

## HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 31/2014 vp

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

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 24 päivänä syyskuuta 2014 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi kuntien velvoitteiden ja ohjauksen vähentämistä ja monialaisten toimintamallien tukemista koskevista kokeiluista (HE 117/2014 vp).

##### *Lausunnot*

Eduskunnan päätöksen mukaisesti sivistysvaliokunta ja sosiaali- ja terveysvaliokunta ovat antaneet asiasta lausunnot (SiVL 13/2014 vp ja StVL 11/2014 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohdaja Silja Hiironniemi ja hallitusneuvos Ilkka Turunen, valtiovarainministeriö
- opetusneuvos Jussi Pihkala, opetus- ja kulttuuriministeriö
- työmarkkinaneuvos Teija Felt, työ- ja elinkeinoministeriö

- neuvotteleva virkamies Pia-Liisa Heiliö ja neuvotteleva virkamies Sari Kauppinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitussihteeri Ville Koponen, ympäristöministeriö
- johtaja Katariina Rautalahti, Valvira, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
- rahoituspäällikkö Markku Aho, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA
- hallintojohtaja Juhani Rantamäki, Kansaneläkelaitos
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio
- erityisasiantuntija Arto Koski, Suomen Kuntaliitto
- pääsihteeri Vertti Kiukas, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- Opetushallitus
- Kouvolan kaupunki
- Lopen kunta
- Vaasan kaupunki
- Vantaan kaupunki
- oikeustieteen tohtori ja valtiotieteiden tohtori Pekka Hallberg
- professori Kaarlo Tuori.

## HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi määräaikaisesti voimassa oleva laki kuntien velvoitteiden ja ohjauksen vähentämistä ja monialaisten toimintamallien tukemista koskevasta kokeilusta.

Lain tarkoituksena on lisätä kokeilukuntien toimintamahdollisuuksia vähentämällä niille laissa tai sen nojalla annetuissa säädöksissä asetettuja velvoitteita sekä niiden toteuttamisen ohjausta. Lain tarkoituksena on myös edistää kokeilukunnissa sellaisten asiakaslähtöisten ja monialaisten toimintatapojen ja palvelurakenteiden kehittämistä ja käyttöä, joiden avulla laissa säädettyjä tehtäviä voidaan kunnissa hoitaa taloudellisesti ja tuottavasti kuitenkin lainsäädännössä asetetut palvelujen sisältöä koskevat vaatimukset toteuttaen.

Ehdotetussa laissa keskeisinä muutosmekanismeina ovat moniammatilliset asiakaslähtöiset toimintamallit, jotka on nähty kunnissa keskeisiksi keinoiksi palveluja koskevan vaatimusten toteuttamiselle taloudellisesti erityisen vaikeissa olosuhteissa. Lakiehdotuksen tarkoituksena on poistaa tällaisten poikkihallinnollisten toimintamallien toteuttamisen lakisääteisiä ja ohjauksikäytännöistä johtuvia esteitä ja tukea niiden toteuttamista.

Laissa tarkoitettuja kokeiluja tehtäisiin kuutta toimintamallia käyttäen. Ensimmäinen olisi hyvinvoinnin integroitua toimintamallia koskeva kokeilu, johon osallistuisivat Kouvola, Kuopio ja Oulu sekä Hämeenlinnan, Hattulan ja Janakkalan muodostama kuntaryhmä, Joensuun, Kontiolahden ja Liperin muodostama kuntaryhmä, Jyväskylän, Hankasalmen, Joutsan, Laukaan, Luhangan, Muuramen, Petäjäveden, Toivakan ja Uuraisten muodostama kuntaryhmä, Lappeenrannan, Imatran, Lemin, Luumäen, Savitaipaleen, Taipalsaaren, Parikkalan, Rautjärven ja Ruokolahden muodostama kuntaryhmä sekä Tampereen, Kangasalan, Nokian, Pirkkalan ja Ylöjärven muodostama kuntaryhmä. Toi-

nen olisi koulutuspalveluja koskeva kokeilu, johon osallistuisi Riihimäen, Hausjärven ja Lopen muodostama kuntaryhmä. Kolmas olisi kuntien toiminnan valvontaa koskeva kokeilu, johon osallistuisivat Kuopio sekä Jyväskylän, Hankasalmen, Joutsan, Laukaan, Luhangan, Muuramen, Petäjäveden, Toivakan ja Uuraisten muodostama kuntaryhmä, Tampereen, Kangasalan, Nokian, Pirkkalan ja Ylöjärven muodostama kuntaryhmä sekä Vaasan ja Mustasaaren muodostama kuntaryhmä. Neljäs olisi asumispalveluja koskeva kokeilu, johon osallistuisivat Kouvola ja Vantaa sekä Joensuun, Kontiolahden ja Liperin muodostama kuntaryhmä sekä Riihimäen, Hausjärven ja Lopen muodostama kuntaryhmä. Viides olisi kuntien ja Kansaneläkelaitoksen yhteistyötä koskeva kokeilu, johon osallistuisi Kansaneläkelaitoksen ohella Vantaa. Kuudes olisi nuorisotakuuta koskeva kokeilu, johon osallistuisivat Helsinki, Kouvola, Oulu, Rovaniemi ja Vantaa sekä Forssan ja Ypäjän muodostama kuntaryhmä, Joensuun, Kontiolahden ja Liperin muodostama kuntaryhmä, Jyväskylän, Hankasalmen, Joutsan, Laukaan, Luhangan, Muuramen, Petäjäveden, Toivakan ja Uuraisten muodostama kuntaryhmä, Järvenpään, Hyvinkään, Keravan, Mäntsälän, Sipoon, Pornaisten, Nurmijärven ja Tuusulan muodostama kuntaryhmä, Lahden, Hollolan, Hämeenkosken, Iitin, Kärkölan ja Nastolan muodostama kuntaryhmä sekä Lappeenrannan, Imatran, Lemin, Luumäen, Savitaipaleen, Taipalsaaren, Parikkalan, Rautjärven ja Ruokolahden muodostama kuntaryhmä. Nämä kunnat ja kuntaryhmät lueteltaisiin nimenomaisesti myös ehdotetussa laissa. Kokeiluun osallistuminen edellyttäisi kunnan ja valtiovarainministeriön ja tarvittavien muiden valtion viranomaisten välisen kokeilun toteuttamisen tarkempia kohteita ja seurannassa käytettäviä indikaattoreita koskevan sopimuksen tekemistä.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

*Yleisperustelut**Kokeilulainsäädännön tarve*

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi vuoden 2015 alusta voimaan tuleva ja vuoden 2016 loppuun saakka voimassa oleva määräaikainen laki kuntien velvoitteiden ja ohjauksen vähentämistä sekä monialaisten toimintamallien edistämistä koskevista kokeiluista. Lakiehdotuksen tarkoituksena on mahdollistaa kuusi erilaista kokeilua, joihin laissa nimettävät kokeilukunnat voivat osallistua esityksestä tarkemmin ilmenevällä tavalla. Nämä kokeilut ovat:

- 1) hyvinvoinnin integroitua toimintamallia koskeva kokeilu,
- 2) koulutuspalveluja koskeva kokeilu,
- 3) asumispalveluja koskeva kokeilu,
- 4) kuntien toiminnan valvontaa koskeva kokeilu,
- 5) kuntien ja Kansaneläkelaitoksen yhteistyötä koskeva kokeilu ja
- 6) nuorisotakuuta koskeva kokeilu.

Kunnille osoitetut lakisäätteiset tehtävät ovat pidemmän ajallisen tarkastelun perusteella lisääntyneet selvästi. Tehtävissä asetetaan kunnille myös sisällöllisesti varsin yksityiskohtaisia menettelytapoja ja velvoitteita koskevia vaatimuksia. Meneillään olevalla vaalikaudella laaditun selvitysraportin mukaan kunnilla on ollut 1.8.2012 yhteensä 535 lainsäädäntöön perustuvaa tehtävää, joihin on sisältynyt yhteensä 974 velvoitetta. Selvityksen mukaan tehtäviä on kymmenen ministeriön toimialalta. Näistä selkeästi eniten tehtäviä on asetettu sosiaali- ja terveysministeriön (194), ympäristöministeriön (82), liikenne- ja viestintäministeriön (62) sekä opetus- ja kulttuuriministeriön (60) hallinnonalojen lainsäädännössä. Yhteensä tehtäviä koskevia lakeja ja asetuksia on selvityksen perusteella 138. Sen jälkeen voimaan tullut lainsäädäntö huomioon ottaen tehtäviä on todennäköisesti jonkin verran enemmän.

