

SIVISTYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 13/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntien velvoitteiden ja ohjauksen vähentämistä ja monialaisten toimintamallien tukemista koskevista kokeiluista

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 24 päivänä syyskuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi kuntien velvoitteiden ja ohjauksen vähentämistä ja monialaisten toimintamallien tukemista koskevista kokeiluista (HE 117/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että sivistysvaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Ilkka Turunen ja projektipäällikkö Sonja Manssila, valtiovarainministeriö
- opetusneuvos Jussi Pihkala, opetus- ja kulttuuriministeriö
- hallintojohtaja Matti Lahtinen, Opetushallitus
- nuorisajohtaja Jouni Erola, Joensuun kaupunki
- sivistystoimenjohtaja Esa Santakallio, Riihimäen kaupunki
- apulaiskaupunginjohtaja Heidi Nygren, Vantaan kaupunki
- kehittämisspäällikkö Nina Lahtinen, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- kehittämisspäällikkö Marja Lahtinen, Suomen Kuntaliitto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esityksen tarkoituksena on lisätä määräraikaisesti kokeiluun osallistuvien kuntien toimintamahdollisuuksia vähentämällä niille laissa tai sen nojalla annetuissa säädöksissä asetettuja velvoitteita sekä niiden toteuttamisen ohjausta. Lailla pyritään myös vahvistamaan kuntien edellytyksiä järjestää asukkaidensa palvelu-

ja, vauhdittaa normien purkua sekä etsiä uusia tuottavampia tapoja järjestää palvelut asiakaslähtöisesti. Sivistysvaliokunta toteaa, että voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa osittain jo nyt kokeiluissa tavoitellun yhteistyön. Sivistysvaliokunta kannattaa kokeilua erityisesti sen vuoksi, että kokeilulaki voi käytännössä kuntatasolla lisätä päättäjien motivaatiota uudistuksiin kokeilujen kautta.

Sivistysvaliokunta toteaa, että kestävyysvaje koskee koko julkista taloutta ja hallitus on useil-

la päätöksillä tähdännyt kestävyysvajeen supistamiseen. Kuntien lakisääteisten tehtävien ja velvoitteiden määrän jatkuva kasvu on osaltaan lisännyt kuntien kustannuksia. Valiokunta pitää oikean suuntaisena, että valtio vähentää kokeilukuntien velvoitteita ja keventää ohjauk käytäntöjä siten, että kunnat voivat nykyistä vapaammin kehittää kustannustehokkaita poikkihallinnollisia toimintamalleja kuntalaisten tarpeiden perusteella.

Kunnissa on nähty moniammatilliset asiakaslähtöiset toimintamallit keskeisinä keinoina palveluja koskevien vaatimusten toteuttamiselle taloudellisesti erityisen vaikeissa olosuhteissa. Sivistysvaliokunta pitää välttämättömänä, että kunnille todella taataan ehdotetulla lainsäädännöllä kokeilua varten riittävä vapaus palvelurakenteen kehittämiseksi asiakaslähtöisesti. Lakiin perustuvien velvoitteiden vähentämisen osalta on otettava huomioon myös sen mahdollinen vaikutus kuntalaisten oikeusturvaan ja siitä johtuva erityinen tiedotustarve.

Hallituksen esitykseen sisältyy kuusi erillistä kokeilua, joihin osallistuu eri määrä kuntia. Sivistysvaliokunnan toimialan kokeiluja ovat hyvinvoinnin integroitua toimintamallia koskeva kokeilu, koulutuspalveluja koskeva kokeilu ja nuorisotakuuta koskeva kokeilu.

Integroitu toimintamalli

Hyvinvoinnin integroidun toimintamallin kokeilussa tuetaan asiakaslähtöisten toimintamallien toteuttamista. Tätä varten yhdistetään mm. lakisääteisiä yksilöllisiä palvelusuunnitelmia ja selvitetään poikkihallinnollisen tiedon tietosuojaja salassapitosäädösten tulkintoja sekä tehdään tarvittavat muutosesitykset. Lakiehdotuksen mukainen palvelusuunnitelmien yhdistäminen mahdollistaisi asiakaslähtöisen toiminnan, jossa asiakkaalla itsellään on ajantasainen ja kokonaisvaltainen tieto häntä koskevan palvelukokaisuuden sisällöstä.

