

Valtiontalouden tarkastusvirasto



192/31/2014

Valtiovarainministeriö

1.7.2014

VM035:00/2014

## LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ LAIKSI KUNTIEN VELVOITTEIDEN JA OHJAUKSEN VÄHENTÄMISESTÄ JA MONIALAISTEN TOIMINTAMALLIEN TUKEMISESTA KOSKEVISTA KOKEILUISTA

Valtiovarainministeriö on pyytänyt valtiontalouden tarkastusvirastolta lausuntoa otsikosta ilmenevästä hallituksen esityksestä (VM035:00/2014).

Lausuntonaan tarkastusvirasto toteaa seuraavaa:

Hallituksen vuonna 2013 tehdyt kehyspäätökset sekä rakennepoliittisen ohjelman toimeenpano on edellyttänyt myös toimia, joilla kuntien velvoitteita pyritään vähentämään. Näiden toteutuksen tueksi on tarkoitus kokeilla sellaisia säädösmuutoksia ja muita toimenpiteitä, joiden avulla kunnat voisivat poikkihallinnollisesti kehittää palvelurakennettaan ja palveluprosesseja sekä säästää kustannuksissa.

Valtiovarainministeriön valmisteluhankkeen tuloksena on laadittu hallituksen esitys laiksi kuntien velvoitteiden ja ohjauksen vähentämiseksi ja monialaisten toimintamallien tukemista koskevista kokeiluista. Lakiehdotuksen toimintamallit ja kokeilut tulisivat koskevaan seuraavia kokonaisuuksia: 1) hyvinvoinnin integroitu toimintamalli, 2) koulutuspalveluja koskeva kokeilu, 3) kuntien toiminnan valvontaa koskeva kokeilu, 4) asumispalveluja koskeva kokeilu, 5) kuntien Kelan yhteistyötä koskeva kokeilu sekä 6) nuorisotakuuta koskeva kokeilu.

Tarkastusviraston huomiot perustuvat vanhuspalveluista (214/2010), vammaispalveluista (221/2011), toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyistä (11/2012), lastensuojelusta (6/2012), erityisopetuksesta (8/2013) sekä kotouttamisessa sosiaali- ja terveydenhuollossa (3/2014) tehtyihin tarkastushavaintoihin. Lisäksi on hyödynnetty käynnissä olevien tarkastusten tiedonkeruuta aiheista opintojen ja ammatinvalinnan ohjaus sekä teknologian hyödyntäminen sosiaali- ja terveyspalveluissa. Huomiot perustuvat myös nuorisotyöttömyyden hoitoa koskevaan kertomusluonnokseen.

Esityksen perusteluissa tuodaan esille, että velvoitteiden poistamisen vastapainona ja tehtävien palvelutason pysyttämiseksi lainsäädännön edellyttämällä tasolla, kokeilussa sovitaan kokeilukuntien ja valtion kesken seurattavat toiminnalliset ja taloudelliset tavoiteindikaattorit ja toteutetaan niiden seuranta. Esityksessä todetaan myös, että kun-

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

nat ovat yleisesti valmiita sitoutumaan tuloksiin ja tulostavoitteisiin. Tarkastusvirasto toteaa, että yhteisten tavoiteindikaattorien kehittäminen ja seuranta on kannatettavaa. Useissa tarkastuksissa on kuitenkin havaittu, että juuri epäyhtenäiset tiedonkeruun tavat ja määrittelyt eri hyvinvointipalveluissa ovat vaikeuttaneet kuntakohtaisten vertailujen tekemistä. Tämä on johtanut siihen, että myös palvelujen tuottamisen kustannuksista vertailukelpoisen tiedon saanti on ollut pulmallista erityisesti avopalvelujen kohdalla. Kuntien erilaiset tietojärjestelmät ovat osaltaan hankaloittaneet vertailujen tekemistä. Positiivisena poikkeuksena ovat ns. Kuusikko-kunnat, jotka ovat tuottaneet jo usean vuoden ajan vertailukelpoista kustannustietoa keskeisistä palveluista.