Kuntien lakisäätteisten tehtävien ja velvoitteiden jatkuva kasvu on lisännyt kuntien kustannuksia. Hallituksen esityksestä ilmenee kuntien

ymmärrettävä tyytymättömyys myös siihen, että valtiollisessa valvonnassa suositusluonteinen ohjaus on ainakin osittain muuttunut tosiasiallisesti sitovaksi. Kehityksen yhtenä taustatekijänä esityksen perusteluissa arvioidaan, että valtionosuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä löyhennettyä resurssiohjausta on sittemmin korvattu normiohjauksella. Tähän voidaan täydentävästi lisätä, että erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa vuoden 1992 loppuun asti voimassa olleeseen suunnittelu- ja valtionosuusjärjestelmään on liittynyt myös varsin yksityiskohtaista normiohjausta, josta on luovuttu samalla, kun valtionosuudet on muutettu laskennallisiksi ja niiden korvamerkinnoista on pääsääntöisesti myös luovuttu vuoden 1993 alussa (HaVM 5—7/1992 vp). 1980- ja 1990-luvun vaihteessa on toteutettu myös kunnianhimoiset normitalkoot, jotka ovat johtaneet kuntien normiohjauksen olennaiseen supistamiseen. Sittemmin normilainsäädännön tultua kumotuksi normiohjauksen kasvu sekä sitovan ja suositusluonteisen ohjauksen rajanvedon hämärtyminen ovat kääntäneet kuntia velvoittavien normien määrän uudelleen kasvuun.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että maasamme voidaan turvata myös tulevaisuudessa kansalaisille laadukkaat ja yhdenvertaiset kunnalliset hyvinvointipalvelut. Tämä edellyttää myös riittävää taloudellista kantokykyä ja määrätietoista ponnistelua järjestämis- ja tuotantotapojen kehittämiseksi. Onnistuneella ja tuloksia tuottavalla kokeilulla voidaan osaltaan vahvistaa kuntien edellytyksiä vastata asukkaidensa palvelujen ja palvelukokonaisuuksien järjestämisestä, vauhdittaa normien purkua ja etsiä uusia tuottavampia tapoja järjestää palvelut asiakaslähtöisesti sekä kehittää viranomaisten yhteistoimintaa. Valiokunta toteaa tyytyväisyydellä, että kokeilulaisissa asiakaslähtöisyys korostuu kauttaaltaan läpäisyperiaatteella. Olennaista on kokeilun onnistumisen kannalta, että asiakaslähtöisyys toteutuu myös kokeilun käytännön toimeenpanossa ja sen myötä kokeilun tulosten hyödyntämisessä. Kokeilulaki voi myös käytän-

nössä kuntatasolla lisätä päättäjien motivaatiota uudistuksiin kokeilujen kautta laajemminkin, kuten sivistysvaliokunta lausunnossaan toteaa. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta katsoo puolestaan lausunnossaan, että kokeilulla on tärkeä merkitys myös meneillään olevan sosiaali- ja terveydenhuollon integraation kannalta.

#### *Hyvinvoinnin integroidun toimintamallin edistäminen*

Hyvinvoinnin integroitua toimintamallia koskevassa kokeilussa on tarkoituksenaan edistää asiakaslähtöisten ja moniammatillisten toimintamallien luomista ja käyttämistä kuntien vastuulla olevia lakisääteisiä palveluja järjestettäessä ja tuotettaessa. Hallituksen esityksen mukaan selvityksissä on todettu, että 10 prosenttia kuntalaisista käyttää noin 80 prosenttia palveluista. Valiokunta pitää hallituksen esityksen tavoin tällaisten useiden eri palveluita tarvitsevien ja käyttävien asiakkaiden (palveluita käyttävien henkilöiden) osalta erityisen tärkeänä toimenpiteiden vaikuttavuuden parantamiseksi sovittaa palveluita yhteen niitä suunniteltaessa ja toteutettaessa. Samalla voidaan saavuttaa myös tehokkuushyötyjä muun muassa yhdistämällä resursseja asiakkaan lähtökohdista ja hyväksi.

Hyvinvointipalveluja koskevassa lainsäädännössä on eri palvelujen osalta olemassa — etenkin sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä opetus- ja laajalti velvoitteita yksilöllisten palvelusuunnitelmien tekemiseen. Suunnitelmien yhdistämisen avulla on tarkoitettu sovittaa asiakkaan eri palvelutarpeita koskevat suunnitelmat yhteen siten, että asiakas saa tarvitsemansa palvelut mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla sekä että palvelut voidaan tuottaa asiakkaan kannalta mielekkäällä kokonaisuudessa ja oikea-aikaisesti. Lakiehdotus ei kuitenkaan aseta kokeilukunnille, joihin sisältyy myös yksi kuntayhtymä, velvoitetta suunnitelmien yhdistämiseen, vaan kunnilla on harkintavalta sen suhteen, kuinka laajasti ja minkä palveluiden osalta ne käyttävät suunnitelmien yhdistämismenetelmää.

Lakiehdotus sisältää säännökset niistä palvelu-, hoito-, kuntoutus- ja muista suunnitelmista,

joita voidaan yhdistää usean viranomaisen yhteiseen palvelusuunnitelmaan (4 §). Yksilöllinen palvelusuunnitelma voidaan yhdistää useampaan muuhun yksilölliseen palvelusuunnitelmaan, jos yhdistämisen voidaan katsoa olevan asiakkaan palvelukokonaisuuden kannalta perusteltua. Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentissa mainitaan yhteensä 16 suunnitelmaa, joita voidaan yhdistää keskenään. Hyvinvoinnin integroitua toimintamallia koskeva kokeilu perustuu keskeisesti palvelusuunnitelmia hyödyntäen asiakaslähtöisten ja moniammatillisten palveluiden edistämiseen ja käyttämiseen.

Valiokunta tähdentää, että tehokkaan ja vaikuttavan palvelukokonaisuuden suunnittelu varten viranomaisilla tulee olla käytettävissään laaja-alaisesti asiakkaan olosuhteita ja tarpeita koskeva tieto. Valiokunta suhtautuu myönteisesti siihen, että yksilöllisten palvelusuunnitelmien yhdistämiseksi yhteen tai useampaan muuhun palvelusuunnitelmaan voidaan lakiehdotuksen perusteella laaja-alaisesti yhdistää asiakkaan elinolosuhteita ja yksilöllisiä palvelutarpeita koskevia henkilötietoja hänen etunsa mukaisesti.

Tietojen käsittelyssä on luonnollisesti turvattava asiakkaan yksityiselämän ja henkilötietojen suoja. Salassa pidettäviä tietoja saa luovuttaa vain asiakkaan suostumuksella. Lisäksi esityksen mukaan tietoja saa luovuttaa tilanteessa, jossa asiakkaalla ei ole edellytyksiä arvioida annettavan suostumuksen merkitystä ainoastaan, jos tieto on välttämätön sen selvittämiseksi, voidaanko suunnitelmien yhdistämisellä parantaa asiakkaan palvelukokonaisuutta. Tietoja ei saa luovuttaa vastoin asiakkaan nimenomaista kieltä. Valiokunta ehdottaa yksityiskohtaisissa perusteluissa vielä tietosuojasääntelyn tarkentamista.

Palvelusuunnitelmien yhdistäminen tapahtuu kokeilussa kunnan vastuulla, vaikka yhteisen palvelusuunnitelman laatimiseen ja toteuttamiseen voivat toiminnasta vastuussa olevan viranomaisen harkinnan perusteella ja asiakkaan suostumuksella osallistua myös asiakkaalle yksityisesti palveluja järjestävät ja tuottavat toimijat.

Yhdistämiskokeilusta päättää hallituksen esityksen perusteella kunnan toimivaltainen monijäseninen toimielin, jonka tulee päätöksessään määrätä, mikä kunnanvirasto tai toimintayksikkö taikka sellainen kunta- ja palvelurakennuudistuksesta annetun lain (169/2007) 5 §:ssä tarkoitettu kuntayhtymä, jonka jäsen kunta on, vastaa hallinnollisesti ja toiminnallisesti suunnitelmien yhdistämiskokeilusta. Tällaisen kuntayhtymän muodostaa ainoastaan kokeilussa mukana olevien Lappeenrannan ja muiden saman kuntaryhmän kuntien muodostama Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiiri (Eksote). Valiokunta ehdottaa yksityiskohtaisissa perusteluissa sääntelyn selkeyttämistä niin, että kuntayhtymä päättää osaltaan osallistumisestaan kokeiluun.

Sivistysvaliokunta tarkastelee lausunnossaan tarkemmin hyvinvoinnin integroidun toimintamallin kokeiluihin liittyviä kysymyksiä opetus-toimen näkökulmasta. Hallintovaliokunta viittaa tältä osin sivistysvaliokunnan lausunnossa esitettyyn.

