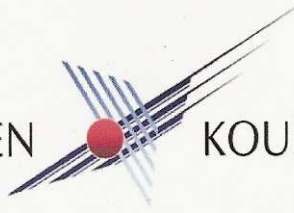


ROVANIEMEN



KOULUTUSKUNTAYHTYMÄ

**KOULUTUSRAKENTEIDEN SELKEYDELLÄ,  
YHTEISTYÖLLÄ JA YHTENÄISELLÄ  
TOIMINTAKULTTUURILLA  
UUTTA ELINVOIMAA LAPILLE**

**Rovaniemen koulutuskuntayhtymän  
hallinnon ja johtamisen ulkoinen arviointi**

**1.11.2011**

**Keijo Tikka**

**Ilkka Virtanen**

**KOULUTUSRAKENTEIDEN SELKEYDELLÄ, YHTEISTYÖLLÄ  
JA YHTENÄISELLÄ TOIMINTAKULTTUURILLA  
UUTTA ELINVOIMAA LAPILLE**

**Rovaniemen koulutuskuntayhtymän hallinnon ja johtamisen ulkoinen  
arviointi**

**1.11.2011**

**Keijo Tikka**

**Ilkka Virtanen**

## **KOULUTUSRAKENTEIDEN SELKEYDELLÄ, YHTEISTYÖLLÄ JA YHTENÄISELLÄ TOIMINTAKULTTUURILLA UUTTA ELINVOIMAA LAPILLE**

### **Rovaniemen koulutuskuntayhtymän hallinnon ja johtamisen ulkoinen arviointi**

1.	Johdanto	3
1.1.	Koulutuskuntayhtymän strategiset linjaukset ja perustehtävä	3
1.2.	Yhteiskunta- ja koulutuspolitiikan kehitystrendit 2010-luvulla	6
1.3.	Arvioinnin tausta ja toteutus	10
2.	Rovaniemen koulutuskuntayhtymän perustaminen, kehitysvaiheet nykytilaan ja uudet kehittämissuunnitelmat	11
3.	Koulutuskuntayhtymän hallinnon ja johtamisjärjestelmän toimivuus	14
3.1.	Lähtökohdat ja näkökulmat arvioinnissa	14
3.2.	Eräitä yleisiä havaintoja	17
3.3.	Kuntayhtymän omistajaohjaus	19
3.4.	Sisäiset organisatoriset ratkaisut	23
3.5.	Lapin korkeakoulukonserni toimintojen yhdistäjänä ja koordinoijana	31
4.	Esitys koulutuskuntayhtymän uudeksi organisaatorakenteeksi	37
4.1.	Esityksen lähtökohdat ja keskeiset perustelut	37
4.2.	Keskittetyt RKK-palvelut	38
4.3.	Koulutuksen rakenteet	39
4.4.	Luonnos koulutuskuntayhtymä -kokonaisuuden organisoimiseksi	42
5.	Loppupäätelmät ja kooste toimenpidesuosituksista	44

# KOULUTUSRAKENTEIDEN SELKEYDELLÄ, YHTEISTYÖLLÄ JA YHTENÄISELLÄ TOIMINTAKULTTUURILLA UUTTA ELINVOIMAA LAPILLE

## Rovaniemen koulutuskuntayhtymän hallinnon ja johtamisen ulkoinen arviointi

### 1. Johdanto

#### 1.1 Koulutuskuntayhtymän strategiset linjaukset ja perustehtävä

Rovaniemen koulutuskuntayhtymä määrittelee vuoteen 2020 ulottuvan strategiansa koostuvaksi seuraavista osista: Rovaniemen koulutuskuntayhtymän perustehtävä, visio 2020, arvot, visiosta johdetut (osa)strategiat sekä kriittiset menestystekijät strategioiden toteutumiseksi.

Vision 2020 mukaan Rovaniemen koulutuskuntayhtymä on toiminta-alueitaan palveleva, osaamista uudistava, hyvinvointia edistävä, arvostettu ja kansainvälinen oppimis- ja kehittäjäverkosto. Vision toteutumiseen edetään kuntayhtymän perustehtävää toteuttamalla, perustehtävään kuuluvat strategian 2020 mukaan seuraavat osa-alueet:

- Koulutuskuntayhtymä ylläpitää ammattikorkeakoulua, joka järjestää ammattikorkeakoululain mukaista korkeakouluopetusta sekä opetusta palvelevaa, työelämää ja aluekehitystä tukevaa tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaa. Ammattikorkeakoulua kehitetään osana Lapin korkeakoulukonsernia.
- Koulutuskuntayhtymä järjestää ammatillisesta koulutuksesta ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annettujen lakien mukaista koulutusta, oppisopimuskoulutusta, sekä työelämää palvelevaa kehittämis- ja palvelutoimintaa. Toiminta-alueellaan koulutuskuntayhtymä kehittää ammatillisen koulutuksen yhteistoimintamuotoja lukio-opetuksen kanssa.
- Koulutuskuntayhtymä ylläpitää Lapin urheiluopisto-liikelaitosta valtakunnallisena liikunnan koulutuskeskuksena, joka tuottaa ammatillisesta ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annettujen lakien ja vapaan sivistystyön lain mukaista koulutusta, maksullista palvelutoimintaa ja vapaa-ajan palveluja. Koulutuskuntayhtymä ylläpitää kesäyliopistoa.

Toiminnan vastuullisuutta, avoimuutta ja oppivuutta korostavien arvojen määrittelyn jälkeen vision sisältämät osastrategiat

- toiminta-alueen palveleminen
- osaamisen uudistaminen
- hyvinvoinnin edistäminen
- kansainvälisyys

puretaan kriittisten menestystekijöiden kautta toteutettaviksi toimenpideohjelmiksi. Osastrategioiden läpi kulkevana punaisena lankana on toiminnan oppimis- ja kehittäjäverkostomainen luonne.

