

Psykolog- och kuratorstjänsterna i elev- och studerandevården i vård- och landskapsreformen

1. Inledning

Vård- och landskapsreformen kommer att medföra förändringar i ansvaret för att ordna elev- och studerandevården. I kommunerna råder just nu förvirring och oklarhet om hur elev- och studerandevården ska ordnas efter reformen, vilka förändringar kommunerna ska vara beredda på och vilka alternativ kommunerna har för att ordna elevhälsan.

I och med reformen överförs skolhälsovården på landskapen. Hos kommunen kvarstår uppgiften att ordna elevhälsans psykolog- och kuratorstjänster. I dagsläget ordnar kommunerna elevhälsans tjänster på varierande sätt. I de flesta kommunerna ansvarar hälsovårdsväsendet i dag också för skolhälsovården trots att arbetet utförs i skolorna. Det finns dock kommuner där såväl bildningssektorns som social- och hälsovårdssektorns tjänster ingår i välfärdssektorn.

I kommuner där bildningssektorn nu svarar för att ordna psykolog- och kuratorstjänsterna och social- och hälsovårdssektorn på traditionellt vis för skolhälsovården blir förändringarna små. Uppdelningen av elevhälsotjänsterna mellan kommunen och landskapet aktualiserar i vilket fall som helst frågor om handlingsmodeller, samarbetsstrukturer, ledning och utveckling.

Om det är social- och hälsovårdsväsendet som i detta nu ansvarar för elevhälsans psykolog- och kuratorstjänster blir förändringen större. Kommunerna måste ta ställning till om dessa skolkuratorer och skolpsykologer efter reformen ska förbli anställda inom kommunens bildningssektor eller om man hittar andra lösningar.

Det finns också kommuner där social- och hälsovårdstjänsterna enligt dagens system tillhandahålls av samkommuner utanför primärkommunen. I dessa fall är elevhälsans psykologer och kuratorer anställda av samkommunerna för social- och hälsovård och inte av kommunerna. I dessa kommuner bör man reda ut hur kommunen bäst kan ordna elevhälsans psykolog- och kuratorstjänster efter reformen.

Den här promemorian innehåller samlad information till kommunerna om olika alternativ för hur elevhälsans psykolog- och kuratorstjänster kan ordnas i vård- och landskapsreformen.

2. Ordandet och finansieringen av elevhälsans psykolog- och kuratorstjänster i nuläget

Bestämmelser om elevhälsan finns i lagen om elev- och studerandevård (1287/2013).

Utbildningsanordnaren svarar för att elevhälsoplanen i enlighet med en läroplan genomförs. Utbildningsanordnaren ska anordna elevhälsan i samarbete med de myndigheter inom undervisningsväsendet och social- och hälsovårdsväsendet som ansvarar för elevhälsotjänsterna så att elevhälsan bildar en fungerande och sammanhängande helhet (9 § 1 mom. i lagen om elev- och studerandevård).

Den kommun där läroanstalten är belägen svarar för att de studerande vid läroanstalter som ger förskoleundervisning, grundläggande utbildning, gymnasieutbildning, grundläggande yrkesutbildning och handledande utbildning i kommunen har tillgång till elevhälsans psykolog- och kuratorstjänster, oberoende av de studerandes hemvist. Den kommun där läroanstalten är belägen är skyldig att ordna psykolog- och kuratorstjänster för de studerande också då utbildningsanordnaren är en privat instans eller staten, om inte utbildningsanordnaren beslutar att ordna tjänsterna delvis eller helt i egen regi eller på egen bekostnad (9 § 2 mom. i lagen om elev- och studerandevård).

I nuläget svarar den kommun där läroanstalten är belägen för tillhandahållandet av skol- och studerandehälsovård så som föreskrivs i hälso- och sjukvårdslagen (9 § 3 mom. i lagen om elev- och studerandevård).

I dag kan kommunen ordna de uppgifter som hör till social- och hälsovården enligt 4 § i lagen om planering av och statsunderstöd för social- och hälsovården (733/1992) bland annat

- 1) genom att sköta verksamheten själv
- 2) genom avtal tillsammans med en annan kommun eller andra kommuner
- 3) genom att vara medlem i en samkommun som sköter verksamheten
- 4) genom att anskaffa service från staten, en annan kommun, en samkommun eller någon annan offentlig eller privat serviceproducent.

Vid anskaffning av service från en privat serviceproducent ska kommunen försäkra sig om att servicen motsvarar den nivå som krävs av motsvarande kommunala verksamhet (4 § i lagen om planering av och statsunderstöd för social- och hälsovården).