#### *Koulutuspalvelukokeilu*

Koulutuspalveluja koskevan kokeilun tarkoituksena on kuntien yhteistyöllä parantaa edellytyksiä hyödyntää oppilaitosverkkoa ja henkilöstöä peruskoulun jälkeisessä toisen asteen koulutuksessa. Tarkoituksena on myös erityisesti hankkia kokemuksia lukiokoulutuksen hallinnollisesta yhteistyöstä. Lisäksi kokeilussa selvitetään, millä ratkaisuilla kunnat voivat järjestää opetuksen parhaiten myös kuntien rajat ylittäen esimerkiksi hyödyntämällä yhteistä oppilaitosverkkoa, yhteisiä tiloja alueen kaikkien koulujen ja oppilaitosten kanssa, henkilöstön yhteiskäyttöä, yhteistä opintotarjontaa ja yhteistä tietoverkkoa.

Sivistysvaliokunta toteaa lausunnossaan, että myös voimassa olevien lukiolain (629/1998) 5 §:n ja ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain (630/1998) 10 §:n mukaan koulutuksen järjestäjän tulee olla yhteistyössä alueella toimivien lukiokoulutuksen, ammatillisen ja muun koulutuksen järjestäjien kanssa. Samalla säännökset kuitenkin edellyttävät, että itse koulutus tapahtuu lukioissa lukiolain mukaisesti ja ammatillisessa koulutuksessa vastaavasti ammatil-

lisesta peruskoulutuksesta annetun lain mukaisesti.

Lisäksi sivistysvaliokunta toteaa lausunnossaan, että kunnat voivat siten nykyiselläänkin perustaa yhteisiä hallintoelimiä, käyttää yhteistä henkilöstöä sekä hankkia osan opetuksesta ja muista palveluista toiselta koulutuksenjärjestäjältä. Hallintovaliokunta katsoo sivistysvaliokunnan tavoin, että kokeilulla voidaan parhaimmillaan vauhdittaa tätä hallinnollista yhteistyötä. Seudullisen lukiokoulutuksen järjestämiskokeilua voidaan pitää sivistysvaliokunnan mukaan kannatettavana tilanteessa, jossa lukioihin liittyvät rakenteelliset uudistustarpeet voivat jatkossa muutoin edellyttää kouluverkon karsimista. Onnistuessaan kokeilu voi luoda kestävän mallin lukiokoulutuksen turvaamiseksi lähipalveluna, jonka merkitystä sivistysvaliokunta on jatkuvasti kannanotoissaan korostanut.

#### *Kuntien toiminnan valvontaa koskeva kokeilu*

Valiokunta toteaa, että kuntien järjestämisvastuulle kuuluvaa sosiaali- ja terveydenhuoltoa ohjaa ja valvoo valtakunnallisena keskushallinnon viranomaisena Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) ja alueellisia viranomaisina aluehallintovirastot (AVIt). Lisäksi myös kunnilla on yksityistä sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevia valvontatehtäviä. Sosiaali- ja terveydenhuollon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta puolestaan kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle.

Kuntien puolelta on tuotu esiin se seikka, että valvontaviranomaiset noudattavat toiminnassaan tiukasti suosituksia ja ohjeita, vaikka nämä eivät ole sitovia. Tämä rajoittaa kuntien toiminnan tehokasta suunnittelua ja aiheuttaa lisäkustannuksia sekä sitoo kuntien liikumavaraa enemmän kuin voimassa olevat säännökset. Suositusten ja ohjeiden noudattamista on perusteltu yhdenvertaisuuden periaatteen toteuttamisella kuntakohtaisesti, jolloin niistä on muodostunut normeihin verrattavaa ohjausta kuntiin nähden. Tällainen tilanne on valiokunnan mielestä ongelmallinen etenkin siitä lähtökohdasta, että kunnille voidaan antaa sitovia velvoitteita vain lailla.

Valiokunta pitää tärkeänä, että kuntien toiminnan valvontaa koskevassa kokeilussa lisätään kokeilukuntien toimintamahdollisuuksia kuntien tehtäväksi säädettyjen sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa luomalla uusia toimintamalleja palveluiden ohjaukseen ja valvontaan. Tämä tarkoittaa sitä, että kokeilussa kevennetään yksityiskohtaisten suositusten ja ohjeiden vakiintuneita soveltamiskäytäntöjä sekä kehitetään indikaattoriperusteista valvontaa. Tarkoituksena on uusia indikaattoreita käyttöönottamalla edistää kuntien toiminnan ja sen valvonnan asiakaslähtöisyyttä, valtion valvovien viranomaisten ja kuntien yhteistyötä sekä päällekkäisyyksien poistamista tavoitteena valvonnan oikea kohdentuminen sekä siitä kunnille ja valvoville viranomaisille aiheutuvan työmäärän vähentyminen.

#### *Asumispalvelut*

Kokeilun tarkoituksena on edistää vanhusten, vammaisten ja muiden erityisryhmiin kuuluvien henkilöiden asumispalvelujen uusien toimintamallien luomista ja toteuttamista. Kokeilut voivat kohdistua vanhusten ja vammaisten henkilöiden ohella myös esimerkiksi mielenterveyskuntoutujien tarvitsemiin asumispalveluihin. Uusien toimintamallien tavoitteena on myös asumispalvelukokeilussa vahvistaa asiakaslähtöisyyttä ja keventää kunnille kustannuspaineita aiheuttavaa viranomaisvalvontaa.

Valiokunta korostaa, että uusia asumispalvelujen toimintamalleja on mahdollista kokeilla esimerkiksi joustavin tilaratkaisuin, kaavoituksen keinoin, olemassa olevan asutokannan hyödyntämisellä, eri palvelumuotojen yhdistämisellä ja resurssien joustavalla yhteiskäytöllä. Kokeilujen tärkeänä tavoitteena on tukea laitoshoidon purkamista ja erityisryhmien asumispalvelujen asiakaslähtöisten ja kustannustehokkaiden ratkaisujen toteuttamista. Hallituksen esityksen mukaan vanhusten ja vammaisten asumispalvelut, palveluasuminen ja asumisyksiköt ovat yksi keskeinen tapa kehittää ja hallita kuntalaisten tarpeiden mukaista palvelurakennetta. Laitos-

valtaisuuden hallittu purkaminen nähdään asiakkaiden, kuntien ja koko julkisen talouden kannalta yhteisenä etuna.

Valiokunta tähdentää tässä yhteydessä yleisemminkin, ettei resurssien joustava käyttö saa merkitä palvelujen edellyttämän osaamisen, ammattitaidon tai asiakkaan palvelujen saatavuuden taikka laadun heikkenemistä. Myöskään laitostaltaisuuden purkaminen ei saa johtaa siihen, että vaille hyvää laitoshoidoa jäävät henkilöt, joille asumispalvelut eivät sovellu.

Investointiavustuslain (1281/2004) mukaan Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) myöntää ja maksaa valtionapuviranomaisena investointiavustukset sekä antaa tarkemmat ohjeet avustusten myöntämisestä ja käyttöä koskevista ehdoista, avustusten haku- ja maksatusmenettelystä sekä hakemuksiin liitettävistä selvityksistä. Asumispalvelukokeilussa on tarkoitus tarpeellisilta osin muuttaa ja joustavoittaa ARAn ohjeiden tulkintaa kokeilukuntien osalta siten, että edistetään uusien toimintamallien luomista vanhusten ja vammaisten asumispalveluissa sekä kevennetään kunnille asumispalvelujen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Ohjeiden soveltamisen muutokset ja joustavoittamiset eivät saa kuitenkaan olla ristiriidassa asumispalveluja koskevien periaatelinjausten kanssa, eivätkä ne saa lisätä valtion luottotappioriskiä.

Myös tässä asumispalvelukokeilussa on perusteltua, että Valvira ja aluehallintoviranomaiset soveltavat säädettävän kokeilulain nojalla asumispalveluja koskevan toiminnan valvonnessa indikaattoriperusteista valvontaa (12 §).

Valiokunta puoltaa myös perhehoidon käyttöä edistävää kokeilua, jossa asiakkaan olosuhteiden ja tarpeiden mukaisesti hoitopaikkana voidaan käyttää lyhytaikaisesti ja tilapäisesti muitakin perhehoitoon soveltuvia kodinomaisia tiloja kuin perhehoitajan kotia. Lakiehdotuksessa mainitaan tällaisina paikkoina asiakkaan koti ja kunnan järjestämä perhehoitoon soveltuva tila, joita voivat esityksen perustelujen mukaan olla esimerkiksi viikonloppuisin tyhjillään olevat työ- ja päivätoiminnan tilat.