### **Hyvinvoinnin integroitu toimintamalli**

Hyvinvoinnin integroitua toimintamallia koskevan kokeilun keskeisenä tavoitteena on yhdistää erilaisten hyvinvointipalveluja käyttävien asiakkaiden palvelun toteuttaminen siten, että palvelut suunnitellaan ja toteutetaan kokonaisvaltaisesti asiakkaan tarpeiden mukaan. Palvelut tulisi sovittaa yhteen toimivaksi ja toisiaan tukevaksi kokonaisuudeksi. Kokeilussa ja monialaisessa yhteistyössä olennaisena välineenä pidetään yhteistä palvelusuunnitelmaa, jonka avulla sovitettaisiin yhteen asiakkaan erilaisia palvelutarpeita kartoittavat suunnitelmat.

Poikkihallinnollisten toimintakäytäntöjen esteiden poistaminen on erittäin kannatettavaa. Tarkastuksissa on havaittu lukuisia poikkihallinnollisen työn esteitä. Yhteistyön sujumattomuus heikentää muun muassa lastensuojelun asiakkaiden mahdollisuuksia saada mielenterveyspalveluja.

Asiakas-, palvelu- ja hoitosuunnitelmia yhdistämällä on mahdollisuus päästä tuloksellisempiin palveluprosesseihin ja säästää kustannuksia viranomaisten päällekkäisen työn vähentyessä. Tarkastusten valossa tavoite tiedonkulun selkiyttämisestä palvelusuunnitelmia tehtäessä ja toteutettaessa on erittäin perusteltu. Esimerkiksi Kotouttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa –tarkastuksessa ilmeni, että usealle kotoutumislaikaa soveltavalle viranomaiselle on epäselvää, mikä on kotoutumissuunnitelman suhde muihin asiakassuunnitelmiin.

Tavoite, jonka mukaan tehokkaan ja vaikuttavan toimintamallin suunnittelua varten viranomaisten käytettävissä tulisi olla laaja-alaisesti asiakkaan olosuhteita ja tarpeita koskeva tieto, on perusteltu. Lastensuojelutarkastuksessa yhdeksi järjestelmän ongelmista havaittiin puutteelliset asiakassuunnitelmat, jotka hidastavat tai estävät asiakkaan palvelujen saantia. Kotouttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa – tarkastuksessa puolestaan todettiin puutteita kotoutumissuunnitelmissa, jotka painottuvat kielikoulutukseen ja työhistoriaan. Kotoutumissuunnitelmissa tulisi käsitellä myös esimerkiksi sosiaali- ja terveystarpeiden tarvetta.

Tarkastusvirasto tuo esille, että yhteisen palvelusuunnitelman luominen voi kohdata myös käytännön pulmia. Kokeilussa on tarkoituksena integroida yhdelle asiakkaalle eri tahoilla tehdyistä suunnitelmista uusi yhteinen suunnitelma. Tähän suunnitelmaan kerätään eri palveluja tarvitsevien ja käyttävien asiakkaiden palvelukokonaisuuden suunnittelun kannalta vain tarpeelliset tiedot muista yksittäisistä suunnitelmista. Koska asiakkaan tai potilaan kaikkia tietoja ei siirretä integroituun suunnitelmaan, ei integroi-

tu suunnitelma siten välttämättä vähennä olemassa olevien suunnitelmien määrää. Sen sijaan se luo taas yhden suunnitelman lisää, joka voidaan liittää muihin yksilöllisiin suunnitelmiin. Koska ehdotuksen mukaan kunnat saavat päättää, mitä palveluja ja missä laajuudessa integroituun suunnitelmaan sisällytetään, merkitsee tämä sitä, että esimerkiksi kotihoidossa olevan asiakkaan palveluja saattaa edelleen ohjata useampi kuin yksi suunnitelma.

