

KULTURUTSKOTTETS UTLÅTANDE 13/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om försök som gäller minskning av kommunernas föpliktelser och styrning samt stöd för sektorsövergripande verksamhetsmodeller

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 24 september 2014 regeringens proposition med förslag till lag om försök som gäller minskning av kommunernas föpliktelser och styrning samt stöd för sektorsövergripande verksamhetsmodeller (RP 117/2014 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att kulturutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Ilkka Turunen och projektchef Sonja Manssila, finansministeriet
- undervisningsråd Jussi Pihkala, undervisnings- och kulturministeriet
- förvaltningsdirektör Matti Lahtinen, Utbildningsstyrelsen
- ungdomsledare Jouni Erola, Joensuu stad
- bildningsdirektör Esa Santakallio, Riihimäki stad
- biträdande stadsdirektör Heidi Nygren, Vanda stad
- utvecklingschef Nina Lahtinen, Undervisningssektorns Fackorganisation rf
- utvecklingschef Marja Lahtinen, Finlands Kommunförbund.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Propositionen syftar till att öka kommunernas handlingsmöjligheter genom att minska de föpliktelser som dessa kommuner har enligt lag eller författningar som utfärdats med stöd av lag, samt till att minska den styrning som gäller fullgörandet av föpliktelserna. Lagen ska också

stärka kommunernas förutsättningar att ordna tjänster för invånarna, påskynda nedmonteringen av normer och finna nya och mer produktiva sätt att ordna tjänsterna klientorienterat. Kulturutskottet konstaterar att den gällande lagstiftningen redan delvis möjliggör det samarbete som eftersträvas vid försöket. Kulturutskottet välkomnar försöket särskilt för att försökslagen i praktiken på kommunal nivå kan göra beslutsfattarna mer reformbenägna genom försöken.

Kulturutskottet konstaterar att hållbarhetsunderskottet gäller hela den offentliga ekonomin och regeringen har genom flera beslut siktat på att minska hållbarhetsunderskottet. Den fortlöpande ökningen i kommunernas lagstadgade uppgifter och förpliktelser har för sin del ökat kommunernas kostnader. Utskottet ser det som ett steg i rätt riktning att staten minskar försökskommunernas skyldigheter och lindrar styrpraxis så att kommunerna friare än nu kan utveckla kostnadseffektiva och sektorsövergripande verksamhetsmodeller enligt kommunbornas behov.

Kommunerna har sett multiprofessionella, kundorienterade verksamhetsmodeller som centrala verktyg när det gäller att uppfylla servicekraven under särskilt svåra ekonomiska förhållanden. Kulturutskottet anser det nödvändigt att kommunerna med den föreslagna lagstiftningen för försöket verkligen garanteras en tillräcklig frihet för att utveckla servicestrukturen med kunderna i blickpunkten. I fråga om minskningen av de lagbaserade skyldigheterna måste också dess eventuella konsekvenser för kommunbornas rättssäkerhet vägas in, liksom det särskilda behov av information som det medför.

I propositionen ingår sex separata försök där ett varierande antal kommuner medverkar. Aktuella försök som gäller kulturutskottets ansvarsområde är försöket med integrerade verksamhetsmodeller för välfärd, försöket med utbildningstjänster och försöket med ungdomsgaranti.

Integrerad verksamhetsmodell

I försöket med en integrerad modell för välfärd stöds genomförandet av klientorienterade verksamhetsmodeller. För detta syfte förenas bl.a. lagstadgade individuella serviceplaner och utreds tolkningar av bestämmelser om dataskydd och sekretess för sektorsövergripande information. Vid behov framställs ändringsförslag. En sammanslagning av serviceplanerna på det sätt som föreslås i lagförslaget möjliggör en klientorienterad verksamhet där klienten själv har uppdaterade uppgifter och övergripande informa-

tion om innehållet i den servicehelhet som gäller honom eller henne.

För olika tjänster inom främst social- och hälsovården, undervisningssektorn och övriga servicesektorer finns enligt redogörelsen i propositionsmotiven en stor mängd bestämmelser om upprättande av lagstadgade individuella serviceplaner.

De planer inom undervisning som avses i propositionen är bl.a. den plan i samband med intensifierat stöd som avses i 16 a § i lagen om grundläggande utbildning (628/1998) och den individuella plan för anordnande av undervisning som avses i 17 a § i den lagen samt den individuella plan för ordnande av undervisning för en avstängd elev som avses i 36 a § i den lagen; samt den individuella plan för ordnande av undervisning som avses i 20 § i lagen om yrkesutbildning (630/1998).

Utskottet noterar att de pedagogiska bedömningar och utredningar som ligger till grund för dessa planer utarbetas redan nu i enlighet med 16 a och 17 § i lagen om grundläggande utbildning i yrkesövergripande samarbete med elevhälsans yrkesutbildade personer och utredningarna kompletteras vid behov med ett psykologiskt eller medicinskt expertutlåtande eller en motsvarande social utredning. Utskottet ser det som viktigt att detta arbete som ska utföras i skolans vardag, nära elever och studerande, inte fjärras från skolan till kommunens ämbetsverk.

