmuudestaan. Päihdekasvatusta pidettiin edellä mainittujen syiden tähden tärkeänä osana oppilashuollon toimintaa ja terveystieteiden kasvatusta.

1990-luvun alusta alkaen opetustoimen normiohjausta oli kevennetty ja sitä myöten vastuuta käytännön koulutyöstä oli siirretty paikallistasolle. Uudet, 1999 voimaan tulleet koululait keskittyivät tavoitteisiin, ei niiden toteuttamistapoihin. Kun koululaeista oli poistettu myös pääosa opetushenkilöstön asemaa koskevista säännöksistä, kunnan ja valtion palveluksessa olevat opettajat olisivat vastaisuudessa aiempaa selkeämmin rinnastettavissa muihin kunnan ja valtion virkamiehiin. Kun normatiivinen lainsäädäntö oli vähentynyt, yleisen lainsäädännön merkitys oli lisääntynyt opetustoimessa. Käytännössä tämä vaikutti esimerkiksi siihen, miten tulevaisuudessa voitaisiin toimia opiskeluympäristön turvallisuuteen vaikuttavissa tilanteissa. Perustuslaissa turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen voidaan puuttua vain laissa säädetyllä perusteella. Opetustoimen lainsäädännössä ei varsinaisesti kuitenkaan ollut säännöksiä, joiden perusteella oppilaan vapautta voitaisiin rajoittaa esimerkiksi tämän käyttäytyessä väkivaltaisesti. Lain perusteluiden mukaan koulun häiriökäyttäytymiseen tulisi puuttua kasvatuksellisin keinoin, mutta tilanteessa, jossa koulun kurinpitotoimenpiteet eivät riitä, olisi koulun yhä enemmän tukeuduttava yhteiskunnan yleisiin turvajärjestelmiin, kuten poliisiin ja sosiaaliviranomaisiin.

Uuden perusopetuslain 29 §:n mukainen oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön aiheuttaisi opetuksen järjestäjälle oikeudellisen vastuun, mikäli oikeus ei toteutuisi. Muistion mukaan lain katsotaan turvaavan sekä fyysistä että psyykkistä opiskeluympäristöä. Rehtorin ja opettajien vastuu tämän oikeuden turvaamiseen perustuu kunnan tai valtion virkamiehiä sitovaan lainsäädäntöön, joten henkilökunnan tuli tuntee virkamiehen palvelussuhteita yleisesti säätelevät säädökset ja määräykset. Koska perusopetuslain mukaiset kurinpitotoimet olivat rajoitetut, ohjasi myös lainsäädäntö edistämään opiskeluympäristön turvallisuutta ennaltaehkäisyn ja kasvatuksen keinoin.

Oppilashuollon tehtävä on muistion mukaan tukea koulun perustehtävää, eli kasvatusta ja opetusta. Useimmissa peruskouluissa toimi oppilashuoltoryhmä, joka oli koulun sisällä toimiva moniammatillinen tiimi. Oppilashuollon tavoitteita ja työmuotoja ohjaavia normeja ei ollut määritelty koulun toimintaa ohjaavissa asiakirjoissa, ja oppilashuoltoryhmän tavoitteet ja toimintatavat vaihtelivat kouluittain. Oppilashuoltotyön pulmana pidettiin palvelujen alueellisesti epätasaista saatavuutta. Selvitysten mukaan yleinen kouluterveydenhuollon kehityssuunta oli ollut virkojen ja toimintojen karsiminen, ja suurin osa palveluista tapahtui muualla kuin kouluissa. Oppilashuollon vahvistamista pidettiin tärkeänä osana koulussa tapahtuvaa turvallisen opiskeluympäristön kehittämistä, ja muistiossa ehdotetaankin, että oppilashuoltoa koskevaa lainsäädäntöä selkeytettäisiin ja opetussuunnitelman perusteita uudistettaessa laadittaisiin tavoitteet ja keskeiset sisällöt oppilashuoltoon.

(Opetusministeriö 2000, 7, 9–13, 15–17, 19–21, 32–33, 40–41, 43–44.)

## **Toukokuu 2001:** Valtioneuvoston periaatepäätös Terveys 2015 -kansanterveysohjelmasta

Terveys 2015 on yhteistyöohjelma, joka toimii laajana kehyksenä yhteiskunnan eri osa-alueilla kehitettävälle terveyden edistämiselle. Sen pääpaino on terveyden edistämisessä ja se ulottuu yli hallintosektoreiden. Näin ollen kohteena ovat jokapäiväisen elämän ja toiminnan kentät, ei terveystalvvelujärjestelmä sellaisenaan. Ohjelman oli valmistellut valtioneuvoston asettama Kansanterveyden neuvottelukunta, joka edusti useita hallinnonaloja, kuntakenttää, terveystalvvelujärjestelmää, kansalaisjärjestöjä, ammattijärjestöjä sekä terveystutkimusta. Ohjelma linjaa suomalaista terveystalvvelitiikkaa 15 vuoden tähtäimellä vuosina 2000–2015, ja sen toteuttamista ja tavoitteiden saavuttamista eri tasoilla koordinoi ja seuraa sosiaali- ja terveystalvvelministeriö.

Terveys 2015 -ohjelma eroaa esimerkiksi sosiaali- ja terveystalvvelministeriön tavoite- ja toimintaohjelmasta 2000–2003 siten, että se vaikuttaa sekä ajallisesti että ulottuvuuksiltaan edellistä laajemmin. Dokumentista ilmenee vastuun siirto valtiolliselta tasolta mahdollisimman lähelle yksittäistä ihmistä, sillä useassa yhteydessä puhutaan sekä kunnan velvollisuuksista toteuttaa ohjelmaa paikallistasolla että yksittäisten kansalaisten velvollisuuksista pitää huolta itsestään ja lähiympäristöstään. Valtion rooli on jakaa rahoitusta innovatiivisille paikallistason hankkeille sekä tarjota asiantuntemusta terveyden edistämisestä. Ohjelmassa kehitetään lisäksi indikaattorit, joiden avulla asetettujen tavoitteiden saavuttamista voidaan seurata esimerkiksi ohjaamalla valtion tutkimusrahoitusta ohjelman käsittelemiin terveysaiheisiin. Paikallistason roolia perustellaan ohjelmassa sillä, että yksilöiden, perheiden ja yhteisöjen valinnat ja toiminta ovat keskeisiä terveyden kannalta. Vaikka ohjelmassa huomioidaan, että onnistuneen terveystalvvelitiikan edellytyksenä on sosioekonomisten ryhmien ja eri alueiden väestöjen terveyserojen kasvamisen ehkäiseminen, ei siinä mielestäni huomioida riittävästi sitä, että eri väestöryhmillä on erilaiset edellytykset ottaa selvää terveyden edistämisestä omilla valinnoilla. Vaikka ohjelmassa todetaan, että tietoa on runsaasti tarjolla eri muodoissa ja kaikilla on mahdollisuus sen saamiseen, ei kouluttamaton kansanosavälttämättä löydä tiedon äärelle.

Yksi ohjelman keskeisistä tavoitteista on lasten hyvinvoinnin lisääntyminen, terveydentilan paraneminen ja turvattomuuteen liittyvien oireiden ja sairauksien merkittävä väheneminen. Lisäksi myös eriarvoisuuden vähentäminen ja heikoimmassa asemassa olevien väestöryhmien hyvinvoinnin ja suhteellisen aseman parantaminen ovat olennaisia myös lasten ja nuorten hyvinvoinnille.

Ohjelmassa todetaan, että väestöryhmien väliset erot alkavat kehittyä jo lapsuudessa elinolosuhteista ja kasvuympäristöstä riippuen. Koulu on merkittävä osa lasten elämää. Lapsen

terveyden uhkana pidetään erityisesti turvattomuuteen liittyviä oireita, kuten mielenterveysongelmia ja sosiaalisen kehityksen häiriintymistä. Kun arkiympäristöt rakentuvat ja toimivat talouselämän ja aikuisten ehdoilla, lapsen psykososiaalinen terveys voi järkkäytyä. Ohjelmassa korostetaan toimintasuunnaksi muun muassa perheiden tukemista, peruskoulun terveyttä edistävän roolin kehittämistä sekä psykososiaalisen hyvinvoinnin indikaattorien kehittämistä seurantajärjestelmän rakentamiseksi.

(Sosiaali- ja terveysministeriö 2001, 3–5, 9, 13–15, 18, 22–23, 27–28, 32, 34.)

**27.3.2002:** Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2002: vuosiluokat 1–2 astuvat voimaan velvoittavina

Valtakunnallinen opetussuunnitelma perusopetuksen 1. ja 2. luokille perustuu perusopetuslakiin (628/1998) vuodelta 1998 ja sillä kumotaan näiden luokkien osalta perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet vuodelta 1994. Määräyksen ensimmäisessä luvussa määritellään perusopetuksen arvot ja niiden ohessa todetaan, että: ”Opetuksen on edistettävä ihmisten kaikinpuolista fyysistä, psyykkistä ja sosiaalista hyvinvointia.” Määräyksen neljäs luku on omistettu kokonaan opiskelun yleiselle tuelle. Sen osa-alueena oppilashuoltoa käsitellään ensimmäistä kertaa opetussuunnitelman perusteissa nykyisen käsityksen mukaisesti kaikki osa-alueet huomioon ottaen: ”Oppilashuoltoon kuuluu oppilaiden fyysisestä, psyykkisestä ja sosiaalisesta hyvinvoinnista huolehtiminen. Oppilashuollolla edistetään oppilaiden tasapainoista kasvua ja kehitystä sekä varmistetaan kaikille tasavertainen oppimisen mahdollisuus. Tavoitteena on luoda turvallinen ja terve oppimis- ja työympäristö sekä suojata mielenterveyttä.” Paikalliseen opetussuunnitelmaan tulee vastaisuudessa koota seuraavat oppilashuoltoon liittyvät päätökset: ennaltaehkäisevä toiminta, oppilaille tarjottava tuki ja ohjaus, eri asiantuntijoiden yhteistyö, toimenpiteet ongelma- ja kriisitilanteita varten, koulumatkakuljetukset sekä kouluruokailun järjestäminen.

(Opetushallitus 2002, 3, 7, 41–43.)

**15.4.2002:** Opetusministeriön työryhmien muistioita 13/2001: Oppilaan hyvinvointi ja oppilashuolto

Opetusministeriö oli asettanut marraskuussa 2000 työryhmän, jonka tehtäväksi määriteltiin: 1. Selvittää ja arvioida oppilashuoltoon liittyvä säädöspohja, sen toimivuus ja mahdolliset muutostarpeet. 2. Selvittää ja arvioida eri hallinnonalojen työnjako ja rahoitussuhteet

oppilashuollon tehtävien hoitamisessa. 3. Tehdä ehdotukset oppilashuollon valtakunnallisiksi kehittämistavoitteiksi. Työryhmä otti nimekseen Perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen oppilashuoltotyöryhmä ja se koostui useiden eri hallinnonalojen jäsenistä, asiantuntijoista sekä kentällä toimivista rehtoreista.

Dokumentti on sellaisenaan kattava kooste oppilashuollosta 2000-luvulla. Muistiossa määritellään oppilashuoltokäsite kolmesta eri näkökulmasta: viittaamalla Arto Jauhiaisen (1993) tutkimuksiin, Oppilashuoltokomitean mietintöön vuodelta 1974 (Kom. 1973:151) sekä ajankohtaiseen lainsäädäntöön. Ennen varsinaista oppilashuollon nykytilanteen kartoittamista muistiossa käydään yksityiskohtaisesti läpi oppilashuollon historiaa, siihen liittyviä säädöksiä eri laeissa sekä koulutuksen käytännön järjestämistavan vaikutusta oppilaiden hyvinvointiin. Muistion mukaan Suomessa on moniin muihin Euroopan maihin verrattuna vahva kunnallinen itsehallinto. Koska kuntien taloudelliset voimavarat vaihtelevat huomattavasti, koulutustehtävän hoitaminen ja oppilaille kuuluvien oikeuksien turvaaminen toteutuvat hyvin eri volyyymilla eri kunnissa. Erityisesti 1990-luvun valtiosuukausien leikkaukset ja kuntien taloudellinen kehitys olivat huonontaneet kuntien kykyä järjestää palveluita: Tilastokeskuksen ja Opetushallituksen tilastoista oli voitu osoittaa, että 1990-luvulla koulumenoista oli leikattu määrä, joka vastasi laskennallisesti vuositasolla 6000 opettajan työpanoksen muutosta. Säästötoimenpiteet sekä opetustoimessa että sosiaali- ja terveydenhuollossa olivat vaikuttaneet eniten heikoimmassa asemassa oleviin perheisiin. 1990-luvun kerrannaisvaikutukset olivat vielä dokumentin mukaan näkyvissä ja niiden korjaaminen vaatisi voimavaroja, toimenpiteitä ja jatkuvaa seurantaa.

Oppilashuollon nykytilaa oli selvitetty lääninhallitusten tekemän oppilashuollon arvioinnin perusteella. Arviointi kohdistui pääosin psykososiaaliseen oppilashuoltoon ja sen tavoitteena oli ollut tukea kuntien ja koulujen oppilashuollon kehittämistä sekä saada valtakunnallista ja alueellista vertailukelpoista tietoa arviointikohteista. Arvioinnissa havaittiin, että koulut, perheet ja oppilaat olivat palveluiden suhteen erilaisessa asemassa eri lääneissä ja läänien alueilla. Oppilashuollon palvelut olivat niinkin kirjavia, että palveluiden saatavuus ja riittävyys poikkesivat kunnittain, kouluittain, luokka-asteittain, koulun koon ja kuntaryhmän mukaan. Koulukuraattorin ja -psykologin palveluiden tarve oli lisääntynyt lasten ja nuorten kasvaneen pahoinvoinnin, perheiden tuen tarpeen ja psykososiaalisen sekä psykologisen tutkimuksen tarpeen takia, mutta palveluita ei ollut riittävästi tarjolla. Myöskään koululääkäreiden palveluja ei ollut tarpeeksi.

Oppilashuoltotyötä koordinoivat tavallisimmin oppilashuoltoryhmät, joita vuonna 2001 oli noin 70 %:ssa kouluja. Muistiossa huomautetaan, että vaikka varsinaista ryhmää ei koulussa olisi, ongelmatilanteista keskusteltiin moniammatillisen oppilashuoltoryhmän tavoin useiden eri koulun työntekijöiden kanssa. Oppilashuollon toimintasuunnitelmat olivat harvinaisia, mutta

oppilashuollon tavoitteet olivat usein kuitenkin kirjattuna koulujen opetussuunnitelmiin. Yhteistyötä koulun ulkopuolisten tahojen tai vanhempien kanssa harjoitettiin, mutta yhteistyöverkoston kasvattamista toivottiin. Oppimisympäristön turvallisuuteen ja kriisitilanteisiin oli varauduttu monin tavoin pääosin yhdessä sopien. Varsinaisia kouluyhteisön psyykkistä tai fyysistä turvallisuutta uhkaavia tilanteita varten kirjattuja kriisisuunnitelmia oli alle puolessa kouluista ja valtaosalla kouluista oli vahvistettu järjestyssääntö. Ennaltaehkäisevää toimintaa sekä uusia menettelytapoja kaivattiin erityisesti päihde- ja huumetyöhön sekä kouluissa tapahtuvan kiusaamisen ja väkivallan estämiseen.

Peruskoululaisista oli arvioitu noin viidenneksen tarvitsevan jonkin asteista tukea saavuttaakseen opetussuunnitelmissa asetetut tavoitteet. Joidenkin oppilaiden kohdalla tavoitteet voitaisiin saavuttaa vain henkilökohtaisten opetusjärjestelyiden sekä erityisten tukitoimien, kuten psykososiaalisten oppilashuoltopalvelujen avulla. Vaikka suurin osa oppilaista menestyi hyvin, osa oppilaista kärsi ongelmien kasautumisesta. Mielenterveys nähdään dokumentissa ihmisen hyvinvoinnin perustana ja koulun merkitys kehityksen suuntaan on suuri. Koululaisista joka viides kärsi psyykkisistä häiriöistä. Merkittävin kouluikäisen mielenterveyshäiriö oli masennus, joka kouluympäristössä voi näkyä monella tapaa: kiusaamisena tai kiusatuksi joutumisena, pinnaamisena, käytöshäiriöinä tai oppimisvaikeuksina. Perhettä ja läheisiä ihmissuhteita pidetään tärkeinä kouluikäisen terveyden kannalta, mutta arvioiden mukaan joka kymmenes lapsi eli moniongelmaisessa perheessä. Vaikeiden perheolosuhteiden oli todettu olevan selvässä yhteydessä lapsen ja nuoren psyykkisiin ongelmiin.

Oppilashuollon palveluista koulupsykologin ja -kuraattorin toiminnan toteutumista käsitellään muistiossa erikseen. Sen mukaan 1990-luvun alun vaikea lama vaikutti myös psykososiaalisen oppilashuollon kehittymiseen. Psykososiaaliset palvelut puuttuivat muistion aikaan edelleen monista kunnista ja niissäkin kunnissa, joissa palveluja oli saatavana, eivät kaikki koulut saaneet palvelua riittävän nopeasti. Koulupsykologin ja -kuraattorin palveluja oli jokseenkin riittävästi ainoastaan pääkaupunkiseudulla. Vajaat 90 % peruskoulun koulupsykologien ja 80 % koulukuraattorien viroista sijoittui eteläiseen osaan maata, jolla on noin puolet koko maan oppilasmäärästä. Peruskoulussa kuraattoreiden työ painottui 7.–9. vuosiluokille ja psykologien työ 1.–6. vuosiluokille. Psykologin ja kuraattorin palveluita oli mahdollista saada myös esimerkiksi kasvatus- ja perheneuvoloista, mutta näitäkin palveluja oli jouduttu vähentämään.

Työryhmä ehdotti peruskoulun osalta muutoksia perusopetuslakiin, lastensuojelulakiin sekä kansanterveyslakiin siten, että oppilashuollon asema selkiytyisi opetustoimessa, mutta kunnille, koulutuksen ja opetuksen järjestäjille ei tulisi uusia velvoitteita. Oppilashuollolle annettiin myös erinäisiä kehittämistavoitteita, jotka koskevat turvallista oppimisympäristöä, kouluavustajien

tilannetta, oppilashuollon koordinoitua kunnassa ja opetustoimessa sekä palvelujen saatavuutta. Lisäksi kehoitettiin erinäisiin toimiin, jotta vanhemmat voisivat paremmin osallistua lastensa kasvatukseen yhteistyössä koulun kanssa, ja jotta opettajilla olisi paremmat valmiudet oppilashuoltotyöhön. Valtion tulisi muistion mukaan tehostaa harkinnanvaraisten osuuksien kohdistamista erityisen vaikeassa tilanteessa oleviin kuntiin. Suomen Kuntaliiton edustaja, opetusasiain päällikkö Gustav Wikström oli liittänyt muistioon lausuman, että oppilashuoltoa ei pitäisi sisällyttää opetussuunnitelman perusteisiin, koska asiasta oli säädetty lastensuojelulaissa sekä kansanterveyslaissa. Opetushallituksen valtuutus koskien opetussuunnitelman perusteita oli Suomen Kuntaliiton mukaan nykyisellään riittävä.

(Jauhiainen 1993; Kom. 1973:151; Opetusministeriö 2002, 4, 23–28, 32–33, 43–48.)

### **13.8.2002:** Kouluterveydenhuolto 2002. Opas kouluterveydenhuollolle, peruskouluille ja kunnille

Peruspalveluministeri Eva Biaudet on kirjoittanut oppaan esipuheeseen sen merkityksestä kouluyhteisölle ja kouluterveydenhuollolle. Oppaan tehtävä olisi tukea sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmassa 2000–2003 mainittujen kouluterveydenhuollon suositusten toteuttamista. Koko kouluyhteisöä tulisi Biaudet'n mukaan kehittää ja vahvistaa entistä paremmin oppilaiden hyvinvointia tukevaksi. Kouluterveydenhuollon pitäisi olla ennaltaehkäisevää ja ongelmiin pitäisi voida puuttua mahdollisimman varhain. Siksi olisi ensiluokkaisen tärkeää, että palvelut ovat oppilaiden saatavilla vaivattomasti. Biaudet'n mukaan ”Sosiaali- ja terveysministeriö näkee kouluterveydenhuollon palvelut ensisijaisina ja välttämättöminä perusterveydenhuollon palveluina kunnissa ja sijoitettuina nimenomaan kouluyhteisöön.” Vaikka opas on tarkoitettu ensisijaisesti terveydenhuollon henkilöstölle, sen tavoitteena oli myös ajankohtaisen kokonaiskuvan välittäminen kuntien päättäjille. Dokumentti onkin sekä monipuolinen ja toimiva opas että melko informatiivinen kuvaus lasten ja nuorten hyvinvoinnista sekä kouluterveydenhuollosta terveydenhuollon osana 2000-luvun Suomessa. Sisältönsä puolesta se tuskin tarjosi kuntapäätäjille uutta tai poikkeavaa tietoa suhteessa aiempiin aiheesta tehtyihin selvityksiin. Oppaan ensimmäiset kappaleet koostuvat kouluterveydenhuollon tärkeyden perusteluista ja loppuosa oppikirjamaisesta informaatiosta kouluterveydenhuollon järjestymisestä.

Havainnot kouluterveydenhuollon saatavuuden ja henkilöstömitoitusten vajavaisuudesta olivat johtaneet näkemykseen, että kouluterveydenhuolto ei yhä useammassa kunnassa kyennyt vastaamaan 2000-luvun haasteisiin, ja aiemmin toimiva kouluterveydenhuollon järjestelmä oli alkanut peräti rappeutua. Muutokset koululaeissa ja kuntien itsehallinnon lisääminen olivat

muuttaneet myös kouluterveydenhuollon rakenteita. Kuitenkin esimerkiksi terveystiedon ottaminen omaksi oppiaineekseen oli näyte positiivisesta kehityksestä kun tarkastellaan lasten hyvinvoinnin edistämistä.