Koulutuskuntayhtymän toiminta-alueita ei Strategia 2020 -asiakirjassa tarkemmin määritellä, mutta lukijalle syntyy mielikuva, että se tarkoittaa ensisijaisesti omistajakuntia Rovaniemi, Sodankylä, Ranua ja Kittilä. Monet koulutusohjelmavalinnat (mm. matkailun alalla) sekä Lapin korkeakoulukonserni -yhteistyö laajentavat toiminta-alueen koko Lapin kattavaksi. Eräät valtakunnallisen luon-

teen omaavat ilmavuon-, maanmittaus-, kaivos- ja liikunta-alan koulutusohjelmat tuovat toiminta-alueeseen mukaan kansallisen näkökulman ja toiminta Barentsin alueella ja muu kansainvälinen yhteistyö laajemman kansainvälisen ulottuvuuden. Saadun selvityksen mukaan toiminta-alueen jättämällä tarkemmin määrittelemättä on pyritty korostamaan koulutuskuntayhtymän joustavaa tapaa kohdistaa toimintansa tarve- ja kysyntälähtöisesti eri laajuisiin ympäristöihin. Onkin luonnollista, että koulutusorganisaatioilla on eri laajuisia toimintaympäristöjä, mutta ensisijaisesti alueellisista lähtökohdista ponnistavan toimijan on mielestämme syytä strategiassaan selkeästi määrittellä paitsi ydintoimintonsa niin myös ydintoiminta-alueensa.

Tässä raportissa tarkastelemme koulutuskuntayhtymää ensisijaisesti lappilaisena toimijana. Lapin maakuntasuunnitelma 2030 sisältää maakunnan vision vuodelle 2030: ”Lappi on vetovoimainen 195 000 asukkaan pohjoinen menestyjämaakunta, joka tunnetaan luonnoltaan ja kulttuuriltaan rikkaana, luovana ja kansainvälisesti arvostettuna kasvavien investointien alueena. Lappi antaa elämänvoimaa.” Vision toteutumiseen pyritään strategioiden muotoon puetuilla kehittämisen linjanveidoilla, joista yksi, ”Strategia 2: Innovaatiolla ja koulutuksella kilpailukykyä - työpaikkoihin osaajia” liittyy läheisesti koulutuskuntayhtymän toimialaan. Tämän strategian lähempi tarkastelu osoittaa, että Rovaniemen koulutuskuntayhtymän strategia on sopusoinnussa Lapin maakunnan suunnitelmien kanssa ja toteuttaa osaltaan niitä.

Rovaniemen koulutuskuntayhtymä on strategiassaan ryhmitellyt perustehtävänsä toteuttamisen kolmeen osa-alueeseen käyttäen hyväksi ylläpitämiään oppilaitoksia: korkeakouluopetuksesta sekä tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnasta vastaava Rovaniemen ammattikorkeakoulu, ammatillisesta koulutuksesta ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta ja työelämän kehittämis- ja palvelutoiminnasta vastaavat Lapin ammattiopisto, Lapin matkailuopisto ja Lapin oppisopimuskeskus sekä tavanomaisen koulutuskuntayhtymän rakenteessa poikkeukselliset valtakunnallinen liikunnan koulutuskeskus Lapin Urheiluopisto ja Lapin kesäyliopisto. Lisäksi Rovaniemen koulutuskuntayhtymään kuuluu tiettyjä keskitetysti hoidettuja yhteisiä palveluja: hallinto-, talous- ja henkilöstöpalvelut, kiinteistöpalvelut ja tietohallintopalvelut.

Korkea-asteen koulutusta Lapissa antavat Lapin yliopisto sekä Rovaniemen ja Kemi-Tornion ammattikorkeakoulut. Rovaniemen ammattikorkeakoulu on laaja-alainen korkeakoulu, joka tarjoaa koulutusta sekä tutkimus- ja kehityspalveluja viidellä koulutusalueella. Ammattikorkeakoulun toimipisteet sijaitsevat Rovaniemellä usealla eri kampuksella. Ammattikorkeakoulun opiskelijamäärä on noin 3000 ja henkilökuntaa on noin 300. Pääosa opiskelijoista tulee Pohjois-Suomesta ja valmistumisensa jälkeen he myös useimmiten sijoittuvat Pohjois-Suomeen. Strategiansa mukaisesti Rovaniemen ammattikorkeakoulu toimii pohjoisen aluevaikuttajana profiloitumalla monialaisesti matkailun ja matkailuolosuhteiden kehittämiseen. Profiloitumisaluetta lähestytään neljän painoalan: palvelutuotannon ja liiketoiminnan kehittämisen, terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen, pohjoisen luonnon monipuolisen ja kestävä hyödyntämisen sekä kylmä- ja talviteknologian kehittämisen kautta. Rovaniemen ammattikorkeakoulu on Lapin kahden muun korkeakoulun kanssa osallisena Lapin korkeakoulukonsernin toiminnassa.

Koulutuskuntayhtymän koulutuksen järjestämisluvan mukainen rahoituksen perusteena oleva vuosipiskelijämäärä on 3110 opiskelijaa. Liki 550 ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijaa tavoittelee lukion päättötodistusta ja ylioppilastutkintoa omistajakuntien lukioiden kanssa järjestetyssä ns. ammattilukiokoulutuksessa. Ammattilukio edustaa huolellisesti rakennettua ja toteutettua ammatillisia ja tietopainotteisia opintoja yhdistävää koulutusta. Neljään vuoteen (perustellusti) venytetyt opiskeluajat tosin heikentävät koulutuksen tuloksellisuutta. Lapin ammattiopisto on volyymeiltaan suurin kuntayhtymän oppilaitoksista. Se tuottaa ammatillista perus- ja lisäkoulutusta kuudella eri koulutusalueella. Kulttuuri-, liikunta- sekä matkailu-, ravitsemis- ja talousalojen koulutusta järjestetään kuntayhtymän muissa oppilaitoksissa. Lisäksi ammattiopisto toteuttaa koulutuskuntayhtymälle järjestämisluvassa vahvistettuja valmistavien koulutusten ja erityisopetuksen erityisiä koulutustehtäviä. Ammatillisen peruskoulutuksen valtionosuusrahoituksen vuosipiskelijämäärä on noin 2500. Vuonna 2010 Lapin ammattiopisto tuotti maksullisena palvelutoimintana noin 1100 opiskelijatyövuotta ja eripituisissa koulutuksissa aloittaneita aikuisopiskelijoita oli noin 4300. Henkilöstöä on noin 500, joista opettajia 370. Lapin ammattiopiston päätoimipaikat ovat Rovaniemellä ja Sodankylässä, mutta koulutusta järjestetään Kittilän lisäksi Lapin läänissä 7 eri paikkakunnalla ja läänin ulkopuolella 4 paikkakunnalla.