Lakisääteisiä yksilöllisiä palvelusuunnitelmia on säädetty tehtäväksi hallituksen esityksen perusteluissa todetun selvityksen mukaan eni-

ten sosiaali- ja terveydenhuollon eri palvelujen kohdalla, opetuslalla ja muilla palvelualoilla.

Hallituksen esityksessä tarkoitettuja opetus-toimen suunnitelmia ovat mm. perusopetuslain (628/1998) 16 a §:ssä tarkoitettu tehostettuun tukeen liittyvä oppimissuunnitelma ja 17 a §:ssä tarkoitettu henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma sekä 36 a §:ssä tarkoitettu henkilökohtainen suunnitelma erotetun oppilaan opetuksen järjestämisestä, sekä ammatillisesta koulutuksesta (630/1998) annetun lain 20 §:ssä tarkoitettu henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että edellä mainittujen suunnitelmien perustana olevat pedagogiset arviot ja selvitykset laaditaan jo nyt perusopetuslain 16 a ja 17 §:n mukaan moniammatillisesti yhteistyössä oppilashuollon ammattihenkilöstön kanssa ja selvityksiä täydennetään tarvittaessa psykologisella tai lääketieteellisellä asiantuntijalausunnolla tai vastaavalla sosiaalisella selvityksellä. Valiokunta pitää tärkeänä, että tämä koulun arjessa, lähellä oppilasta ja opiskelijaa, tehtävä työ ei etäänny koulusta kunnan virastoon.

Saamansa selvityksen perusteella sivistysvaliokunta toteaa, että ongelmia ja tulkintavaikeuksia voi käytännön tilanteissa syntyä lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaisen arvion tekemisestä ja siihen liittyvän tiedon tarpeen välttämättömyyden arvioinnista tai siitä, voidaanko suunnitelmien yhdistämisen avulla parantaa asiakkaan palvelukokonaisuutta palveluja järjestettäessä. Vaikeuksia voivat aiheuttaa myös erilaiset tietojärjestelmät ja erilaiset menettelytavat, jotka voivat estää yhteistyön toteutumisen asiakkaan kannalta tarkoituksenmukaisesti. Valiokunta korostaa, että uudistus edellyttää tehokkaasti ja verkostomaisesti toimivat tietojärjestelmät ja yhteiset toimintatavat. Valiokunta korostaa erityisesti, että uudistus ei saa missään olosuhteissa vaarantaa yksittäisen oppilaan, opiskelijan tai asiakkaan yksityisyyteen liittyvää tietoturvaa.

Sivistysvaliokunta pitää tarpeellisena korostaa, että tavoitellussa integroidussa toimintamallissa käsitellään sekä asiakaslähtöisiä toiminta-

suunnitelmia että oppilasta koskevia hallinto-päätöksiä. Koulutuksessa opetusjärjestelyistä säädetään laissa ja asetuksissa, eivätkä nämä ole luonteeltaan sellaisia asioita, joista oppilaan tai opiskelijan kanssa sovitaan tai joita toteutetaan opiskelijan suostumuksen mukaan samaan tapaan kuin sosiaali- ja terveydenhuollossa. Näitä koskevien asiakirjojen luonne on välttämätöntä ottaa huomioon integroitaessa niitä muiden suunnitelmien kanssa. Valiokunta pitää erityisen tärkeänä, että kuntatasolla hallinnonalojen yhteistyöllä haetaan aktiivisesti yhteensopivia toimintatapoja ja keskinäistä tasapainoa ja toimitaan yhdenvertaisesti eri hallintokuntien välttämättömät reunaehdot täyttäen.

Koulutuspalvelukokeilu

Koulutuspalvelukokeiluissa selvitetään, millaisilla ratkaisuilla kokeilualan kunnat voisivat järjestää opetuksen parhaiten kuntien rajat ylittäen hyödyntämällä yhteistä oppilaitosverkkoa. Tarkoituksena on myös hankkia kokemuksia lukiokoulutuksen hallinnollisesta yhteistyöstä. Valiokunta toteaa, että myös voimassa olevien lukiolain 5 §:n ja ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain 10 §:n mukaan koulutuksen järjestäjän tulee olla yhteistyössä alueella toimivien lukiokoulutuksen, ammatillisen koulutuksen ja muun koulutuksen järjestäjien kanssa. Samalla säännökset kuitenkin edellyttävät, että itse koulutus tapahtuu lukioissa lukiolain mukaisesti ja ammatillisessa koulutuksessa vastaavasti ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain mukaisesti.

