



Eduskunnan hallintovaliokunnalle 21.11.2014

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntien velvoitteiden ja ohjauksen vähentämistä ja monialaisten toimintamallien tukemista koskevista kokeiluista (HE 117/2014 vp)

Totean Opetushallituksen puolesta lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä seuraavan.

Opetushallitus katsoo osaltaan, että kuntien velvoitteiden ja ohjauksen vähentäminen sekä monialaisten toimintamallien tukeminen esitettyjen kokeiluiden muodossa on suotavaa hallituksen rakennepoliittisen ohjelman toteuttamiseksi ja kansantaloutemme kestävyysvajeen paikkaamiseksi. Kuntien lakisääteisten tehtävien ja velvoitteiden vähentäminen voi esityksessä kuvaillulla tavalla myös tehostaa kansalaisten saamia palveluita ja keventää niihin liittyvää byrokratiaa.

Opetushallitus on osallistunut aiemmin omalla hallinnonalallaan valmistelutyöhön siitä, miten kuntien tehtäviä ja velvollisuuksia voitaisiin vähentää opetustoimessa, kuitenkin niin ettei se vaarantaisi koulutuksemme korkeaa laatua ja yhdenvertaista saavutettavuutta. Tällöin on määriteltävä koulutuksen osa-alueita sekä oppilaiden ja opiskelijoiden oikeuksia, joiden uudelleen määrittely ja osittainen maksulliseksi säätäminen vähentäisi kuntien toiminnallisia ja rahoituksellisia tehtäviä ja velvollisuuksia opetustoimen alueella.

Nyt kyseessä olevaan hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 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 säädetyt tehtävät voidaan kunnissa hoitaa taloudellisesti ja tuottavasti kuitenkin lainsäädännössä asetetut palvelujen sisältöä koskevat vaatimukset toteuttaen.

Lakiehdotukseen sisältyy kuusi erillistä kokeilua, joihin osallistuu vaihteleva määrä kuntia. Opetushallituksen toimialaa koskevia kokeiluja ovat hyvinvoinnin integroitua toimintamallia koskeva kokeilu, koulutuspalveluja koskeva kokeilu ja nuorisotakuuta koskeva kokeilu.

Hyvinvoinnin integroidun toimintamallin kokeilussa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen viranomaiset voisivat yhdistää yksilöllisiä palvelusuunnitelmia muihin palvelusuunnitelmiin, jos yhdistämisen katsottaisiin olevan asiakkaan palvelukokonaisuuden kannalta perusteltua. Koulutuksen alueelta mahdollisia yhdistettäviä palvelusuunnitelmia olisivat perusopetuksen tehostettuun tukeen liittyvä oppimissuunnitelma, erityisen tuen piiriin kuuluvalla oppilaalla ja ammatillisen koulutuksen opiskelijalle laadittava henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma (HOJKS) sekä perusopetuksesta määräaikaisesti erotetulle oppilaalle laadittava oppilaan opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma. Kokeilussa on mukana viisi kuntaryhmää, joihin kuuluu yhteensä 32 kuntaa.

Koulutuspalveluja koskevan kokeilun tarkoituksena on kuntien yhteistyöllä parantaa edellytyksiä hyödyntää oppilaitosverkkoa ja henkilöstöä peruskoulun jälkeisessä toisen asteen koulutuksessa. Kokeilussa tarkoituksena on erityisesti hankkia kokemuksia lukiokoulutuksen hallinnollisesta yhteistyöstä. Kokeilussa on mukana kolme kuntaa.

Nuorisotakuuta koskevan kokeilun tarkoituksena on edistää toimivien asiakaslähtöisten prosessien sekä kunnallisten ja työ- ja elinkeinohallinnon viranomaisten yhteistoiminnan ja tiedonkulun toteuttamista tavoitteena tehokkaat ja vaikuttavat palvelut ja palvelukokonaisuudet nuorisotakuun piiriin kuuluville nuorille.

Opetushallitus pitää hallituksen esityksen tavoitteita yleisesti kannatettavina. Opetushallituksen toimialaan kuuluvat kokeilut ovat kuitenkin varsin pienimuotoisia ja osittain jo voimassa olevan lainsäädännön mukaan toteutettavissa, ilman erillistä kokeilulakiakin. Lisäksi kokeilun alustavasti esitetty kaksivuotinen kesto on lyhyt tavoitteiden saavuttamiseksi ja tulosten analysoimiseksi.

Opetushallitus kiinnittää huomiota, että käsillä olevan lakiehdotuksen lisäksi kuntien järjestämään ja kuntien lakisääteisen rahoitusosuuden piiriin sisältyvään opetustoimen palvelutuotantoon kohdistuu samaan aikaan merkittäviä muutoksia mm. opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteiden sekä rahoitusjärjestelmän uudistuksien ja rahoitusleikkausten osalta. Näiden muutosten vaikutukset tulevat olemaan laajempia ja pitkävaikutteisempia kuin nyt esitetyissä kokeiluissa.

Opetushallitusta ei ole kuultu kuntien tekemistä hakemuksista, eikä Opetushallitukselta ole pyydetty lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Opetushallitus ei pysty arvioimaan, olisiko hakemusten joukossa

ollut joitakin merkitykseltään suurempia ja toimintojen kehittämisen kannalta vaikuttavampia esityksiä kokeiluiksi.