Tarkastusvirasto toteaa, että myös erityisopetuksen kohdalla on vaarana, että työmäärät lisääntyvät kunnissa. Erityisopetukseen liittyen kyse on oppilaille tehtävien oppimissuunnitelman, henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskevan suunnitelman ja näiden pohjana olevan pedagogisen suunnitelman tietojen sisällyttämisestä henkilölle tehtävään yhteiseen palvelusuunnitelmaan. Yleisesti voisi sanoa, että koska lakiehdotuksessa yhteinen palvelusuunnitelma ei korvaa mitään yksittäistä lakisääteistä suunnitelmaa (jokainen yksittäinen suunnitelma on edelleen laadittava lakien edellyttämällä tavalla), lisää tämä todennäköisesti vain kuntien tehtäviä entisestään ja näiden alatasojen yläpuolelle tulee sitten vielä yksi ylätason suunnitelma. Edelleen myös jokaista toimintoa varten on ylläpidettävä erillisiä rekistereitä ja yhteistä suunnitelmaa varten perustetaan oma rekisteri, joten tästäkin syntyy kaksinkertaisuutta. Varsinaiset tehokkuushyödyt jäävät nähtäväksi.

Integroitujen suunnitelmien suunnittelu ja toteuttaminen voidaan hallituksen esityksen mukaan tehdä joko monialaisena yhteistyönä tai yhdessä toimintayksikössä. Yksi yhteistyöhön osallistuvista ammattihenkilöistä toimii asiakasvastaavana, jolle kuuluu mm. yhteisen palvelusuunnitelman tallentaminen tätä varten perustettavaan rekisteriin. Esityksen mukaan rekisteri on kuitenkin voimassa vain puoli vuotta. Esimerkiksi vanhusten kotihoidossa palvelusuunnitelmia päivitetään tarvittaessa tai vähintään kerran vuodessa. Siten myös integroitua suunnitelmaa pitäisi voida päivittää ja tehdä sitä koskevat tarvittavat muutokset tai lisäykset jo olemassa olevaan rekisteriin. Näin säästyisi aikaa ja kustannuksia, koska rekisteriä ei tarvitsisi rakentaa taas uudelleen.

Hallituksen esityksessä eri yksilöllisistä suunnitelmista saatavien tietojen yhdistämisen käytännön toteutukseen ei oteta kantaa. Eri tietojen yhdistäminen vaatii kuitenkin yhdistäjältä osaamista. Teknologian hyödyntämistä sosiaali- ja terveyspalveluissa koskevien haastattelujen perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöillä ei tällaista osaamista välttämättä ole. Lisäksi jos kunnan sosiaali- ja terveydenhuollossa on eri asiakas- ja potilastietojärjestelmät, on integroitu suunnitelma tehtävä siten, että se voidaan liittää molemmissa järjestelmissä oleviin muihin yksilöllisiin suunnitelmiin. Useissa tarkastuksissa on kuitenkin havaittu, etteivät asiakas- ja potilastietojärjestelmät keskustele keskenään.

Hallituksen esityksessä määritellään, että rekisterinpitäjänä toimii joko kunnan virasto tai toimintayksikkö, mutta ei määritellä selkeästi, kenelle esimerkiksi terveys- tai sosiaalitoimessa kuuluu rekisteritietojen poistaminen ja kuka voi luovuttaa henkilötietoja. Olisi tarpeen määritellä, olisiko tämä henkilö asiakasvastaava, yksi integroidun suunnitelman toteuttavan monijäsenen ryhmän jäsen tai joku muu henkilö.

## **Koulutuspalveluja koskeva kokeilu**

Yhtenä kokeilun osana on myös koulutuspalveluja koskevan toimintamallin edistäminen. Kokeilujen tarkoituksena on osaltaan tukea kuntarakennelain mukaisten selvitysalueiden palvelurakenteiden kehittämistä. Tavoitteena on kehittää oppilaitosverkostoa siten, että yhdistetään resursseja, tehdään hallinnollista yhteistyötä ja muutoin tehostetaan selvitysalueen kouluverkon toimintaa. Kokeilussa on tarkoitus hankkia kokemuksia myös lukiokoulutuksen hallinnollisesta yhteistyöstä selvitysalueen eri lukioiden kesken.