Suuri enemmistö koululaisista voi oppaan mukaan hyvin. Pitkään jatkunut hyvinvoinnin ja terveyden myönteinen kehitys oli kuitenkin kääntynyt kielteiseksi, ja noin joka kolmannelle lapselle kasautui ongelmia, jotka vaativat reagoitua. Erityisesti lasten ja nuorten mielenterveysongelmien, oppimisvaikeuksien ja päihteiden käytön lisääntyminen oli huolestuttavaa. Lasten ja nuorten masentuneisuus oli lisääntymässä, kouluikässä todettiin joka kymmenennellä lapsella keskivaikeaan ja noin kolmella prosentilla vaikeaan masennukseen viittaavia oireita. Myös nuorten päihteiden käyttö oli varhaistunut ja lisääntynyt. Noin 200 000 lapsen oli arvioitu lisäksi elävän perheessä, jossa tapahtuu väkivaltaa, minkä todetaan olevan erityisen traumatisoivaa. Kouluikäisten lasten asiakkuus lastensuojelussa ja mielenterveyspalveluissa oli kasvanut 1990-luvulla lähes kaksinkertaiseksi. Lastensuojelutyötä käsitellään oppaassa verrattain paljon, jopa siinä määrin että kouluterveydenhuollon ja lastensuojelun yhteistyölle pyritään rakentamaan parempaa kasvualustaa. Ajalle ominaisia muutoksia lasten kehityksessä olivat lähinnä biologisen aikuistumisen nopeutuminen ja siihen liittyvät ongelmat. Havaittiin myös, että tyttöjen ja poikien erilaiset tarpeet tulisi ottaa selvemmin huomioon sekä koulutyössä että kouluterveydenhuollossa ja että erityisesti lasten ja nuorten psykososiaaliset ongelmat olivat yleistyneet.

Oppilashuoltoa käsitellään oppaassa kouluyhteisön hyvinvoinnin edistämisen yhteydessä. Oppilashuolto määritellään Oppilaan hyvinvointi ja oppilashuolto -muistion mukaisesti, sillä oppilashuoltoa ei ollut määritelty lainsäädännössä. Kouluterveydenhuolto määritellään yhdeksi oppilashuollon tärkeäksi toiminta-alueeksi psykososiaalisen oppilashuollon ja opintososiaalisten etujen (kouluruokailu, -kuljetukset ja -majoitus) ohella. Terveyden edistäminen ja turvallinen oppimisympäristö rinnastetaan työterveydenhuoltoon, sillä lähtökohtaisesti kouluympäristö on työpaikka sekä aikuisille että oppilaille, ja siellä viihtymiseen vaikuttavat samat tekijät: fyysiset työolot, kouluyhteisön ilmapiiri sekä koulutyön järjestäminen.

(Sosiaali- ja terveysministeriö & Stakes 2002, 3–4, 9–10, 12–14, 18–19, 24–26, 46–49, 57, 72, 84.)

#### **18.10.2002:** Hallituksen esitys 205/2002 hyväksytään

Esityksessä ehdotetaan, että 1999 voimaantullutta perusopetuslakia täydennetään siten, että aiempaa selkeämmin korostetaan lasten ja nuorten kehitykseen liittyvien vaikeuksien



ennaltaehkäisyä ja varhaista puuttumista näihin vaikeuksiin ja edistetään hyvää oppimista sekä oppilaiden psyykkistä ja fyysistä terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia.

Esityksen perusteella oppilashuolto kirjattiin lakiin seuraavin perustein: 14 §:ssä (Tuntijako ja opetussuunnitelman perusteet) Opetushallitus veloitetaan laatimaan perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden oppilashuollon ja kodin ja koulun välisen yhteistyön osa-alueet yhteistyössä sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen kanssa. 15 §:ssä (Opetussuunnitelman perusteet) paikalliset opetussuunnitelmat veloitetaan laatimaan yhteistyössä kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten kanssa. Opetuksen järjestäjä veloitetaan myös määräämään kodin ja koulun yhteistyöstä ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaisen oppilashuollon järjestämistavasta. 29 §:n (Oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön) lisätään momentit 2 ja 3, joissa perusopetuksen opetussuunnitelman perusteisiin veloitetaan laatimaan määräykset toimintasuunnitelman laatimisesta oppilaiden suojaamiseksi väkivallalta, kiusaamiselta ja häirinnältä. Lisäksi opetuksen järjestäjät sekä koulut veloitetaan laatimaan koulun järjestysmääräykset, joilla edistetään koulun sisäistä järjestystä. Lakiin lisätään myös kokonaan uusi 31a § (Oppilashuolto), jossa taataan opetukseen osallistumisen edellyttävä maksuton oppilashuolto. Tämä sisältää oppilaan hyvän oppimisen, hyvän psyykkisen ja fyysisen terveyden edistämisen ja ylläpitämisen sekä niiden edellytyksiä lisäävän toiminnan. Pykälän toisen momentin mukaan oppilashuolto sisältää opetuksen järjestäjän hyväksymän opetussuunnitelman mukaisen oppilashuollon sekä oppilashuollon palvelut, jotka ovat kansanterveyslaissa tarkoitettu kouluterveydenhuolto ja lastensuojelulaissa tarkoitettu kasvatuksen tukeminen. Näin ollen oppilashuolto on sidottu kolmeen lakiin.

(HE 205/2002, 1, 21–22.)

### **11.12.2003:** Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma 2004–2007 julkaistaan

Valtioneuvosto määrittelee ohjelmassa lähivuosien keskeisimmät kehittämistavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä niihin liittyvät toimenpidesuosituksset, jotka koskevat ensisijaisesti kuntia. Ohjelmassa ei päätetä sitovasti kauden voimavaroista, vaan tavoitteiden toteuttamisesta päätettäisiin vuosittain valtiontalouden kehyspäätösten yhteydessä. Ohjelma perustuu osaltaan vuosien 2000–2003 tavoite- ja toimintaohjelman aikana esille tulleisiin kehittämistarpeisiin. Erityisenä painopistealueena pidetään sosiaali- ja terveydenhuollon integroitua kehittämistä. Uusia ratkaisuja kehitetään osana Kansallista terveydenhuollon hanketta ja hyväksikäyttäen muun muassa terveys 2015 -kansanterveysohjelmasta saatavaa tietoa. Eriytyneenä haasteena ajanjaksolla pidetään Euroopan unionin laajenemista vuonna 2004. Sen myötä alkoholiveroa tulnaisiin

laskemaan ja alkoholin kulutus todennäköisesti nousisi. Vieraskielisen väestön määrä myös todennäköisesti lisääntyisi ja huumeiden käyttö saattaisi kasvaa. Toisaalta sosiaalipoliittinen ja kansanterveydellinen yhteistyö voisi lisääntyä laajenevan unionin myötä.

Vuosina 2002–2003 sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusprosenttia oli korotettu. Palvelujen kehittämisen ratkaisuksi ei kuitenkaan nähdä vain voimavarojen lisäämistä vaan ennemmin niiden uudelleen suuntaamista. Hallitusohjelmaan oli kirjattu tavoite julkisen hallinnon ja palvelujen tuottavuuden ja tehokkuuden lisäämisestä. Oli kuitenkin havaittu, että kuntien ja alueiden väliset erot olivat usein suuria, mikä osin johtui tulo- ja koulutustasoltaan alimpien väestöryhmien terveydentilan ja sosiaalisen hyvinvoinnin muita väestöryhmiä hitaammasta kohenemisestä. Hallituksen tarkoituksena olisi ohjelman mukaan uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää siten, että se astuisi voimaan vuonna 2005.

Tavoite- ja toimintaohjelma koostuu kuudesta kehittämisalueesta, joista ikäihmisten palvelut on ainoa, joka ei edes välillisesti näyttäisi vaikuttavan lasten ja nuorten hyvinvointiin. Lasten ja nuorten sekä lapsiperheiden palvelut on yksi kehittämiskohde sellaisenaan. Ohjelman mukaan lasten ja nuorten peruspalvelut, kuten oppilashuolto, ovat avainasemassa edistettäessä lasten ja nuorten psykososiaalista ja fyysistä terveyttä ja hyvinvointia sekä ehkäistäessä mielenterveysongelmia ja syrjäytymistä. Kuntien tulisi ohjelman mukaan tehostaa vanhemmuutta ja lapsiperheitä tukevaa toimintaa ja ehkäistä lasten ja nuorten syrjäytymistä ja terveyserojen kasvua. Kuntien tulisi myös suunnata voimavaroja kouluterveydenhuollon toimintaan vuonna 2003 valmistuneen kouluterveydenhuollon laatusuosituksen [lopullinen versio julkaistiin vuonna 2004] mukaisesti. Lapsiperheiden psykososiaalisten palvelujen järjestelmää pidettiin edelleen kokonaisuutena pirstaleisena. Myös lastensuojelussa oli havaittu alueellisia ongelmia, johon ehdotetaan lastensuojelulain uudistamista.

Muut kehittämiskohteet sisältävät muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluketjun turvaamista sekä paikallisen ja alueellisen hyvinvointipolitiikan edistämistä muun muassa ennaltaehkäisevän terveyspolitiikan keinoin, joka oli kuntatasolla jäänyt liian vähäiselle huomiolle. Myös sosiaali- ja terveystalouden palvelujen kehittäminen koskettaa lasten ja nuorten hyvinvointia, kun ehkäisevälle mielenterveystyölle sekä päihdetyölle kehoitetaan lisäämään resursseja. Poikkihallinnollisen yhteistyön kehittäminen puolestaan tarkoittaa muun muassa opetustoimen entistä organisoidumpaa yhteistyötä esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimen sekä työvoimaviranomaisten kanssa paikallistasolla.

Ohjelmassa todetaan, että sen toteutumista ja vaikuttavuuden arviointia on valvottava aiempaa enemmän sekä kunnallisella että valtiollisella tasolla esimerkiksi erilaisten julkisten

selvitysten ja dokumenttien muodossa. Sosiaali- ja terveystieteiden järjestämisen valvonnasta ja peruspalvelujen arvioinnista vastaisivat lain mukaan lääninhallitukset.

(Sosiaali- ja terveysministeriö 2004, 7–12, 14, 17–20, 23–24, 27, 36, 39–40.)

### **16.1.2004:** Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004 astuvat voimaan velvoittavina

Uudet valtakunnalliset perusteet perustuvat perusopetuslakiin 628/1998 ja kumoavat peruskoulun opetussuunnitelman perusteet vuodelta 1994. Sisällöltään määräys täydentää vuonna 2002 voimaantulleita perusopetuksen opetussuunnitelman perusteita vuosiluokille 1–2. Uudet valtakunnallisen perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet velvoittavat koko peruskoulua, myös ensimmäisen ja toisen luokan opetusta.

Määräyksen arvopohjaa käsittelevässä kappaleessa ei puhuta psyykkisen, fyysisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämisestä kuten vuoden 2002 perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa. Ydinajatus esiintyy kuitenkin perusopetuksen tehtävää koskevassa kappaleessa, jonka mukaan ”[...] perusopetuksen on annettava mahdollisuus monipuoliseen kasvuun, oppimiseen ja terveen itsetunnon kehittymiseen [...]”. Luku neljä on omistettu opiskelun yleiselle tuelle ja sisältää oppilashuollon omana sisältönään (kappale 4.5). Määräyksen mukaan koulun oppilashuollon tulee olla moniammatillista, kokonaisvaltaista ja perustua lainsäädäntöön. Opetuksen järjestäjän tulee laatia opetussuunnitelmaan oppilashuollon suunnitelma, jonka avulla luodaan terve ja turvallinen oppimis- ja kouluympäristö, suojataan mielenterveyttä, ehkäistään syrjäytymistä ja edistetään koko kouluyhteisön hyvinvointia. Suunnitelmasta tulee löytyä seuraavat oppilashuollon tavoitteet ja toiminta niiden edistämiseksi: toiminta kouluyhteisön terveyden ja hyvinvoinnin kokonaisvaltaiseksi edistämiseksi, oppilaalle tarjottava oppilashuollollinen tuki ja ohjaus, oppilashuollon yhteistyö eri tahojen kanssa, toimenpiteet sekä työn- ja vastuunjako ongelma- ja kriisitilanteissa, koulumatkakuljetukset ja kouluruokailut.

Oppilashuollon kannalta muutos aiempiin säädöksiin on se, että perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet on laadittu yhteistyössä sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen kanssa oppilashuoltoa, kodin ja koulun yhteistyötä sekä esiopetusta koskevilta osiltaan. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa määrätään edelleen, että opetuksen järjestäjän on laadittava opetussuunnitelmansa yhteistyössä kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon toimeenpanoon kuuluvia tehtäviä hoitavien viranomaisten kanssa oppilashuoltoa sekä kodin ja koulun yhteistyötä koskevilta osiltaan.

(Opetushallitus 2004, 10, 14, 21–25.)

### 31.5.2004: Lääninhallitusten keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2003

Dokumentti on järjestyksessä kahdeksas lääninhallitusten peruspalvelujen arviointiraportti. Se on muodoltaan yhteenvetoraportti, joka perustuu sisäasiainministeriön toimeksiantoon vuotta 2003 koskevien peruspalveluiden arvioinnin kohteista. Tutkielmani aiheeseen suoraan tai välillisesti liittyvät arviointikohteet ovat: opetustoimi, esiopetuksen toteutuminen, perusselvitys perusopetuksen oppilashuollon ja kurinpidon nykytilanteesta, nuorisotoimi, kunnallisen nuorisotyön tila sekä nuorten työpajatoiminta sivistystoimen osina ja lasten ja nuorten sosiaalipalvelujen saatavuus sosiaali- ja terveystoimen osina. Lääninhallitusten arviointikohteena olevilla peruspalveluilla tarkoitetaan raportissa niitä palveluja, jotka ”[...] pääasiassa koskevat suurta määrää ihmisiä ja vaikuttavat kansalaisten jokapäiväiseen elämään, ja joiden puuttuminen aiheuttaa merkittäviä ongelmia.”

Dokumentissa kuvataan Suomen rakenteita hyvinvointivaltiona ja osoitetaan varsin selkeästi, miksi palvelujen saavutettavuudessa ja palveluiden tasossa on suuria eroja tasaveroisuuteen tähtäävästä lainsäädännöstä huolimatta. Suomi on pinta-alaltaan suuri ja harvaan asuttu maa. Sotien jälkeinen elinkeinohistoria on dokumentin mukaan muokannut erittäin selvästi maan alueellista rakennetta ja kehitystilaa. Vaikka aina 1930-luvulta lähtien väestön sosiaalisia oloja oli kehitetty monin tavoin, esimerkiksi peruskoulu-uudistuksen ja vuonna 2000 voimaan tulleen kansalaisten subjektiivisia oikeuksia vahvistavan perustuslain (731/1999) muodoissa, maamme kansalaiset eivät olleet, eivätkä koskaan tulisi olemaankaan palvelujen saatavuuden suhteen tasaveroisessa asemassa. Laajassa, pitkien etäisyyksien ja erilaisten asumistiheyksien maassa on hyväksyttävä jonkinlaiset pysyväisluontoiset erot palveluiden saatavuudessa. Kyseessä olevan dokumentin kaltaiset raportit ovat tärkeitä, jotta voitaisiin kartoittaa vakavimmat ongelma-alueet ja ohjata kuntalain ulkopuolisia resursointeja sinne, missä pikaiset toimet ovat välttämättömiä. Tällaisia kohteita olivat olleet muun muassa lasten mielenterveyteen ja syrjäytymiseen liittyvät ongelmat.

Arvioinnissa erotellaan neljä aluekehityksen ja peruspalvelujen suhteen erilaista aluetyyppiä Suomessa: 1. Nopeasti kehittyvät osaamisen keskittymät, joissa peruspalvelujen järjestäminen näyttäisi onnistuvan kohtuullisen hyvin. 2. Kasvukeskusten läheiset seudut, joissa kunnat näyttäisivät selviytyvän kohtuullisesti palveluvelvoitteistaan. 3. Perinteiset etäällä keskuksista olevat kunnat, joissa talouden niukkuutta on jaettu ja joissa säästöjä on haettu niin sanotusti juustohöylällä. On ollut pakko analysoida, mitkä ovat välttämättömiä lähipalveluja ja mitä toimintoja on taloudellisempaa toteuttaa kuntien yhteistyönä sekä ostopalveluina. 4. Periferiset alueet, joissa välimatkat ovat jo huomattavia ja joissa on yhä suurempi yhteistyötarve kolmannen

sektorin, kuten kylätoimikuntien ja kirkon kanssa. Näilläkin alueilla on raportin mukaan onnistuttu turvaamaan peruspalvelut kiitettävästi.

Erilaisia aluetyyppejä leimaa erilaiset ongelmat, joten 1990-luvun alun rajut rakennemuutokset, kuten normiohjauksen purku, näyttävät olleen oikeansuuntaisia toimia kuntien peruspalvelujen takaamiseen. Tiivistettynä voitaisiin sanoa, että kasvukeskusten haasteena on ongelmien kasautuminen, kun taas pienen ja hupenevan väestöpohjan kunnissa taas esimerkiksi koulujen lakkauttaminen ja ainevalikoiman pieneneminen sekä pitkät välimatkat ja syrjäytyminen. 1990-luvun laman myötä kuntien talous oli kuitenkin romahtanut, ja näytti siltä, että kuntapäätäjät käyttivät laajentunutta päätösvaltaansa rajujen säästötoimien toteuttamiseen sen sijaan, että olisivat ohjanneet varoja omien kuntaprofiiliensa mukaisesti ja katsoneet myös pidemmälle tulevaisuuteen. Raportin mukaan kuntapäätäjät ovat hitaita muuttamaan palvelurakenteita olosuhteita vastaaviksi, mistä voitaneen pitää myös todisteena sitä, että vuonna 2003 useissa kunnissa palvelutarjontaan vaikuttivat edelleenkin laman aikaiset säästötoimet ja niitä jopa edelleen kiristettiin.

Lasten ja nuorten palveluja tarkasteltaessa on huomionarvoista, että yli puolessa kunnista oli vuonna 2003 syntynyt alle kymmenen lasta 1000 asukasta kohti, mistä voitiin päätellä, että syrjäisten pienten kuntien kouluun tulevat ikäluokat pienenevät nopeasti. Samanaikaisesti muuttoliike kohdistui Etelä-Suomeen ja suuriin yliopistokaupunkeihin, mistä johtuen kuntien ikärakenteet muuttuvat nopeasti. Huolestuttavan vähän lapsia ja nuoria oli maan pohjois- ja itäosissa sekä järvisseudulla. Yhtälö muodostaa pienille kunnille ongelman, kun samaan aikaan olisi tärkeää sekä kehittää kuntaa houkuttelevammaksi että huolehtia siellä asuvien hyvinvoinnista. Tärkeimpänä mahdollisuutena pidetään laajaa seutukuntaista yhteistyötä sekä ennaltaehkäisevää työtä kaikilla peruspalvelujen alueella. Myös kuntalaisten positiivista asennetta oman vastuun lisäämiseksi pidetään tärkeänä. Toimivan kouluverkoston ja oppilashuoltokoneiston ylläpitäminen on mielestäni juuri kuvatuslaista toimintaa, jolla kunnan tulevaisuuteen voidaan vaikuttaa positiivisesti.

Arvioinnin keskeiset tulokset osoittavat, että suurimmassa osassa perusopetuksen kouluja oppilashuollon tavoitteet oli määritelty koulun vuosi- tai opetussuunnitelmassa. Oppilashuoltoryhmiä oli koko maassa 80 % kouluista, mikä osoitti kasvua kaikissa lääneissä vuoden 2001 tilanteesta. Oppilashuoltoryhmien työ painottui akuutteihin oppilasta tai oppilasryhmää koskeviin asioihin, ja ennalta ehkäisevää työtä tehtiin vähemmän. Koulujen arvioiden mukaan erityisesti koulupsykologien ja -kuraattorien palvelut olivat riittämättömiä, ja palvelujen saatavuudessa oli alueellisia eroja. Muita enemmän palveluja oli Etelä-Suomen lääneissä ja heikointa palvelujen saatavuus oli Lapin läänissä. Palveluja oli kuitenkin oppilaiden tarpeisiin nähden riittämättömästi kaikissa lääneissä. Tilanne oli pysynyt ennallaan vuodesta 2001.

Moniammatillisen yhteistyön kehittämistä pidetään raportissa tärkeänä erityisesti pienten kuntien välillä. Kouluterveydenhuollon palveluja oli koulujen arvioiden mukaan useimmiten melko riittävästi tai riittävästi. Uuden lainsäädännön edellyttämä yhteistyö opetussuunnitelman laatimisesta kunnan sosiaali- ja terveysviranomaisten kanssa oli ollut koko maassa melko vähäistä lukuvuonna 2002–2003. Myös esiopetuksen oppilashuollon palveluissa oli havaittu puutteita.

Nuorten ongelmat olivat vaikeutuneet ja koulun ulkopuolisen, kunnallisen nuorisotyön peruspalvelut tuli raportin mukaan määritellä pikaisesti. Alle kouluikäisten lasten määrä oli ollut tasaisessa laskussa ja kehityksen suunta nähtiin samankaltaisena myös tulevaisuudessa. Tästä huolimatta lastensuojelun tarve oli selvässä kasvussa vuonna 2003. Lastensuojelun tarve kasvoi voimakkaimmin Etelä- ja Itä-Suomen lääneissä. On kuitenkin huomioitava, että lastensuojelutyön määrän kasvun ei voida suoranaisesti olettaa johtuvan ongelmien määrän kasvusta, vaan sen voidaan tulkita olevan myös osoitus siitä, että lastensuojelutyötä on tehty ja lasten tarpeisiin on vastattu. Erilaisia perhetyöpalveluja oli kehitelty monissa kunnissa muiden lastensuojelutyön muotojen rinnalle, mutta perhetyön sisältö ja asema eivät olleet täysin vakiintuneet.