Kommunen beslutar under vilken förvaltning elevhälsans kurators- och psykologtjänster ordnas. I vissa kommuner är elevhälsans kuratorer och psykologer underställda undervisningssektorn medan de i andra ingår i social- och hälsovårdens personal. Det finns också kommuner där social- och hälsovårdstjänsterna ordnas inom ramen för samkommuner. Då kan också elevhälsans kurators- och psykologtjänster vara ordnade av samkommunen.

Då kommunen ordnar utbildningen i en samkommun är det samkommunens uppgift att tillhandahålla elevhälsans kurators- och psykologtjänster om medlemskommunerna i grundstadgan har angett att det är samkommunen som ska göra det. Om ingenting har avtalats svarar den kommun där läroanstalten är belägen för att erbjuda de studerande i utbildningssamkommunen elevhälsans kurators- och psykologtjänster.

Elevhälsan beviljas finansiering som en del av finansieringen enligt lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009).

I 41 a § i samma lag ingår även en bestämmelse om rätten att fakturera hemkommunen för ordnandet av kurators- och psykologtjänster för en studerande från en annan kommun. Den kommun som ansvarar för elevhälsans kurators- och psykologtjänster kan fakturera den studerandes hemkommun för de personalkostnader anlitandet av kurators- och psykologtjänsterna har orsakat. Faktureringsgrunden kan inte vara en kalkylerad kostnadsfördelning enligt antalet studerande utan fakturan ska basera sig enbart på de personalkostnader som orsakats av den studerandes faktiska användning av elevhälsans kurators- och psykologtjänster.

Social- och hälsovårdsministeriet har gett en tillämpningsanvisning till stöd för genomförandet av lagstiftningen om elev- och studerandevård, http://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/uusi-soveltamisohje-oppilas-ja-opiskelijahuoltolainsaadannon-toteuttamisen-tuek-1.

3. Ansvarsfördelning angiven i vård- och landskapsreformen (RP 15/2017 rd)

Lagstiftningen om vård- och landskapsreformen är ännu inte godkänd. Regeringen beslutade vid sina förhandlingar 5.7.2017 att föra vård- och landskapsreformen vidare så att reformen träder i kraft 1.1.2020. Avsikten är att lagpaketet ska godkännas av riksdagen före utgången av maj 2018.

I propositionen med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården finns emellertid en riktlinje om hur elevhälsan ska ordnas (RP 15/2017 rd). Enlig propositionen ska ansvaret för att ordna skol- och studerandehälsovården flyttas från kommunerna till landskapen och kvar i kommunerna blir elevhälsans kurators- och psykologtjänster.

4. Olika sätt att tillhandahålla och finansiera elevhälsans kurators- och psykologtjänster i kommunerna efter vård- och landskapsreformen 1.1.2010

I regeringens proposition ges kommunerna i uppgift att ordna elevhälsans kurators- och psykologtjänster, medan skol- och studerandehälsovården överförs på landskapen tillsammans med social- och hälsovårdstjänsterna. Skyldigheten att tillhandahålla elevhälsans kurators- och psykologtjänster kvarstår hos kommunerna även efter vård- och landskapsreformen.

Enligt den gällande lagen om elev- och studerandevård svarar den kommun där läroanstalten är belägen för att ordna elevhälsans psykolog- och kuratorstjänster för studerande vid läroanstalter som ger förskoleundervisning, grundläggande utbildning, gymnasieutbildning, grundläggande yrkesutbildning och handledande utbildning, oberoende av de studerandes hemvist. Den kommun där läroanstalten är belägen är också skyldig att ordna psykolog- och kuratorstjänster för de studerande då utbildningsanordnaren är en privat instans eller staten, om inte utbildningsanordnaren beslutar att ordna tjänsterna delvis eller helt i egen regi och på egen bekostnad.

4.1. Anordnade av elevhälsans kurators- och psykologtjänster enligt kommunallagen

Enligt kommunallagen kan kommunen själv organisera de uppgifter som åligger den enligt lag eller avtala om att organiseringsansvaret överförs på en annan kommun eller en samkommun (8 § 1 mom. i kommunallagen 420/2015).

Den kommun eller samkommun som ansvarar för organiseringen av uppgifterna ska i fråga om de tjänster som ska organiseras svara för 1) lika tillgång till tjänsterna och åtgärderna, 2) fastställandet av behovet, mängden och kvaliteten i fråga om dem, 3) de sätt de produceras på, 4) tillsynen över produktionen, 5) utövandet av myndigheternas befogenheter (8 § 2 mom. i kommunallagen 410/2015).

Kommunen svarar för finansieringen av uppgifterna, även om organiseringsansvaret har överförts på en annan kommun eller samkommun (8 § 3 mom. i kommunallagen 410/2015).