Lapin ammattiopistoon kuuluneesta matkailu-, ravitsemis- ja talousalan koulutuksesta muodostettiin vuoden 2011 alusta lukien oma Lapin matkailuopisto -niminen tulosalue. Lapin matkailuopisto toimii osana Lapin korkeakoulukonserniin kuuluvaa Matkailualan tutkimus- ja koulutusinstituuttia. Lapin matkailuopistossa on valtionosuusrahoituksen vuosipiskelijoita noin 540. Matkailuopistoon siirtyneen maksullisen palvelutoiminnan aikuiskoulutusvolyyymi oli vuonna 2010 liki 160 opiskelijatyövuotta ja aikuiskoulutuksissa aloittaneita oli noin 850. Matkailuopistossa on henkilökuntaa liki 80, joista opettajia noin 40. Matkailuopiston päätoimipaikat ovat Rovaniemellä ja Kittilässä, mutta Sodankylän lisäksi koulutusta on menossa Lapissa 6 muulla paikkakunnalla ja läänin ulkopuolella 3 - 4 eri paikkakunnalla.

Lapin oppisopimuskeskus on oma tulosalueensa koulutuskuntayhtymän organisaatiossa. Opiskelijavirtaama vuodessa on noin 1000 opiskelijaa, jotka ovat oppisopimuskoulutuksessa yli 400 eri yrityksessä tai laitoksessa. Henkilökunnan määrä on 7. Oppisopimuskeskuksen toiminta-alue kattaa kuntayhtymän omistajakuntien lisäksi Inarin ja Utsjoen kunnat.

Lapin Urheiluopisto on kuntayhtymään kuuluva liikelaitos, joka tuottaa liikunta- ja hyvinvointi-, valmennus-, majoitus-, seikkailu- ja koulutuspalveluja. Urheiluopiston liikevaihdosta ammatillisen koulutuksen osuus on 30 %, vapaan sivistystyön liikuntakoulutuksen osuus 22 %, liikunta- ja majoituspalvelutoimintojen osuus 45 % ja kehittämishankkeiden osuus 3 %. Ammatillisessa koulutuksessa liikunta- ja tanssialojen valtionosuusrahoitteinen vuosipiskelijämäärä on 130. Ammatillisessa lisäkoulutuksessa tuotettiin vuonna 2010 ammatillisen lisäkoulutuksessa noin 40 opiskelijatyövuotta. Ammatillisessa perus- ja lisäkoulutuksessa toimii noin 15 henkilöä, joista opettajia noin 10. Urheiluopisto vastaa vuonna 2004 perustetun Lapin urheiluakatemia toiminnasta, jolle Suomen Olympiakomitea on myöntänyt huippu-urheiluakatemia statuksen vuoteen 2013 asti. Urheiluakatemia on Rovaniemen koulutuskuntayhtymän ja sen oppilaitosten, Lapin yliopiston, Ounasvaaran

urheilulukion ja Rovaniemen kaupungin sopimus pohjainen yhteistyöverkosto, jonka kautta eri lajien huippuvalmennuksessa on noin 200 urheilijaopiskelijaa.

Vuonna 1964 perustetun Lapin kesäyliopiston toimintaan kuuluvat perinteiset kesäyliopistojen toimintamuodot: avoin yliopisto-opetus, ammatillinen täydennyskoulutus, kielikoulutus, lukiolaiskurssit ja ikääntyvien yliopisto. Kesäyliopiston volyymit ovat olleet 2000-luvulla laskusuunnassa. Järjestettävät kurssit painottuvat lukumääräisesti yhä enenevästi avoimeen korkeakouluopetukseen (v. 2010 74 %), opiskelijamäärien osalta sen sijaan muihin toimintamuotoihin (avoimen korkeakouluopetuksen osuus v. 2010 20 %). Lapin kesäyliopisto toimii myös osana Lapin korkeakoulukonsernia ja sen maakuntakorkeakoulua. Toimipaikkana on Rovaniemi. Opetusta järjestetään Rovaniemen, Kemmin ja Tornion lisäksi myös muualla Lapissa ja ulkomailla.

## 1.2 Yhteiskunta- ja koulutuspolitiikan kehitystrendit 2010-luvulla

Viime vuosikymmenten koulutuspolitiikassa ovat heijastuneet yhteiskunnassa samanaikaisesti vallinneet kehityskaaret:

- siirtyminen maatalousvaltaisesta yhteiskunnasta teollistuneeseen yhteiskuntaan ja siitä edelleen palvelu- ja tietointensiiviseen yhteiskuntaan
- maamme alueellisen kehityksen turvaaminen
- pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan rakentaminen
- Euroopan yhtenäistymiskehitys ja maapalloistuminen
- tietoon ja osaamiseen perustuva yhteiskunnan kehittäminen.

Koulutussektorille yhteiskunnallinen kehitys on merkinnyt yleisen koulutustason voimakasta nousua. Eriytyneistä, usein vailla jatkumahdollisuutta olevista koulutuslinjoista on siirrytty kohti yhtenäistä koulutusjärjestelmää koulutuksen kaikilla tasoilla. Koulutuksen tavoitettavuus on haluttu turvata kaikille asuinpaikasta ja sosiaalisesta taustasta riippumatta. Korkea-asteen koulutus on nivelletty saumattomasti tutkimus- ja kehitystyöhön ja koulutuksen järjestämisessä on koulutuksen kaikilla tasoilla otettu huomioon koulutuksen ja työelämän tiivis linkittyminen toisiinsa. Elinikäinen oppiminen ja ohjaus, kansainvälistymisorientaatio sekä laadunhallinta ja jatkuva parantaminen ovat tulleet koulutuksen keskeisiksi periaatteiksi.

Yhteiskunnassa tapahtuneet muutokset ja koulutussektorin valjastaminen kehityksen olennaiseksi osaksi ovat merkinneet mittavia uudistuksia koulutuksessa. Pääosin 1970-luvulla toteutettua peruskoulu-uudistusta on jatkettu pienin askelin lähinnä opetussisältöjä ja oppimismuotoja kehittäen. Vuonna 2010 voimaan astunut uusi yliopistolaki viisi vuotta aikaisemmin toteutettuine tutkinon uudistuksineen merkitsi yliopistojen osalta siirtymistä aivan uuteen aikakauteen. 2010-luku on puolestaan nähtävä ensisijaisesti ammattisuuntautuneen koulutuksen, sekä perustasoisen että korkeasteisen, uudistamisen kohteena.