(Sisäasiainministeriö 2004, 4–12, 18, 21, 23–24, 28–32, 72–75, 110.)

#### **Toukokuu 2004:** Sosiaali- ja terveysministeriö & Suomen Kuntaliitto: Kouluterveydenhuollon laatusuositus

Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmaan vuosille 2000–2003 sisältyi laatusuositusten valmistaminen muun muassa kouluterveydenhuollosta. Tämä laatusuositus perustuu vuonna 2002 valmistuneeseen kouluterveydenhuollon oppaaseen ja siinä mainittuihin keskeisiin perusteisiin. Dokumentissa esitellään kahdeksan suositusta, joista jokaista tarkastellaan neljästä eri näkökulmasta: koululaisen ja hänen perheensä, kouluyhteisön, kouluterveydenhuollon henkilöstön ja hallinnon näkökulmasta. Tarkoitus on varmistaa laadukkaan kouluterveydenhuollon toimintaedellytykset sekä taata yhdenvertaiset edellytykset kouluterveydenhuollon palvelujen saamiseen ympäri maata. Erityisen tärkeänä sosiaali- ja terveysministeriössä pidetään sitä, että palvelut on sijoitettu kouluyhteisön sisälle, jossa ne ovat osa oppilashuollon palveluja ja helposti saavutettavissa. Luonteeltaan laatusuositus on väline, jonka avulla voidaan laatia kuntatason kouluterveydenhuollon suunnitelmia kuntien erityistarpeet huomioon ottaen. Dokumentti onkin suunnattu pääosin kouluterveydenhuollosta vastaavalle johdolle sekä kuntapäätäjille.

Kouluterveydenhuollon laatusuosituksessa esitellyt suositukset ovat seuraavat: 1. Kouluterveydenhuolto on koululaisten ja perheiden helposti saatavilla olevaa suunnitelmallista

palvelua, jota seurataan ja arvioidaan säännöllisesti. 2. Kouluterveydenhuolto toteutetaan olennaisena osana oppilashuoltoa. 3. Kouluterveydenhuollon palveluista tiedotetaan säännöllisesti koululaiselle ja huoltajille sekä kouluille. 4. Toimiva kouluterveydenhuolto edellyttää riittävää, pätevää ja pysyvää henkilöstöä. 5. Kouluterveydenhuollon käytössä on asianmukaiset toimitilat ja välineet. 6. Koululaisella on terveellinen sekä turvallinen kouluyhteisö ja -ympäristö. 7. Koululaisen hyvinvointia sekä terveyttä seurataan yksilöllisten terveystarkastusten ja suunnitelmien avulla sekä luokan hyvinvointia arvioimalla. 8. Koululaisen terveystietoa vahvistetaan sekä terveyttä edistetään. Kouluterveydenhuollon laadun takaamiseksi suositellaan seudullista ja alueellista yhteistyötä.

(Sosiaali- ja terveysministeriö & Suomen Kuntaliitto 2004, 3, 7, 9, 12–34.)

### **31.8.2005:** Opetusministeriön kouluhyvinvointityöryhmän muistio

Opetusministeriön asettaman työryhmän tehtävänä oli laatia toimenpide-ehdotukset, joilla luodaan edellytyksiä ja rakenteita lasten ja nuorten hyvinvoinnin ja koulutyytyväisyyden tukemiseksi. Lisätavoitteena oli edistää lasten ja nuorten mahdollisuuksia vaikuttaa koulun arkeen, sillä oli havaittu, että mahdollisuus osallistua päätöksentekoon parantaa oppilaiden viihtyvyyttä koulussa. Osallisuuden myötä oppilaat tuntevat kuuluvansa yhteisöön, minkä myötä koulu ei ole vain irrallinen opiskelupaikka, vaan jokaisen yhteinen työskentelypaikka, josta huolehtiminen on tärkeää. Tuoreissa tutkimuksissa oli osoitettu, että suomalaiset nuoret tietävät yhteiskunnallisista asioista, mutta he eivät olleet niistä kiinnostuneita. He olivat myös kokeneet vaikutusmahdollisuutensa kouluissa huonoiksi. WHO:n koululaistutkimuksissa puolestaan oli selvinnyt, että suomalaislapset eivät viihdy kouluissa yhtä hyvin kuin vertailumaiden oppilaat. Luonnollisesti emme voi vetää edellisten välille suoraa syy-seuraus -yhteyttä, mutta perustelut ovat mielestäni riittävät osoittamaan, että lasten ja nuorten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen kouluyhteisöissä on yksi ennaltaehkäisevän kokonaisvaltaisen oppilashuollon muodoista.

Muistiossa kouluhyvinvoinnin käsitettä ei kyetä yksiselitteisesti määrittelemään, mutta siinä viitataan Anne Konun (2002) väitöskirjatyöhön, jossa kouluhyvinvointi jaetaan neljään osa-alueeseen: koulun olosuhteet, sosiaaliset suhteet, itsensä toteuttamisen mahdollisuudet ja terveydentila. Koulun roolia lasten hyvinvoinnin kannalta pidetään suurena: koulu ja sen erilaiset järjestelmät voivat joko tukea tai haavoittaa oppilaitaan. Muistiossa kuitenkin muistutetaan, että koulu ei kykene yksin ratkaisemaan lasten hyvinvointiin liittyviä kysymyksiä, vaan koulu toimii aina oman aikakautensa ja ympäristönsä ehdoilla. Muistion taustaa kartoittavassa osassa tarkastellaan kouluhyvinvointia erityisesti vallitsevan opetussuunnitelman kontekstissa. Näyttäisi

siltä, että hyvinvoinnista huolehtiminen on huomioitu sen eri osa-alueilla melko kattavasti jopa niin, että koulun tehtävä nähdään entistä laaja-alaisempana. Se tarkoittaa sitä, että kaikkien koulussa työskentelevien työ on muuttunut vaativammaksi, kun vastuu oppilashuollosta kuuluu vastedes kaikissa koulu yhteisössä työskenteleville aikuisille.

Oppilaiden silloisen, vuoden 2005 kouluhyvinvoinnin tilaa käsittelevässä osassa johtopäätökset koululaisten kokonaisvaltaisesta terveydentilasta noudattavat aiemmista raporteista tuttuja linjoja: Kouluoloissa oli tapahtunut myönteistä kehitystä ja oppilaiden terveys oli pysynyt kutakuinkin samana. Eri alueilla koulua käyvät oppilaat eivät kuitenkaan olleet tasa-arvoisessa asemassa oppilashuollon palvelujen eivätkä koululääkäripalvelujen suhteen, ja 1990-luvun laman heijastusvaikutukset lasten kasvu ympäristöön olivat olleet pitkäkestoisia. Yhteiskunnalliset muutokset olivat vaikuttaneet myös koulun toimintaympäristöön, kun lasten keskeisten kasvuyhteisöjen merkitys oli vähentynyt ja median vaikutus oli kasvanut. Lapset ja perheet tarvitsevat pysyviä sosiaalisia yhteisöjä kehittyäkseen maailmassa, jossa kilpailu ja individualismi vievät tilaa yhä enemmän perinteiseltä arvomaailmalta. Koulu ei voisi enää toteuttaa vain perinteisiä tehtäviään muuttuneen yhteiskunnan keskellä tai sen kasvatustehtävä tulisi todennäköisesti epäonnistumaan.

Työryhmän varsinaisia ehdotuksia on 10. Niissä muun muassa 1. pyritään eheyttämään lapsen koulupäivää, 2. lisättäisiin oppilaiden vaikutusmahdollisuuksia perusopetuslakia täydentämällä, 3. tehostettaisiin mahdollisuuksia varhaiseen puuttumiseen tavoitteena, että kukaan ei jäisi ilman peruskoulun päättötodistusta, 4. suositellaan erilaisten selvitystöiden aloittamista koskien koulukiusaamisen ehkäisyä, 5. ehdotetaan, että opettajien täydennyskoulutuksen yhtenä painopistealueena lisättäisiin opettajien tietoja kouluhyvinvoinnista ja toisena käsiteltäisiin kodin ja koulun yhteistyötä, 6. kouluhyvinvoinnin tutkimuksen perusedellytyksiä vahvistettaisiin.

(Opetusministeriö 2005, 6, 9–11, 16, 19, 22–24, 45–51.)

## **22.6.2006:** Oppilashuoltoon liittyvän lainsäädännön uudistamistyöryhmän muistio

Sosiaali- ja terveysministeriö oli asettanut joulukuussa 2004 työryhmän selvittämään oppilashuoltoon liittyvän lainsäädännön uudistamista toimikaudella 1.1.2005–31.3.2006. Työryhmä perustettiin selkeyttämään ja tarkentamaan oppilashuoltoa koskevia säännöksiä, sillä ne eivät sellaisenaan olleet turvanneet riittävän hyvin oppilashuollon palvelujen saatavuutta eivätkä varmistaneet palveluja saavien oppilaiden oikeusturvaa. Oppilashuollosta säädettiin kolmessa laissa ja näin ollen se sijoittui kolmen eri hallintokunnan, opetustoimen, sosiaalitoimen ja terveystoimen risteykseen. Vaikka tämän voidaan katsoa edistävän oppilashuollon



moniammatillisuutta, teki se myös oppilashuollosta vaikeasti hahmotettavan kokonaisuuden. Samaan aikaan eri puolella maata kouluyhteisöjen tiedot oppilashuollosta sekä jopa tapa soveltaa sitä oli hyvin vaihtelevaa, mikä oli osaltaan heikentänyt oppilaiden yhdenveroista oikeutta kokonaisvaltaiseen oppilashuoltoon. Muita dokumentin aikaiseen oppilashuoltoon liittyviä ongelmia olivat olleet epäselvät salassapitosäännökset. Oppilashuolto ei lisäksi ollut muodostanut yhtenäistä linjaa esikoulusta toisen asteen opintoihin saakka, vaikka ydinkysymyksiltään oppilas- ja opiskelijahuollon tavoitteet olivat samanlaisia. Moniammatillista yhteistyötä oli jo edistetty lisäämällä lainsäädäntöön vaatimuksia esimerkiksi opetussuunnitelman oppilashuoltoa koskevan osuuden laatimisesta yhteistyössä kunnan sosiaali- ja terveydenhuollosta vastaavien viranomaisten kanssa. Aitoa moniammatillisuutta hämärsi kuitenkin eräänlainen keskeneräisyys, joka oppilashuollon lainsäädäntöä leimasi.

Muistiossa kuvaillaan hyvin yksiselitteisesti oppilashuoltopalvelujen henkilöstön, eli koulukuraattorin, -psykologin, -terveydenhoitajan ja -lääkärin asema ja tehtävät, mitkä sellaisenaan ovat jo hyvä perustelu oppilashuollon lainsäädännölliselle selkeyttämiselle. Myös oppilashuollon nykytilaa selvityksen ajanjaksolla kuvataan monipuolisesti erilaisten tilastojen ja kyselyjen valossa. Huomionarvoista kyseisessä yhteenvedossa on havainto, että jo tehdyt lakimuutokset olivat yhdenmukaistaneet kuntien käytäntöjä oppilashuollon suunnitelmallisuudessa, ja että yli puolessa perusopetuksen kouluja oppilashuoltoa oli käsitelty jo ennen opetussuunnitelmauudistuksen mukanaan tuomaa velvoitetta. Eri selvityksissä oli ollut jonkin verran eroavaisuutta saatujen tulosten suhteen oppilashuollon palvelujen riittävydestä, mutta koulupsykologien ja -kuraattorien tarve oli ollut kaikkialla yhtäläinen. Mitä yksilöllisemmäksi oppilaan tarvitsema tuki oli käynyt, sitä vaikeampaa oli palvelua ollut saada. Terveyskeskuksissa puolestaan kouluterveydenhuollon laatusuosituksia oli käsitelty varsin puutteellisesti, mistä esitettiin johtopäätös, että valtakunnallinen informaatio-ohjaus ei sellaisenaan riitä turvaamaan terveyspalvelujen järjestymistä.

Työryhmän tärkeimmät ehdotukset koskevat oppilashuollosta säätämistä sekä koulukuraattorin kelpoisuutta. Oppilashuollon lainsäädännöstä esitetään kaksi mallia, pitkän aikavälin tavoite malli A sekä lyhyen aikavälin tavoite malli B. Mallissa A luotaisiin kokonaan uusi yhtenäinen oppilas- ja opiskelijahuoltolaki, joka velvoittaisi kaikkia ammatti- ja henkilöstöryhmiä, yksinkertaistaisi pirstaleisen normiston, nostaisi oppilashuollon statusta, vähentäisi kuntien välisiä eroja oppilashuollon palveluissa sekä palvelisi lasten ja nuorten etuja ja tarpeita. Koska aiemmat lakimuutokset olivat kuitenkin vielä tuoreita, päädyttiin kannattamaan mallia B, jotta tehtyjen lakimuutosten vaikutuksista voitaisiin tehdä luotettavia arviointeja. Mallissa B olemassa olevaa lainsäädäntöä tarkennettaisiin edelleen muun muassa lisäämällä

kansanterveyslain 14 §:än uusi 6. momentti, jossa kouluterveydenhuolto nimettäisiin osaksi perusopetuslain mukaisia oppilashuollon palveluita. Lisäksi lastensuojelulain 7 §:än lisättäisiin 2. momentti, jonka mukaan kunnan tulisi järjestää koulukuraattorin ja -psykologin palveluja sen sijaan, että kunnassa *voi olla* koulukuraattorin ja -psykologin *virkoja*.

Koulukuraattorin kelpoisuusehdot olivat pitkään olleet epäselvät ja näin ollen sosiaali- ja terveysvaliokunta oli esittänyt, että työryhmä tekisi pikaisesti arvion koulukuraattorilta edellytettävästä kelpoisuudesta. Työryhmä laati runsaan keskustelun jälkeen kolme vaihtoehtoa. Ensimmäisen vaihtoehdon mukaan kelpoisuudeksi kävisi sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista säädetyn lain (272/2005) 3 §:n mukainen kelpoisuus. Toisessa vaihtoehdossa edellä mainitun lisäksi kelpoisuudeksi kävisi myös ylempi sosiaali- ja terveysalan ammattikorkeakoulututkinto, johon sisältyvät lapsi-, nuoriso- tai perhetyön opinnot. Kolmannen vaihtoehdon mukaan koulukuraattorin tehtäviin riittäisi soveltuva korkeakoulututkinto. Työryhmän valitsema toinen vaihtoehto aiheutti eriäviä mielipiteitä molempiin suuntiin: Suomen Kuntaliiton edustajan Gustav Wikströmin mukaan kolmas vaihtoehto olisi ollut riittävä, kun taas usean oppilashuoltoalan asiantuntijan mukaan ainoastaan ensimmäinen vaihtoehto olisi ollut sopiva.

Muistiossa suositellaan myös muutoksia tietosuojaan ja salassapitosäännöksiin koskien oppilashuoltoa, oppilashuollon käytäntöjä yhdistävän oppilashuollon oppaan laatimista, opettajien oppilashuoltoon liittyvän täydennyskoulutuksen lisäämistä, oppilashuollon järjestymisen seurantajärjestelmän luomista sekä oppilashuollon palveluitten organisointia ja tuottamista omana palvelukokonaisuutenaan kunta- ja palvelurakennemuutuksen yhteydessä.

(Sosiaali- ja terveysministeriö 2006, 9, 17, 20, 23, 32–40, 51, 53–72.)

**21.11.2006:** Oppilashuoltoon liittyvän lainsäädännön uudistamistyöryhmän muistio: Lausuntoyhteenveto työryhmän muistiosta

Oppilashuoltoon liittyvän lainsäädännön uudistamisryhmän muistion valmistuttua sosiaali- ja terveysministeriö pyysi muistiosta ja sen ehdotuksista lausunnon yhteensä 52 eri taholta. Vastauksia saatiin 38 taholta, jotka edustavat eri ministeriöitä, kuntia, työntekijäjärjestöjä, sosiaalialan järjestöjä, tutkimus- ja kehittämislaitoksia sekä yliopistoja ja korkeakouluja. Useassa lausunnossa oltiin eri mieltä työryhmän kanssa ja kannatettiin uuden yhtenäisen oppilas- ja opiskelijahuoltolain säätämistä mahdollisimman pian. Kuusi lausunnonantajaa, joista opetusministeriö, Opetushallitus, Suomen Kuntaliitto sekä Opetusalan ammattijärjestö OAJ on erikseen mainittu, kannattivat työryhmän näkemystä. Useat yhtenäislakia vastustaneet kaipasivat laajempaa selvitystä rahoitusjärjestelmästä. Noin kolmasosa lausunnonantajista koki

puutteelliseksi koko muistiossa sen, että järjestämisvastuuta ja yhteistyövelvoitteita selventäviä säädöksiä ei ollut määritelty riittävän täsmällisesti. Lisäksi työryhmän olisi toivottu käsittelevän lastensuojelun piirissä olevien lasten ja nuorten oppilashuoltopalveluja.

Useat tai enemmistö lausunnonantajista kannatti valtaosaa muistion ehdotuksista. Aivan kuten työryhmäkin, myös lausunnonantajat erosivat mielipiteissään, kun käsiteltiin koulukuraattorin kelpoisuutta. Valtaosa vastaajista (16) kannatti työryhmän ensimmäistä vaihtoehtoa, jonka mukaan koulukuraattorilta vaadittaisiin samaa pätevyyttä kuin sosiaalityöntekijöiltä. Toisen vaihtoehdon mukaan pätevyudeksi riittäisi ensimmäisen vaihtoehdon ohella myös ylempi sosiaali- ja terveysalan ammattikorkeakoulututkinto, johon sisältyvät lapsi-, nuoriso- ja perhetyön opinnot. Tiukkoja pätevyysvaatimuksia perusteltiin koulukuraattorin työn vaativuudella, kun taas matalia vaatimuksia sillä, että työnantajalla ei muuten olisi riittävästi hakijoita tehtäviin. Kolmatta vaihtoehtoa, eli matalimpia pätevyysvaatimuksia kannatti viisi lausunnonantajaa, ja työryhmän ehdotusta, toista vaihtoehtoa kannatti seitsemän lausunnonantajaa. Opetushallitus kaipasi aiheen lisäkäsittelyä voidakseen muodostaa oman kantansa koulukuraattorien pätevyysvaatimuksista.

(Sosiaali- ja terveysministeriö 2006b, 3, 12–14, 18–20, 22–25.)

#### **16.2.2007:** Oikeuskanslerinviraston tiedote: Kouluterveydenhuollossa ongelmia

Apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka toteaa tiedotteessaan, että kouluterveydenhuollon laatusuositukset eivät ole oikeudellisesti sitovia, ja osittain tästä syystä oppilaat joutuvat eriarvoiseen asemaan Suomen eri kunnissa. Oikeuskanslerinvirastosta ilmoitetaan, että kouluterveydenhuollon oppilasmäärät olivat usein kohtuuttoman suuria suosituksiin nähden, eikä suositusten mukaisia laajoja terveystarkastuksia tehdä minkään läänin alueella. Näin ollen kouluterveydenhuollon ehkäisevä rooli on hämärtynyt. Jonkan mukaan sosiaali- ja terveysministeriössä harkitaan nyt kouluterveydenhuoltoon sitovampaa ohjauskeinoa.

(Oikeuskanslerinvirasto 2007.)

#### **25.5.2007:** Hallituksen esitys eduskunnalle HE234/2006 hyväksytään lakina kansanterveyslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti 28.1.1972 annettua kansanterveyslakia muutettiin muun muassa siten, että 14 §:än (kunnan kansanterveystyö) lisättiin 5. momentti, jossa kunnat velvoitetaan ylläpitämään kouluterveydenhuoltoa, johon kuuluvat ”kunnassa sijaitsevien perusopetusta antavien

koulujen ja oppilaitosten kouluuyhteisöjen terveellisuuden ja turvallisuuden valvonta ja edistäminen yhteistyössä henkilökunnan työterveyshuollon kanssa, oppilaan terveyden seuraaminen ja edistäminen suun terveydenhuolto mukaan lukien, yhteistyö muun oppilashuolto- ja opetushenkilöstön kanssa sekä terveydentilan toteamista varten tarpeellinen erikoistutkimus.” Lisäksi pykälän 11. momentissa kouluterveydenhuollon suhde oppilashuoltoon määriteltiin siten, että kouluterveydenhuolto kuuluu osaltaan perusopetuslain 31a § mukaisiin oppilashuollon palveluihin. Lainmuutos astui voimaan 1.7.2007.

(Laki kansanterveyslain muuttamisesta 626/2007.)

### **1.1.2008** Uusi lastensuojelulaki 417/2007 astuu voimaan

Laki kumoo vanhan lastensuojelulain 683/1983 vuodelta 1983. Lain 2 § mukaan ensisijainen vastuu lapsen ja nuoren hyvinvoinnista on lapsen vanhemmilla ja muilla huoltajilla. Lasten ja perheiden kanssa toimivien viranomaisten on tuettava perheitä heidän kasvatustehtävässään. Toinen luku omistetaan lasten ja nuorten hyvinvoinnille, ja sen mukaan ”Kunnan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen ja kunnan muiden viranomaisten on yhteistyössä seurattava ja edistettävä lasten ja nuorten hyvinvointia sekä poistettava kasvuolojen epäkohtia ja ehkäistävä niiden syntymistä.” Erikseen 9 §:ssä määrätään tuesta koulunkäyntiin, jossa oppilashuollon kokonaisuudesta pyritään tekemään ehyempi. Sen mukaan kunnan, toisin sanoen perusopetuslaissa mainitun opetuksen järjestäjän tulee järjestää oppilailleen koulupsykologin ja -kuraattorin palveluita, jotka antavat perusopetuslain piirissä oleville oppilaille ”[...] riittävän tuen ja ohjauksen koulunkäyntiin ja oppilaiden kehitykseen liittyvien sosiaalisten ja psyykkisten vaikeuksien ehkäisemiseksi ja poistamiseksi.”