Vid organiseringen av lagstadgade uppgifter kan kommunen utnyttja olika former av kommunalt samarbete som anges i kommunallagen. Bestämmelser om samarbetsformerna finns i 49 § i kommunallagen. Samarbetet enligt kommunallagen bygger alltid på ett avtal mellan kommunerna. En kommun kan sköta en uppgift för en eller flera kommuner eller ge en samkommun i uppdrag att ordna den. I fråga om elevhälsans kurators- och psykologtjänster är samarbetet mellan kommunerna frivilligt. Kommunerna kan således överväga om de i enlighet med kommunallagen inleder samarbete med andra kommuner och i vilken form det görs. Trots att uppgiften ordnas i samarbete, är den kommun som överför organiseringsansvaret alltid i sista hand ansvarig att övervaka att uppgiften sköts på ett korrekt sätt. Kommunens organiseringsansvar kan i princip anses inkludera även ansvaret för finansieringen av tjänsterna.

I det följande beskrivs vilka alternativ som står kommunerna till buds för att ordna kurators- och psykologtjänsterna även efter vård- och landskapsreformen.

4.1.1. Egen verksamhet

Kommunen kan ordna elevhälsans kurators- och psykologtjänster genom att anställa egen personal för uppgiften. I kommuner där elevhälsans kuratorer och psykologer redan nu ingår i undervisningssektorns personal medför vårdreformen till denna del inga ändringar. I kommuner där elevhälsans kuratorer och psykologer i dag hör till social- och hälsovårdsväsendet, blir det aktuellt att reda ut hur denna personal framöver ska placeras i kommunen, t.ex. inom kommunens bildningsväsende.

4.1.2. Modell med ansvariga kommuner (51 och 52 § i kommunallagen 410/2015)

I modellen med ansvariga kommuner kan kommunerna om de så vill avtala om att elevhälsans kurators- och/eller psykologtjänster ges till en annan kommun som sköter dem för en eller flera kommuners del. Den kommun som sköter en uppgift för andra kommuner kallas ansvarig kommun.

Modellen innebär alltid att kommunerna har ett gemensamt organ som i praktiken svarar för det gemensamma ordnandet av elevhälsans kurators- och/eller psykologtjänster. Det gemensamma organet är ett organ i den ansvariga kommunens organisation som för de övriga avtalskommunernas del sköter de uppgifter som ingår i avtalet. Det gemensamma organet lyder under fullmäktige och kommunstyrelsen i den ansvariga kommunen.

I modellen med ansvariga kommuner kan kommunerna avtala om att en del av ledamöterna i det gemensamma organet utses av de övriga avtalskommunerna.

Kommunallagen har bestämmelser om vad samarbetsavtalet minst ska innehålla. I praktiken är det klokt att avtala även om många andra omständigheter som gäller samarbetet.

4.1.3. Gemensam tjänst (53 § i kommunallagen 410/2015)

Kommunerna och samkommunerna kan också inrätta gemensamma tjänster. Tjänsten kan också vara en deltidstjänst. Med en gemensam tjänst förstås ett arrangemang där tjänsteinnehavaren är skyldig att sköta tjänsteuppdrag i två eller flera kommuner.

Alla kommuner som ingår i samarbetet fattar beslut om att inrätta en gemensam tjänst och tjänsteinnehavaren står i tjänsteförhållande till alla kommuner och samkommuner i fråga. De kommuner och samkommuner som är med i arrangemanget ska avtala åtminstone om vilken kommun eller samkommun som sköter arbetsgivaråligandena samt om grunderna och fördelningen av kostnaderna.

Vanligtvis är elevhälsans kuratorer och psykologer anställda med arbetsavtal utom om de i sin uppgift utövar offentlig makt som kan utövas endast i tjänsteförhållanden. Kommunerna kan på motsvarande sätt samarbeta genom gemensam personal i arbetsavtalsförhållande.

4.1.4 Avtal om skötseln av en myndighetsuppgift (54 § i kommunallagen 410/2015)

Kommunerna kan också avtala om att köpa tjänster av en annan kommun utan att inrätta en gemensam tjänst eller ett gemensamt organ. De tjänster som köps kan även inkludera utövande av offentlig makt. Utöver kommuner kan även samkommuner vara parter i samarbetsavtalet.

Enligt kommunallagen ska avtalet innehålla behövliga bestämmelser åtminstone om uppgiftens innehåll, uppföljningen av skötseln av uppgiften, grunderna för bestämning av kostnaderna och fördelningen av dem samt om avtalets giltighet och uppsägning av avtalet.