Nykymuotoisen ammattisuuntautuneen koulutuksen historia on vielä verrattain lyhyt. Sen syntysanat lausui opetusministeri Christoffer Taxell Finlandia-talossa helmikuussa 1989 järjestetyssä seminaarissa, jossa hän esitteli peruskoulun jälkeisen koulutuksen kehittämisvision, jonka keskeiset elementit olivat keskiasteen koulutuksen järjestäminen ns. nuorisokoulumallin mukaisesti ja ammat-

tikorkeakoulujärjestelmän luominen yliopistojen rinnalle korkea-asteen koulutukseen. Nuorisokoulun ammatillinen osa (toinen osa lukioon perustuva) ja ammattikorkeakoulut esitettiin kehitettäväksi silloisten ammatillisten oppilaitosten pohjalta. Nuorisokouluidea ei saavuttanut merkittävää valtakunnallista kannatusta, vaan lukiota ja ammatillista koulutusta kehitettiin omina kokonaisuuksinaan. Yhteistyötä toki esiintyy ja joitakin yksittäisiä nuorisokouluidean mukaisia paikallisia ratkaisuja on toteutettu, hyvänä esimerkkinä Rovaniemen ammatilukiokonsepti. Esitetyn vision toinen keskeinen osa, ammattikorkeakoulut, sen sijaan herätti heti suunnatonta innostusta ja johti välittömästi lukuihin suunnitelmiin ja konkreettisiin hankkeisiin ammattikorkeakoulujen perustamiseksi. Lyhyen kokeiluvaiheen jälkeen, heti 1990-luvun puoliväliin mennessä maassamme oli toteutettu poikkeuksellisen mittava korkea-asteen koulutuksen uudistus luomalla koko maan kattava ammattikorkeakouluverkosto.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on syyskuussa 2011 esittänyt luonnoksen uudeksi koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaksi (Koulutus ja tutkimus vuosina 2011–2016). Suunnitelman lähtökohdat noudattavat edelleen yllä jo todettuja linjauksia: koulutustason nosto, koulutuksellinen tasa-arvoisuus, osaavan työvoiman saatavuus ja kohdentaminen työelämän tarpeiden mukaisesti, elinikäisen oppimisen edistäminen sekä koulutuksen ja työelämän yhteyksien vahvistaminen. Kansallisen kielistrategian luomisella pyritään edistämään kansainvälisyyttä, myös maahanmuuttajien kouluttautumista edistetään.

Hallitusohjelmaan ja edellä mainittuun kehittämissuunnitelmaan sisältyvät ammatillisesti suuntautunutta koulutusta koskevat uudistukset on pisimmälle konkretisoitu Opetus- ja kulttuuriministeriön 6.9.2011 julkistamassa Ammattikorkeakoululaitoksen uudistamisen suuntaviivat -asiakirjassa. Suuntaviivojen mukaan ammattikorkeakouluja on tarkoitus uudistaa hyvin pitkälle samojen periaatteiden mukaan kuin juuri toteutetussa yliopistolaitoksen uudistuksessa – korkeakoululaitoksen ja kaantumineen kahteen rinnakkaiseen, tavoitteiltaan erilaiseen pilariin kuitenkin säilyttäen. Uudistukset on tarkoitus toteuttaa varsin nopealla aikataululla, uusi ammattikorkeakoululaki on suunniteltu astuvaksi voimaan vuoden 2014 alusta. Tässä on tarpeellista mainita suunnitelmasta vain joitakin kohtia, joilla on merkitystä saamamme arviointitehtävän kannalta.

Ammattikorkeakoulujen rahoitusta ja hallintoa koskeva lainsäädäntö uudistetaan. Vastuu ammattikorkeakoulujen perusrahoituksesta siirretään kokonaan valtiolle ja ammattikorkeakouluista tehdään itsenäisiä oikeushenkilöitä, joko osakeyhtiöitä tai säätiöitä. Samalla kun nykyinen ylläpitäjäjärjestelmä puretaan, luovutaan ammattikorkeakoulujen toimilupakäytännöstä. Jatkossa ammattikorkeakoulut luetellaan laissa ja niiden koulutusvastuusta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Korkeakoulujen nykyistä toimipisteverkkoa kootaan riittävän laajoiksi, laadukkaiksi ja innovatiivisiksi osaamisympäristöiksi. Ammattikorkeakoulujen yksikkörakenteita kehitetään siten, että kaikilla yksiköillä on edellytykset tarjota opiskelijoille laadullisesti tasavertainen koulutus ja opiskelijapalvelut sekä toteuttaa korkeatasoista työelämää, pk-yrityksiä ja alueita palvelevaa tki-toimintaa. Jokaisessa maakunnassa on yksi tai useampi korkeakoulu. Korkeakoulutuksen laadun parantamiseksi ja toisen asteen koulutuksen alueellisen kattavuuden turvaamiseksi edistetään oppilaitos- ja korkeakoulurajat ylittävää tilojen, tukipalvelujen ja resurssien yhteiskäyttöä.

Ammattikorkeakoulujen rahoitusmalli uudistetaan ja nykyisestä kustannussidonnaisuudesta luovutaan. Perusrahoitus, tuloksellisuusrahoitus ja hankerahoitus yhdistetään valtion rahoitukseksi. Laadun ja vaikuttavuuden lisäksi rahoituksella tuetaan rakenteellista kehittämistä ja korkeakoulujen profiloitumista. Valtion talouden kehityksestä johtuen ammattikorkeakouluverkon ja rahoitusjärjestelmän uudistus toteutetaan tilanteessa, jossa asteittain vuoteen 2015 mennessä ammattikorkeakoulujen valtion rahoitusosuuteen kohdentuu 51 milj. euron säästövelvoite. Kuntien rahoitusosuus (58 %) huomioon ottaen säästövelvoite on kokonaisuudessaan yli 120 milj. euroa. Ammattikorkeakoulujen valtion rahoituksen kustannustason nousu turvataan valtionosuuslain ja yliopistolain tapaan.