(Lastensuojelulaki 683/1983; Perusopetuslaki 628/1998; Lastensuojelulaki 417/2007.)

**2008:** Peruskoulun 5., 7. ja 9. luokan oppilaiden koulukokemukset ja koettu terveys. WHO-koululaistutkimuksen trendejä vuosina 1994–2006

Raportissa kuvataan WHO-koululaistutkimusten yhdistetyn aineiston vuosilta 1994, 1998, 2002 ja 2006 perusteella, kuinka suomenkielisten koulujen 5., 7. ja 9. luokan oppilaiden koulukokemukset sekä koettu terveys ovat muuttuneet vuodesta 1994 vuoteen 2006. Tutkimuksessa keskitytään oppilaiden näkökulmaan, mistä johtuen osa tutkimustuloksista on hieman erisuuntaisia kuin muissa ajankohtaisissa tutkimuksissa. Kokonaiskuva erityisesti lasten kokemuksista ja käsityksistä on

tärkeä, sillä niillä on dokumentin mukaan todettu olevan huomattava merkitys lasten ja nuorten opiskeluhaluihin ja oppimiseen läpi elämän (Linnakylä 1993).

Suomalaislasten kouluviihtyvyys oli todettu kansainvälisissä vertailuissa melko alhaiseksi, mikä oli johtanut vilkkaaseen keskusteluun lasten ja nuorten hyvinvoinnista ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Tämän tuloksena oli muun muassa asetettu kouluhyvinvointityöryhmä vuonna 2005, joka julkaisi aiemmin esittelemäni (s. 71–72) muistion elokuussa. Toisaalta lasten itse arvioimaa kouluviihtyvyyttä tarkasteltaessa on dokumentin mukaan muistettava, että eri kulttuureissa lasten näkemykset voivat olla hyvin erilaisia. Suomalaisnuorten huonoa viihtyvyyttä koulussa voi selittää esimerkiksi kriittisempi asenne kouluolojen tarkasteluun kuin vertailumaiden oppilailla.

Tutkimuksen keskeiset tulokset osoittivat, että aineiston mukaan koulukokemukset olivat muuttuneet myönteisemmiksi tutkimuksen kohteena olevana ajanjaksona. Samaan aikaan, kun koulussa viihtyvien oppilaiden määrä oli kasvanut, oli kuitenkin kasvanut myös niiden osuus, jotka eivät pitäneet koulusta lainkaan. Monen lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyvän osa-alueen tavoin myös kouluviihtyvyydessä oli alkanut vaikuttaa niin sanottu polarisaatio-ilmiö. Lisäksi koulussa oli viihdytty paremmin ala- kuin yläkouluissa, ja tytöt olivat pitäneet koulusta poikia enemmän. Tutkimuksessa tarkasteltiin myös koulutyön kokemista rasittavaksi, mutta tulokset osoittivat, että selkeää trendimäistä kehitystä ei ollut voitu niiden perusteella havaita. Vuonna 2006 noin 40 % kaikista oppilaista oli kokenut koulutyön jonkin verran tai paljon rasittavaksi (kaksi korkeinta vaihtoehtoa), kun vuonna 1994 vastaava osuus oli ollut 50 %.

Tutkimuksen mukaan opettajan ja oppilaan välisessä vuorovaikutuksessa oli ilmennyt huomattavaa parannusta tutkittavan ajanjakson aikana. Kuitenkin erityisesti kokemukset oppilaiden osallistumisesta sääntöjen tekemiseen sekä opettajien kiinnostuksesta oppilaiden kuulumisiin osoittavat, että moni oppilaista ei ollut osannut vastata kysymyksiin ja näin ollen tiedot omista vaikutusmahdollisuuksista ja oikeuksista saattoivat olla heikkoja. 2000-luvulla olikin järjestetty useita lasten ja nuorten osallisuutta parantavia hankkeita.

Oppilaiden kokema turvallisuus koulussa oli tutkimuksen mukaan parantunut merkittävästi erityisesti vuodesta 2002 vuoteen 2006. Myös kouluväkivalta näytti vähentyneen vuosien 1994–2006 välillä siten, että sekä kiusatuksi joutuneiden oppilaiden että muiden kiusaamiseen osallistuneiden oppilaiden osuus oli selvästi pienentynyt. Toisaalta tarkasteltaessa muiden tutkimusten tuloksia koulukiusaamisesta voitiin havaita, että esimerkiksi yläkoulun puolella koulukiusaaminen oli pysynyt lähes ennallaan tai jopa osoittanut yleistymisen merkkejä. Syy tulosten ristiriitaisuuteen voi olla ero siinä, keneltä kiusaamisen esiintymisestä kysytään. Monissa kouluissa ei myöskään oltu laadittu perusopetuslain edellyttämää toimintamallia kiusaamisen ehkäisemiseksi, minkä johdosta kiusaamisen esiintymisestä ei voitu saada täysin luotettavaa tietoa.

Terveyden kokemisessa ei ollut ilmennyt suuria muutoksia vuodesta 1994–2006, mutta oireilu oli yleistynyt tutkimuksen kohteena olevalla ajanjaksolla ja sitä esiintyi tytöillä kaikilla vuosiluokilla useammin kuin pojilla. Oireilulla tarkoitetaan tässä yhteydessä erinäisiä fyysisiä ja psyykkisiä oireita, joiden esiintymistä oli mitattu summamuuttujien avulla.

Tutkimusraportissa arvellaan, että kouluviihtyvyyden trendi oli menossa oikeaan suuntaan, mutta tutkimusta edeltävinä vuosina myönteinen kehitys näytti pysähtyneen. Esimerkiksi Jokelan ja Kauhajoen kouluväkivaltatapaukset näyttivät kyseenalaistavan myönteisen kehityksen jatkuvuutta. Tapausten jälkeen Opetushallitus oli kuitenkin järjestänyt yhdessä lääninhallitusten kanssa eri puolilla Suomea useita koulutustilaisuuksia kriisitoimintaan ja turvallisuuteen liittyen keväällä 2008 sekä aloittanut aiheeseen liittyvän pitkäkestoisen koulutuksen. Positiiviseksi reaktioksi kouluviihtyvyyden takaamiseksi pidettiin myös vuoden 2009 valtion talousarvioon lisättyä 16 miljoonan euron määrärahaa opetusryhmien pienentämiseksi, jonka oli todettu vaikuttavan opettajien kykyyn pitää yllä suomalaisen perusopetuksen arvomaailmaa.

(Kämppi et al. 2008, 5, 7–8, 48, 70–71, 73–78.)

## **2008:** Kouluterveyskysely 1998–2007: Nuorten hyvinvoinnin kehitys ja alueelliset erot

Stakes on kerännyt vuodesta 1995 vuorovuosin eri puolelta Suomea tietoja nuorten elinoloista, kouluoloista, terveydestä, terveystottumuksista sekä terveysosaamisesta ja opiskelija- ja kouluterveydenhuollosta. Kouluterveyskyselyssä kerätään aineistoa sekä peruskoulun 8. ja 9. luokkien oppilaista että lukion 1. ja 2. vuosikurssien opiskelijoista. Aluksi kysely tehtiin vain niillä alueilla, jotka tilasivat kyselyn, mutta se laajentui vuonna 2001 kattamaan koko Suomen. Osallistuminen on ollut vapaaehtoista. Raportissa esitetään yhteenvetona muutoksia nuorten hyvinvoinnissa peruskoulun 8. ja 9. luokkien osalta kahdeksan vuoden ajalta vuodesta 1998/1999 (alueesta riippuen) lähtien, sekä raportoidaan maakuntien ja läänien välisistä eroista tuoreimman kyselyn 2006/2007 perusteella. Tutkielman rajauksen vuoksi en ole tarkastellut raporttia lukion tulosten osalta.

Tutkimuksen mukaan nuorten elinoloissa, kouluoloissa ja terveystottumuksissa oli tapahtunut lähes yksinomaan myönteistä kehitystä. Kouluolojen suhteen näytti kuitenkin siltä, että kehitys oli tarkastelujakson loppupuolella pysähtynyt. Parantuneet elinolosuhteet eivät myöskään näkyneet oppilaiden parantuneena terveytenä, kun erilainen oireilu oli lisääntynyt. Tyytyväisyys kouluterveydenhuoltoon puolestaan oli lisääntynyt vuosiin 2004/2005 asti, mutta alkanut sen jälkeen vähentyä. Kouluterveydenhoitajalle pääsy oli koettu huomattavasti helpommaksi kuin koululääkärille. Oppilashuollon tilaa oli kartoitettu kysymällä saavatko nuoret apua muihin kuin

koulunkäyntiin ja opiskeluun liittyvissä asioissa oppilas- tai opiskelijahuollon henkilöstöltä tai opettajalta. Noin joka kymmenes oppilas oli vastannut, ettei saanut apua keneltäkään heistä. Tilanteen huolestuttavuus näyttäisi raportin mukaan piilevän vaatimattomien oppilashuollon henkilöstön resurssien lisäksi siinä, että nuoret eivät kokeneet saavansa apua edes opettajiltaan, jotka ovat aina läsnä oppilaan arjessa.

Koettu tyytyväisyys kouluterveydenhuoltoon oli alkanut laskea tutkimusjakson viimeisinä vuosina ja esimerkiksi masentuneisuus lisääntyä. Koululaisten erityistoiiveena arkiympäristöönsä liittyen oli tutkimusten mukaan ollut koulukiusaamisen kitkeminen, mutta kouluterveyskysely oli osoittanut, että kiusaamista ei ollut onnistuttu vähentämään, ja se oli jopa lisääntynyt yläkoulun poikien keskuudessa. Vain joka neljäs koulukiusatuksi joutunut ilmoitti, että koulun aikuiset olivat puuttuneet kiusaamiseen. Raportissa vaalitaankin ajatusta siitä, että opettajilla olisi enemmän keinoja havaita ja puuttua koulukiusaamiseen. Muun muassa opetusministeriön rahoituksella toteutettava KiVa Koulu -hanke (2006–2009) oli perustettu tästä lähtökohdasta käsin. Myönteisiä muutoksia olivat olleet muun muassa nuorten ja vanhempien välisen vuorovaikutuksen lisääntyminen, aineellisen hyvinvoinnin lisääntyminen, väkivallan uhriksi joutumisen todennäköisyyden laskeminen, terveystiedon oppiaineen mukanaan tuomien terveystietojen lisääntyminen sekä terveystottumuksien muuttuminen myönteiseen suuntaan.

Alueellisia eroja nuorten terveydessä ja kouluoloissa ei läänikohtaisesti juuri ollut. Kouluterveydenhuollon henkilöstön vastaanotolle oli kuitenkin ollut helpointa päästä Itä-Suomen läänissä. Läänikohtaisesti huonoiten pärjäsivät Etelä-Suomen ja Lapin läänit. Nuorten hyvinvoinnin tarkastelu maakunnittain tarjosi enemmän vaihtelua, vaikka yksikään maakunta ei ollut selvästi erottunut joukosta. Huonoimpaan päähän vertailussa sijoittui Itä-Uusimaa, missä muun muassa oli ollut eniten puutteita koulun fyysisissä työoloissa, koulun työmäärä oli koettu suurimmaksi ja oltiin tyytymättömiä kouluterveydenhuoltoon. Nuorten elinoloissa, terveystottumuksissa ja kokemuksissa kouluterveydenhuollosta oli suuria eroja sekä maakuntien että läänien välillä. Esimerkiksi Itä-Uudellamaalla oltiin oltu kaikista tyytymättömiä kouluterveydenhuoltoon henkilökohtaisissa asioissa, ja parhaimmaksi oli koettu Etelä-Pohjanmaa.

(Luopa et al. 2008, 3, 9–10, 41, 57–63.)

## **2008:** Kouluterveyskyselystä toimintaan -kehittämishankkeen 2005–2007 loppuraportti

Stakesissa perustettiin vuonna 2003 kouluterveyslähettiläsverkosto tukemaan ja edistämään Kouluterveyskyselyn tulosten hyödyntämistä kunnissa ja kouluissa. Kouluterveyslähettiläät ovat joukko sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisia, jotka tarjoavat asiantuntemustaan kyselyn

tulosten tulkitsemiseen ja niiden käyttämiseen edistettäessä nuorten terveyttä. Vuosina 2005–2007 lähettilästyötä tukemaan käynnistettiin Kouluterveyskyselystä toimintaan -kehittämishanke, jossa tulosten hyödyntämistä kehitettiin kolmen ammattikorkeakoulun ja viiden yhteistyökoulun kanssa. Stakes toimi hankkeen asiantuntijana ja Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulu hallinnoi ja koordinoi hanketta.

Raportti on yhteenveto hankkeen kulusta. Siinä esitellään myös hankkeen taustaa yhteiskunnassa, kunnissa sekä kouluissa. Vaikka Kouluterveyskyselyyn osallistui 97,5 % niistä kunnista, joissa on peruskoulu tai lukio, vain 74 % kyselyyn osallistuneista kunnista tilasi kunta- ja koulukohtaiset tuloksensa. Selvitysten mukaan myös Kouluterveyskyselyn tulosten hyödyntäminen oli ollut kunnissa ja kouluissa varsin satunnaista ja epäyhtenäistä. 1990-luvun alussa siirtymä kuntien hyvinvointipolitiikassa valtionohjauksesta informaatio-ohjaukseen oli antanut kunnille vapaat kädet muun muassa hyvinvointipalvelujen järjestämiseen lainsäädännön ehtoilla. Valtion ohjaus oli kuitenkin muuttunut hyvin varovaiseksi. Vaikka terveyden edistäminen oli ollut kunnan kaikkien hallinnonalojen tehtävä, valtio ei ollut osoittanut sille riittäviä voimavaroja eikä tukenut hajautettua vastuuta tarpeeksi. Sitten valtio on lisännyt ohjaustaan ja 2000-luvulla oppilaiden terveyden edistämiseksi on myös käynnistetty suuri joukko erilaisia hankkeita, linjauksia ja suosituksia, joista osan olen esitellyt aiemmin myös tässä aineistossa. Suositusten tavoitteena on auttaa kuntia ja kuntayhtymiä tehokkaiden toimintakäytäntöjen kehittämisessä, suunnittelussa ja toiminnan arvioinnissa. Myös Kouluterveyskyselystä toimintaan -kehittämishankkeen keskeisin tavoite oli luoda toimintamalli, jonka avulla tärkeää informaatiota sisältävät Kouluterveyskyselyn tulokset saataisiin kuntien ja koulujen käyttöön ja näin ollen edistämään nuorten terveyttä. Pääministeri Matti Vanhasen toisella hallituskaudella (2007–) lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyvät asiat olivat nousseet esille erittäin vahvasti myös valtion hallinnossa. Yksi kolmesta hallitusohjelmaan kirjatusta politiikkaohjelmasta koski lasten, nuorten ja perheiden hyvinvointia. Perusopetuksen laadun kehittämiseen pyritään muun muassa vahvistamalla oppilashuoltoa sekä panostamalla tuki- ja erityisopetukseen.

Hankkeessa kehitetty toimintamalli nuorten terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi pohjautuu aina tutkittuun tietoon, kuten Kouluterveyskyselyn tuloksiin tai muihin vastaaviin selvityksiin. Toimintamalli on suunnitelmallinen, prosessimainen ja se painottuu ennaltaehkäisevään työhön sekä poikkihallinnolliseen työskentelyyn. Kouluterveyskyselyn tuloksia käsitellään sekä kouluissa että kunnissa suunnitelmallisella ja toiminnan tasolla. Kunnan ja koulujen välillä toimivat kouluterveyslähettiläät sekä ammattikorkeakoulut, joille toiminta on osa tutkimus- ja kehitystyötä. Toimintamallin toteuttaminen ei vaadi erillistä hanketta kunnissa, vaan se voidaan toteuttaa osana kuntien ja koulujen normaalia toimintaa. Mallin vahvuudeksi



voidaan nähdä se, että sen työstämisympäristössä eri alueiden lähtötilanteet olivat verrattain erilaisia. Näin ollen myös malli on sovellettavissa erilaisiin kuntiin ja kuntayhtymiin. Tavoitteena toivottiin, että malli jäisi elämään osaksi koulujen toimintaa, ja kouluyhteisö ottaisi vastuun terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä omassa ympäristössään.

(Lerssi et al. 2008, 3, 7–8, 11–12, 14–16, 19, 51, 54–55, 57, 59.)

## **2008:** Stakesin tilannekatsaus sosiaali- ja terveydenhuollon laatuun vuonna 2008

Raportti on ensimmäinen tilannekatsaus sosiaali- ja terveydenhuollon laatuun. Tavoitteena on muokata katsausta siten, että jatkossa vastaavanlaisia raportteja voitaisiin julkaista säännöllisesti esimerkiksi joka toinen vuosi. Raporttiin on pyritty kokoamaan mahdollisimman kattavasti koko sosiaali- ja terveydenhuollon kentältä saatuja tietoja sosiaali- ja terveydenhuollon laadusta. Laadun ulottuvuuksina pidetään korkeatasoista osaamista, asiakastyytyväisyyttä, turvallisuutta ja tehokkuutta sekä palveluiden saatavuutta, jota kuvaavat tasa-arvo, oikeudenmukaisuus ja oikea-aikaisuus. Merkittävänä haasteena on pidetty vertailutiedon saamista eri palveluiden vaikuttavuudesta.

1990-luvun laman jälkeen oli ryhdytty keskustelemaan entistä tarmokkaammin terveys- ja sosiaalipolitiikan laadusta. Valtionosuusuudistuksen ja kuntien normiohjauksen purkamisen ohella ulkomailta tulleet uudet mallit, ideat ja lähestymistavat vaikuttivat tehokkaasti koko alan siirtymiseen tarjontaperusteisesta palveluparadigmasta tarveperusteiseen paradigmaan. Palvelujen käyttäjistä oli tullut vähitellen liike-elämän mallin mukaisesti asiakkaita, jotka oppivat nopeasti valinnanvapautteen ja palveluiden saamiseen liittyvät kriteerit samaan aikaan, kun toiminnan odotettiin olevan aiempaa tehokkaampaa, taloudellisempaa ja vaikuttavampaa. Laadunhallintaa valvomaan oli ensin perustettu terveydenhuollon laatuneuvosto vuosiksi 1993–1994, jonka tehtävänä oli tuottaa terveydenhuollon laatupolitiikka. Ensimmäinen laatupolitiikan versio oli julkaistu vuonna 1995. Vuonna 1999 oli julkaistu päivitetty toinen versio, jossa korostettiin aiempaa enemmän laadunhallintaa ehkäisevässä toiminnassa sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä. Tämän pohjalta oli siirrytty pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen (1999–2003) ohjelman mukaisesti laatimaan palvelukohtaisia laatusuosituksia, jotka olivat luonteeltaan kuntien informaatio-ohjausta. Tässä aineistossa esitelty kouluterveydenhuollon laatusuositus kuuluu samaan sarjaan.

Raportissa tarkastellaan terveys- ja sosiaalipalvelujen laatua eri väestöryhmien palvelujen näkökulmasta, sillä palvelujen uudistamisprosessin myötä palveluja oli ryhdytty organisoimaan ihmisen elämänkaaren mukaan. Lasten ja nuorten palveluiden osalta on tutkielman kannalta

olennaista tarkastella lasten ja nuorten ehkäiseviä palveluita. Raportin mukaan lasten ja nuorten ehkäisevien palvelujen sisältö oli määritelty vuoteen 1993 saakka kansanterveystyön valtakunnallisissa suunnitelmissa sekä lääkintöhallituksen yleis- ja ohjekirjeissä. Valtion normiohjauksen tavoitteena oli ollut varmistaa, että ehkäisevät palvelut kattaisivat koko maan tasaisesti. Aina 1990-luvulle asti suomalaisten lasten ja nuorten ehkäiseviä palveluja oli pidetty suomalaisen terveydenhuollon menestystarinana, jota voitiin ylläpitää, kun toiminnan sisältö oli ohjeiden mukaista ja terveyskeskuksilla oli riittävät resurssit. Valtion normiohjauksen purkamisen myötä vastuu palvelujen järjestämisestä sekä laadusta oli siirtynyt kunnille, eikä niillä ollut enää velvollisuutta raportoida kansanterveystyöstään. 1990-luvun puoliväliin tultaessa syventävää tutkimusta lasten ja nuorten ehkäisevien palvelujen toteutumisesta ja mahdollisista eroista oli vain vähän ja ehkäisevän toiminnan vaikuttavuudesta sitä ei ollut lainkaan. 2000-luvulle tultaessa lasten ja nuorten ehkäisevien palveluiden valtakunnallinen tutkimus- ja kehittämistyö oli järjestämättä kokonaan. Kouluterveydenhuollon osalta ongelmana oli ollut valtakunnallisen vastuuyksikön puuttuminen sekä toiminnan jakautuminen kunnissa kolmelle hallinnonalalle (opetus-, terveys- ja sosiaalitoimi) sekä valtionhallinnossa kahteen ministeriöön (sosiaali- ja terveysministeriö ja opetusministeriö). Kansanterveislaitokseen oli kuitenkin perustettu vuonna 2007 lasten terveyden osasto ja Stakesiin vuonna 2008 oppilas- ja opiskelijahuollon ylilääkärin tehtävä tukemaan jatkossa lasten ja nuorten terveyden edistämistyötä. Koska kuntien informaatio-ohjauksen oli useissa lähteissä todettu olevan tehotonta, vuonna 2007 voimaantulleessa kansanterveislain muutoksessa valtioneuvostolle oli annettu oikeus asetuksella säätää yksityiskohtaisemmin lasten ja nuorten ehkäisevän terveydenhuollon sisällöstä. Raportin aikaan kyseinen asetusehdotus oli valmisteilla sosiaali- ja terveysministeriön asettamassa työryhmässä.