Kunnat voivat siten nykyiselläänkin perustaa yhteisiä hallintoelimiä, käyttää yhteistä henkilöstöä sekä hankkia osan opetuksesta ja muista palveluista toiselta koulutuksen järjestäjältä. Valiokunta kuitenkin katsoo, että kokeilulla voidaan parhaimmillaan merkittävästi vauhdittaa tätä hallinnollista yhteistyötä. Sivistysvaliokunta pitää seudullisen lukiokoulutuksen järjestämiskokeilua hyvänä tilanteessa, jossa lukioihin liittyvät rakenteelliset uudistustarpeet jatkossa muutoin voivat yksisilmäisesti edellyttää kouluverkon karsimista. Onnistuessaan kokeilu

voi luoda kestävä mallin lukiokoulutuksen turvaamiseksi lähipalveluna, jonka merkitystä valiokunta on jatkuvasti kannanotoissaan korostanut.

Valiokunta pitää tärkeänä, ettei kokeilu jää vain välivaiheeksi kuntien välisessä yhteistyössä, jos kokeilulla löydetään hyvät ja toimivat mallit lukiokoulutuksen saatavuuden ja saavutettavuuden takaamiseksi. Toisen asteen koulutuksen rahoituksen väheneminen tulevaisuudessa ja rakenteellisten uudistusten välttämättömyys korostavat uudenlaisten, kokeiluissa hyväksi havaittujen toimintamallien merkitystä kaikille opetuksen järjestäjille. Valiokunta muistuttaa jälleen myös siitä, että lukioiden yhteistyö korkeakoulujen kanssa on tärkeää erityisesti opetuksellisista syistä mutta myös ns. nivelvaiheiden ongelmien välttämisen kannalta.

Nuorisotakuu ja koulutustakuu

Nuorisotakuu ja koulutustakuu perustuvat pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmaan. Niistä ei ole olemassa erillistä lainsäädäntöä. Tähän asti nuorisotakuun toimeenpanossa keinoina ovat koulutustakuun toimet, nuorten aikuisten osaamisohjelma, nuorten työvoima- ja elinkeinopalvelut (TE-palvelut) ja kuntoutuspalvelut mukaan lukien kuntien sosiaali- ja terveyspalvelut sekä muut nuorten yksilölliset palvelut, kuten etsivä nuorisotyö ja nuorten työpajatoiminta. Nuorisotakuun toimeenpanon myötä nuorten palveluihin on saatu lisää voimavaroja ja hallitus on varannut vuosittain 60 miljoonaa euroa nuorisotakuun toteutukseen. Lisäksi nuorten aikuisten määräaikaiseen osaamisohjelmaan (2013—2015) on varattu erillisrahoitusta.

Tähän hallituksen esitykseen liittyvien säännösten avulla tuetaan nuorisotakuun paikallista toteuttamista. Valiokunta pitää erittäin kannatettavana, että kokeilussa kehitetään kuntien ja työvoimaviranomaisten yhteistyön toimintamalleja sekä opintoihin sijoittumisen palvelupolkuja. Nuorisotakuukokeilussa pyritään parantamaan tiedonsaantia nuoren tilanteesta ja palvelujen käytöstä sekä lisäämään nuorten työn ja eri palvelumuotojen tarjonnan joustavuutta.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan nuorisotakuu on vaatinut sen toimeenpanoon osallistuvilta toimijoilta toimintatapojen muutoksia ja eri toimijoiden välisen yhteistyön lisääntymistä ja tiivistymistä. Sivistysvaliokunta pitää rohkaisevana, että nuorisotakuun toimeenpanoon liittyvässä kehittämistyössä on noussut esiin monia hyviä käytäntöjä ja yksittäisiä toimintamalleja sekä palvelujen organisointimalleja.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan nuoria ei kuitenkaan vielä tavoiteta riittävästi, tehdään turhaa päällekkäistä työtä, palvelujen sujuvuus kärsii ja palveluprosessit katkeavat. Myös asiakastietojen siirtoon ja vaihtoon liittyvät kysymykset koetaan edelleen eri toimijoiden välistä yhteistyötä hankaloittavina. Nuorisotakuun tavoitteiden mukainen toteuttaminen edellyttää, että näihin ongelmiin löydetään kestävätkä ratkaisut ja niitä tukevat toimintamallit. Valiokunta toteaa, että lukioihin ja ammatilliseen koulutukseen kohdistuvat kehyspäätösten mukaiset määrärahaileikkaukset ja toisen asteen järjestäjaverkon uudelleen organisointi tulevat osaltaan vaikuttamaan koulutustakuun toteuttamismahdollisuuksiin tulevina vuosina.