Ammattikorkeakoulujen nuorten koulutustarjontaa supistetaan ennakkointien perusteella vuonna 2013 noin 2 200 aloittajalla. Vähennykset kohdistuvat erityisesti kulttuurialalle ja viestintään, matkailualalle sekä tekniikan ja liikenteen koulutusosalalle. Aloituspaiikkojen painotus pääkaupunkiseudun metropolialueelle vahvistuu. Opetus- ja kulttuuriministeriö on lokakuun 2011 alussa ammattikorkeakoulujen toiminnasta antamansa palautteen yhteydessä esittänyt alustavan suunnitelmansa ammattikorkeakoulukohtaisiksi aloituspaiikkojen muutoksiksi. Suunnitelmat koulutustarjonnan vähentämiseksi ovat Rovaniemen ammattikorkeakoulun osalta maltilliset (tekniikan ja liikenteen alan koulutustarjonnassa 20 aloituspaiikkaa, matkailu-, ravitsemis- ja talousalan englanninkielisessä koulutustarjonnassa 20 aloituspaiikkaa). Liiketalouden alan koulutusta on puolestaan tarkoitus lisätä tulevaisuuden työvoimatarpeen näkökulmasta 10 aloituspaiikkaa. Lisäysoesitys perustuu suunnitelmaan keskittää alan koulutusta Lapissa Rovaniemelle (Kemi-Tornion ammattikorkeakouluun esitetään erittäin merkittäviä aloituspaiikkojen vähennyksiä liiketalouden alan lisäksi tekniikan ja liikenteen alalle sekä kulttuurialalle, yhteensä 180 aloituspaiikkaa).

Hallitusohjelmassa kaikkia koulutusaloja koskevaksi peruslinjaukseksi on otettu se, että koulutustarjonta mitoitetaan kansakunnan sivistystarpeiden ja työmarkkinoiden pitkän aikavälin tarpeen perusteella. Koulutuksen ennakkoinnilla ohjataan koulutuksen sisältöä sekä määrällistä tarjontaa. Ammatillisen koulutuksen osalta varmistetaan sen riittävä tarjonta ja kohdennetaan se alueellisen tarpeen mukaan.

Ammatillisen koulutuksen ja aikuiskoulutuksen tulevia muutoksia ja kehittämistyötä on linjattu hallitusohjelmassa ja koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaluonnoksessa. Hallitusohjelman strategiseen toimeenpanosuunnitelmaan sisältyy yhtenä kärkihankkeena suuri koulutuspoliittinen linjaus siitä, että vuoden 2013 alusta lukien jokaiselle alle 25-vuotiaalle nuorelle ja alle 30-vuotiaalle vastavalmistuneelle tarjotaan työ-, harjoittelu-, opiskelu-, -työpaja- tai kuntoutuspaiikka viimeistään kolmen vuoden kuluessa työttömäksi joutumisesta. Osana yhteiskuntatakuuta toteutetaan koulutustakuu, jonka mukaisesti jokaiselle peruskoulun päättäneelle taataan jatkomahdollisuus lukioissa, ammatillisissa oppilaitoksissa, oppisopimuksessa, työpajassa, kuntoutuksessa tai muulla tavoin. Jatkossa peruskoulun päättäneet ja ilman toisen asteen tutkintoa saavat etusijan toisen asteen oppilasvalinnoissa.

Ammatillisen koulutuksen rahoitus uudistetaan. Tavoitteena on parantaa koulutuksen läpäisyä ja nopeampaa siirtymistä työelämään. Oppilaitoksia palkitaan koulutuksen laadusta ja laadun parantamisesta. Laadunhallinnan tehostamiseksi kaikilla koulutuksen järjestäjillä vaaditaan vuoteen 2015

mennessä toimivaa laadunhallintaa ja laadun jatkuvaa parantamista tukeva järjestelmä. Opintojen etenemisen ja koulutus- ja uravalintojen ohjauksen katvealueisiin puututaan laatimalla hyvän opinto-ohjauksen kriteerit osana laatustrategian toimeenpanoa. Oppijan verkkopalveluissa kehitetään sähköistä tieto-, neuvonta ja ohjauspalveluja. Opiskelijan hyvinvoinnin ylläpitämiseksi vahvistetaan opiskelijahuollon palvelujen suunnitelmallisuutta ja ennaltaehkäisevää työtä. Osaavan työvoiman saatavuutta turvataan myös tehostamalla resurssien hyödyntämistä, vähentämällä päällekkäiskoulutusta ja tunnustamalla aikaisemmin hankittua osaamista.

Ammatillisen koulutuksen tutkintorakenteita uudistetaan tiiviissä yhteistyössä työelämän kanssa tavoitteena selkeämpi ja paremmin työelämän vaatimuksia vastaava tutkintorakenne ja tutkinnot. Ammatillisen koulutuksen, tutkintojen ja tutkinnon osien suorittamistapoja tehdään joustavammiksi. Koulutus on mahdollista suorittaa oppilaitoksessa, oppisopimuksella, näyttötutkintona, työpajassa tai näitä yhdistäen. Vahvistetaan työpaikalla tapahtuvan opiskelun roolia sekä työvaltaisten oppimisympäristöjen ja opetusmenetelmien käyttöä ja monipuolistetaan niiden toteuttamismahdollisuuksia ammatillisessa koulutuksessa. Opiskelijoiden mahdollisuuksia hyödyntää opintopolullaan eri oppilaitosten opetustarjontaa lisätään. Yksilöllisillä suorittamismahdollisuuksilla vähennetään moninkertaista koulutusta, tehostetaan koulutuksen voimavarojen käyttöä ja erityisesti turvataan koulutuksen saavutettavuutta, laatua ja työelämään moninaisiin osaamistarpeisiin vastaamista.