(Pekurinen et al. 2008, 3, 9–11, 22, 31–33, 38.)

**Toukokuu 2008:** Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen peruskoulussa 2 – perusraportti kyselystä 1.–6. vuosiluokkien kouluille

Opetushallitus ja Stakes olivat käynnistäneet syksyllä 2006 yhteistyön, jonka tavoitteena oli ollut sellaisen tiedonkeruujärjestelmän tuottaminen, jonka avulla saataisiin mahdollisimman vertailukelpoista tietoa terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä peruskoulussa. Pian yhteistyön aloittamisen jälkeen havaittiin, että olisi tarpeen järjestää esitutkimus, joka olisi luonteeltaan metodinen kehittämistutkimus, mutta jonka avulla samalla saataisiin aineistoja aihealueen tutkimiseksi ja voitaisiin luoda ensimmäiset tunnusluvut terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä peruskoulussa. Ensimmäinen tutkimuskysely oli osoitettu 7.–9. luokkien peruskouluille ja

perustulokset julkaistu marraskuussa 2007. Tässä yhteydessä tarkastelen lähemmin toisen esitutkimuskyselyn perustuloksia, sillä tämä kysely oli osoitettu 1.–6. vuosiluokkien peruskouluille, joihin esimerkiksi aiemmin tarkastelemassani Kouluterveyskyselyssä ei ole kiinnitetty huomiota. Raportin lopussa todetaan, että peruskoulun ala- ja yläkoulun tulokset olivat pääosin samansuuntaisia, ja suurimmat erot näyttäytyivät koulujen koossa (pieniä yläkouluja huomattavasti vähemmän kuin alakouluja), sähköisen oppilashallinto-ohjelman käytössä (5 % yläkouluista ja 26 % alakouluista ei ollut ohjelmaa) sekä oppilashuoltoryhmiin liittyvissä asioissa (100 % yläkouluista ja 92 % alakouluissa oli oppilashuoltoryhmä, mutta edelliset kokoontuivat useammin ja työnkuva painottui hieman enemmän kouluhyvinvoinnin edistämiseen).

Tutkimuskyselyn suurimmaksi haasteeksi oli osoittautunut tulosten vertailukelpoisuus, sillä vain koko maasta saatua vertailukelpoista tietoa voidaan käyttää terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi tai alueiden välisen tasa-arvon tarkastelemiseksi. Kyselyn avoimen palautteen perusteella voikin päätellä, että koulu yhteisöissä ei nähdä kyselyiden ja tilastoinnin arvoa oman ympäristön sisäisessä kehittämisessä. Tutkimuksia oli pidetty usein ylimääräisenä työnä, mikä vie aikaa opettajan arvokkaammilta velvollisuuksilta. Useissa kouluissa kyselyn tietoja ei ollut kerätty systemaattisesti. Esimerkiksi tiedot poissaoloista oli kirjattu opettajien omiin päiväkirjoihin, jotka olivat siirtyneet työpaikkamuutosten mukana pois kouluista. Toisaalta joissain kouluissa oltiin havahduttu kyselyn myötä siihen, että toimivan tilastointijärjestelmän avulla saadaan arvokasta tietoa oman koulun hyvinvoinnista, eikä kyselyihin vastaaminen vie kohtuuttomasti aikaa kun seuranta on järjestetty asianmukaisesti osaksi arkityöskentelyä. Tietojen vertailukelpoisuutta heikensi myös esimerkiksi Etelä-Suomen läänin keskimääräistä pienempi vastausprosentti. Kaiken kaikkiaan kertynyt aineisto oli riittänyt hyvin tunnuslukujen laskemista varten, vaikka tunnusluvut olivatkin vain suuntaa-antavia.

Raportin lopussa pohditaan kyselyssä esille nousseita huolestuttavia seikkoja, joista eniten käsitellään oppilashuollon tilannetta. Kouluterveydenhuollon ja kasvatuksen tuen tarkasteleminen kokonaisuutena osoitti, että peruskoulujen saama työpanos (7,3 viikkotuntia/100 oppilasta) oli ollut vain puolet valtakunnallisista suosituksista. Näyttäisi siis siltä, että tiettyjen palveluiden puutteita ei kompensoida toisen ammattikunnan työpanosta lisäämällä. Henkilöstömitoituksissa oli myös ollut suuria alueellisia eroja, kun esimerkiksi koulupsykologeja ja -kuraattoreita oli ollut varsin vähän Etelä-Suomen läänin ulkopuolella. Lisäksi oppilashuoltopalvelut ja -ryhmät näyttivät keskittyneen pääosin yksittäisten oppilaiden ongelmiin.

Tutkimuskysely oli osoitettu koulujen johdolle sekä oppilashuoltoryhmille. Onkin mielenkiintoista todeta, kuinka paljon tulokset eroavat esimerkiksi Kouluterveyskyselyn tuloksista, jotka on saatu oppilaiden omista koulukokemuksista kerätystä aineistosta. Esimerkiksi 60 %

hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ensimmäiseen (7.–9. luokat) peruskyselyyn vastanneista kouluista ilmoitti, että viikoittain kiusattuja oppilaita on 0–2 %, vaikka Kouluterveyskyselyn mukaan peruskoulun 8.–9. luokkalaisista 7–8 % kiusataan viikoittain. Tuloksia esitellään kolmen taustamuuttujan mukaan: läänin, tilastollisen kuntaryhmyksen ja oppilaiden lukumäärän. Tuloksia tarkasteltaessa voidaan todeta, että pienten ja maaseutumaisten koulujen toiminnassa työtä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi on vaikeampaa osoittaa tilastollisesti, mikä johtuu muun muassa kirjallisten dokumenttien puuttumisesta sekä palveluiden järjestämisestä erilaisin keinoin esimerkiksi ostopalveluna.

(Opetushallitus & Stakes 2007, 3; Rimpelä et al. 2007, 130; Rimpelä et al. 2008, 9–12, 14–16, 21–22, 24–27, 123–125, 128, 130–131, 133, 135.)

# 5 OPPILASHUOLLON MUUTOS JA YHTEISKUNNALLINEN MURROS

Tutkimusprosessin aikana aksiaalinen ja valikoiva koodaus tapahtuivat lähes samanaikaisesti. Tarkastellessani dokumentteja analysoin niiden sisältämiä viestejä yhteiskunnasta, enkä lähtökohtaisesti pidä niitä tietona todellisuudesta. Syntyneet kategoriat ovat yläkäsitteitä aineiston tarjoamasta tulkinnallisesta tiedosta. Ydinkategoria, kuvio 2 (s.89) vastaa tutkimuksen tulosta kohteena olevasta aihealueesta ja siinä selitetään kategorioiden välisiä suhteita.

## 5.1 Kategoriat

### Kunnalliset palvelut

Palveluilla tarkoitan niitä yhteiskunnan tarjoamia tukitoimia, joihin yksilöllä on lain turvaama oikeus. Kategorian nimen mukaisesti aineistossa korostuvat kunnan osuus palvelutarjonnan toteuttamisessa. Katteoria rakentuu kolmen eri ulottuvuuden varaan. Ensimmäiseksi aineistosta valikoitui *näkemykset ja määritelmät* lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyvistä palveluista ja siihen liittyvistä säädöksistä. Karkeasti kuvailtuna voidaan sanoa, että 1990-luvun alussa palveluiden huomio lasten ja nuorten hyvinvointiin tähtäävien palveluiden suuntaamisessa alkoi kiinnittyä ennaltaehkäiseviin terveyspalveluihin sekä varhaiseen puuttumiseen. Kouluterveydenhuoltoa ja oppilashuoltoa pidettiin lasten ja nuorten hyvinvoinnin kannalta ratkaisevan tärkeinä. 2000-luvulle tultaessa ja kohti 2010-lukua lainsäädännöllä tuettiin yhä enemmän näiden palveluiden toteutumista, sillä todellisuus ei vastannut näkemystä laadukkaista kunnallisista palveluista. Kategorian toinen ulottuvuus, *palvelurakennemuutos* kokoaa yhteen aineistossa esiintyneet viittaukset 1990-luvun radikaaleihin yhteiskunnallisiin muutoksiin sekä niiden vaikutuksiin, jotka näyttivät vaikuttavan koko yhteiskunnan ideologisen suunnan kehittymiseen vielä 2000-luvullakin. Palvelurakennemuutos kuvaa siis siirtymää tarjontaperustaisesta palveluparadigmasta tarveperustaiseen paradigmaan, jonka taustalla oli valtionosuusuudistus, normiohjauksen purku sekä muutokset johtajajärjestelmissä. Kolmas ulottuvuus kuvaa *palveluiden saatavuutta*. 1990-

luvulla erityisesti mielenterveyden ja kokonaisvaltaisen, ehkäisevän hyvinvoinnin tukipalvelut ajettiin hyvin ahtaalle, eikä tilanne näytä juurikaan korjaantuneen 2000-luvulla.

### Johtamisen ja ohjaamisen järjestelmät

Kategoriaa voisi sellaisenaan kuvata palvelurakennemuutoksen yhteydessä. Koska aineistosta nousi aiheeseen liittyen kuitenkin varsin paljon dataa, muodostin siitä itsenäisen kategorian, joka edelleen koostuu kolmesta ulottuvuudesta. *Muutokset johtajajärjestelmissä* kuvaa valtion ja kuntien suhdetta ja vastuuta kunnallisten palveluiden toteutumisesta ajanjakson aikana. Näyttää siltä, että valtion normiohjauksen purkamisen jälkeen kunnille annettiin liian vapaat kädet laajentuneen päätösvaltansa suhteen. Kun 2000-luvun alussa alkanut voimakas informaatio-ohjauskaan ei tehonnut palveluiden todelliseen saatavuuteen, ryhdyttiin tutkielmani ajanjakson loppupuolella harkitsemaan yhä sitovampia ohjauskeinoja. *Normiohjauksesta informaatio-ohjaukseen* kuvaakin juuri ohjauksen laatua ja sen vaikuttavuutta tutkielman ajanjaksolla. Kolmas ulottuvuus, *järjestötoiminta, projektit ja hankkeet* koostuu lähinnä viittauksista niistä kokonaisuuksista, joiden tavoitteena on lasten ja nuorten hyvinvoinnin tukeminen, vaikka ne eivät olisi suoranaista informaatio-ohjausta. Tämän ulottuvuuden merkitys korostuu aineistossa, vaikka siihen kuuluviin osa-alueisiin ei juuri syvennyt yksityiskohtaisemmin.

### Valtion ja kuntien talous

Kategoria on itsenäinen ja homogeeninen kokonaisuus Suomen taloudellisesta tilanteesta ja taloudellisista ratkaisuista tutkielman ajanjakson aikana. Suomen taloudessa oli sodanjälkeisen historian vaikein lama-aika 1990-luvun alussa, joka alkoi osoittaa hiipumisen merkkejä loppuvuodesta 1993. Samoihin aikoihin toteutettiin myös laaja valtionosuusuudistus. Vaikka Suomen talouden tila näyttää nousseen koko tutkielman ajanjakson ajan, useiden kuntien talouden heikkouteen viitataan jatkuvasti. Näyttää siltä, että palveluiden toteutumisen suhteen sekä valtion ohjaus ja valvonta että rahoitus on ollut koko tutkielman kohteena olevan ajanjakson ajan liian heikkoa niiden kuntien osalta, joissa oppilashuoltoon liittyviä peruspalveluja ei ole tarjottu riittävästi.

## Kansainväliset vaikutteet

Kategorian nimi on yläkäsite sille datalle, jossa viitataan Suomen ja muiden maiden väliseen toimintaan. Suomi osallistuu avoimena länsimaana kansainväliseen kehitykseen, mikä on lasten ja nuorten hyvinvoinnin kannalta sekä positiivinen (kansainväliset tutkimukset) että negatiivinen (uusliberalistiset vaikutukset opetukseen ja kasvatukseen) asia. Näyttää siltä, että selkeää ajankuvaan liittyvää ulkomaisten vaikutteiden trendiä ei ole, mutta Suomen kansainvälinen identiteetti on vähintään välillisesti pysyväisluonteinen osa lasten ja nuorten hyvinvoinnin kehitystä. Koko länsimaista maailmaa koskettava uusliberalistinen ajattelutapa on kuitenkin havaittavissa koko 1990- ja 2000-lukujen julkisen päätöksenteon taustalla.

## Lasten ja nuorten hyvinvointi

Kategoria on määrällisesti suurin, sillä se koostuu viidestä eri ulottuvuudesta. Se myös osuu merkitykseltään ydinkategorian, kuvio 2 keskelle, sillä lasten ja nuorten hyvinvointia voidaan pitää kaiken oppilashuollon päämääränä. *Oppilashuolto*-ulottuvuus kuvaa oppilashuollon vähittäistä vahvistumista lainsäädännössä ja näkemyksissä peruskoulun tehtävistä ja toisaalta sitä, kuinka paljon palveluita on todellisuudessa saatavilla (ks. palveluiden saatavuus). *Sosiaaliryhmät ja väestöryhmät* -ulottuvuus koostuu viittauksista siihen, mikä merkitys oppilaan lähtökohdilla on toisaalta oppilashuollon palveluiden tarpeeseen (esimerkiksi kotiolot) ja toisaalta niiden saatavuuteen (esimerkiksi ikä tai asuinkunta). *Psykososiaalisen hyvinvoinnin* ulottuvuus koostuu aineiston tarjoamasta informaatiosta oppilaiden terveydentilasta ajanjakson aikana. Näyttää siltä, että yleisellä tasolla oppilaiden terveydentila on pysynyt samana tai parantunut tutkimuksen ajanjakson aikana, mutta mielenterveyteen liittyvät ongelmat ovat yleistyneet ja vaikeudet ovat kerääntyneet samoille oppilaille. *Opiskeluympäristön turvallisuus ja uhkat* käsittelee lasten ja nuorten psyykkiseen ja fyysiseen turvallisuuteen liittyvää dataa. Vuonna 1998 voimaan tullut perusopetuslaki 628/1998 ja siinä määrätty oikeus turvalliseen oppimisympäristöön näyttääkin olleen oppilashuollon suuntaviivoja kannatteleva lähtökohta, johon on palattu yhä uudelleen oppilaiden hyvinvoinnin tilaa tarkasteltaessa. *Oppilashuollon ulkopuolinen hyvinvoinnin tukeminen* koostuu niistä viittauksista, joissa lasten ja nuorten hyvinvointia pyritään vahvistamaan yleisellä tai sosiaali-, terveys- ja koulutoimen ulkopuolisella tasolla. Erityisesti informaatio-ohjauksen lisääntyessä 2000-luvulla suositeltiin lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämisen näkökulmaa sisällytettäväksi kaikkeen kunnalliseen päätöksentekoon.

## Koulun rooli

Olen kerännyt kategoriaan erityisesti teksteihin sisältyviä implisiittisiä ilmauksia koulun roolista ajanjakson aikana. Näyttää siltä, että 1990-luvulla kuntien saatua lisää päätösvaltaa, vastuuta lasten ja nuorten kokonaisvaltaisesta hyvinvoinnista vähitellen lisättiin koulujen suuntaan. Vaikka kokonaisvaltaisesta oppilashuollosta oli puhuttu jo 1970-luvulta asti, vasta 1990- ja 2000-luvulla alettiin siitä todella puhua nimenomaan koulun toimintana. Kun samaan aikaan vanhempien otteet kasvatuksesta alkoivat herpaantua, koulun merkitys oppilaiden kasvamisen tukemisessa kasvoi entiseltään. Alettiin puhua yhteisöistä kasvattajina yhteistyössä vanhempien kanssa sekä oppilashuollosta koko kouluyhteisön tavoitteena. Oppilashuolto näyttää kehittyneen kouluissa kahteen suuntaan: vetoamalla kasvatusyhteisöjen eräänlaiseen kasvatukselliseen omaantuntoon sekä kiristämällä lainsäädäntöä, joka ohjaa kokonaisvaltaisen oppilashuollon moniammatillista toteutumista kouluyhteisön sisällä. Kunnallisen palveluparadigman mukaisesti koulusta näyttää tulleen tutkielman ajanjakson aikana instituutio, jolle osa vanhemmista ulkoistaa lastensa kasvatuksen valitsemalla ja vaatimalla haluamiaan palveluita.

## Arvomaailman ja näkökulmien muutos

Kategoria koostuu sekä implisiittisistä että suorista ilmauksista liittyen niihin arvoihin ja näkökulmiin, joilla oppilashuollon kehitystä on perusteltu. Karkeasti sanottuna näyttää siltä, että mitä pidemmälle jälkiteollinen yhteiskuntamme on kehittynyt, sitä etäämmälle lapsi on joutunut perinteisinä pidetyistä kasvatusympäristöistä. Oppivelvollisuuden takia lasten on käytävä koulua, joten se on luonnollinen paikka ylläpitää ja vahvistaa arvokasvatusta. Koska koulu ei kuitenkaan ole irrallaan yhteiskunnasta, myös arvokasvatuksen luonne on vähitellen muuttunut. Lapsia ei enää kohdella objekteina, vaan heidän mielipiteistään, kokemuksistaan ja näkökulmista ollaan kiinnostuneita. Kunnallisten palveluiden uudelleen suuntaaminen näyttää vaikuttaneen muun muassa siihen, että eri instituutioiden, kuten koulun, tulisi kyetä vastaamaan kokonaiisiin ongelmien vyyhtiin yhdessä paikassa. Toiminta on tällöin ennen kaikkea tehokasta ja asiakasystävällistä. Peruskoulun tehtävä on 2000-luvulla ristiriitainen, kun sen pitäisi paitsi lujittaa perinteistä arvomaailmaa myös toimia tehokkaasti uusliberalistisessa yhteiskunnassa.

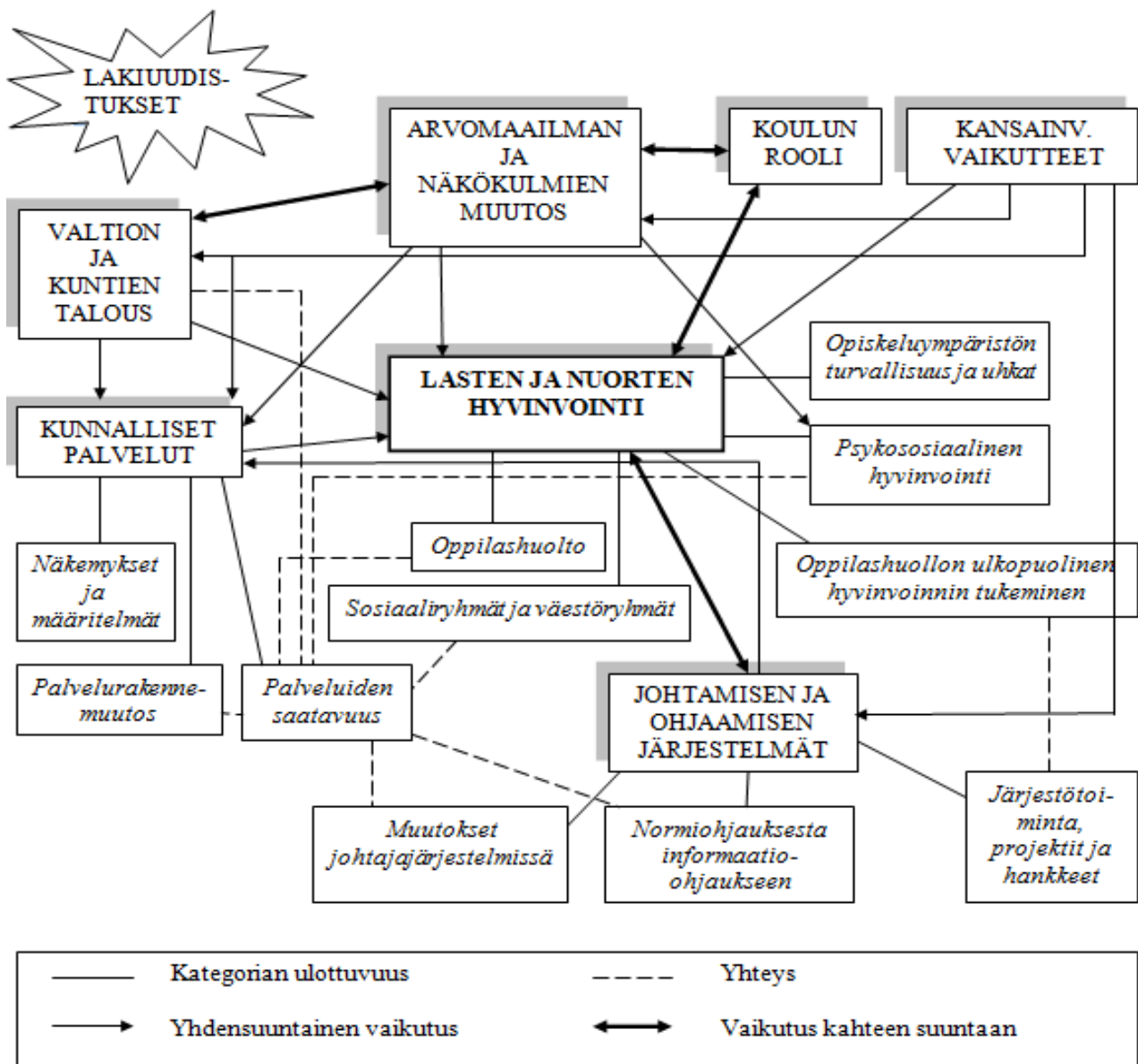


## Lakiuudistukset

Lakiuudistuksia ei periaatteessa voi pitää erillisenä kategoriana, sillä se on luonteeltaan lähinnä lista koko tutkimuksen aluetta koskevista säädöksistä ja niitä koskevista ehdotuksista. Koska lakien muuttuminen on kuitenkin sekä syy että seuraus oppilashuollon kehitykselle, on se oleellinen osa ydinkategoriaani ja vaikuttaa jokaiseen erilliseen kategoriaan.