Sivistysvaliokunta kannattaa hallituksen esityksessä esiin tuotuja tavoitteita panostaa henkilökohtaisen kontaktin ja matalan kynnyksen palveluihin (valmistelussa oleva ns. ohjaamomalli) sekä vastuuhenkilömalleihin. Yksittäisten palvelujen sijaan tulisi päästä tavoitteellisiin, viranomaisten sektorirajat ylittäviin palvelukokonaisuuksiin. Kaikkein vaikeimmassa tilanteessa olevien nuorten auttamiseksi tulisi tehostaa nuorille kohdennettuja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä kuntoutuksen palveluja. Valiokunta pitää erittäin hyvänä, että Kansaneläkelaitoksen ammatillisen kuntoutuksen kriteerejä lievennettiin vuoden 2014 alussa. Myös Euroopan sosiaalirahaston hankkeet tukevat osaltaan nuorisotakuun tavoitteita ja muun muassa matalan kynnyksen palvelujen, kuten ns. ohjaamomallin, kehittämistä.

Valiokunta pitää hyvänä esim. Vantaan kaupungin esimerkkiä, jossa käytännössä yhden toi-

mijan vastuulle koottaisiin kaikki nuorten ikäryhmän tarvitsemat nuorisotakuun palvelut. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Vantaalla on ennakkoluulottomasti toteutettu innovatiivista ja ratkaisukeskeistä toimintaa nuorten ja pitkäaikaistyöttömien työllistämiseksi. Käytännössä se toteutuu joustavien koulutusväylien, organisaation sisäisen yhteistyön, tiiviin yritysyhteistyön sekä aktiivisen työllistämisoikeuden avulla. Valiokunta pitää tärkeänä, että jatkossa mahdollistetaan nykyistä suuremmissa määrin myös kolmannen sektorin järjestöjen lisääntyvä osallistuminen nuorisotakuun toteuttamiseen.

Kokeilun seuranta

Sivistysvaliokunta korostaa hallituksen esityksessä esitettyjen kokeilujen tulosten laajaa hyödyntämistä käytännössä.

Kokeilujen yleisestä ohjauksesta ja seurannasta säädetään lakiehdotuksen 28 §:ssä. Pykälän mukaan vastuu kuuluu valtiovarainministeriölle yhteistyössä muiden pykälässä mainittujen viranomaisten kanssa. Sivistysvaliokunta toteaa, että Opetushallituksen lakisääteinen tehtävä on siitä annetun lain (182/1991) mukaan vastata toimialaansa kuuluvan koulutuksen kehittämisestä, edistää koulutuksen tuloksellisuutta sekä seurata koulutuksen järjestämistä. Sivistysvaliokunta esittää hallintovaliokunnalle, että se harkitsisi Opetushallituksen lisäämistä 28 §:ssä mainittujen viranomaisten joukkoon.

Lakiehdotuksessa tarkoitettujen indikaattoriperusteisen valvonnan on tarkoitus keskittyä etenkin asiakaslähtöisesti palvelujen laatua ja vaikuttavuutta kuvaaviin indikaattoreihin. Valiokunta pitää tärkeänä tästä saatujen kokemusten ja tulosten hyödyntämistä.

Lausunto

Lausuntonaan sivistysvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 4 päivänä marraskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Raija Vahasalo /kok	Sanna Lauslahti /kok
vpj.	Inkeri Kerola /kesk	Mika Niikko /ps
jäs.	Ritva Elomaa /ps	Mikaela Nylander /r
	Jukka Gustafsson /sd (osittain)	Tuula Peltonen /sd
	Leena Harkimo /kok	Pauliina Viitamies /sd
	Pauli Kiuru /kok	vjäs. Elsi Katainen /kesk.
	Kimmo Kivelä /ps	

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Kaj Laine
valiokuntaneuvos Marjo Hakkila.