Toisen asteen koulutuksen palvelukyvyyn ja rakenteellisen kehittämisen toimenpideohjelmalla turvataan koulutuksen alueellista saavutettavuutta lisäämällä oppilaitosrajat ylittävää tilojen, tukipalvelujen ja opettajaresurssien käyttöönottoa. Tavoitteina on vahvistaa koulutuksen vaikuttavuutta, kustannustehokkuutta ja varmistaa yksilöiden tarpeisiin vastaavien koulutustarpeiden saatavuutta maan eri osissa. Ammatillista koulutusta kohdennetaan työelämän ja alueellisten tarpeiden ja väestökehityksen mukaisesti. Riittävän monialaiset ja volyymiltään suuret koulutuksen järjestävät pystyvät tarjoamaan laajasti valinnan mahdollisuuksia ja vastaamaan tutkintojen ja koulutusalojen rajapinnoille syntyviin uusiin osaamistarpeisiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on tehnyt alustavan esityksen vuoden 2016 koulutustarjonnaksi. Koulutustarjontaa koskevat muutosesitykset eivät ole ammatillisessa koulutuksessa yhtä yksityiskohtaisia kuin ammattikorkeakoulujen kohdalla. Esityksessä koulutustarjonta on jaettu suuralueisiin. Pohjois-Suomen suuralueen muodostavat Pohjois-Pohjanmaan, Kainuun ja Lapin maakunnat. Suuralueella toiselle asteelle siirtyvien 16–18-vuotiaiden keskimääräinen ikäluokka tulee vuonna 2016 olemaan noin 87 prosenttia vuoden 2009 tasosta. Maakunnittain vaihtelu on Kainuun 78,3 prosentista Pohjois-Pohjanmaan 91,6 prosenttiin. Valtion talouden ja tutkimuslaitoksen alueellisen työvoimatarve-ennusteen mukaan työllisyyden kehitys on Pohjois-Pohjanmaalla kasvava (+2,5 %) ja Kainuussa (-7,9 %) ja Lapissa (-1,9 %) laskeva. Maakunnat ovat esittäneet ammatillisen koulutuksen tarjonnaksi yhteensä 7918 aloituspaikkaa, josta Lappi on esittänyt 2373 aloituspaikkaa. Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemys ammatillisen koulutuksen aloituspaikkamäärästä Pohjois-Suomen suuralueella vuonna 2016 on 6620 paikkaa. Ministeriö esittää aloituspaikkavähennysten kohdentamista painokkaammin Lappiin kuin Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan maakuntiin. Ministeriön esityksessä on erityishuomiona otettu kantaa siihen, että Lapissa saattavat kaivostoiminnan työpaikka-

tarpeet olla suurempia kuin ennakkolaskelmissa on voitu ottaa huomioon. Lapin liitto on jättänyt pyydettyä lausuntona näkemyksensä ministeriön esitykseen.

### 1.3 Arvioinnin tausta ja toteutus

Rovaniemen koulutuskuntayhtymän hallinnon ja johtamisen ulkoinen arviointi on osa kuntayhtymän Talousarvio 2011 ja Taloussuunnitelma 2012–2013 -asiakirjaan sisältyvää Toiminnan arviointi ja mittarit -toimenpideohjelmää. Koulutuskuntayhtymän yhtymätasoisiksi toiminnallisiksi tavoitteiksi ja painopistealueiksi vuosille 2011–2013 on määritelty

- ennakoitavuudessa onnistuminen
- johtamisen ja johtamisjärjestelmän tehokkuuden kehittyminen
- taloudellisen tehokkuuden ja tuloksellisuuden parantaminen.

Koulutuskuntayhtymä on määritellyt samalla nämä toiminnan osa-alueet arvioinnin kohteiksi. Ulkoinen arviointi kohdistuu kaikkiin kolmeen osa-alueeseen vaikkakin sen painopiste on kahdessa jälkimmäisessä osiossa.

Ulkoisen arvioinnin tavoitteena on, että arvioinnin tuloksena Rovaniemen koulutuskuntayhtymä saa arvioijien tulkinnan siitä, miten kuntayhtymän hallinto ja johtaminen vastaavat johtamisen tavoitteisiin, tuloksellisen toiminnan edistämiseen ja mahdollistavat pysyvän laadun ja tuloksellisuuden parantamisen. Arviointitieto ja arvioijien suositukset ovat hyödynnettävissä koulutuskuntayhtymän ja sen tulosalueiden hallinnon, johtamisen ja toiminnan kehittämiseen tulevaisuutta ennakoiden. Ulkoinen arviointi antaa perusteita valita ja priorisoida esille nousseista vahvuus- ja parantamisalueista kokonaisvaltaisen laatujohtamisen ja tuloksellisuuden kehittämiskohteet ja ratkaista tuloksellisen johtamisen kehittämistoimia.

Arvioinnin kohteet yksilöitiin seuraavasti:

1. Omistajaohjaus
2. Strategiaprosessi ja johtaminen: visioista toiminnaksi, valitun tahtotilan ja tulostavoitteiden ohjausvaikutus organisaation eri tasoilla
3. Kokonaisvaltainen ja suunnitelmallinen asiakkuuden hallinta koulutuskuntayhtymässä
4. Hallinto- ja organisaatorakenne: Hallintorakenteiden tasot, vastuu- ja valtasuhteiden sekä päätöksentekojärjestelmän tarkoituksenmukaisuus ja tehokkuus
5. Luottamushenkilöstö-, konserni- ja tulosalueiden hallinnon suhde ja mitoitus
6. Avainprosessien johtaminen ja johtamisjärjestelmä: tavoitteellisuus, tuloksellisuus ja toimivuus
  - \* Koulutuspalvelut
  - \* Tutkimus-, palvelu- ja kehittämistoiminta
  - \* Opiskelija- ja opintopalvelut
7. Hallinnon ja johtamisen tukipalvelut: eri prosessien hallinto ja johtaminen, mitoitus ja toimivuus. Esim. taloushallinto, sisäinen valvonta ja riskien hallinta, yleishallinto, hankehallinto, tietohallinto, opiskelijahallinto ja opiskelijavirtojen ohjaus

8. Henkilöstöhallinto ja henkilöstöasioiden hoito, yhteisöllisyys ja osallisuus, esim. henkilöstötarpeen mitoittaminen, rekrytointi, henkilöstöpalvelujen käytänteet

Ulkopuolinen arviointi käynnistettiin 10.5.2011 tapaamisessa, johon osallistuivat ulkopuolisiksi arvioitsijoiksi kutsutut asiantuntijat sekä yhtymävaltuuston ja -hallituksen puheenjohtajisto sekä koulutuskuntayhtymän johtoryhmä. Ulkopuolisen arviointiryhmän muodostavat professori (emer.) Ilkka Virtanen (Vaasan yliopisto) ja toimitusjohtaja Keijo Tikka (Etelä-Savon koulutus Oy). Yhdyshenkilönä koulutuskuntayhtymän ja arvioitsijoiden välillä sekä arviointia varten kerätyn dokumenttiaineiston tuottajana on toiminut koulutuskuntayhtymän ja Lapin ammattiopiston erikoissuunnittelija Marja Nissilä.