### 5.2 Ydinkategoria

Tutkielman tuloksena voidaan pitää kuviota 2, johon olen koonnut aineistosta nousseiden kategorioiden yhteyksiä toisiinsa.



KUVIO 2. Oppilashuollon kehitykseen vaikuttaneita tekijöitä 1990–2008

Kuviota tarkasteltaessa voidaan havaita, että oppilashuollon taustatekijöiden välillä on paljon erilaisia yhteyksiä, ja tässä yhteydessä niitä on jouduttu jopa jättämään pois kuvion luettavuuden säilyttämiseksi. Kuviosta voidaankin päätellä, että oppilashuoltoa yhteiskunnan kontekstissa voidaan pitää systeemisenä kokonaisuutena, jossa muutokset jossakin osassa vaikuttavat aina vähintään välillisesti muutoksiin sen muissa osissa eli sosiaaliseen todellisuuteen oppilashuollon saavutettavuudesta (Alasuutari 1996, 19–20). Lasten ja nuorten hyvinvoinnin kategoria sijoittuu kuvion keskiöön, sillä se voidaan nähdä oppilashuollon kehityksen taustalla olevana päämääränä. Muiden kategoriat ovat tekijöitä, jotka puolestaan vaikuttavat joko välillisesti tai suoraan siihen, miten lapset ja nuoret todellisuudessa voivat, ja miksi heidän tulevaisuudestaan ollaan kiinnostuneita.

### **5.3 Johtopäätökset**

#### **5.3.1 1990-luku: oppilashuolto rakennemuutoksen pyöryksessä**

Suomalaisen kulttuurintutkimuksen keskeinen hahmo Pertti Alasuutari tarkastelee teoksessaan *Toinen tasavalta* (1996) Suomen sodanjälkeistä yhteiskuntaa kulttuurisyhteiskunnallisten siirtymien ja muutosten näkökulmasta. Sen mukaan 1960-luvun lopulla ja 1970-luvulla Suomen taloutta ohjasi suunnitelmallisuus ja niin sanottu kansantalouden kakku pyrittiin jakamaan mahdollisimman oikeudenmukaisesti kaikkien kansalaisten kesken. Samaan aikaan kehittyi vähitellen kilpailua kaikilla elämäalueilla korostava järjestelmä, joka Alasuutarin mukaan johti jo 1980-luvulla puheiden ja esimerkiksi lehtikirjoitusten tasolla kilpailutalouden vaiheen alkuun. (Emt. 110–115, 247; Heiskala & Luhtakallio 2006, 7.) Muutos suunnitelmataloudesta kohti yksilöitä ja markkinoita korostavaa kilpailuvaltiota oli siis jo käynnistynyt, vaikka käytännön tasolla voimme havaita, että konkreettiset rakenteelliset muutokset tapahtuivat vasta 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alussa. (Alasuutari 2006, 48–49.)

Suomen talouden ajautuminen kriisitilaan 1990-luvun alussa käynnisti suuren yhteiskunnallisen murroksen, jonka vaikutukset näyttäivät olleen aineistoni perusteella merkittäviä myös suhteessa oppilashuoltoon. (Heiskala 2006, 14–15.) Useiden yhteiskuntateoreetikkojen tutkimusten perusteella (ks. esim. Julkunen 2001, 57–71) on kuitenkin havaittavissa, että ne muutokset, mistä arkikokemusten valossa voimme syyttää vaikeaa lama-aikaa, ovatkin usein todellisuudessa seurausta suuremmista linjauksista niin kotimaanpolitiikassa kuin kansainvälisillä

areenoillakin. Esimerkiksi Neuvostoliiton hajotessa Suomen geopoliittinen asema muuttui merkittävästi ja Suomi siirtyi nopeasti presidenttijohtoisesta hallitsemismallista kohti eduskunnan johtamaa parlamentarismia (Tiihonen 2006, 88). Samalla vaikutteita saatiin Yhdysvalloista ja Britanniasta, joissa Thatcher ja Reagan puhuivat yksityistämisen ja valtion roolin pienentämisen puolesta markkinoiden hyväksi (Alasuutari 1996, 257). Suomessa taas talouseliitit olivat jo 1980-luvulla tavoitelleet uudenlaista politiikkaa, jossa muun muassa julkisen sektorin laajentaminen, ja oppilashuolto sen osa-alueensa, pysäytettäisiin ja markkinaehtoisuutta lisättäisiin (Julkunen 2001, 63). Suomen taloutta kokonaisuutena tarkasteltaessa 1990-luvun siirtymää voidaan pitää onnistuneena, sillä kolmea lamavuotta seurasi seitsemän kasvun vuotta, joiden aikana jokaista suomalaista kohden laskettu bruttokansantuoteosuus nousi noin neljän prosentin vuosivauhtia. Vastakohtana ja erityisesti tämän tutkielman kannalta oleellisena huomiona voidaan kuitenkin tarkastella muutoksen häviäviä osapuolia ja muutoksen näkymistä heidän elämässään – työttömyyttä, polarisaatiota ja tuloerojen kasvua. (Heiskala 2006, 30–31; Blom 1999, 53, 161–162.)

Salmi et al. kokosivat vuonna 1996 Stakesille raportin *Lapset ja lama*, jossa kerrotaan lasten arkea ja hyvinvoinnin muutoksia selvittäneestä tutkimuksesta. Sen mukaan sosiaaliturvajärjestelmän väitettyä laajuutta ei voida syyttää lamasta, mutta tästä huolimatta valtion rahoitusvajetta pyrittiin pienentämään supistamalla julkisia menoja. Kun sosiaalisektoria leikattiin, oli kyse säästötoimien kohdistamisesta suureen menoeraan, ei niinkään siihen, että sosiaalimenot olisivat olleet ylimitoitettuja. Aineiston kuvaama lasten ja nuorten hyvinvointiin tähtäävien palveluiden karsiminen on havaittavissa myös Salmen et al. tutkimuksessa. Sen lisäksi, että leikkauksia kohdistettiin koulu- ja sosiaalitoimessa erityisesti psykososiaalista hyvinvointia tukeviin rakenteisiin, rasitettiin lapsiperheiden taloutta myös monilla 1990-luvun alun leikkauksilla perheiden tukijärjestelmiin, kuten lapsilisiin, asumistukeen sekä äitiys- ja isyysrahan korvausprosentteihin. (Salmi et al. 1996, 7, 10, 16, 103–125, 143–152.) Myös havaintoja lasten ja nuorten psykososiaalisen hyvinvoinnin heikkenemisestä voidaan tarkastella Blomin (1999, 168–175) ja Salmen et al. (1996, 33–34, 70) tutkimusten valossa. Heidän mukaansa lama heijastui nimenomaan lapsiperheisiin. Esimerkiksi työttömyys koetteli lapsiperheitä selvästi muita kotitalouksia enemmän. Lisäksi laman vaikutus perheen henkiseen hyvinvointiin sekä laman ei-aineelliset vaikutukset ovat leimanneet kaikkien arkitodellisuutta 1990-luvulla. Koska lama ei kuitenkaan suoraan koskettanut kaikkia perheitä, vain osa lapsista joutui kokemaan sekä kotien kriisiytymisen että oppilashuollon palveluiden puutteen. Ongelmien kasautuminen tietyille väestöosalle näyttää pitävän paikkansa, kun vielä tarkastellaan Salmen et al. (1996, 167–169) havaintoja lasten saamien palvelujen sekä arkielämän kokemusten satunnaistumisesta sekä

ohenemisesta. Tutkimusryhmä ennustaa vuonna 1996, että asuinympäristöjen erilaisuus sekä vanhempien työurien epävarmuus tulevat johtamaan tilanteeseen, jossa pienistä ongelmista voi pitkällä aikavälillä tulla suuria siellä, missä lapset eivät saa apua. He myös toteavat, että lasten ja nuorten muutosalttiissa elämässä koulu on yksi niistä tekijöistä, jotka tasapainottavat lasten elämää ja tuovat siihen rutiineja.

Aineistossani perheen rooli lapsen elämässä näyttää kapenevan mitä pidemmälle tutkielman ajanjakson loppupuolta saavutaan. Aiempaan tutkimustietoon verrattuna johtopäätökseen sisältyy kuitenkin eräänlainen ristiriita, joskin selitettävissä oleva. Näyttää nimittäin siltä, että vaikka vanhemmilla on yhä vähemmän aikaa lapsilleen, ei aikapaineen kasvu ole kuin pieneltä osin perheen itsensä toivomaa. Perhettä arvostetaan paljon ja esimerkiksi laman aikana lasten hyvinvointi ja harrastukset olivat yleensä vihonviimeisiä säästökohteita perheissä (Blom 1999, 174; Ilmonen 2006, 128). Perheen merkityksen vähenemistä lapsen elämään voidaan tarkastella kahdesta näkökulmasta, jotka osaltaan selittävät aineiston ja aiemman tutkimustiedon välistä ristiriitaa. Ensinnäkin on muistettava, että tutkimusaineistoni perustuu pääosin virkamiesten laatimiin selvityksiin, joilla on yleisönä myös tietyn tyyppiset kohderyhmät. Aineistoa on siis tarkasteltava diskurssianalyttisesti ja tarkasteltava erinäisiä perusteluja suhteessa asiayhteyteensä. Kyseenomaisen tyyppisissä teksteissä voidaan tarvittaessa vedota vain niihin näkökulmiin, joista päättäjät pitävät viisaana puhua avoimesti ja jättää mainitsematta esimerkiksi sellaisia motiiveja, joihin oppositio voisi tarttua. (Alasuutari 2006, 46.) On siis perusteltua kysyä, ovatko perheet todella uhanalainen instituutio, vai onko perheiden yhdessäolon laatu vain muuttunut suuntaan, jota voidaan käyttää perusteena yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Toisekseen ristiriitaa voi selittää se, että lasten kanssa yhdessä vietettävän ajan määrä on jäämässä niin vähäiseksi, että perheiden on tehtävä valintoja jäljelle jäävän ajan mahdollisimman hyvän laadun takaamiseksi, jolloin koulujen ja ammattikasvattajien vastuuta mielellään lisätään lapsen hyvinvoinnin turvaamiseksi. Lasten kanssa vietetyn *laatuajan* käsitteen voidaan myös katsoa olevan merkki uusliberalistisen ajattelutavan tunkeutumisesta kaikille elämänalueille. Mielestäni näistä lähtökohdista käsin on ainakin todettavissa se, että perheiden osuus lapsen konkreettiseen elämään on pienentynyt, mutta syyt kehityksen taustalla ovat moniulotteisia.

Perheen merkityksellisyyden muutoksen ohella toinen koko aineistoa läpileikkaava trendi näyttäisi olevan yleisemmin vastuun hajauttaminen sekä siirtäminen. Tämä ilmiö näkyy mielestäni lähes kaikilla yhteiskunnallisen toiminnan alueella siten, että vastuuta hyvinvoinnista pyritään siirtämään yhä lähemmäs yksilöitä (ja vastaavasti kauemmas valtiosta). Kuitenkaan vastuuseen yleensä liittyvästä vallasta ei olla yhtä innokkaasti luopumassa. Esimerkiksi valtionosuusjärjestelmää muutettiin 1.1.1993 laskennalliseksi, joka käytännössä merkitsi sitä, että

kunnille valtiolta tulevan rahoituksen määräytyminen muuttui ja kuntien vapaus määrätä toiminnastaan kasvoi. Kuntien sisäisessä toiminnassa puolestaan päätösvaltaa delegoitiin hierarkiassa lähemmäs toteuttavaa tasoa, koulutoimessa rehtoria ja kouluja. Yleisesti tätä pidettiin positiivisena muutoksena, koska esimerkiksi koulukohtaisten opetussuunnitelmien myötä koulut saattoivat suunnata opetusta niitä kiinnostaviin aihealueisiin. Toisaalta vapauden myötä tuli myös vastuu säästöpainesta, joka osoittautui laman myötä raskaaksi kantaa. Vastuuseen liittyvä valta ei siirtynyt alaspäin kuitenkaan samassa suhteessa, kun kunnat pidättivät oikeuden esimerkiksi asettaa sijaiskieltoja tai jopa nipistivät jo myönnettyistä määrärahoista kesken vuoden. (Salmi et al. 1996, 103, 117–119, 169–170.) Myös aineistossa esiintynyttä viittausta kouluterveydenhuollon jakautumiseen kunnissa kolmelle hallinnonalalle ja valtionhallinnossa kahteen ministeriöön voidaan pitää esimerkkinä vastuun ja vallan hajauttamisesta (Pekurinen et al. 2008). Aineistoa ja tutkimuskirjallisuutta vasten voi tehdä varovaisen johtopäätöksen, että oppilashuollon huonon alueellisen saatavuuden taustalla on järjestelmä, joka etsi 1990-luvulla vastuunkantajia ennemmin kuin ratkaisuja heikkoon tilanteeseen. Vastuun jakautumista tarkastellessa huomasin edelleen, että aineistossa viittauksia yksilöiden omaan vastuuseen hyvinvoinnista on verrattain paljon. Saman havainnon voi tehdä myös Anu Kantolan (2006, 173–175) kokoaman hallitusohjelmiin perustuvan aineiston pohjalta. Läpi 1990-luvun aina Jäätteenmäen hallitukseen asti hyvinvointia kuvattiin ihmisen omatoimisuuden ja aloitteellisuuden tuloksena. Hyvinvoinnin turvaaminen oli tärkeää, mutta valtion ensisijainen tehtävä oli pienentää valtionvelkaa.

Aineistosta noussut kategoria arvomaailman ja näkökulmien muutos ei aiempien tutkimusten valossa niinkään kuvaa todellista muutosta vaan sitä käsitteellisesti luotua muutosta, jonka perusteella esimerkiksi koulun roolia on tarkasteltu uudestaan tutkielman ajanjakson aikana. Esimerkiksi Blom (1999, 176) toteaa, että arvot ovat osa kulttuuriperimäämme, eivätkä lama ja sen aiheuttamat yhteiskunnalliset muutokset muuta arvoja vielä sinänsä. Arvojen tärkeysjärjestys ja niin sanottu merkitsevyys muuttuvat kuitenkin elämäntilanteen mukaan siten, että ne paremmin vastaisivat kulloisenkin hetken tilannetta. Esimerkiksi vahvaa perhettä ja toimivaa perhe-elämää pidetään tärkeimpänä pärjäämisen strategiana, mikä vahvistaa näkemystä siitä, että ainakaan 1990-luvun alussa perheen tärkeyttä ei kyseenalaistettu. (Emt. 1999, 190.) Koulun roolin vahvistuminen oppilaiden terveyden ja hyvinvoinnin tukemisessa kohti tutkielman ajanjakson loppua ei siis ainakaan lähtökohtaisesti johtunut vanhempien muuttuneesta arvomaailmasta suhteessa lapsiinsa. Sen sijaan esimerkiksi Martti Puohiniemen (Helkama & Seppälän 2006, 137–138, mukaan) tutkimusten mukaan koko väestön arvot muuttuivat jo 1980-luvulla, kun individualistisen itsensä toteuttamisen kannatus nousi. Uskonkin, että sekä arvomaailman, näkökulmien että koulun roolin muuttuminen voidaan johtaa koko yhteiskunnan ideologisen suunnan muutoksesta.

Uusliberalismissa korostetaan yksilön perusvapauksia sekä omistusoikeuksia, ja markkinoiden sisäistymisen kaikkiin yhteiskunnallisiin suhteisiin nähdään lisäävän tehokkuutta ja näin ollen taloudellista hyvinvointia (Julkunen 2001, 49). Tästä näkökulmasta katsottuna voidaan kysyä, voidaanko kouluun kohdistuneet vaatimukset johtaa vanhempien ja yhteiskunnan yhä korostuneemmasta näkemyksestä siitä, että heillä on oikeus vaatia tiettyjä palveluja. Toisin sanoen, vaikka vanhemmat yhä pitävät perhettään tärkeinä (arvot pysyneet kutakuinkin samoina), he kenties laskevat yhä enemmän koulujen ja yhteiskunnan resurssien varaan hoitaa lastensa ongelmia.

Oppilashuolto ja oppilaan hyvinvoinnin turvaaminen käsitettiin 1990-luvulla vielä pääosin kouluterveydenhuollon tehtäväksi ja näin ollen perusterveydenhuollon palveluksi. Siksi olen tässä yhteydessä tarkastellut sitä osana kunnallista terveydenhuoltoa. Yhteenvetona 1990-luvun oppilashuollosta aineiston ja aiemman tutkimustiedon perusteella voidaan sanoa, että valtion ja kuntien talous laman ja valtionosuusjärjestelmän uusimisen myötä vaikutti ennen kaikkea palveluiden saatavuuteen. Raija Julkusen (2001) kuvaama sosiaalipoliittinen reformi, joka sekin sai liikkeelle panevan voimansa lamasta, vaikutti puolestaan koko Suomen mittakaavassa kaikkeen poliittiseen päätöksentekoon, myös oppilashuollon turvaaviin rakenteisiin. Kun sosiaali- ja terveydenhuoltoa ryhdyttiin johtamaan markkinatalouden käsittein, tulosvastuuajattelu näkyi myös terveyden peruspalveluissa: siinä missä suunnittelutalouden aikaan palvelut toteutettiin ajatellun tarpeen mukaisesti, perustui uusi valtionosuusjärjestelmä toteutuneeseen palveluiden käyttöön. (Alasuutari 1996, 149–150.) Heiskalan (2006, 32–33) mukaan on kuitenkin kyseenalaista jäljitellä yksityistä sektoria julkisen sektorin rakenteissa, sillä 1. julkisen sektorin universalisuuteen pyrkivä toimintamenetelmä on muodollisesti erilainen kuin yksityisen sektorin hyötyyn tähtäävä ja 2. yksityisen sektorin tehokkuutta voidaan mitata yksiselitteisesti rahassa, mutta julkisen sektorin toiminnallinen tavoite on sisällöllisesti erilainen. Viitteitä siitä, että juuri oppilashuoltoa olisi toteutettu tehokkuusmittareiden paineessa ei ole – päinvastoin, oppilaiden palvelut eivät näyttäneet edes kunnolla saavuttavan asiakaskuntaansa. Koko aineiston perusteella voidaan kuitenkin todeta, että sosiaalipoliittinen reformi tavoitti välillisesti myös oppilashuollon kehityslinjat.

### 5.3.2 2000-luvun oppilashuolto: sanoista tekoihin?

Suomessa vallitsi 1990-luvun lopulla Blomin (1999, 234–235) mukaan virallinen optimismi, joka perustui ennen kaikkea taloudelliseen kasvuun, tietoyhteiskunnan mahdollisuuksiin ja EU:n luomaan turvallisuuden tunteeseen. Tarkemmin katsottuna Suomi oli kuitenkin jakautunut hyvin eritasoisesti toimeentuleviin ryhmiin ja arkielämän epävarmuus oli kasvanut. Suomalaiset eivät

olleet nielleet purematta yhteiskunnan kehityksen suuntaa, vaan heissä oli herännyt uudenlaista yhteiskuntakriittisyyttä, joka Blomin mukaan voisi tulevaisuudessa herkistää myös poliittiset johtajat kuuntelemaan kansalaisia tarkemmin.

Tarkasteltaessa talouselämää, voidaan todeta että markkinoiden pientä notkahdusta 2000-luvun alussa lukuun ottamatta aihetta positiivisuuteen oli aivan tutkimusjakson loppupuolelle saakka, jolloin rahoitusmarkkinoiden kriisi syksyllä 2008 vavisutti lähes koko maailman taloutta. Tietoyhteiskunnan mahdollisuuksilla Blom (1999, 78–81) viittaa Manuel Castellsin (1942–) teoriaan informaatioyhteiskunnasta, jonka mukaan rakennemuutoksen jälkeinen yhteiskunta on globaali, siinä työnjako perustuu työntekijän informaatio-suhteeseen, hierarkiat ovat muuttuneet vertikaalisesta horisontaaliseksi ja verkostoituminen on yritysten toiminnan elinehto. Kun tarkastellaan 2000-luvun alun oppilashuollon informaatio-ohjauksen lähes räjähdysmäistä kasvua 1990-lukuun verrattuna sekä esimerkiksi koulun opetustyön ulottuvuuksia, ovat Castellsin näkemykset informaatioyhteiskunnasta ainakin paikoitellen osuneet oikeaan 2000-luvulla. Heiskalan (2006, 42) mukaan 2000-luvun alussa alkoi kuitenkin esiintyä kritiikkiä kilpailukyky-yhteiskuntaa kohtaan, kun haluttiin yhdistää suunnitelmatalouteen liittyvä sosiaalisen vastuun ajatus taloudellisen tehokkuuden ajatukseen.

Mitä lähemmäs tutkielman ajanjakson loppupuolta tullaan, sitä varovaisempi tulee olla johtopäätöksiä tehtäessä, sillä yhteiskunnan kehityssuuntaa on mahdotonta tarkastella muuten kuin spekulatiivisesti. Näkemykseni mukaan Castellsilainen tietoyhteiskunta, reaktiot kasvaviin tuloeroihin ja polarisaatioon sekä yhä ainakin 2000-luvun alun yhteiskunnassa vallinnut uusliberalistinen ideologinen suunta ovat kaikki olleet taustatekijöitä aineistosta nousseiden kategorioiden suhteille. Esimerkiksi Jyrki Hilpelä (2001, 151–153) käsittelee uusliberalismin mahdollisia vaikutuksia peruskouluihin ja aineistoa tarkasteltaessa voidaan todeta, ettei hänen ennustuksensa ole ainakaan perusopetuksen aatteellisilta lähtökohdilta osuneet täysin huti. Kun kouluja johdetaan markkinoiden voimin, häviävänä osapuolena ovat usein pedagogiset periaatteet.