Opetushallitus esittää esityksen yksityiskohdista lisäksi seuraavan.

Oppimissuunnitelman pohjana oleva pedagoginen arvio ja HOJKSin pohjana oleva pedagoginen selvitys laaditaan perusopetuslain 16 a ja 17 §:n mukaan moniammatillisesti, yhteistyössä oppilashuollon ammattihenkilöstön kanssa. Pedagogista selvitystä on tarvittaessa täydennettävä psykologisella tai lääketieteellisellä asiantuntijalausunnolla tai vastaavalla sosiaalisella selvityksellä. Tehostettua ja erityistä tukea koskevat asiakirjat ovat salassa pidettäviä. Koulun opetushenkilöstö noudattaa oppimissuunnitelmaa ja HOJKSia oppilaan opetusta suunniteltaessa ja opetusta annettaessa. Muihin lakiehdotuksen 4 §:ssä tarkoitettuihin suunnitelmiin ja selvityksiin sisältyvät tiedot voivat olla tarpeellisia oppilaan yksilökohtaisia suunnitelmia laadittaessa, mutta niiden sisällyttäminen samaan yhteiseen palvelusuunnitelmaan ei ole aina välttämätöntä. Lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaisen arvion tekeminen, onko tieto välttämätön sen selvittämiseksi, voidaanko suunnitelmien yhdistämisen avulla parantaa asiakkaan palvelukokonaisuutta palveluja järjestettäessä, voi olla käytännössä vaikeaa ja tulkinnanvaraista.

Opetushallitus yhtyy opetus- ja kulttuuriministeriön asiaan liittyvässä aiemmassa lausunnossaan (OKM/113/050/2014) esittämään näkemykseen siitä, että eri lainsäädännössä säädetyt suunnitelmiä yhdistettäessä suunnitelmien sisällöt ja niiden perusteella järjestettävät palvelut eivät saa kokeilukunnissa heikentyä. Tämän voisi itse lakitekstiinkin kirjata nyt esitettyä selkeämmin.

Lakiehdotuksen 9 §:ään sisältyvä koulutuspalveluja koskeva kokeilusäännös on sisällöltään hyvin suppea ja yleinen ja koskee käytännössä vain lukiokoulutusta. Kokeilu koskettaa vain yhtä kolmen kunnan yhdistymiselvitysalueetta, jonka vuoksi kokeilu ei välttämättä tuo malleja koulutuspalveluiden kehittämiseen esimerkiksi erittäin harvaan asutuilla alueilla.

Lukiolain (629/1998) 5 §:n 1 momentin mukaan koulutuksen järjestäjän tulee olla yhteistyössä alueella toimivien lukiokoulutuksen, ammatillisen koulutuksen ja muun koulutuksen järjestäjien kanssa. Lukiolaki ja kuntalaki (365/1995) antavat koulutuksen järjestäjille runsaasti liikkumavaraa hallinnolliseen yhteistyöhön. Kunnat voivat perustaa yhteisiä hallintoelimiä, käyttää yhteistä henkilöstöä sekä hankkia osan opetuksesta ja muista palveluista toiselta koulutuksen järjestäjältä. Erillinen kokeilusäännös ei näiltä osin vaikuta tarpeelliselta.

Toisen asteen kohdistuvat rajut säästötoimenpiteet ja järjestäjaverkon karsiminen asettavat erityisiä paineita koulutuksen järjestämiselle.

Opetushallitus katsoo, että olisi tarvetta esimerkiksi sellaisiin kokeiluihin, joissa lukiokoulutusta järjestettäisiin laajemmalla alueella hyödyntäen peruskoulun yläluokkien opettajaresurssia ja opetustiloja lukiokoulutuksen saavutettavuuden turvaamiseksi.

Nuorisotakuuta koskevasta kokeilusta lakiehdotuksen 25 §:ssä säädetään kuntien ja työ- ja elinkeinotoimistojen välisestä yhteistyöstä, johon liittyvät toimenpiteet ovat luonteeltaan tavanomaiseen yhteistyön harjoittamiseen liittyviä menettelytapoja ja keskittyvät nuorten työllistymisen edistämiseen. Opetushallitus pitää tärkeänä, että kokeilussa kehitettäisiin kuntien ja työ- ja elinkeinotoimistojen yhteistyötä ja menettelytapoja myös nuorten koulutukseen ohjaamisessa osana nuorisotakuun toteuttamista.

Kokeilujen yleisestä ohjauksesta ja seurannassa säädetään lakiehdotuksen 28 §:ssä. Pykälän mukaan vastuu kuuluu valtiovarainministeriölle yhteistyössä muiden pykälässä mainittujen viranomaisten kanssa. Opetushallitusta ei mainita säännöksessä, vaikka Opetushallituksen lakisääteinen tehtävä on Opetushallituksesta annetun lain (182/1991) vastata toimialaansa kuuluvan koulutuksen kehittämistä, edistää koulutuksen tuloksellisuutta sekä seurata koulutuksen järjestämistä. Opetushallitus tulee lisätä 28 §:ssä mainittujen viranomaisten joukkoon.

Pääjohtaja



Aulis Pitkälä