På grundval av erhållen utredning konstaterar kulturutskottet att problem och tolkningssvårigheter vid praktiska situationer kan uppstå i fråga om utarbetandet av bedömningar enligt 6 § 2 mom. 2 punkten i lagförslaget jämte bedömning av informationens nödvändighet eller huruvida man genom sammanslagning av planerna kan förbättra servicehelheten när man organiserar tjänster för klienten. Svårigheter kan också förorsakas av olika datasystem och olika förfaranden som kan förhindra ett för klienten adekvat samarbete. Utskottet vill understryka att reformen kräver effektiva och väl sammanlänkade datasystem och samordnade handlingssätt. Utskottet understryker i synnerhet att reformen under inga förhållanden får äventyra datasäkerhe-

ten i fråga om enskilda elevers, studerandes eller klienters integritet.

Kulturutskottet anser att det behöver betonas att i den integrerade handlingsmodellen som eftersträvas behandlas både klientorienterade verksamhetsplaner och förvaltningsbeslut som gäller elever. Inom utbildningen regleras undervisningsarrangemangen i lagar och förordningar och de är inte till sin karaktär ärenden där överenskommelser ingås med elever eller studerande eller som genomförs med de studerandes samtycke på samma sätt som inom social- och hälsovården. Karaktären hos de relevanta dokumenten måste beaktas när de integreras med andra planer. Utskottet finner det särskilt angeläget att man på kommunal nivå genom intersektoriellt samarbete aktivt försöker finna kompatibla handlingssätt och ömsesidig balans och att man iakttar likabehandling och samtidigt uppfyller de nödvändiga specialvillkoren hos olika förvaltningsområden.

Försöket med utbildningsservice

Inom försöket med utbildningsservice utreds med vilka lösningar kommunerna inom försöksområdet kunde ordna undervisningen över kommungränserna på bästa sätt genom att utnyttja det gemensamma nätverket av läroanstalter. Avsikten är att få erfarenhet också av administrativt samarbete inom gymnasieutbildningen. Utskottet konstaterar att också enligt 5 § i gymnasielagen och 10 § i lagen om grundläggande yrkesutbildning ska en utbildningsanordnare bedriva samarbete med andra som ordnar gymnasieutbildning, yrkesutbildning och annan utbildning i området. Men bestämmelserna förutsätter samtidigt att utbildningen i sig sker i gymnasiet enligt gymnasielagen och inom yrkesutbildning analogt enligt lagen om grundläggande yrkesutbildning.

Kommunerna kan således redan nu inrätta gemensamma förvaltningsorgan, anlita gemensam personal samt upphandla en del av undervisningen och andra tjänster hos en annan utbildningsanordnare. Ändå anser utskottet att försökslagen i bästa fall kan bidra betydligt med att påskynda

detta administrativa samarbete. Kulturutskottet anser att försöket med att anordna regional gymnasieutbildning är positivt i ett läge där de strukturella reformbehoven i fråga om gymnasier annars i fortsättningen ensidigt kan förutsätta att det gallras bland skolorna. Om försöket lyckas kan det leda till en hållbar modell för att trygga gymnasieutbildningen som närservice, en sak vars betydelse utskottet ständigt har betonat i sina ställningstaganden.

Utskottet anser det vara viktigt att försöket inte bara blir ett mellanskede i det interkommunala samarbetet ifall det leder till goda och väl fungerande modeller för att garantera tillgången och tillgängligheten i fråga om gymnasieutbildningen. Att finansieringen för utbildning på andra stadiet minskar i framtiden och att strukturella reformer är nödvändiga understryker hur viktigt det är för alla utbildningsanordnare med nya typer av handlingsmodeller som vid försök har visat sig fungera bra. Utskottet vill åter påminna också om att samarbete mellan gymnasier och högskolor är viktigt särskilt av pedagogiska skäl men också för att undvika problem vid övergången mellan utbildningsstadier.

Ungdomsgaranti och utbildningsgaranti

Ungdomsgarantin och utbildningsgarantin grundar sig på regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering. Det finns ingen särskild lagstiftning om dem. Vid genomförandet av ungdomsgarantin har som metoder hittills använts utbildningsgarantins åtgärder, kunskapsprogrammet för unga vuxna, arbetskrafts- och näringstjänster för ungdomar (TE-tjänsterna) och rehabiliteringstjänster, inklusive kommunernas social- och hälsotjänster samt övriga individuella ungdomstjänster, såsom uppsökande ungdomsarbete och arbetsverkstäder för ungdomar. I och med att ungdomsgarantin har verkställts har tjänster för ungdomar fått mer resurser och regeringen har årligen avsatt 60 miljoner euro för att genomföra ungdomsgarantin. Dessutom har specialfinansiering reserverats för genomförande av det tidsbundna kunskapsprogrammet för unga vuxna (2013—2015).