Aineiston perusteella näyttää siltä, että itse käsitys oppilashuollosta tai sen psykososiaalisesta osa-alueesta on kehittynyt jo ennen tutkielman ajanjaksoa ja pysynyt lähes samanlaisena aina ajanjakson loppuun saakka. 2000-luvulla näitä käsityksiä on kuitenkin vahvistettu lailla. Näkemykset siitä, miten oppilaiden hyvinvointia voidaan ja tulisi tukea, ovat lisäksi tarkentuneet. Ennaltaehkäisy, varhainen puuttuminen ja oppilaiden osallistaminen oppilashuoltoon ovat 2000-luvun loppua kohti yhä näkyvämmiin aineistossa esillä. Etenkin 2000-luvulla paine oppilashuollon ja sen palveluiden järjestämisestä on kohdistunut kouluihin ja erinäisten moniammatillisten oppilashuoltoryhmien tehtäväksi. Aineistosta on havaittavissa että 2000-luvulla oppilashuollon tilaa on pyritty parantamaan sekä tiukentamalla lainsäädäntöä että informaatio-ohjauksen avulla.

Havainnot etenkin heikommassa asemassa ja heikommista lähtökohdista tulevien oppilaiden hyvinvoinnin heikkenemisestä ovat herättäneet huolta niin kasvatustieteilijöissä kuin Suomen hallituksessakin ja yleinen mielipide näyttäisi olevan, että tilanteeseen täytyy puuttua. Lasten ja nuorten hyvinvointia tukevaa näkökulmaa halutaankin osaksi kaikkea kunnallista päätöksentekoa. 1990-luvun tapahtumat yhteiskunnassa ja niiden vaikutukset heijastuivat kuitenkin yhä oppilashuoltoon 2000-luvulla ja aivan ajanjakson lopussa onkin havaittavissa, että valtiollista ja normatiivista ohjausta ollaan valmiita kiristämään, jotta lapset ja nuoret saisivat tarvitsemaansa oppilashuollollista tukea.

Opettajien ammattikuva näyttää aineiston valossa muuttuneen yhä moniulotteisemmaksi, kun oppilashuoltoa on 2000-luvulla muokattu yhä osallistavampaan suuntaan. Ennen perusopetuslain muutosta ja 2004 opetussuunnitelmaa oli opettajan omasta ammattikuvasta kiinni, kuinka paljon hän osallistui oppilaansa hyvinvoinnin tukemiseen muuten, kuin oppimisympäristön turvallisuutta koskevissa asioissa. Vaikka opettajalta vaaditaan yhä enemmän opetus- ja kasvatustehtävän ulkopuolista ammattitaitoa, ei esimerkiksi opettajankoulutuksessa ole juuri reagoitu oppilashuollolliseen muutokseen (ks. esim. Tahvola 2005). Lisäksi erilaisia kouluun kohdistuneita tutkimuksia tarkasteltaessa näyttäisi siltä, että kiinnostus lasten ja nuorten hyvinvointiin on kasvanut opettajien jaksamisen kustannuksella. Erilaisten tutkimusten ja hankkeiden yhteydessä valtaosa toimenpide-ehdotuksista ovat luonteeltaan sellaisia, ettei niissä juuri pohdita keinoja, joilla ne voitaisiin toteuttaa lisäämättä opettajien työtaakkaa. Opettajien täydennyskoulutus tosin poikkeaa tästä kehityksestä. Voidaankin katsoa, että 1990-luvun vastuun hajauttaminen ja jakaminen ovat jatkuneet vielä 2000-luvulla. Myös ongelmien ennaltaehkäisemistä ja vaikuttamisen mahdollisuuksien sekä terveyskasvatuksen lisääntymistä voidaan pitää eräänlaisena merkinä siitä, että vastuuta omasta hyvinvoinnista siirretään enenevässä määrin myös oppilaille itselleen.

2000-luku näyttää lopettaneen kokonaisvaltaisen oppilashuollon 30-vuotisen taistelun puheista lainsäädäntöön. Tärkeä kysymys kuuluukin, löytyykö yhteiskunnasta sellaista halua ja voimaa, jonka avulla jokainen oppilas todella pääsisi lain turvaamien oppilashuollon palveluiden piiriin ja tuleeko koululla olemaan sellaisia tiedollisia ja aineellisia resursseja, joiden avulla oppilashuoltoa voidaan todella toteuttaa ihanteensa mukaisesti.



## 6 POHDINTA

Tämän tutkielman tarkoitus oli saattaa näkyviin ja tieteellisen kritiikin kohteeksi niitä tekijöitä, jotka ovat oppilashuollon kehityksen taustalla 1990- ja 2000-luvuilla. Oppilashuollon tulevaisuus on tutkielmani julkaisun ajankohtana melko näkyvästi esillä julkisessa keskustelussa. Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 9.12.2008 oppilas- ja opiskelijahuoltotyöryhmän, jonka tehtävänä oli arvioida uudestaan vuoden 2006 työryhmän ehdotuksia (Sosiaali- ja terveysministeriö 2006) oppilashuollon lainsäädäntöön. Työryhmän raportti julkaistiin syksyllä 2009 ja siinä esitetyt näkemykset tukevat melko yksiselitteisesti myös tässä tutkielmassa esitettyjä johtopäätöksiä oppilashuollon tilasta. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2009.) Lehtien palstoilla on myös käyty aiempaa vilkkaampaa keskustelua oppilashuollosta, mikä on tuonut aiheelle sen ansaitsemaa ja tarvitsemaa julkisuutta (ks. esim. Risikko 2009; Helsingin Sanomat 2009; Nissilä 2010). Yhtä lailla näyttäisi nimittäin myös siltä, että kouluissa häiriöitä on paljon, eikä rehtoreilla välttämättä ole keinoja tai edes riittävästi tietoa puuttua ongelmatilanteisiin oppilashuollon keinoin (ks. esim. Liiten 2007; Passi & Tulonen 2009; Karumo 2009). Kuitenkaan keskustelun sisältö ei ole mielestäni juurikaan muuttunut. Oppilashuoltoa leimaa eriarvoisuus, johon nyt toivotaan lääkettä yhdestä yhtenäisestä oppilas- ja opiskeluhuoltolaista (Sosiaali- ja terveysministeriö 2009, 26–27). Lain lähtökohtana pidetään kuitenkin eri hallinnonalojen rahoitussuhteiden ennallaan säilymistä, jolloin voidaan kysyä, saadaanko näillä keinoilla aikaan todellista muutosta oppilashuollon saatavuuteen. Oppilas- ja opiskelijahuoltoryhmä ehdottaa myös oppilashuollon oppaan julkaisemista. Kun informaatio-ohjauksen on kuitenkin jo todettu olevan vaikutukseltaan heikkoa, voidaan kenties oppaan merkitystä kyseenalaistaa. Keskustelu koulukuraattoreiden pätevydestä ei myöskään ole johtanut minkäänlaisiin toimenpiteisiin, vaan pätevyteen sovelletaan yhä lain sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (272/2005) 11 §, jonka mukaan ”Kelpoisuusvaatimuksena sosiaalihuollon muihin ammatillisiin tehtäviin on tehtävään soveltuva ammattitutkinto tai muu soveltuva koulutus.” Oppilas- ja opiskelijahuoltoryhmän ehdotuksessa 2009 ei suoraan oteta kantaa kuraattorien pätevyteen, joten muutos tiukempiin pätevyysvaatimukseen tulee tuskin tapahtumaan aivan lähitulevaisuudessa.

Syksyllä 2009 ja keväällä 2010 on ilmestynyt tämän tutkielman lisäksi myös muutamia muita oppilashuoltoa käsitteleviä tutkimuksia. Esimerkiksi Teija Koskela (2009) Lapin yliopistosta julkaisi väitöskirjan Perusopetuksen oppilashuolto Lapissa opettajien käsitysten mukaan ja opiskelijakollegani Hanna Mäkelä (2010) Tampereen yliopiston opettajankoulutuslaitokselta julkaisi pro gradu -tutkielman "Ettei kenenkään hartiat yksin riitä" - Tapaustutkimus oppilashuollosta moniammatillisena yhteistyönä. Näyttää siis siltä, että oppilashuolto on herättänyt enenevää kiinnostusta sekä tieteen areenoilla että julkisessa päätöksenteossa. Oman tutkielmani vahvuutena voidaan pitää sen kontekstin laajuutta koko valtakuntaa koskevasta oppilashuollosta. Maisterintutkinnon laajuisessa opinnäytetyössä mahdollisuudet näin laajan aiheen käsittelyyn ovat kuitenkin rajatut, joten jatkotutkimuksille on tarvetta. Aineistolähtöinen tutkimusmenetelmä osoittautui toimivaksi, sillä sen tarkoituksena on luoda teoria aineistosta nousevasta datasta ja jättää tuleville tutkijoille tehtäväksi teorian koetteleminen. Olisikin toivottavaa, että oppilashuoltoa ja sen toteutumista tutkittaisiin jatkossa sekä tapaustutkimuksen että kokonaisvaltaisen tutkimuksen keinoin, jotta toistaiseksi melko kapea kuva aihealueesta laajenisi monipuoliseksi tieteelliseksi keskusteluksi.

Tämä tutkielma sijoittuu oppilashuollon tarkasteluun yhteiskunnallisessa kontekstissa. Aloittaessani tutkimusprosessia olin erityisesti kiinnostunut siitä, kuinka epätasa-arvoisesti oppilashuolto toteutuu valtakunnallisesti lainsäädännön kiristymisestä huolimatta. Tutkimusprosessin edetessä huomioni kohdistui erityisesti niin sanottuihin huono-osaisten sosiaaliryhmiin, sillä yksi tutkimuksen keskeisimmistä tuloksista oli se, että yhteiskunnassa vallitsevalla uusliberalistisella ajattelutavalla ja oppilashuollon toteutumisella on yhteys: hyvinvoiva kansanosa voi yhä paremmin ja huono-osaisuus polarisoituu samoille yksilöille. Lisäksi polarisaatiota kohdistuu myös kuntiin. Osassa kunnista julkisia palveluita ei pystytä toteuttamaan riittävästi, kun resurssit ovat keskimääräistä huonompia ja palveluiden käyttäjiä on vastaavasti enemmän. Esimerkiksi kunnan työttömyysprosentti voi olla koko valtion keskimääräistä työttömyysprosenttia huomattavastikin suurempi. Työttömyyden todetaan vaikuttavan lapsiperheiden hyvinvointiin merkittävästi. Näyttää siltä, että välineet esimerkiksi syrjäytymisen ja rikollisuuden ehkäisemiseen ovat olemassa, mutta yhteiskunnalliset päättäjät ovat haluttomia käyttämään niitä (ks. esim. Vähäsarja 2010). Tämän tutkimuksen arvo on siinä, että tarkasteltaessa esimerkiksi 1990-luvun laman ja rakennemuutosten aiheuttamaa oppilashuollon palveluiden karsintaa ja sen vaikutuksia oppilaiden hyvinvointiin voidaan jatkossa olla viisaampia, jos halukkuutta löytyy. Esimerkiksi syksyn 2008 rahoitusmarkkinoiden kriisin jälkeiset säästötoimenpiteet koulutoimessa näyttävät noudattavan samaa linjaa kuin 1990-luvun laman

aikaan. Tutkimustieto tällaisten ratkaisujen pidemmän aikavälin vaikutuksista on näin ollen tärkeää lasten ja nuorten hyvinvoinnin puolestapuhujille.

Lasten oikeuksien sopimus täytti syksyllä 2009 20 vuotta. Suomessa sopimus on ollut voimassa vuodesta 1991 lähtien. Sen mukaan lapsella on oikeus muun muassa terveydenhuoltoon ja koulutukseen ja lapsen on oltava etusijalla apua annettaessa. Siitä huolimatta, että sopimus on oikeudellisesti sitova ja koskee kaikkia alle 18-vuotiaita suomalaiset tuntevat sopimuksen verrattain huonosti. Ongelmana voidaan pitää sitä, että lasten oikeudet mielletään vain sosiaali- ja kasvatustalouden huoleksi, vaikka niiden pitäisi koskettaa koko yhteiskuntaa. (Grönholm 2009.) Eräänlaisena utopiana tämän tutkimuksen lopuksi voidaan nostaa kuva lasten oikeuksien sopimuksen täydellisestä toteutumisesta koko yhteiskunnassa: Oppilashuoltoa, lasten ja nuorten hyvinvoinnin turvaamista ja oppimisympäristön turvallisuutta koskevaa lainsäädäntöä tuskin tarvittaisiin lainkaan jos lapsilähtöinen näkökulma ajautuisi kaikille toiminnan alueille ja tasoille. Tällöin lasta ympäröivät aikuiset antaisivat aina hänelle sen tuen ja turvan mitä hän tasapainoiseksi aikuiseksi kasvaakseen tarvitsee.

# LÄHTEET

- Alanen, P. 2008. Seurausten hoidosta syiden poistoon. Teoksessa U. Ashorn & J. Lehto (toim.) Tutkijapuheenvuoroja terveydenhuollosta. Helsinki: Stakes, 17–29.
- Alasuutari, P. 1996. Toinen tasavalta. Suomi 1946–1994. Tampere: Vastapaino.
- Alasuutari, P. 2001. Johdatus yhteiskuntatutkimukseen. Helsinki: Gaudeamus.
- Alasuutari, P. 2006. Suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen: miten muutos oli mahdollinen? Teoksessa R. Heiskala & E. Luhtakallio (toim.) Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Helsinki: Gaudeamus, 43–64.
- Blom, R. (toim.) 1999. Mikä Suomessa muuttui? Sosiologinen kuva 1990-luvusta. Helsinki: Gaudeamus.
- Charmaz, K. 2006. Constructing Grounded Theory. A Practical Guide Through Qualitative Analysis. Lontoo: Sage Publications Ltd.
- Dyregrov, A. & Raundalen, M. 1997. Suom. S. Villa. Sureva lapsi ja koulu. Tampere: Vastapaino.
- Eräranta, K. & Autio, M. 2008. Johdanto: Polarisaatio käsitteenä ja empiirisesti koeteltuna tutkimusteeseinä. Teoksessa M. Autio, K. Eräranta & S. Myllyniemi (toim.) Polarisoitua nuoruus? Nuorten elinolot -vuosikirja. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, julkaisuja 84. Nuorisosiain neuvottelukunta, julkaisuja 38. Sosiaali- ja terveydenalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Helsinki: Nuorisotutkimusseura, Opetusministeriö & Stakes, 8–15.

- Grönholm, P. 2009. Lasten oikeudet tunnetaan yhä huonosti Suomessa. Helsingin Sanomat 16.11.2009. Kotimaa, A13.
- Harjula, M. 2007. Terveyden jäljillä. Suomalainen terveystieteiden tutkimuskeskus 1900-luvulla. Tampere: University Press.
- Heikkinen, H., Huttunen, R., Niglas, K. & Tynjälä, P. 2005. Kartta kasvatustieteen maastosta. Kasvatus 36 (5), 340–354.
- Heinonen, J. 1990. Pienviljelijäprojektista sosiaalivaltioon. Näkökulma suomalaisen sosiaalipolitiikan syntyyn, kehitykseen ja murrokseen 1800-luvulta nykypäivään. Tampereen yliopisto. Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta. Acta Universitatis Tamperensis sarja A osa 302.
- Heinämäki, L. 2007. Varhaista tukea koulun arkeen – työvälineenä kehittämisvalikko. Oppaita 67. Helsinki: Stakes.
- Heiskala, R. 2006. Kansainvälisen toimintaympäristön muutos ja Suomen yhteiskunnallinen murros. Teoksessa R. Heiskala & E. Luhtakallio (toim.) Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Helsinki: Gaudeamus, 14–42.
- Heiskala, R. & Luhtakallio, E. (toim.) 2006. Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Helsinki: Gaudeamus.
- Helkama, K. & Seppälä, T. 2006. Arvojen muutos Suomessa 1980-luvulta 2000-luvulle. Teoksessa R. Heiskala & E. Luhtakallio (toim.) Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Helsinki: Gaudeamus, 131–155.
- Helsingin Sanomat 2009. Oppilashuollosta tulossa laki. 23.9.2009. Pääkirjoitus, A2.
- Hietanen-Peltola, M. & Suontausta-Kyläinpää, S. 2008. Koululääkäri ja perhe – välineitä työhön. Suomen Lääkärilehti 63 (4), 303–306.
- Hietaniemi-Virtanen, N. 2004. Kehittyvä koulutoimi. Tutkimus kuntien koulutuspalveluista 1995–2002. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 49. Acta 168. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

- Hilpelä, J. 2001. Uusliberalistisen koulutuspolitiikan aatteellinen tausta. Teoksessa A. Jauhiainen, R. Rinne & J. Tähtinen (toim.) Koulutuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit. Helsinki: Suomen Kasvatustieteellinen Seura, 139–153.
- Hinkkanen, A. 1969. Kansakoululainsäädäntö. Helsinki: Osakeyhtiö valistus.
- Huusko, J., Pietarinen, J., Pyhältö, K. & Soini, T. 2007. Yhtenäisyyttä rakentava peruskoulu – yhtenäisen perusopetuksen ehdot ja mahdollisuudet. Kasvatusalan tutkimuksia 34. Helsinki: Suomen Kasvatustieteellinen Seura.
- Hyyrö, T. 2006. Alakansakoulun opettajien valmistuksen kehitys 1866–1939. Tampereen yliopisto. Opettajankoulutuslaitos. Acta Universitatis Tamperensis 1147.
- Häkkinen, A. 2007. Elämä täynnä kärsimyksiä. Teoksessa K. Häggman, M. Kuisma, P. Markkola, P. Pulma, R.-L. Kuosmanen & R. Forslund (toim.) Suomalaisen arjen historia 2. Säätäjien Suomi. Espoo: Weilin+Göös, 178–195.
- Hölsä, M. 2007. Sotavuodet ja koulunkäynti. Teoksessa J. Kauranne, E. Merimaa, J. Rantala & A. Jauhiainen (toim.) Koululaitos itsenäisen Suomen rakentajana. Suomen kouluhistoriallisen seuran vuosikirja 2007. Koulu ja menneisyys XLV, 46–74.
- Ikonen, O., Rönty, S. & Linnilä, M.-L. 2003. Moniammatillisuuden monet kasvot. Teoksessa O. Ikonen & P. Virtanen (toim.) Hojks II. Yksilölliset opetussuunnitelmat ja opetus. Jyväskylä: PS-kustannus, 277–302.
- Ilmonen, K. 2006. Suomalainen kansalaisyhteiskunta ja yhteiskunnallinen muutos 1990-luvun lopulla. Teoksessa R. Heiskala & E. Luhtakallio (toim.) Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Helsinki: Gaudeamus, 105–130.
- Jakku-Sihvonen, R. 2008. Esipuhe. Teoksessa J. Kuusela, A. Etelälähti, Å. Hagman, R. Hievanen, K. Karppinen, L. Nissilä, U. Rönnerberg, & M. Siniharju (toim.) Maahanmuuttajaoppilaat ja koulutus – tutkimus oppimistuloksista, koulutusvalinnoista ja työllistämisestä. Helsinki: Edita Prima & Opetushallitus, 3.

<[http://www.oph.fi/instancedata/prime\\_product\\_julkaisu/oph/embeds/46518\\_maahanmuuttaja\\_oppilaat\\_ja\\_koulutus.pdf](http://www.oph.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/oph/embeds/46518_maahanmuuttaja_oppilaat_ja_koulutus.pdf)> Viitattu 13.10.2009.

- Jauhiainen, Annukka 2002. Työväen lasten koulutie ja nuorisokasvatuksen yhteiskunnalliset merkitykset. Kansakoulun jatko-opetuskysymys 1800-luvun lopulta 1970-luvulle. Turun yliopiston julkaisuja sarja C osa 187.
- Jauhiainen, Arto 1993. Koulu, oppilaiden huolto ja hyvinvointivaltio. Suomen oppivelvollisuuskoulun oppilashuollon ja sen asiantuntijajärjestelmien muotoutuminen 1800-luvun lopulta 1990-luvulle. Turun yliopiston julkaisuja sarja C osa 98.
- Joutsamo, J., Karppinen, A. & Nordin, K. 2007. Psykologina perusopetuksessa. Teoksessa S. Raninen & T. Takalo (toim.) Psykologina koulussa. Helsinki: Edita, 41–50.
- Julkunen, R. 2001. Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino.
- Kaarninen, M. 2007. Koulu ja kansa. Teoksessa K. Häggman, M. Kuisma, P. Markkola, P. Pulma, R.-L. Kuosmanen & R. Forslund (toim.) Suomalaisen arjen historia 2. Säättyjen Suomi. Espoo: Weilin+Göös, 230–250.
- Kaivosoja, M. 2000. Sosiaalinen kehitys. Teoksessa P. Terho, E.-L. Ala-Laurila, J. Laakso, H. Krogius & M. Pietikäinen (toim.) Kouluterveydenhuolto. Helsinki: Duodecim, 108–115.
- Kajanoja, J. 2001. Huono-osaisuuden hinta. Teoksessa I. Järventie & H. Sauli (toim.) Eriarvoinen lapsuus. Helsinki: Wsoy, 21–46.
- Kantola, A. 2006. Suomea trimmaamassa: suomalaisen kilpailuvaltion sanastot. Teoksessa R. Heiskala & E. Luhtakallio (toim.) Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Helsinki: Gaudeamus, 156–178.
- Karumo, M. 2009. Nuorisorikollisuus on lisääntynyt Helsingissä viime vuosina. Helsingin Sanomat 22.3.2009. Kaupunki, A10.