Lakiehdotus ei tarkastusviraston mielestä sisällä riittävän konkreettisia kokeiluja tai malleja, joita kokeilukunnissa tai selvitysalueilla tulisi toteuttaa. Konkreettiset kokeilumallit olisivat tarpeen koko toisen asteen koulutuksen rakenteen kehittämiseksi. Siten tarkastusvirasto viittaa toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyjä koskeviin tarkastushavaintoihin (11/2012). Tarkastuksessa todettiin, että uudet yhä monipuolisemmat ammatilliset tutkinnot vaativat nykyistä vahvempia toimijoita, jolloin koulutuksen järjestäjä- ja oppilaitosfuusiot voivat osaltaan parantaa koulutusjärjestelmän palvelukykyä. Toisen asteen ohjausta pidettiin tarkastuksessa hyvin sektoroituneena lukiokoulutukseen ja ammatilliseen koulutukseen. Tarkastusvirasto on pitänyt tarpeellisena koulutuksen järjestäjäverkon kehittämistä yhdessä kuntarakenteen kehittämisen kanssa ja tässä yhteydessä on hyvä huomioida onnistuneet esimerkit toisen asteen koulutuksen integroimisesta samaan ylläpitäjäorganisaatioon.

## **Kuntien toiminnan valvontaa koskeva kokeilu**

Kuntien toiminnan valvontaa koskevan toimintamallin edistämistä koskevassa kokeilussa tarkoituksena on kehittää kunnan toiminnan valvontaa seuraavilla tavoilla: indikaattoriperusteisen valvonnan käyttöönotto ja edistäminen, omavalvonnan kehittämisen sekä aluehallintovirastojen ja kuntien yhteistyön kehittäminen.

Aluehallintovirastot valvoisivat kuntien toimintaa indikaattoreilla, jotka kuvaavat tuotettujen palvelujen vaikuttavuutta ja laatua. Miten tässä onnistutaan, riippuu siten siitä, mitkä indikaattorit valitaan kuvaamaan laatua ja vaikuttavuutta/tuloksellisuutta.

Esityksessä korostetaan monissa paikoissa, etteivät suositukset ole normeja, mutta tästä huolimatta esimerkiksi vanhusten ympärivuorokautisten palvelujen henkilöstömääräsuositus katsotaan normiluontoiseksi. Vaikka henkilöstömäärän pitää pysyä suosituksen mukaisena, voidaan henkilöstörakennetta kokeilussa silti uudistaa esimerkiksi määrittelemällä henkilöstömitoitus yksilöllisesti kunkin asiakkaan palvelutarpeen mukaan. Esimerkiksi tehostetussa palveluasumisessa voitaisiin joustavammin hyödyntää sairaanhoitajien ja lähihoitajien resursseja. Kotihoidossa kokeilu puolestaan antaa mahdollisuuden teknologian hyödyntämiseen, jolloin esim. interaktiivisen kuvayhteyden välityksellä voidaan samanaikaisesti antaa usealle asiakkaalle mm. liikuntaohjausta.

Esityksen mukaan aluehallintoviranomaiset valvoisivat kuntia indikaattoreista muodostuvan kokonaiskuvan perusteella, ei yksittäisten indikaattorien perusteella. Valvonnan puuttumiskynnystä arvioitaisiin vertailemalla kunnan indikaattorin arvoa mui-

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

► Postiosoite: PL 1119, 00101 Helsinki ► Käyntiosoite: Antinkatu 1, 00100 HELSINKI  
 ► Puhelin: (09) 4321 ► Faksi: (09) 432 5820

den kuntien vastaaviin palveluihin. Tämä edellyttäisi kuitenkin sitä, että vertailukuntien väestö-, asiakas- ja palvelurakenteiden tulisi olla mahdollisimman samanlaisia kokeilukunnan kanssa. Indikaattorien hyödyntäminen aluehallintovirastojen valvonnan uudistamisessa vaatii myös riittävää asiantuntemusta tilastollisten analyysien tekemiseen.