### *Kuntien ja Kansaneläkelaitoksen yhteistyö*

Kunnat ovat tehneet esityksiä kuntien ja Kansaneläkelaitoksen yhteistyön kehittämiseksi, prosessien tehostamiseksi ja kansalaisten palvelujen parantamiseksi. Kansalaisilta kerran kerättyjen ja Kansaneläkelaitoksen rekistereissä olevien tietojen siirtäminen suoraan toimeentulohakemuksiin on ollut yksi kuntien toivoma kehittämiskohde. Kuntien ja Kansaneläkelaitoksen yhteistyötä yli organisaatiorajojen ovat vaikeuttaneet tiedonkulun ongelmat ja puuttuva tuntemus tietosuojasäännösten puitteissa sallitusta tiedonsiirrosta. Tämä näyttää olevan laajemminkin ongelma suomalaisessa yhteiskunnassa.

Hallitus on kehyspäätöksessään 25.3.2014 päättänyt, että toimeentulotuen laskenta ja maksatus siirtyvät Kansaneläkelaitoksen tehtäväksi vuonna 2017. Tämän johdosta voimavarat keskitetään kyseisen tehtäviensieron valmisteluun eikä kokeiluja tältä osin toteuteta tässä yhteydessä.

Vantaan kaupunki on joka tapauksessa kekeillut vuodesta 2013 lähtien mallia, jossa kaupungin etuuskäsittelijä työskentelee Kansaneläkelaitoksen tiloissa ja ratkaisee toimeentulotukihakemukset nopeasti Kelalta saamiinsa tietoihin perustuen. Valiokunta pitääkin tarpeellisena, että kokeilua Vantaan kaupungin kanssa jatketaan ja laajennetaan mahdollisuuksien mukaan säädettävällä kokeilulainsäädännöllä. Vantaan mallin mukaisen yhteistyön tavoitteena on asiakkaan kerran antamiin tietoihin perustuen antaa asiakkaalle toimeentulotukipäätös oikea-aikaisesti ja mahdollisimman tehokkaan prosessin tuloksena.

### *Nuorisotakuu*

Nuorisotakuu ja koulutustakuu perustuvat pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmaan. Nuorisotakuun tavoitteena on edistää nuorten koulutukseen ja työmarkkinoille sijoittumista, ehkäistä nuorten työttömyyttä pitkittymästä, tunnistaa nuorten syrjäytymisvaaraan liittyvät tekijät sekä tarjota nuorille tukea jo varhaisvaiheessa estämään nuorten syrjäytymiske-

hitystä ja ulkopuolisuutta. Koulutustakuulla tar-koitetaan puolestaan tavoitetta taata jokaiselle peruskoulunsa päättäneelle paikka lukiossa, ammatillisessa koulutuksessa, oppisopimuksessa, työpajassa tai kuntoutuksessa.

Nuorisotakuusta ei ole olemassa toistaiseksi erillistä lainsäädäntöä, vaan toimintamalli perustuu hallitusohjelmaan. Nuorisotakuun toimeenpanemiseksi on kuitenkin tehty usean hallinnonalan lainsäädäntöön muutoksia. Hallituksen esityksessä todetaan nuorisotakuun toteutuksen käynnistyneen tehdyistä panostuksista huolimatta eri syistä ennakoitua hitaammin kunnissa ja epätasaisesti koko maan tasolla.

Nuorisotakuun toteutumista selvittäneen tutkimuksen mukaan jatkossa on tärkeää panostaa henkilökohtaisen kontaktin ja matalan kynnyksen palveluihin (niin sanottu ohjaamomalli) sekä vastuuhenkilömalleihin.

Valiokunta pitää tärkeänä, että kokeilulainsäädäntöön on otettu mukaan nuorisotakuukokeilu ja siihen sisältyvä koulutustakuukokeilu sekä että lainsäädäntöön otetaan ensimmäistä kertaa nimenomainen nuorisotakuun määritelmä. Lakiehdotuksessa nuorisotakuulla tarkoitetaan toimintamallia, jonka tavoitteena on tarjota jokaiselle alle 25-vuotiaalle nuorelle ja alle 30-vuotiaalle vastavalmistuneelle työ-, harjoittelu-, opiskelu-, työpaja- tai kuntoutuspaikka kolmen kuukauden kuluessa työttömäksi joutumisesta. Nuorisotakuuseen liittyvän koulutustakuun tavoitteena on taata jokaiselle juuri peruskoulunsa päättäneelle paikka lukiossa, ammatillisessa koulutuksessa, oppisopimuskoulutuksessa, työpajassa tai kuntoutuksessa.

Valiokunta painottaa, että nuorisotakuun ja siihen liittyvän koulutustakuun varsinaisena tavoitteena auttaa nuoria pääsemään koulutukseen ja työelämään. Tästä lähtökohdasta tulee edistää toimivia asiakaslähtöisiä prosesseja sekä kunnallisten ja työ- ja elinkeinohallinnon viranomaisten yhteistoimintaa ja tiedonkulun parantamista. Toimenpiteillä on luotava tehokkaat ja vaikuttavat palvelut sekä palvelukokonaisuudet nuorisotakuun piiriin kuuluville nuorille.

*Indikaattoriperusteinen valvonta ja omavalvonta*

Valiokunta pitää perusteltuna ja myönteisenä, että kuntien valvonnan kokeilussa ja asumispalvelujen kokeilussa otetaan käyttöön palvelujen tuottamiseen käytettyjen panosten, kuten henkilöstö- tai tilakriteerejä koskevien tunnuslukujen arvioinnin sijasta tuotettujen palvelujen vaikuttavuuden ja laadun arviointi. Lakiehdotukseen sisältyykin säännös, joka velvoittaa Valviran ja AVIen soveltamaan kokeiluun osallistuvien kuntien ja kuntaryhmien valvonnassa ensisijaisesti toiminnan tuloksellisuutta osoittavia kuntien ja valtion välisessä kokeilusopimuksessa määriteltyjä indikaattoreita. Tämä antaa valvoville viranomaisille perusteen arvioida sitä, milloin on päästy lopputuloksen kannalta asianmukaiseen tavoitteeseen.

Asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty valiokunnan huomiota muun muassa siihen, että indikaattorien valmistelutyö on vielä kesken ja että tämänhetkisen tilanearvion perusteella indikaattorit tulisivat olemaan kirjavia. Valiokunnan mielestä on olennaista luoda sellaisia indikaattoreita, joiden avulla kyetään mittaamaan asiakkaiden saamaa hyötyä. Indikaattorien avulla on pystyttävä myös arvioimaan toiminnan tai palvelun hyväksyttävää tasoa eli sitä, milloin toiminta on asianmukaista eikä vaaranna potilas- ja asiakasturvallisuutta.

Valiokunta toteaa, että lakiehdotuksen mukaan valtion ja kuntien välisissä kokeilusopimuksissa on myös sovittava siitä, mitä valvontaa koskevia indikaattoreita kunnan tai kuntaryhmän valvonnassa käytetään. Valiokunta pitää asianmukaisena, että palvelun tai toiminnan tuloksellisuutta ilmaistaan palvelun saatavuutta, asiakkaan palvelutarvetta, terveyden ja toimintakyvyn kehitystä, asiakastyytyväisyyttä ja muita palvelun laatutekijöitä koskevien indikaattorien avulla. Tärkeää on kyetä indikaattorien avulla kuvaamaan palveluja asiakaslähtöisesti eri näkökulmista niin, että voidaan muodostaa kokonaiskuva palvelun onnistumisesta. Valiokunta tähdentää, että indikaattorien avulla on tarpeen kuvata sitä, saako asiakas ja kuntalainen palve-

lut sisällöltään, laadultaan ja vaikuttavuudeltaan lainsäädännössä tarkoitettulla tavalla.

Valiokunta muistuttaa, että kokeilun aikana lakisäätteiset kuntia koskevat velvoitteet ovat voimassa, ellei niistä ei ole kokeilulainsäädännössä tehty poikkeuksia. Sikäli kuin resursseja, panoksia, prosesseja tai toimenpiteitä on määrätty velvoitteina lainsäädännössä, kyseisiä säännöksiä edellytetään noudatettavan myös kokeiluaikana. Kokeilualueilla ne eivät kuitenkaan ole suunnitelmaperusteisen valvonnan painopisteinä. Jos lakisäätteisten velvoitteiden toteuttamisessa asiakas- tai potilasturvallisuus vaarantuu tai kysymys on muutoin lainvastaisuudesta, valvovalla viranomaisella on velvollisuus puuttua asiaan normaaliin tapaan. Kokeilulla ei myöskään rajoiteta kenenkään oikeutta kannella tai muutoin tuoda valvonnanalaisen toiminnan epäkohtia valvovan viranomaisen tietoon.