4.1.5. Samkommun (55 och 56 § i kommunallagen 410/2015)

En samkommun bildas genom ett grundavtal mellan kommunerna. Avtalet godkänns av fullmäktigeförsamlingarna. Kommunallagen har bestämmelser om vad som åtminstone ska ingå i grundavtalet. I grundavtalet ska samkommunens uppgifter anges.

Då kommunen ordnar utbildning via en samkommun är det samkommunen som ordnar de behövliga kurators- och psykologtjänsterna inom elevhälsan om detta i samkommunens grundavtal anges vara samkommunens uppgift.

Om man vill ge utbildningssamkommunen nya uppgifter som inte ingår i grundavtalet krävs alltid en ändring av avtalet. Grundavtalet är ett avtal mellan kommunerna och även ändringar ska ske genom fullmäktigebeslut i medlemskommunerna. Samkommunens uppgifter bör anges med tillräcklig exakthet i grundavtalet så att kommunerna och samkommunerna har en klar uppfattning om samkommunens verksamhetsområde och dess gränser.

4.1.6. Produktion av elevhälsans kurators- och psykologtjänster (9 § i kommunallagen 410/2015)

Kommunen eller samkommunen kan antingen själv producera de tjänster som omfattas av dess organiseringsansvar eller enligt avtal anskaffa dem av andra tjänsteproducenter, antingen offentliga sammanslutningar eller privata tjänsteproducenter (9 § 1 mom. i kommunallagen 410/2015). Med tjänst avses uppgifter eller offentliga förvaltningsuppgifter som inte innehåller utövande av offentlig makt. Enligt regeringens proposition om vård- och landskapsreformen är det dock inte möjligt att skaffa kurators- och psykologtjänster av landskapet.

Då kommunen skaffar lagstadgade tjänster av andra tjänsteproducenter har den fortfarande ansvaret för organiseringen. Tjänsteproducentens ansvar för tjänsterna bestäms enligt kommunallagen, lagen om elev- och studerandevård, lagstiftningen om privat social- och hälsovård och avtalet mellan kommunen och serviceproducenten.

För att en privat undervisningsanordnare ska kunna verka som producent av kurators- och psykologtjänster som hör till kommunens organiseringsansvar krävs anmälan och tillstånd enligt gällande lagstiftning. Valvira har gett en anvisning (1/2015) om tillämpandet av lagstiftningen om privat social- och hälsovård på social- och hälsovårdstjänster som produceras av privata utbildningsanordnare, https://www.valvira.fi/documents/18502/101130/Social_och_halsovardstjanster_som_produceras_av_privata_utbildningsanordnare.pdf/f9ce35d0-141e-4814-98e2-b866e06d6fc7.

4.2. Anordnande av elevhälsans kurators- och psykologtjänster enligt 6 § i landskapslagen som ingår i propositionen om landskapsreformen (RP 15/2017 rd)

Enligt regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården ska landskapet sköta de uppgifter som åligger det enligt lag. Till skillnad från kommunerna kan landskapen inte ha uppgifter som ingår i de allmänna befogenheterna.

Utöver de lagstadgade uppgifterna kan landskapet dock enligt propositionen sköta uppgifter som ingår i de uppgiftsområden som överförs på landskapen genom att ingå avtal med samtliga kommuner inom sitt område (RP 15/2017 rd, 6 § i landskapslagen).

Enligt Kommunförbundets uppfattning är elevhälsans kurators- och psykologtjänster sådana uppgifter som enligt propositionen genom avtal kan överföras från kommunerna till landskapen. En sådan överföring är möjlig om landskapet och alla dess kommuner är överens om den. En annan förutsättning är att kommunerna anvisar landskapet finansiering enligt finansieringsprincipen för att sköta uppgiften. Propositionen möjliggör inte att endast en eller några av kommunerna i landskapet avtalar om att överföra en uppgift på landskapet. Således kan en enda kommun i landskapet förhindra att elevhälsans kurators- och psykologtjänster överförs på landskapet.

Enligt propositionen ges i lagen om statsandel för kommunal basservice bestämmelser om den finansiering kommunen beviljas för driftskostnaderna för en uppgift enligt lagen om elev- och studerandevård. I propositionen ingår liksom nu även en bestämmelse om faktureringsrätt mellan kommunerna. Enligt den kan den kommun som har organiseringsansvaret fakturera den studerandes hemkommun för de personalkostnaderna som de anlitate tjänsterna orsakat.

Närmare upplysningar:

Jurist Minna Antila, 050 5603353
Projektchef Irmeli Myllymäki, 046 921 4443
Direktör Terhi Päivärinta, 050 590 4796
(fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi)