Med hjälp av bestämmelserna i samband med denna proposition stöds det lokala genomförandet av ungdomsgarantin. Utskottet anser det vara ytterst välkommet att försöket utvecklar verksamhetsmodeller för samarbetet mellan kommunerna och Arbetskraftsmyndigheterna och servicecentrar för studieplacering. Vid försöket med ungdomsgarantin försöker man förbättra tillgången till information om de ungas situation och anlitandet av tjänster samt öka flexibiliteten i fråga om utbudet på arbete och olika serviceformer för ungdomar.

Enligt en utredning till utskottet har ungdomsgarantin avkrävt de aktörer som deltagit i verkställandet ändrade arbetsmetoder och ett ökat och förtätat samarbete mellan olika aktörer. Kulturutskottet finner det uppmuntrande att utvecklingsarbetet kring att verkställa ungdomsgarantin har aktualiserat en mängd god praxis och enskilda verksamhetsmodeller samt modeller för att organisera tjänster.

Men enligt utredning till utskottet når man ändå inte de unga tillräckligt bra, onödigt dubbelarbete utförs, flexibiliteten i servicen lider och serviceprocesserna bryts. Fortfarande uppfattas också frågor kring överföring och utbyte av klientuppgifter försvåra samarbetet mellan olika aktörer. För att ungdomsgarantin ska kunna genomföras enligt målen måste dessa problem lösas på ett hållbart sätt jämte stödjande verksamhetsmodeller. Utskottet konstaterar att nedskärningarna i anslagen för gymnasier och yrkesutbildningen i enlighet med rambeslutet och omorganiseringen av nätverket av anordnare för utbildningen på andra stadiet kommer att bidra till möjligheterna att genomföra utbildningsgarantin under de kommande åren.

Kulturutskottet välkomnar målen i propositionen om att satsa på personliga kontakter och tjänster som unga har en låg tröskel att uppsöka (beredning av en s.k. förarhyttsmodell pågår) samt modeller med ansvarspersoner. I stället för enskilda tjänster bör man sträva efter målinriktade serviceenheter som överskrider myndigheternas sektorsgränser. För att hjälpa de ungdomar som har det allra sämst ställt bör de social- och hälsovårdstjänster och rehabiliteringstjän-

ster som riktas till de unga effektiviseras. Utskottet ser mycket positivt på att kriterierna för Folkpensionsanstaltens yrkesmässiga rehabilitering lindrades vid ingången av 2014. Också Europeiska socialfondens projekt bidrar till att stödja ungdomsgarantins mål och utvecklingen av bl.a. sådana tjänster som de unga har låg tröskel att uppsöka, som exempelvis den s.k. förarhyttsmodellen.

Utskottet ser Vanda stad som ett gott exempel: där är ansvaret för alla de tjänster inom ungdomsgarantin som den unga åldersgruppen behöver samlade hos en enda aktör. Enligt utredning till utskottet har Vanda fördomsfritt genomfört en innovativ och lösningsorienterad verksamhet för att sysselsätta unga och långtidsarbetslösa. Den sker i praktiken med hjälp av flexibla utbildningskanaler, organisationsinternt samarbete, ett tätt samarbete med företag samt ett aktivt sysselsättningsgrepp. Utskottet ser det som viktigt att i fortsättningen mer än nu ge också organisationer inom tredje sektorn möjligheter att i ökande utsträckning delta i att genomföra ungdomsgarantin.

Uppföljning av försöket

Kulturutskottet vill betona en bred praktisk tillämpning av resultaten av de försök som presenteras i propositionen.

Bestämmelser om den allmänna styrningen och uppföljningen av försöken ingår i 28 § i lagförslaget. Enligt paragrafen ligger ansvaret hos finansministeriet i samarbete med andra myndigheter som nämns i paragrafen. Kulturutskottet konstaterar att Utbildningsstyrelsens lagfästa uppgift är att enligt lagen om den (182/1991) svara för utvecklandet av utbildningen inom sitt verksamhetsområde, främja uppnåendet av goda resultat i utbildningen och ge akt på hur utbildningen ordnas. Kulturutskottet föreslår att förvaltningsutskottet ska överväga att foga Utbildningsstyrelsen till de myndigheter som nämns i 28 §.

Avsikten är att den indikatorbaserade tillsyn som avses i lagförslaget särskilt ska fokusera på sådana indikatorer som beskriver servicekvalite-

ten och servicens effektivitet i ett klientperspektiv. Utskottet ser det som viktigt att utnyttja erhållna erfarenheter och resultat i sammanhanget.

Ställningstagande

Kulturutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sagts ovan.

Helsingfors den 4 november 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Raija Vahasalo /saml
vordf. Inkeri Kerola /cent
medl. Ritva Elomaa /saf
Jukka Gustafsson /sd (delvis)
Leena Harkimo /saml
Pauli Kiuru /saml
Kimmo Kivelä /saf

Sanna Lauslahti /saml
Mika Niikko /saf
Mikaela Nylander /sv
Tuula Peltonen /sd
Pauliina Viitamies /sd
ers. Elsi Katainen /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Kaj Laine
utskottsråd Marjo Hakkila.