Vastuu lakisäätteisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä kuuluu edelleen kunnalle. Tämä merkitsee sitä, että kunta vastaa palvelujen yhdenmukaisesta saatavuudesta ja laadusta. Järjestämisvastuuseen sisältyy myös päättäminen tuotantovastuusta eli siitä, missä määrin kunta tuottaa palveluja itse ja missä määrin se hankkii niitä sopimusperusteisesti esimerkiksi yksityisiltä palveluntuottajilta. Kunnan järjestämisvastuu merkitsee lisäksi sitä, että kunta seuraa ja valvoo omalta osaltaan palvelujen toteutumista.

Valiokunta pitää myönteisenä, että osa kokeilukunnista on ilmoittanut olevansa halukas kehittämään kuntien toiminnan valvontaa koskevan kokeilun osana omavalvontaa laatimalla omavalvontaohjelman, josta ilmenee, kuinka kunnan toiminnan asianmukaisuutta seurataan sekä miten mahdolliset puutteet ja virheet korjataan. Valiokunta pitää tärkeänä, että omavalvonnassa arvioidaan palvelujen eri riskikohtia ja luodaan toimintamalleja, jotka jo ennalta estävät virheiden syntymistä.

Myös kuntien omavalvonnassa tullaan soveltamaan samaa indikaattoriperusteista valvontamallia kuin muussa kuntien toiminnan valvontakokeilussa.



*Kuntien yleinen ohjaus, seuranta ja tulosten arviointi*

Kokeilun onnistumiseen vaikuttaa valiokunnan mielestä merkittävästi muun muassa sen yleinen ohjaus ja seuranta. Lakiehdotuksen perusteella kokeilun yleiseen ohjaamiseen ja seurantaan osallistuvat ne hallituksen esityksestä tarkemmin ilmenevät ministeriöt ja keskushallinnon virastot, joiden hallinnonaloille kuuluvista tehtävistä kokeilussa on kysymys, ja lisäksi Kansaneläkelaitos. Valiokunta painottaa, että kokeilulainsäädäntö velvoittaa huolehtimaan siitä, että ohjaus ja seuranta tehdään vuorovaikutteisesti ja yhteistyössä kuntien kanssa, jotta kokeilussa saavutetaan mahdollisimman hyviä tuloksia. Valiokunta muistuttaa myös siitä, ettei kokeilulainsäädäntö sisällä kuntien valtiosääntöoikeudellisesta asemasta johtuen toimivaltaa antaa kuntia oikeudellisesti sitovaa ohjausta.

Kuntakokeilujen ohjauksessa, seurannassa, tulosten arvioinnissa ja kokeilujen hyödyntämisessä valiokunta näkee tärkeänä elementtinä indikaattoriperusteisen arvioinnin hyödyntämisen mahdollisimman hyvin. Tästä näkökulmasta lähtien indikaattorit on laadittava kaikkien kokeilun kuuden toimintamallin osalta. Kokeilun aikana on tietyksi seurattava myös taloudellisuuden ja tuottavuuden kehitystä.

Kokeilun vaikutukset riippuvat luonnollisesti kokeilun tuloksista ja muun muassa siitä, kuinka laajalti kokeiltavaa sääntelyä voidaan säätää pysyväksi ja laajentaa kokeilujen jälkeen. Valiokunnalle esitetyn tiedon mukaan tässä vaiheessa ei kokeilun euromääräisiä säästövaikutuksia ole voitu arvioida. Suurimmat potentiaaliset odotukset taloudellisten vaikutusten osalta kohdistuvat valiokunnan mielestä perustellusti hyvinvoinnin integroidun toimintamalliin ja asumispalvelujen uudistamiseen etenkin niihin sisältyvän potentiaalin johdosta. Osa kokeiluista on säännöstarolla varsin yleisesti ja ainakin osin epätarkasti kuvattu, mikä saattaa vaikeuttaa kokeilun onnistumista. Osaksi voi olla kysymys myös siitä, että osassa kuntia kokeilun sisältö on ollut vielä riittämättömästi tarkentunut, kun kunnat ovat tehneet esityksiä kokeiluista. Tällaisetkin kokeilut voivat kokeilun edetessä tarkentua, esi-

merkiksi vuoden kuluttua, kun on kertynyt kokemuksia enemmän.

Vaikutuksia viranomaisten toimintaan voidaan odottaa erityisesti indikaattoriperusteisesta valvonnasta ja kuntien omavalvonnan kehittämistä. Kun kokeiluihin kuuluvia toimintamalleja onnistutaan hyödyntämään laajemmin, kokeilujen yhteiskunnallisena vaikutuksena voidaan pidemmällä aikavälillä odottaa ainakin osaltaan turvaavan palvelutasoa ja helpottaa kestävyysvajeen pienentämistä. Parhaimmillaan kokeilujen onnistunut toteutus on uusi avaus kuntien velvoitteiden, suositusten ja ohjeiden vähentämiseen sekä muunlaisen ohjauksen kehittämiseen.

Kokeilujen taloudellisena tavoitteena on keventää kunnille niiden tehtävien toteuttamiseksi asetetuista velvoitteista ja muusta ohjauksesta aiheutuvaa kustannustaakkaa. Hallituksen esityksessä arvioidaan, ettei kokeiluajana todennäköisesti synny säästöjä, muttei myöskään merkittäviä lisäkustannuksia. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että kokeiluun osallistuu huomattava määrä kuntia. Kokeilu vaatii joka tapauksessa onnistuakseen siihen paneutumista ja resursointia, vaikkakin kokeilu-aika on vain kaksi vuotta. Valiokunta on ottamatta varsinaisesti kantaa asiaan pohtinut sitä seikkaa, olisiko tämän tyyppisessä kokeilussa mahdollisimman hyvien tulosten aikaan saamiseksi aiheellista panostaa tehokkaammin kokeiluun kohdistamalla panostukset vielä määrätietoisemmin ja pienempään kuntajoukkoon.

*Yhteenveto*

Sivistysvaliokunta ja sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta puoltavat lausunnoissaan kokeilulainsäädännön hyväksymistä ja kokeilun käynnistämistä. Lisäksi sivistysvaliokunta arvioi tarkemmin kokeiluhanketta toimialansa osalta.

Hallintovaliokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä muutettuna tästä mietinnöstä ilmenevin kannanotoin ja muutosehdotuksin. Lisäksi hallintovaliokunta viittaa mietinnössään lausuttua täydentäen sivistysvaliokunnan

sekä sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnoissa esitettyyn.

### *Yksityiskohtaiset perustelut*

#### **1 luku. Yleiset säännökset.**

*1 §. Lain tarkoitus.* Asiantuntijakuulemisessa on esitetty, että säädettävän lain tarkoitusta kuvaavaan 1 §:ään tulisi lisätä nimenomainen säännös potilas- ja asiakasturvallisuuden sekä asiakkaan itsemääräämisoikeuden takaamisesta.

Valiokunta toteaa, että vaikka lakiehdotuksella kevennetään kokeilussa tietyiltä osin kuntiin kohdistuvia velvoitteita, samalla kuitenkin edellytetään, että kunnat toteuttavat palvelut lainsäädännössä asetettujen palvelujen sisältöä koskevien vaatimusten mukaisesti sekä siten, ettei asiakkaan potilas- tai asiakasturvallisuus taikka itsemääräämisoikeus vaarannu. Nämä seikat on otettu lakiehdotuksen 1 §:ssä huomioon ilmaisulla "...lainsäädännössä asetetut palvelujen sisältöä koskevat vaatimukset toteuttaen". Lakiehdotuksella ei myöskään puututa asiakkaan mahdollisuuteen käyttää oikeusturvakeinoja. Valiokunta katsoo, ettei ole tarvetta muuttaa lakiehdotuksen 1 §:ää.

*2 §. Kuntakokeilut ja niihin osallistuvat kunnat.* Lakiehdotuksen 2 §:ssä säädetään eri kokeiluihin osallistuvista kunnista ja kuntaryhmistä. Valiokunta ehdottaa pykälän 1 kohtaa (hyvinvoinnin integroitua toimintamallia koskeva kokeilu) ja 3 kohtaa (kuntien toiminnan valvontaa koskeva kokeilu) täydennettäväksi siten, että Tampereen, Kangasalan, Nokian, Pirkkalan ja Ylöjärven muodostamaan kuntaryhmään lisätään siitä pois jäänyt Vesilahden kunta.

Tarkoitus on, että myös Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä (Eksote) osallistuu kokeiluun. Kuntayhtymän ovat perustaneet kokeiluun osallistuvat Lappeenrannan, Imatran, Lemin, Luumäen, Savitaipaleen, Taipalsaaren, Parikkalan, Rautjärven ja Ruokolahden muodostama kuntaryhmä. Valiokunta ehdottaa tämän vuoksi 2 §:n johdantokappaleen tar-

kistamista. Lisäksi hallintovaliokunta ehdottaa 2 §:n 1 kohdan ja 6 kohdan (nuorisotakuuta koskeva kokeilu) muuttamista niin, että mainittu kuntayhtymä lisätään kokeiluun osallistuviin tahoihin. Säädetävässä laissa käytetään ilmaisua kunta tai kokeilukunta osaksi myös sellaisessa yhteydessä, että käsitteillä tarkoitetaan myös kokeilussa mukana olevaa kuntayhtymää ilman, että kuntayhtymästä on erikseen laissa maininta.