Ehdotusta 13 §:ssä säädettävästä omavalvonnasta voidaan pitää perusteltuna. Lastensuojelutarkastuksessa havaittiin erittäin suuria puutteita lastensuojelun valvonnassa. Tarkastus osoitti, että kuntien suorittama lastensuojelun sijaishuollon valvonta ei ole riittävää eivätkä kaikki kunnat miellä vastuutaan valvonnassa. Aluehallintovirastoilla puolestaan ei ole resursseja järjestelmälliseen ja kattavaan valvontaan. Ehdotus on kannatettava myös sen vuoksi, että epäkohtiin voidaan puuttua huomattavasti nopeammin kuin hitaan jälkikäteisvalvonnan avulla on mahdollista.

Termiä ”omavalvonta” voisi miettiä uudelleen, koska se voi sekoittaa yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa tarkoitettuun omavalvontaan.

Tarkastusvirastossa on havaittu, että yksityisten palveluntuottajien laatimat omavalvontasuunnitelmat ovat hyvin kirjavia. Lisäksi osa on tehty ”leikkaa liimaa menetelmällä”. Pulmallista omavalvontasuunnitelmissa on ennen kaikkea se, että valvottavat valvovat itse itseään. Hallituksen esityksen kirjauksen mukaan omavalvontasuunnitelmat näyttäisivät olevan enemmänkin toimenpidekäytäntöjä ja – ohjeita toimintayksiköiden työntekijöille siitä, miten toimitaan, jos toiminnassa tapahtuu virheitä tai toiminnassa havaitaan puutteellisuksia.

### **Asumispalveluja koskeva kokeilu**

Asumispalveluja koskevan kokeilun tarkoituksena on edistää vanhusten, vammaisten ja muiden erityisryhmien asumispalvelujen uusien toimintamallien luomista. Uusien toimintamallien tavoitteena on keventää kunnille kustannuspaineita aiheuttavaa viranomaisohjausta.

Asumispalveluiden viranomaisohjaukseen sisältyvien minimivaatimustasojen tavoitteena on ollut turvata palveluiden laatutasoa. Kokeilulain tavoite keventää kustannuspaineita aiheuttavaa viranomaisohjausta (ml. ARAn ohjeet) ja samalla säilyttää nykyinen palveluiden laatutaso on varsin haastava. Tavoitteeseen voidaan kuitenkin päästä esityksessä mainituilla joustavilla tilaratkaisuilla, olemassa olevan rakennuskannan tehokkaalla hyödyntämisellä sekä eri palvelumuotojen yhdistämisellä ja resurssien joustavalla yhteiskäytöllä.

Asumispalvelujen kehittämisessä on muistettava uuslaitostumiseen ja sekayksikköihin liittyvät ongelmat. Näihin liittyviin riskeihin ja ongelmiin voidaan varautua hyvällä suunnittelulla ja ohjauksella.

Tarkastusviraston katsoo, että asumispalveluja koskevan toimintamallin edistämisestä laadittua lakiehdotuksen 17 §:ää olisi hyvä konkretisoida. Ehdotuksessa puhutaan yleisellä tasolla uusista toimintamalleista ja asumispalvelujen kehittämisestä uudella tavalla ilman käytännön esimerkkejä.

Vaikka kokeilulain sisältämät keinot ovat hyvä tapa etsiä tehokkaampia keinoja järjestää palvelut kustannustehokkaasti, niin samalla on muistettava kokeilualueiden voivan lisätä entisestään tarjottavien palvelujen ja tason vaihtelua eri alueilla ja kunnissa. Kokeilulaki voikin omalta osaltaan lisätä palvelujen laadun ja saatavuuden kirjoa, joka on osoitettu ongelmaksi useissa tarkastusviraston kertomuksissa. Tämäkin näkökulma on hyvä tiedostaa valmistelussa.