- Kauppinen, T. 2007. Konsulttina koulussa – yhteistyötä ja kehittämistä. Teoksessa S. Raninen, T. Takalo (toim.) *Psykologina koulussa*. Helsinki: Edita, 183–199.
- Keskimäki, I., Manderbacka, K. & Teperi, J. 2008. Oikeudenmukaisuus terveydenhuollossa edellyttää palvelujärjestelmän uudistamista. Teoksessa U. Ashorn & J. Lehto (toim.) *Tutkijapuheenvuoroja terveydenhuollosta*. Helsinki: Stakes, 50–66.
- Kiuasmaa, K. 1982. *Oppikoulu 1880–1980. Oppikoulu ja sen opettajat koulujärjestyksestä peruskouluun*. Oulu: Kustannusosakeyhtiö Pohjoinen.
- Kiviluoto, H. 1963. *Koulupsykologinen työ Suomessa. Kansalaiskasvatuksen keskuksen julkaisuja No I*. Helsinki: Otava.
- Konu, A. 2002. *Oppilaiden hyvinvointi koulussa*. Tampereen yliopisto. Terveystieteen laitos. *Acta Universitatis Tamperensis* 887.
- Koskela, H. 2007. Grounded theory. Opettajien opiskelijäkäsitysten analyysia. Teoksessa E. Syrjäläinen, A. Eronen & V.-M. Värri (toim.) *Avauksia laadullisen tutkimuksen analyysiin*. Tampere: Tampere University Press, 91–108.
- Koskela, T. 2009. *Perusopetuksen oppilashuolto Lapissa opettajien käsitysten mukaan*. Lapin yliopisto. *Acta Universitatis Lapponiensis* 167.
- Koskennurmi-Sivonen, R. 2007. Grounded Theory. <<http://www.helsinki.fi/~rkosken/gt>> Viitattu 9.4.2010.
- Kurki, L. 2006. Sosiaalikuraattorina koulussa. Teoksessa L. Kurki, E. Nivala & P. Sipilä-Lähdekorpi (toim.) *Sosiaalipedagoginen sosiaalityö koulussa*. Helsinki: Finn lectura, 38–100.
- Kurki, L., Nivala, E. & Sipilä-Lähdekorpi, P. (toim.) 2006. *Sosiaalipedagoginen sosiaalityö koulussa*. Helsinki: Finn lectura.
- Kämppe, K., Välimaa, R., Tynjälä, J., Haapasalo, I., Villberg, J. & Kannas, L. 2008. *Peruskoulun 5., 7. ja 9. luokan oppilaiden koulukokemukset ja koettu terveys*. WHO -



Koululaistutkimuksen trendejä vuosina 1994–2006. Helsinki: Opetushallitus ja Jyväskylän yliopiston terveyden edistämisen tutkimuskeskus.

<[http://www.oph.fi/download/46472\\_peruskoulun\\_567\\_luokan\\_kokemukset.pdf](http://www.oph.fi/download/46472_peruskoulun_567_luokan_kokemukset.pdf)> Viitattu 14.12.2009.

Kännö, P., Laamanen, A., Stenvall, K. & Säilä, E. (toim.) 2003. Opetustoimen laadun arviointiperusteet. Helsinki: Efektia Oy.

Laaksonen, P. & Hytönen, E. (toim.) 2000. Osallistava oppilashuolto. Systemisen ajattelumallin soveltaminen oppilashuoltoryhmissä, koulu yhteisöissä ja nuorta ympäröivissä verkostoissa. Helsinki: Etelä-Suomen lääninhallitus.

Laine, O. 2000. Psykykinen kehitys. Teoksessa P. Terho, E.-L. Ala-Laurila, J. Laakso, H. Krogius & M. Pietikäinen (toim.) Kouluterveydenhuolto. Helsinki: Duodecim, 97–103.

Laitinen, K. 2007. Velvoitteet oppilas- ja opiskelijahuollon järjestämiselle. Teoksessa S. Raninen & T. Takalo (toim.) Psykologina koulussa. Helsinki: Edita, 17–25.

Lerssi, L., Sundström, L., Tervaskanto-Mäentausta, T., Väistö, R., Puusniekka, R., Markkula, J. & Pietikäinen, M. 2008. Kouluterveyskyselystä toimintaan -kehittämishanke 2005–2007. Hankkeen loppuraportti. Stakesin raportteja 17/2008. Helsinki: Stakes.

Liiten, M. 2007. Rehtorit ovat huonosti perillä koulujensa oppilas- ja terveydenhuollosta. Helsingin Sanomat 27.11.2007. Kotimaa, A4.

Linnakylä, P. 1993. Miten oppilaat viihtyvät peruskoulun yläasteella? Kouluelämän laadun kansallinen ja kansainvälinen arviointi. Teoksessa V. Brunell & P. Kupari (toim.) Peruskoulu oppimisympäristönä. Peruskoulun arviointi 90 -tutkimuksen tuloksia. Jyväskylä: Kasvatustieteiden tutkimuslaitos, 39–56.

Luopa, P., Pietikäinen, M. & Jokela, J. 2008. Kouluterveyskysely 1998–2007: Nuorten hyvinvoinnin kehitys ja alueelliset erot. Stakesin raportteja 23/2008. Helsinki: Stakes.

Mannerheimin lastensuojeluliitto 2009. Kotisivut. <<http://www.mll.fi/>> Viitattu 22.9.2009.

- Martikainen, T. 1999. Hyvinvoinnista kilpailuun? Valtio-opin johdantokurssi.  
<<http://www.valt.helsinki.fi/staff/aunesluo/htyoesim4.htm>> Viitattu 1.9.2009.
- Mikkeli, M. & Pakkasvirta, J. 2007. Tieteiden välissä? Johdatus monitieteisyyteen, tieteidenvälisyyteen ja poikkitieteisyyteen. Helsinki: Wsoy.
- Moberg, S. 2001. Integraation ja inklusiivisen kasvatuksen ideologia ja kehittyminen. Teoksessa M. Jahnukainen (toim.) Lasten erityishuolto ja -opetus Suomessa. Lastensuojelun keskusliitto. Helsinki: Bookwell, 34–48.
- Mäkelä, H. 2010. "Ettei kenenkään hartiat yksin riitä" - Tapaustutkimus oppilashuollosta moniammatillisena yhteistyönä. Tampereen yliopisto. Opettajankoulutuslaitos. Pro gradu - tutkielma. <<http://tutkielmat.uta.fi/pdf/gradu04246.pdf>> Viitattu 19.5.2010.
- Naukkarinen, A. 2005. Osallistavaa koulua rakentamassa. Tutkimus yleisopetuksen koulun ja erityiskoulun yhdistymisen prosessista. Opetushallitus Moniste 5/2005. Helsinki: Edita Prima.
- Nevalainen, V. 2007. Ammattietiikka ja koulupsykologi. Teoksessa S. Raninen & T. Takalo (toim.) Psykologina koulussa. Helsinki: Edita, 26–38.
- Nissilä, M.-L. 2010. Jaakko Jonkka haluaa tasoittaa eriarvoisuutta. Oikeuskansleri puolustaa koulun resursseja. Opettaja 17 (105), 6–8.
- Nivala, E. 2006. Koulukuraattori nuoren maailmassa. Teoksessa L. Kurki, E. Nivala & P. Sipilä -Lähdekorpi (toim.) Sosiaalipedagoginen sosiaalityö koulussa. Helsinki: Finn Lectura, 101–164.
- Nurmi, V. 1989. Kansakoulusta peruskouluun. Helsinki: Wsoy.
- Nurminen, A., Tuovila-Ginters, L. & Vilèn, S. 2007. Maahanmuuttajataustaisten oppilaiden kognitiivinen arviointi. Teoksessa S. Raninen & T. Takalo (toim.) Psykologina koulussa. Helsinki: Edita, 99–118.

Oikeuskanslerinvirasto 2007. Kouluterveydenhuollossa ongelmia. Oikeuskanslerinviraston tiedote 16.2.2007. <<http://www.oikeuskansleri.fi/suomi/tiedote/t070216f.htm>> Viitattu 15.12.2009.

Opetushallitus 1994. Peruskoulun opetussuunnitelman perusteet. Helsinki: Opetushallitus.

Opetushallitus 2002. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2002. Vuosiluokat 1–2. Helsinki: Opetushallitus.

Opetushallitus 2004. Peruskoulun opetussuunnitelman perusteet. Helsinki: Opetushallitus.

Opetushallitus & Stakes 2007. Terveiden ja hyvinvoinnin edistäminen peruskoulussa -esitutkimus. Opetushallituksen ja Stakesin yhteishankkeen tutkimussuunnitelma.

Opetusministeriö 2000. Turvatyöryhmän muistio. Opetusministeriön työryhmien muistioita 20:2000.

Opetusministeriö 2002. Oppilaan hyvinvointi ja oppilashuolto. Opetusministeriön työryhmien muistioita 2002:13.

Opetusministeriö 2005. Kouluhyvinvointityöryhmän muistio. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:27.

Paasivaara, L. 2002. Tavoitteet ja tosiasiallinen toiminta. Suomalaisen vanhusten hoitotyön muotoutuminen monitasotarkastelussa 1930-luvulta 2000-luvulle. Oulun yliopisto. Hoitotieteen ja terveyshallinnon laitos. Acta Universitatis Ouluensis Medica D 707. <<http://herkules oulu.fi/isbn9514269012/isbn9514269012.pdf>> Viitattu 21.5.2009.

Passi, M. & Tulonen, H. 2009. Häiriköinti kouluissa nousee yhä herkemmin julkisuuteen. Helsingin Sanomat 28.1.2009. Kotimaa, A5.

Pekurinen, M., Räikkönen, O. & Leinonen, T. 2008. Tilannekatsaus sosiaali- ja terveydenhuollon laatuun vuonna 2008. Raportteja 38/2008. Helsinki: Stakes.

- Peltonen, H. & Säävälä, T. 2001. Kehittyvä oppilashuoltotyö koulu yhteisön ja yksilön tukena. Teoksessa M. Jahnukainen (toim.) Lasten erityishuolto ja -opetus Suomessa. Helsinki: Lastensuojelun Keskusliitto, 182–199.
- Rautava, M. (toim.) 1997. Koulun kriisitoimintamalli – tukiaineisto peruskoulujen, lukioiden ja ammattioppilaitosten kriisityön kehittämiseen. Itsemurhien ehkäisyprojektin toimintamalleja 6/97. Aiheita 43/97. Helsinki: Stakes.
- Rautava, M. n.d. Koulun kriisisuunnitelman laatiminen.  
<<http://www.edu.fi/peruskoulu/oppilashuolto/koulun%20kriisisuunnitelman%20laatiminen.pdf>> Viitattu 3.9.2009.
- Rimpelä, M. 2000. Terveyttä edistävä koulu yhteisö. Teoksessa P. Terho, E.-L. Ala-Laurila, J. Laakso, H. Krogius & M. Pietikäinen (toim.) Kouluterveydenhuolto. Helsinki: Duodecim, 80–87.
- Rimpelä, M., Kuusela, J., Rigoff, A.-M., Saaristo, V. & Wiss, Kirsi (toim.) 2008. Hyvinvointi ja terveyden edistäminen peruskouluissa 2 – perusraportti kyselystä 1.–6. vuosiluokkien kouluille. Helsinki: Opetushallitus & Stakes.
- Rimpelä, M., Rigoff, A.-M., Kuusela, J. & Peltonen, H. (toim.) 2007. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen peruskouluissa – perusraportti kyselystä 7.–9. vuosiluokkien kouluille. Helsinki: Opetushallitus & Stakes.
- Rimpelä, M. & Rimpelä, A. 2008. Kouluterveydenhuollon laatu, oikeudenmukaisuus ja vaikuttavuus. Teoksessa U. Ashorn & J. Lehto (toim.) Tutkijapuheenvuoroja terveydenhuollosta. Helsinki: Stakes, 30–49.
- Risikko, P. 2009. Tukea oppilashuollolle. Opettaja 42/2009 (104), 22.
- Salasuo, M. 2006. Nuorisokulttuurin atomisoituminen on johtanut yksilöllisiin pakkovalintoihin. Teoksessa Espoon tietoisuus 14/2006. Espoon toimintaympäristökatsaus. Eetvartti III neljännes 2006.

<<http://www.espoo.fi/binary.asp?path=1;28;11894;37617;38410;60563;60666;60667;60668&field=FileAttachment>> Viitattu 1.10.2009.

Salmi, M., Huttunen, J. & Yli-Pietilä, P. 1996. Lapset ja lama. Raportteja 197. Helsinki: Stakes

Salmivalli, C. 2000. Koulukiusaaminen. Teoksessa P. Terho, E.-L. Ala-Laurila, J. Laakso, H. Krogius & M. Pietikäinen (toim.) Kouluterveydenhuolto. Helsinki: Duodecim, 88–95.

Sauvala, M. 2009. Kaikki koulut saavat oman poliisin. Helsingin Sanomat 21.9.2009. Kotimaa, A5.

Savolainen, A. 2000. Terveellinen kouluympäristö. Teoksessa P. Terho, E.-L. Ala-Laurila, J. Laakso, H. Krogius & M. Pietikäinen (toim.) Kouluterveydenhuolto. Helsinki: Duodecim, 68–79.

Siljander, P. 2002. Systemaattinen johdatus kasvatustieteeseen. Helsinki: Otava.

Sipilä-Lähdekorpi, P. 2006. Ristiriitoja ja onnistumisia: Koulukuraattorin työ Suomessa. Teoksessa L. Kurki, E. Nivala & P. Sipilä-Lähdekorpi (toim.) Sosiaalipedagoginen sosiaalityö koulussa. Helsinki: Finn lectura, 11–37.

Sisäasiainministeriö 2004. Lääninhallitusten keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2003. Hallinto 27/2004.

<<http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/vwByTema/4E77B2E24C2B4482C2256EA200457D78?OpenDocument>> Viitattu 7.12.2009.

Solantaus, T. 2008. Mahdollisuuksien kori: Lapsen kehityksen ja mielenterveyden tukeminen. Teoksessa U. Ashorn & J. Lehto (toim.) Tutkijapuheenvuoroja terveydenhuollosta. Helsinki: Stakes, 251–267.

Sosiaali- ja terveysministeriö 1993. Terveyttä kaikille vuoteen 2000. Uudistettu yhteistyöohjelma. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1993:2.

Sosiaali- ja terveysministeriö 1996. Mielekäs Elämä. Raportti sosiaali- ja terveysministeriölle. <<http://info.stakes.fi/mielekaselama/FI/toimenpideohjelma/raportti.htm>> Viitattu 27.10.2009.

- Sosiaali- ja terveysministeriö 1999. Valtioneuvoston päätös. Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma 2000–2003. Julkaisuja 1999:16.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2001. Valtioneuvoston periaatepäätös Terveys 2015 - kansanterveysohjelmasta. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2001:4.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2004. Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma 2004–2007. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2003:20.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2006. Oppilashuoltoon liittyvän lainsäädännön uudistamistyöryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:33.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2006b. Oppilashuoltoon liittyvän lainsäädännön uudistamisryhmän muistio. Lausuntoyhteenveto työryhmän muistiosta. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:67.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2009. Oppilas- ja opiskelijahuoltoryhmän toimenpide-ehdotukset. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:34.  
<[http://www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=39503&name=DLFE-10106.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=39503&name=DLFE-10106.pdf)>  
Viitattu 18.5.2010.
- Sosiaali- ja terveysministeriö & Kuntaliitto 2004. Kouluterveydenhuollon laatusuositus. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2004:8.  
<<http://pre20090115.stm.fi/pr1092909444623/passthru.pdf>> Viitattu 23.9.2009.
- Sosiaali- ja terveysministeriö & Stakes 2002. Kouluterveydenhuolto 2002. Opas kouluterveydenhuollolle, peruskouluille ja kunnille. Oppaita 51. Helsinki: Stakes  
<[http://www.stakes.fi/verkkojulkaisut/muut/Oppaita51\\_2002.pdf](http://www.stakes.fi/verkkojulkaisut/muut/Oppaita51_2002.pdf)> Viitattu 10.11.2009.
- Strauss, A. & Corbin, J. 1990. Basics of Qualitative Research. Grounded Theory Procedures and Techniques. Newbury Park: Sage Publications, Inc.
- Suomen Kuntaliitto 2000. Eläköön lapset – lapsipolitiikan suunta. Suomen Kuntaliiton lapsipoliittinen ohjelma. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

- Syväoja, H. 2004. Kansakoulu – suomalaisten kasvattaja. Perussivistystä koko kansalle 1866–1977. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Tahvola, A. (toim.) 2005. Opinto-opas 2005–2006, 2006–2007. Kasvatustieteiden tiedekunta. Kasvatustieteen kandidaatin ja maisterin tutkinnot. Opettajan pedagogiset opinnot. Tampere.
- Teittinen, A. 2006. Osallistava kasvatus suomalaisessa koulutuspolitiikassa. *Kasvatus* 37 (4), 359–370.
- Terho, P., Ala-Laurila, E.-L., Laakso, J., Krogius, H. & Pietikäinen, M. (toim.) 2000. Kouluterveydenhuolto. Helsinki: Duodecim.
- Tiihonen, S. 2006. Poliittisen hallinnan ja hallintopolitiikan muutoksia 1980- ja 1990-luvulla. Teoksessa R. Heiskala & E. Luhtakallio (toim.) Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Helsinki: Gaudeamus, 82–104.
- Toivio, T. & Nordling, E. 2008. Mielenterveyden psykologia. Helsinki: Edita.
- Tomperi, T., Vuorikoski, M. & Kiilakoski, T. 2005. Kenen kasvatus? Teoksessa T. Tomperi, M. Vuorikoski & T. Kiilakoski (toim.) Kenen kasvatus? Kriittinen pedagogiikka ja toisinkasvatuksen mahdollisuus. Tampere: Vastapaino, 7–28.
- Tossavainen, K., Tupala, M., Turunen, H. & Larjomaa, R. 2002. Kouluterveydenhuollon hyvä käytäntö. Kouluterveydenhuollon seurantajärjestelmän arviointitutkimus. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2002. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.
- Valtioneuvosto 1996. Valtioneuvoston kertomus eduskunnalle kansanterveyden tilasta ja kehityksestä. Kansanterveyskertomus 1996.
- Vähäsarja, I. 2010. Nuorisoväkivallan ennaltaehkäisyyn on keinoja ja osaamista muttei rahaa. Helsingin Sanomat 19.5.2010. Kotimaa, A6.

## Komiteanmietinnöt, sopimukset, hallituksen esitykset, lait ja asetukset

A 1852 Keisarillisen majesteetin armollinen asetus yhteisestä vaivaisten-holhouksesta Suomen Isoruhtinasmaasta Annettu 22.3.1852.

A 12/1866 Keisarillisen majesteetin armollinen asetus kansakoulutoimen järjestämisestä Suomen Suuriruhtinaskunnassa.

HE 48/1995 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansanterveyskertomuksen antamisesta eduskunnalle.

HE 142/2000 Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi perusopetuslain 11 §:n, lukiolain 7 §:n ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 12 ja 17 §:n muuttamisesta.

HE 205/2002. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi perusopetuslain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain sekä ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 11 ja 16 § muuttamisesta.

HE 234/2006 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kansanterveyslain muuttamisesta.

Kom. 1939:9 Maaseudun terveydenhoitokomitean mietintö. Helsinki.

Kom. 1949:39 Koulujen terveydenhuoltokomitea. Helsinki.

Kom. 1964:A6 Valtion psykologikomitean mietintö. Helsinki.

Kom. 1966:A12 Koulunuudistuskomitean mietintö. Helsinki.

Kom. 1969:A5 Peruskoulunopettajakomitean mietintö. Helsinki.

Kom. 1970:A4 Peruskoulun opetussuunnitelmakomitean mietintö I. Opetussuunnitelman perusteet. Helsinki.

Kom. 1970:A16 Erytisopetuksen suunnittelutoimikunnan I osamietintö. Helsinki.

Kom. 1973:151 Oppilashuoltokomitean mietintö. Helsinki.

101/1921 Laki oppivelvollisuudesta.

180/1926 Laki kansakoulujen kustannuksista.

197/1939 Laki yleisestä lääkärinhoidosta.

220/1944 Laki kunnallisista terveystoimista.

362/1952 Laki kansakoulujen lääkärinotoimesta.

551/1956 Asetus kansakoulujen hammaslääkärinotoimesta.

467/1968 Laki koulujärjestelmän perusteista.

66/1972 Kansanterveyslaki.



- 683/1983 Lastensuojelulaki.  
476/1983 Peruskoululaki.  
1010/1983 Lastensuojeluasetus.  
718/1984 Peruskouluasetus.  
139/1990 Laki lastensuojelulain muuttamisesta.  
1116/1990 Mielenterveyslaki.  
60/1991 Yleissopimus lapsen oikeuksista.  
785/1992 Laki potilaan asemasta ja oikeuksista.  
559/1994 Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä.  
1238/1995 Laki kansanterveyskertomuksen antamisesta eduskunnalle.  
628/1998 Perusopetuslaki.  
628/1998 Perusopetuslaki. Alkuperäiset säädökset.  
<[http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1998/19980628?search\[type\]=pika&search\[pika\]=perusopetuslaki](http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1998/19980628?search[type]=pika&search[pika]=perusopetuslaki)> Viitattu 29.10.2009.  
523/1999 Henkilötietolaki.  
731/1999 Suomen perustuslaki.  
1435/2001 Valtioneuvoston asetus perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta.  
272/2005 Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista.  
159/2007 Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä.  
417/2007 Lastensuojelulaki.  
626/2007 Laki kansanterveyslain muuttamisesta.  
298/2009 Sosiaali- ja terveysministeriön asetus potilasasiakirjoista.  
380/2009 Valtioneuvoston asetus neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta sekä lasten ja nuorten ehkäisevästä suun terveydenhuollosta.

### Haastattelut

Laaksonen, Pirjo, s.1946, Etelä-Suomen lääninpsykologi. 1.2.2008, Helsinki. Haastattelijana Kukka Teittinen, tallenne tekijän hallussa.