Ulkoinen arviointi perustuu olemassa olevaan ja kuntayhtymän arviointia varten tuottamaan dokumenttiaineistoon sekä arviointiryhmän yhteensä neljä päivää käsittäviin arviointivierailuihin. Vierailut toteutettiin 18. ja 31.8.2011 sekä 14.–15.9.2011. Vierailujen aikana haastateltiin koulutuskuntayhtymän johtoa ja sen yhteisten palvelujen henkilökuntaa, eri oppilaitosten ja niiden yksiköiden johtoa, henkilökuntaa ja opiskelijoita. Haastateltavia ryhmiä oli kaikkiaan 22, joiden puitteissa tavattiin 168 eri henkilöä. Varsinaisia toimipistekäyntejä ei suoritettu, mutta haastattelutilaisuuksia järjestettiin eri kohteissa, jolloin arvioitsijoille muodostui yleisnäkemyksiä eri kampuksista ja niiden sijoitumisesta Rovaniemen kaupunkirakenteeseen. Keijo Tikka suoritti lyhyen epävirallisen vierailun koulutuskuntayhtymän Sodankylän toimipisteeseen. Arvioitsijoille syntyi käsitys, että koulutuskuntayhtymää koskeva dokumenttiaineisto saatettiin avoimesti arvioitsijoiden käyttöön ja myös pyydetty lisäselvitykset pyrittiin mahdollisuuksien mukaan tekemään.

## **2. Rovaniemen koulutuskuntayhtymän perustaminen, kehitysvaiheet nykytilaan ja uudet kehittämissuunnitelmat**

Rovaniemen koulutuskuntayhtymän nykyiseen rakenteeseen ja sen ylläpitämään oppilaitosten ja muiden tulosalueiden kokonaisuuteen on päädytty varsin monipolvisen kehitysprosessin kautta. Myöhemmin esitettävän analyysin perustaksi tässä esitetään eräät keskeiset vaiheet tuosta prosessista.

Aiemmin kuvatun valtakunnallisen kehityskulun mukaisesti myös Rovaniemen seudulla ryhdyttiin 1990-luvulla ammatillisen koulutuksen uudelleenjärjestelyihin. Nykyisen oppilaitosverkoston perustan muodosti tuolloin varsin suuri joukko oppilaitoksia, joiden ylläpitäjinä olivat alueen kunnat, kuntaliitot ja valtio. Valtio luopui oppilaitostensa ylläpidosta ja ne kunnallistettiin.

### *Perustamisvaihe*

Nykymuotoisen Rovaniemen koulutuskuntayhtymän perustamisajankohdaksi on kirjattu 31.1.1994, jolloin Rovaniemen, Rovaniemen maalaiskunnan ja Ranuan valtuustot hyväksyivät Rovaniemen ammattikoulutuksen kuntayhtymän perussopimuksen. Opetusministeriölle tehdyn esityksen mukaan kuntayhtymän ylläpidettäväksi siirtyi 11 oppilaitosta: Lapin ammattioppilaitos, Lapin maaseu-

tuopisto, Lapin terveydenhuolto-oppilaitos, Rovaniemen ammattioppilaitos, Rovaniemen ammatillinen aikuiskoulutuskeskus, Rovaniemen hotelli- ja ravintolaoppilaitos, Rovaniemen kauppaoppilaitos, Rovaniemen koti- ja laitostalousoppilaitos, Rovaniemen metsäoppilaitos, Rovaniemen taide- ja käsiteollisuusoppilaitos ja Rovaniemen teknillinen oppilaitos. Kuntayhtymän toiminnan varsinaisesti alkaessa 1.7.1995 Rovaniemen ammattioppilaitos ja Lapin ammattioppilaitos vielä yhdistettiin ja Rovaniemen taide- ja käsiteollisuusoppilaitos siirtyi osaksi Lapin yliopistoa. Samana ajankohtana Kittilä liittyi koulutuskuntayhtymään ja Kittilän maaseutuammattien oppilaitoksen ylläpito siirtyi perustetulle kuntayhtymälle seuraavana vuonna. Sodankylän kunta tuli myöhemmin (1.1.2007) yhdeksi Rovaniemen koulutuskuntayhtymän omistajakunnaksi. Kunnassa toiminut Sodankylä - Instituutti tuli samalla Lapin ammattiopiston yksiköksi. Lapin oppisopimuskeskus on kuulunut alusta alkaen koulutuskuntayhtymään omana tulosityksikkönään.

Rinnan ammatillisen koulutuksen järjestelyjen kanssa eteni myös ammattikorkeakouluhanke. Rovaniemi, Rovaniemen maalaiskunta ja Sodankylä (ylläpiti Lapin opistoa ja Lapin matkailun ja yritystalouden instituuttia) hakivat väliaikaisen ammattikorkeakoulutuksen kokeilulupaa vuosina 1992, 1993 ja 1994. Hakemukset kuitenkin evättiin. Jatkossa luvan hakemisesta vastasi edellä esitelty Rovaniemen ammattikoulutuksen kuntayhtymä. Kun alkuvuodesta 1995 tehtyyn vakinaisen ammattikorkeakoulun perustamishakemukseen tuli kielteinen päätös, jätettiin uusi hakemus väliaikaiseksi ammattikorkeakouluksi 3.7.1995. Kuntayhtymä sai 31.8.1995 luvan aloittaa väliaikaisen ammattikorkeakoulun 1.8.1996. Lupa vakinaisen ammattikorkeakoulun perustamiseen saatiin 24.4.1997. Toimilupa mahdollisti luonnonvara-alan, tekniikan ja liikenteen alan, hallinnon ja kaupan alan, matkailu-, ravitsemis- ja talousalan, sosiaali- ja terveysalan sekä vapaa-aika- ja liikunta-alan koulutusten ylläpidon. Koulutus rakennettiin kuuden kuntayhtymään kuuluvan oppilaitoksen muodostamalle perustalle.