#### **2 luku. Hyvinvoinnin integroitua toimintamallia koskeva kokeilu.**

*4 §. Yhteinen palvelusuunnitelma monialaisessa yhteistyössä.* Hyvinvoinnin integroitua toimintamallia koskevaan kokeiluun liittyen 4 §:ssä tarkoitettu yksilöllinen palvelusuunnitelma voidaan osittain yhdistää yhteen tai useampaan yksilölliseen palvelusuunnitelmaan, jos yhdistämisen voidaan katsoa olevan asiakkaan palvelukokonaisuuden kannalta perusteltua. Pykälän 2 momentissa luetellaan 16 lakisääteistä palvelusuunnitelmaa, joita voidaan lakiehdotuksen mukaan vain osittain yhdistää toisiin palvelusuunnitelmiin.

Valiokunta katsoo, että palvelusuunnitelman yhdistäminen vain osittain johonkin toiseen palvelusuunnitelmaan saattaa muodostaa kokeilun toimeenpanoa perusteettomasti hankaloittavan rajoitteen. Sanamuodon perusteella vaikuttaa siltä, että osittain yhdistäminen ikään kuin pakottaa tekemään erillisen suunnitelman siitä palvelusuunnitelman osasta, jota ei ole voitu yhdistää sanamuodon perusteella yhteen mielekkäseen palvelukokonaisuuteen. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa 4 §:n 1 ja 2 momentin sanamuotoa tarkennettavaksi siten, että pykälässä tarkoitettu yksilöllinen palvelusuunnitelma voidaan "osittain tai kokonaan yhdistää yhteen tai useampaan yksilölliseen palvelusuunnitelmaan". Alkuperäinen sanamuoto johtanee tarkasti tulkittuna siihen, ettei mitään palvelusuunnitelmaa voida yhdistää toiseen kuin osittain. Tämä merkitsisi kovin byrokraattisen ja epätarjoituksenmukaisen järjestelmän syntymistä hyvinvointikokeilun osalta.

*5 §. Yhteisten palvelusuunnitelmien hallinnointi.* Lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaan säädettävässä laissa tarkoitettujen suunnitelmien yhdistämiskokeilun aloittamisesta päättää kunnan toimivaltainen monijäseninen toimielin. Päätöksessä määrätään, mikä kunnan virasto tai toimintayksikkö taikka sellainen kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta annetun lain (169/2007) 5 §:ssä tarkoitettu kuntayhtymä, jonka jäsen edellä tarkoitettu kunta on, vastaa suunnitelmien yhdistämiskokeilusta.

Valiokunta ehdottaa 5 §:n 1 momentin selkeyttämistä siten, että kuntakokeilussa mukana oleva ainoa kuntayhtymä - Eksote - päättää omalta osaltaan yhdistämiskokeilun aloittamisesta ja siitä, mikä kuntayhtymän toimielin tai toimintayksikkö tällöin vastaa suunnitelmien yhdistämiskokeilusta.

*6 §. Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen.* Hyvinvoinnin integroitua toimintamallia koskevassa kokeilussa yksilöllisiä palvelusuunnitelmia yhdistettäessä on palvelusuunnitelmien luonne huomioon ottaen voitava hyödyntää eri suunnitelmiin liittyviä salassa pidettäviä asiakkaan henkilötietoja.

Lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin nojalla salassa pidettäviä tietoja saa suunnitelmien yhdistämistä ja toteuttamista varten luovuttaa asiakkaan nimenomaisella suostumuksella tai silloin, jos laissa erikseen niin säädetään. Pykälän 2 momentti koskee tilanteita, joissa asiakkaalla ei ole edellytyksiä, esimerkiksi sairauden vuoksi, arvioida annettavan suostumuksen merkitystä eikä hänellä ole laillista edustajaa. Pykälän 3 momentti sisältää puolestaan säännöksen siitä, ettei salassa pidettäviä tietoja 1 ja 2 momentin nojalla saa luovuttaa laajemmin kuin on tarpeen suunnitelmien yhdistämisen tarkoituksen toteuttamiseksi. Tietoja ei saa myöskään luovuttaa vastoin asiakkaan nimenomaista kieltoa, jos hänellä on edellytykset arvioida kielon merkitys.

Lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentti sisältää tietojen luovuttamiselle välttämättömyyedellytyksen. Sen sijaan 3 momentti mahdollistaa tietojen luovuttamisen, jos se on tarpeen suunnitel-

mien tarkoituksen toteuttamiseksi. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että 2 ja 3 momenttien kirjoitustavassa voidaan nähdä ristiriitaisuutta, kun 2 momentti edellyttää, että tietojen luovuttaminen on välttämätöntä, ja 3 momentti sallii 2 momentin tapauksissakin tietojen luovuttamisen tarpeellisessa laajuudessa.

Valiokunta ehdottaa 6 §:n 3 momentin muuttamista niin, ettei tietoja saa luovuttaa laajemmin kuin on välttämätöntä tietojen yhdistämisen tarkoituksen toteuttamiseksi. Kysymys on arkaluonteisista tiedoista, jotka ovat yksityisyyden suojaan kuuluvan henkilötietojen suojan yhteydessä. Tämän vuoksi pykälään sisältyvistä asiakkaan oikeusturvaa vahvistavista elementeistä huolimatta valiokunta pitää 3 momentin muuttamista välttämättömänä. Lisäksi on huomattava, että kysymyksessä olevat voimassa oleviin lakeihin perustuvat palvelusuunnitelmat ovat valiokunnan käsityksen mukaisesti lähtökohtaisesti sellaisia, että niihin liittyvien tietojen luovuttaminen edellyttää jo sinänsä välttämättömyyedellytyksen täyttymistä. Senkin vuoksi on luonnollista, että vastaavan edellytyksen tulee koskea myös eri suunnitelmien yhdistämistä koskevia tilanteita. Lisäksi on syytä todeta, ettei esityksestä ole käytettävissä perustuslakivaliokunnan lausuntoa.

Valiokunta toteaa lisäksi, että välttämättömyyedellytys korostaa henkilötietojen käsittelyssä huolellista harkintaa. Valiokunnan mielestä se ei kuitenkaan rajoita kokeilujen asianmukaista valmistelua ja toimeenpanoa. Lähtökohtaisesti kunkin palvelusuunnitelman ja palvelukokonaisuuden laatiminen edellyttää henkilötietojen käsittelyä lainsäädännössä asetettujen suunnitelmien ja kokonaisuuksien sisällöllisten vaatimusten mukaisesti.

*7 §. Henkilötietojen tallettaminen.* Edellä 6 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa lausuttuun viitaten hallintovaliokunta ehdottaa 7 §:n 1 ja 3 momentissa henkilötietojen käsittelyn tarpeellisuusedellytyksen muuttamista välttämättömyyedellytykseksi.

Lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentin mukaan yhteisen palvelusuunnitelman rekisterinpitäjänä

toimii 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu kunnan virasto tai toimintayksikkö. Lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaan kunnan monijäsenisen elimen määräämä kunnan virasto tai toimintayksikkö tai momentissa mainittu kuntayhtymä vastaa suunnitelmien yhdistämiskokeilusta. Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että tarkoituksena on ollut määritellä rekisterinpitäjäksi kyseisestä kokeilusta vastaavat tahot. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa, että 7 §:n 2 momenttiin lisätään myös kuntayhtymä rekisterinpitäjäksi.

*8 §. Tietojen käsittely toiminnallista suunnitelua varten.* Koska kokeilun piiriin eli kokeilukuntiin sisältyy yksi kuntayhtymä, valiokunta ehdottaa 8 §:ään lisättäväksi uuden 2 momentin, jonka mukaan mitä 1 momentissa säädetään kunnasta, koskee myös kokeilun piiriin kuuluvaa kuntayhtymää. Hallituksen esitykseen sisältyvä säännös on esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan toteava. Sen tarkoitus on selvittää lainsäädäntöön sisältyvää sääntelyä kuntien mahdollisuuksista yhdistää henkilörekistereihin talletettuja tietoja hyvinvoinnin integroitua toimintamallia koskevassa kokeilussa toiminnan suunnittelua ja arviointia varten. Valiokunnan ehdottama uusi 2 momentti on tarkoitettu vastaavasti selventämään samoja asioita kuntayhtymän osalta.