### **Nuorisotakuuta koskeva kokeilu**

Kokeilussa nuorisotakuun ja siihen liittyvän koulutustakuun tavoitteena on auttaa nuoria pääsemään koulutukseen ja työelämään. Ehdotuksessa katsotaan, että avainasemassa ovat työ- ja elinkeinotoimistojen nuorille tarjoamat työvoimapalvelut, oppilaitosten tarjoamat koulutuspalvelut sekä kuntien tarjoamat palvelut kuten nuorten työpajatoiminta, etsivä nuorisotyö sekä sosiaali- ja terveystyöpalvelut.

Viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistoiminnan kehittäminen on nuorisotakuun toteuttamiseksi tarpeellista. Pilotointeja käynnistettäessä on hyvä muistaa, että samaan aikaan kehitetään nuorisotakuuta tukevia uraohjauksen ja opinto-ohjauksen yhteistyömuotoja sekä alueellisesti että paikallisesti. Tätä ohjauspalvelujen verkostojen kehittämistyötä ja pilotointeja on tehty jo pitkään. Haasteena ei ole niinkään paikallisten kehittämishankkeiden määrä vaan niiden laatu ja syntyneiden ratkaisujen pysyvyys ja mallinnettavuus.

Kehittämistyössä saadut kokemukset yhteistyön ongelmista ja mahdollisuuksista tulisi hyödyntää täysimääräisesti ennen uusien pilotointien käynnistämistä. Ainakaan uusilla kokeiluilla ei pitäisi pirstaloita entisestään monimuotoista kehittämistyön kenttää.

Nuorisotakuuta toteuttavia palveluja ja toimenpiteitä koottaessa on päätettävä, missä laajuudessa nuorten koulutusta ja työllistymisen tavoitteita tukevia palveluja sisällytetään käynnistettävien pilotointien piiriin. Tai mikä merkitys ja rooli yhteistyömuotoja rakennettaessa annetaan ohjauspalvelujen kehittämisessä jo syntyneille konsepteille ja yhteistyöratkaisuille.

Ohjauspalveluissa haasteena on yhdistää elinikäisen ohjauksen elinkaarimalli (palvelujen tarve eri ikäkausina ja työhistorian kuluessa) horisontaaliseen palvelujen integrointiin. Ohjauspalveluissa on nähty tarvetta laaja-alaisen ja palveluverkoston tiivistävien konkreettisten toimintamallien rakentamiseen (mm. palveluprosessien sujuva työnjako, ohjaamomallien sovellutukset tms.). Tällöin asiakaskohtaisten yhteisten palvelusuunnitelmien tai ohjaussuunnitelmien merkitys voi jäädä varsin pieneksi. Tiedonvaihdon ja –siirron ongelmien ratkaisemiseen voi olla tarjolla tehokkaampia ratkaisuja. Sitä vastoin ajatus siitä, että nuoren asiakassuhde perustuisi yhden asiakasvastaavan tai ”edunvalvojan” toimintamalliin, saa tukea ohjauspalvelujen kehittämisen kokemuksista. Myös tarkastusviraston havainnot kertovat siitä, että nykyiset palvelumallit eivät vastaa riittävän hyvin paljon tukea tarvitsevien nuorten tarpeisiin, jolloin tarvitaan entistä tiiviimpää yhteistyötä esimerkiksi TE-toimistojen ja kuntien sosiaali- ja terveystyöpalvelujen välillä.

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Ohjauspalvelujen alueellisten ja kuntien välisten erojen kaventamiseksi saatetaan tarvita myös velvoittavampaa keskushallinnon ohjausta. Ohjauspalvelujen osalta on siis ratkaistava samaan aikaan normatiivisten tehtävämääritysten ja paikallisesti sovittavien yhteistyökäytäntöjen soveltamisalat.

Pääjohtaja

Tuomas Pöysti

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö

Armi Jämsä