#### **4 luku. Kuntien toiminnan valvontaa koskeva kokeilu.**

*15 §. Kokeilun soveltaminen yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnassa.* Asiantuntijakuulemisessa on valiokunnan huomiota kiinnitetty myös lakiehdotuksen 15 §:ssä säädettävään oikeuteen poiketa yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) lupaa koskevista säännöksistä siten, että lupa voidaan kokeilukunnissa myöntää myös määräaikaisena ja toimintayksikkökohtaisena. Asiantuntijakuulemisessa on pidetty pykälän sanamuotoa epäselvänä ja tulkinnanvaraisena.

Lakiehdotuksen 15 §:n tarkoituksena on mahdollistaa kokeilujen soveltaminen myös yksi-

tyisten sosiaalipalvelujen lupaharkinnassa. Pykälän 1 momentin mukaan lupa voi olla toimintayksikkökohtainen, vaikka yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 8 § edellyttäisi valtakunnallista lupaa. Reunaehtona on kuitenkin, että palvelut tuotetaan kokeilukunnan alueella. Lisäksi lupa voidaan myöntää määräaikaisena enintään kokeilun ajaksi. Tämä mahdollistaa kokeiluajaisen luvan myöntämisen silloin, kun kokeilujen tarkoituksenmukaisia joustoja tarvitaan yksityisten sosiaalipalvelujen toteuttamisessa. (poist) Lupaviranomainen tekee lupaharkinnan lain mukaisesti ja perustuen kokonaisharkintaan.

Valiokunta toteaa lisäksi, että lakiehdotuksen 15 §:n 2 momentin tarkoituksena on mahdollistaa rajoitetuissa tapauksissa poikkeaminen toimitilavaatimuksista. Tämä on mahdollista silloin, kun palveluntuottajan vaihdostilanteissa vanhat toimitilat eivät vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaan täytä uusille toimintayksiköille asetettuja toimitilavaatimuksia, mutta toimitiloissa jatkuu uuden palveluntuottajan toimesta entistä toimintaa vastaava toiminta. Näissä tilanteissa luvanhakijalle voidaan myöntää määräaikainen toimintayksikkökohtainen lupa. Tarkoitus ei ole ollut rajata lupaviranomaisen toimivaltaa lupaharkinnassa, vaan luvan myöntäminen perustuu myös määräaikaisen luvan kohdalla (poist) kokonaisuarkintaan.

Valiokunta korostaa, ettei lakiehdotuksen 15 §:ssä ehdoteta säädettäväksi poikkeuksia lakisääteisistä palvelujen sisältöjä ja laatua koskevista vaatimuksista. Määräaikainen lupa ei mahdollista poikkeamista lainsäädännössä asetetuista velvoitteista. Voimassa oleva lainsäädäntö edellyttää myös kokeilukohteissa, ilman että asiasta on erikseen tarpeen säätää, että palvelut tuotetaan asiakas- ja potilasturvallisuutta vaarantamatta. Kokeilulla ei myöskään rajoiteta valvovien viranomaisten valvontatoimintaa kokeilukohteissa eikä niille säädettyä velvollisuutta puuttua toimintaan, joka vaarantaa asiakas- tai potilasturvallisuutta.

Edellä lausutun lisäksi on syytä mainita, että hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on lupaviranomaisten työnjaon osalta

todettu, että toimivaltajako määräytyy yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 8 §:n säännösten mukaan siten, että valtakunnallisen palveluntuottajan toimintayksikkökohtaisen luvan myöntää Valvira ja alueellisen palveluntuottajan toimintayksikkökohtaisen luvan myöntää aluehallintovirasto. Lakiehdotuksessa ei ehdoteta tehtäväksi poikkeuksia myöskään voimassa olevan lainsäädännön mukaiseen yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaa koskevaan valvovien viranomaisten toimivaltajakoon.

Hallintovaliokunta katsoo edellä olevaan viitaten, ettei ole ilmennyt tarvetta muuttaa lakiehdotuksen 15 §:ää.

## 7 Luku. Nuorisotakuuta koskeva kokeilu

25 §. *Sopimukset kuntien ja työ- ja elinkeinotoimistojen yhteistyöstä.* Valiokunta ehdottaa 25 §:n uudessa 3 momentissa säädettävän siitä, että 1 ja 2 momentissa kunnasta säädetty koskee myös kokeilun piiriin kuuluvaa kuntayhtymää. Tiivistetysti voidaan todeta, että hallituksen esityksen 25 §:n 1 momentissa säännellään kokeilusopimuksissa sovittavasta valtion ja kuntien yhteistyöstä nuorisotakuuta koskevien yhteistyöprosessien helpottamiseksi. Pykälän 2 momentti koskee 1 momentin toimenpiteiden lisäksi kuntien ja työ- ja elinkeinotoimistojen keskinäisiä paikallisia sopimuksia muista tarvittavista yhteistyömenettelyn muodoista nuorisotakuun toteuttamisessa. Uusi 25 §:n 3 momentti merkitsee 1 ja 2 momentin kuntia koskevan sääntelyn ulottamista koskemaan myös kokeilun piirissä olevaa kuntayhtymää.

## 8 luku. Erinäiset säännökset.

28 §. *Kokeilujen yleinen ohjaus ja seuranta.* Valtiovarainministeriö vastaa pykälän nojalla kokeilujen yleisestä ohjauksesta ja seurannasta

yhdessä muiden pykälässä mainittujen viranomaisten kanssa. Sivistysvaliokunta toteaa, että Opetushallituksen lakisääteinen tehtävä on siitä annetun lain (182/1991) mukaan vastata toimialaan kuuluvan koulutuksen kehittämisestä, edistää koulutuksen tuloksellisuutta sekä seurata koulutuksen järjestämistä.

Hallintovaliokunta ehdottaa sivistysvaliokunnan lausuntoon viitaten, että Opetushallitus lisää 28 §:ssä mainittujen viranomaisten joukkoon.

Lisäksi valiokunta ehdottaa edellä 2 §:ään tehdyn muutoksen johdosta kuntayhtymän mainitsemista 28 §:n viimeisessä virkkeessä siten, että ohjaus ja seuranta on tehtävä yhteistyössä kokoeiluihin osallistuvien kuntien ja kokeiluun osallistuvan kuntayhtymän kanssa.

29 §. *Kokeilusopimukset.* Lakiehdotuksen 29 §:n johdantokappaleesta ilmenee, että valtiovarainministeriö tekee kokeilukuntien kanssa kirjallisen sopimuksen kokeilun toteuttamisesta. Saadun selvityksen mukaan tarkoitus on kuitenkin ollut, että sopijapuolina olisivat valtion puolelta kaikki hankkeessa mukana olevat ministeriöt. Tämän vuoksi hallintovaliokunta ehdottaa 29 §:n johdantokappaleeseen lisättäväksi, että myös opetus- ja kulttuuriministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä ympäristöministeriö tekevät kokeilukuntien kanssa kirjallisen sopimuksen kokeilun toteuttamisesta.

Valiokunta ehdottaa vielä 29 §:ssä sen huomioon ottamista, että myös yksi kuntayhtymä kuuluu kokeilun piiriin.

## Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

*että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset).*

*Valiokunnan muutosehdotukset*

## Laki

### kuntien velvoitteiden ja ohjauksen vähentämistä ja monialaisten toimintamallien tukemista koskevista kokeiluista

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

**Yleiset säännökset**

1 §  
(Kuten HE)

2 §

*Kuntakokeilut ja niihin osallistuvat kunnat*

Tässä laissa tarkoitettuja kuntakokeiluja sekä kuntia, (poist.) kuntaryhmiä tai kuntayhtymiä (kokeilukunnat), jotka voivat osallistua kuntakokeiluihin, ovat:

1) hyvinvoinnin integroitua toimintamallia koskeva kokeilu, johon voivat osallistua Kouvolan, Kuopio ja Oulu sekä Hämeenlinnan, Hattulan ja Janakkalan muodostama kuntaryhmä, Joensuun, Kontiolahden ja Liperin muodostama kuntaryhmä, Jyväskylän, Hankasalmen, Joutsan, Laukaan, Luhangan, Muuramen, Petäjäveden, Toivakan ja Uuraisten muodostama kuntaryhmä, Lappeenrannan, Imatran, Lemin, Luumäen, Savitaipaleen, Taipalsaaren, Parikkalan, Rautjärven ja Ruokolahden muodostama kuntaryhmä ja tähän kuntaryhmään kuuluvien kuntien perustama Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä sekä Tampereen, Kangasalan, Nokian, Pirkkalan, Vesilahden ja Ylöjärven muodostama kuntaryhmä;

(2 kohta kuten HE)

3) kuntien toiminnan valvontaa koskeva kokeilu, johon voivat osallistua Kuopio sekä Jyväskylä, Hankasalmen, Joutsan, Laukaan, Lu-

hangan, Muuramen, Petäjäveden, Toivakan ja Uuraisten muodostama kuntaryhmä, Tampereen, Kangasalan, Nokian, Pirkkalan, Vesilahden ja Ylöjärven muodostama kuntaryhmä sekä Vaasan ja Mustasaaren muodostama kuntaryhmä;

(4 ja 5 kohta kuten HE)

6) nuorisotakuuta koskeva kokeilu, johon voivat osallistua Helsinki, Kouvola, Oulu, Rovaniemi ja Vantaa sekä Forssan ja Ypäjän muodostama kuntaryhmä, Joensuun, Kontiolahden ja Liperin muodostama kuntaryhmä, Jyväskylän, Hankasalmen, Joutsan, Laukaan, Luhangan, Muuramen, Petäjäveden, Toivakan ja Uuraisten muodostama kuntaryhmä, Järvenpään, Hyvinkään, Keravan, Mäntsälän, Sipoon, Pornaisten, Nurmijärven ja Tuusulan muodostama kuntaryhmä, Lahden, Hollolan, Hämeenkosken, Iitin, Kärkölän ja Nastolan muodostama kuntaryhmä sekä Lappeenrannan, Imatran, Lemin, Luumäen, Savitaipaleen, Taipalsaaren, Parikkalan, Rautjärven ja Ruokolahden muodostama kuntaryhmä ja tähän kuntaryhmään kuuluvien kuntien perustama Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä.

2 luku

**Hyvinvoinnin integroitua toimintamallia koskeva kokeilu**

3 §  
(Kuten HE)

## 4 §

*Yhteinen palvelusuunnitelma monialaisessa yhteistyössä*

Tässä pykälässä tarkoitettu yksilöllinen palvelusuunnitelma voidaan osittain *tai kokonaan* yhdistää yhteen tai useampaan muuhun yksilölliseen palvelusuunnitelmaan, jos yhdistämisen voidaan katsoa olevan asiakkaan palvelukokonaisuuden kannalta perusteltua. Yhdistämisen tarkoituksena on sovittaa yhteen asiakkaan erilaiset palvelutarpeet ja palvelut tarkoituksenmukaisella tavalla sekä tehostaa hallintoa. Yhteisessä palvelusuunnitelmassa voi kuitenkin olla vain asiakkaan palvelukokonaisuuden kannalta tarpeellisia tietoja.

Sen estämättä, mitä muualla laissa tai lain nojalla säädetään kunnan viranomaisen velvollisuudesta laatia palvelusuunnitelma, 1 momentissa säädettyin edellytyksin voidaan asiakkaan palvelun toteuttamiseksi osittain *tai kokonaan* yhdistää seuraavia laissa tai asetuksessa säädettyjä suunnitelmia:

- (1—16 kohta kuten HE)
- (3 mom. kuten HE)

## 5 §

*Yhteisten palvelusuunnitelmien hallinnointi*

Tässä laissa tarkoitettujen suunnitelmien yhdistämiskokeilun aloittamisesta päättää kunnan toimivaltainen monijäseninen toimielin. Päätöksessä määrätään, mikä kunnan virasto tai toimintayksikkö (*poist.*) vastaa suunnitelmien yhdistämiskokeilusta. *Jos kokeilutoimintaan osallistuu sellainen kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta annetun lain (169/2007) 5 §:ssä tarkoitettu kuntayhtymä, jonka jäsen edellä tarkoitettu kunta on, päättää kuntayhtymän monijäseninen toimielin osaltaan suunnitelmien yhdistämiskokeilun aloittamisesta ja siitä, mikä kuntayhtymän toimielin tai toimintayksikkö tällöin vastaa suunnitelmien yhdistämiskokeilusta.*

- (2 ja 3 mom. kuten HE)

## 6 §

*Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen*

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Salassa pidettäviä tietoja ei saa 1 ja 2 momentin nojalla luovuttaa laajemmin kuin on *välttämätöntä* suunnitelmien yhdistämisen tarkoituksen toteuttamiseksi. Lisäksi salassa pidettäviä tietoja ei saa 2 momentin nojalla luovuttaa vastoin asiakkaan nimenomaista kieltoa, jos hänellä on edellytykset arvioida kiellon merkitys.

- (4 mom. kuten HE)

## 7 §

*Henkilötietojen tallettaminen*

Yhteiseen palvelusuunnitelmaan saa sisällyttää salassa pidettäviä henkilötietoja vain siinä määrin kuin se on *välttämätöntä* suunnitelmien yhdistämisen tarkoituksen kannalta.

Edellä 5 §:n 3 momentissa tarkoitettu asiakasvastaava voi tallettaa yhteisen palvelusuunnitelman sekä yhteistyössä syntyviä muita asiakirjoja ja tietoja niitä varten perustettavaan rekisteriin. Rekisterinpitäjänä toimii 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu kunnan virasto tai toimintayksikkö *taikka kuntayhtymä*. Asiakasvastaavalla on oikeus saada rekisteristä salassapitosäännösten estämättä asiakastaan koskevat tiedot.

Monialaiseen yhteistyöhön osallistuva ammattihenkilö saa salassapitosäännösten estämättä tallettaa edustamansa organisaation rekistereihin yhteisen palvelusuunnitelman sekä muut sellaiset asiakasyhteistyössä saamansa tiedot, jotka ovat *välttämättömiä* hänen edustamalleen organisaatiolle kuuluvien tehtävien hoidon ja asiakkaan palvelutarpeen kannalta.

- (4 ja 5 mom. kuten HE)

## 8 §

*Tietojen käsittely toiminnallista suunnittelua varten*

- (1 mom. kuten HE)

Mitä 1 momentissa säädetään kunnasta, koskee myös kokeilun piiriin kuuluvaa kuntayhtymää. (Uusi 2 mom.)

3 luku

**Koulutuspalveluja koskeva kokeilu**

9 §  
(Kuten HE)

4 luku

**Kuntien toiminnan valvontaa koskeva kokeilu**

10—16 §  
(Kuten HE)

5 luku

**Asumispalveluja koskeva kokeilu**

17—20 §  
(Kuten HE)

6 luku

**Kuntien ja Kansaneläkelaitoksen yhteistyötä koskeva kokeilu**

21—23 §  
(Kuten HE)

7 luku

**Nuorisotakuuta koskeva kokeilu**

24 §  
(Kuten HE)

25 §

*Sopimukset kuntien ja työ- ja elinkeinotoimistojen yhteistyöstä*

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään kunnasta, koskee myös kokeilun piirissä olevaa kuntayhtymää. (Uusi 3 mom.)

26 §  
(Kuten HE)

8 luku

**Erinäiset säännökset**

27 §  
(Kuten HE)

28 §

*Kokeilujen yleinen ohjaus ja seuranta*

Valtiovarainministeriö vastaa yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja ympäristöministeriön sekä Kansaneläkelaitoksen, *Opetushallituksen*, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston ja Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen kanssa kokeilun toteuttamisen yleisestä ohjauksesta ja seurannasta. Ohjaus ja seuranta on tehtävä yhteistyössä kokeiluihin osallistuvien kuntien ja kokeiluun osallistuvan kuntayhtymän kanssa.

29 §

*Kokeilusopimukset*

Valtiovarainministeriö, *opetus- ja kulttuuriministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä ympäristöministeriö tekevät* kokeilukuntien kanssa kirjallisen sopimuksen kokeilun toteuttamisesta. Sopimuksessa on sovittava ainakin seuraavista asioista:

1) mitä kuntaa, (*poist.*) kuntaryhmää ja kuntayhtymää sopimus koskee;

2) mihin tämän lain mukaiseen kokeiluun kunta, (*poist.*) kuntaryhmä tai kuntayhtymä osallistuu;

3) mitkä ovat kokeilukohteet kussakin kokeilussa, johon kunta, (*poist.*) kuntaryhmä tai kuntayhtymä osallistuu;



(4 ja 5 kohta kuten HE)  
6) miten kunta ja *kuntayhtymä* raportoi kokeilussa tehdyistä kehittämistoimenpiteistä ja kokeilusopimuksen mukaisten indikaattoreiden kehityksestä valtiolle kokeilun aikana.

30 ja 31 §  
(Kuten HE)

---

Helsingissä 28 päivänä marraskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pirkko Mattila /ps	Risto Kalliorinne /vas
vpj.	Mika Kari /sd	Elsi Katainen /kesk
jäs.	Maarit Feldt-Ranta /sd	Markus Lohi /kesk
	Satu Haapanen /vihr	Tapani Mäkinen /kok
	Rakel Hiltunen /sd	Mika Raatikainen /ps
	Anne Holmlund /kok	Kari Tolvanen /kok
	Reijo Hongisto /ps	Ulla-Maj Wideroos /r.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.