#### *Koulutustasojen (ammattikorkeakoulu, ammatillinen koulutus) yhtenäistämismuutokset*

Ensimmäinen merkittävä muutos koulutuskuntayhtymän hallinnossa tapahtui, kun uuden lainsäädännön mukaan ammatillinen koulutus tuli jakaantumaan seitsemään koulutusalaan: luonnonvara-ala, tekniikka ja liikenne, hallinto ja kauppa, matkailu-, ravitsemis- ja talousala, sosiaali- ja terveysala, kulttuuriala sekä vapaa-aika ja liikunta-ala. Rovaniemellä tämä merkitsi rakennetta, jossa oli 1.1.1998 alkaen neljä uutta ja kolme entisellään jatkavaa oppilaitosta. Perustetut uudet oppilaitokset olivat Rovaniemen luonnonvara-alan oppilaitos (koulutusyksiköt Kittilässä ja Rovaniemellä), Rovaniemen liiketalouden, matkailun ja ravitsemisalalan oppilaitos, Rovaniemen terveys- ja sosiaalialan oppilaitos ja Rovaniemen tekninen ammattioppilaitos. Entisinä jatkoivat Rovaniemeen teknillinen oppilaitos (tuli osaksi ammattikorkeakoulua), Rovaniemen ammatillinen aikuiskoulutuskeskus (pääosin tekniikan ja liikenteen aikuiskoulutusta, muuten kukin perustettu oppilaitos järjesti myös oman koulutusalan aikuiskoulutuksen) ja Lapin oppisopimuskeskus.

Ammattikorkeakoulun hallintomallia suunniteltaessa myös ammatillisen peruskoulutuksen osalta oli esillä ammatti-instituuttimalli. Oppilaitokset säilyivät kuitenkin itsenäisinä rehtorien johtamina oppilaitoksina. Yksittäisinä muutoksina ammatillisessa koulutuksessa toteutettiin mm. aikuiskoulutuskeskuksen siirtäminen teknisen ammattioppilaitoksen rehtorin alaisuuteen vuonna 2001, Lapin

Urheiluopiston ylläpidon siirtyminen kuntayhtymälle vuonna 1997, jolloin kuntayhtymälle tuli myös liikunta- ja tanssialan koulutusta, sekä matkailualan koulutuksen aloittaminen Kittilän Levi-Instituutissa 1999. Opetusministeriö ja Opetushallitus korostivat ohjauksessaan riittävän laajojen ja vahvojen ammattiopistojen merkitystä mm. maakunnalliselle vaikuttavuudelle. Tämän seurauksena käynnistyi Lapin ammattiopiston perustamisen valmistelu ja Lapin ammattiopisto aloitti toimintansa 1.1.2006. Aiemmin itsenäiset oppilaitokset muuttuivat koulutusaloiksi: hyvinvointialat, luonto- ja ympäristöalat, palvelualat, tekniikan alat, Levi - Instituutti ja aikuiskoulutuskeskus. Sekä ammattiopistoa että koulutusaloja johtivat rehtorit. Aikuiskoulutuskeskuksen johtajuus kuului edelleen tekniikan koulutusalan rehtorille.

Ammatillisen koulutuksen yhtenäistämiskehityksen seuraava askel otettiin, kun Lapin ammattiopiston organisaatio uudistettiin vuonna 2009 toimialapohjaiseksi. Entiset koulutusalat yhdistettiin kolmeksi toimialaksi. Rehtorin johtama Lapin ammattiopisto sisälsi kolme toimialajohtajien johdossa olevaa toimialakokonaisuutta: tuotannon toimialat, palvelujen toimialat ja maakunnan yksiköt kokonaisuus (Levi-Instituutti ja Sodankylä-Instituutti). Viimeisin vaihe Lapin ammattiopiston kehityksessä on aiemmalle kehityssuunnalle vastakkainen. Ammattiopiston matkailu-, ravitsemis- ja talousala erotettiin vuoden 2011 alusta omaksi tulosalueekseen, josta muodostettiin rehtorin johtama Lapin matkailuopisto. Levi-Instituutti siirtyi samalla osaksi Lapin matkailuopistoa. Syynä muutokseen oli Lapin korkeakoulukonsernin puitteisiin perustettu Matkailualan tutkimus- ja koulutusinstituutti, jossa Lapin matkailuopiston lisäksi toimivat Lapin yliopiston yhteiskuntatieteiden tiedekunnan matkailututkimuksen oppiaine ja Rovaniemen ammattikorkeakoulun matkailu-, ravitsemis- ja talousala. Matkailualan tutkimus- ja koulutusinstituutin johtaja toimii matkailuopiston rehtorina.

Myös Rovaniemen ammattikorkeakoulun koulutusalapohjaista rakennetta on vaihteittain yhdistetty laajemmiksi kokonaisuuksiksi. Ensin 2000-luvun alussa muodostettiin neljä koulutusalakokonaisuutta: luonnonvara- ja ympäristöala, sosiaali- ja terveysala, kauppa ja palvelut sekä tekniikka ja liikenne. Vuonna 2011 rehtorin johtamassa ammattikorkeakoulussa koulutusalat on koottu kolmeksi toimialaksi. Hyvinvointi-, palvelu- ja tuotantoalojen toimialoja johtavat toimialajohtajat.

Rovaniemen ammattikoulutuksen kuntayhtymän nimellä vuonna 1994 aloittaneessa kuntayhtymässä tapahtui vuosien myötä suuria muutoksia. Entinen perussopimus vanhentui monelta osin muutosten mukana. Lapin urheiluopiston ylläpito siirtyi vuonna 1997 Lapin Urheiluopisto Oy:lle ja opiston talouden hoito silloiselle ammattikoulutuksen kuntayhtymälle. Urheiluopiston ylläpitämislupa ja koulutustehtävä siirtyivät 1.8.2001 Rovaniemen koulutuskuntayhtymälle ja urheiluopisto jatkoi toimintaansa kunnallisena liikelaitoksena. Liiketalousperiaatteella toimiva Lapin kesäyliopisto siirtyi 1.1.2002 koulutuskuntayhtymään Lapin korkeakouluseuran ja koulutuskuntayhtymän välisellä sopimuksella. Välttämättömäksi koettu uusi perussopimus hyväksyttiin pitkähkön valmistelun jälkeen 1.7.2001 voimaan tulevaksi. Rovaniemen ammattikoulutuksen kuntayhtymän nimi muuttui samalla Rovaniemen koulutuskuntayhtymäksi sen kasvettua ulos ammattikoulutusnimestä. Sodankylän kunnan liittyttyä Rovaniemen koulutuskuntayhtymään uudistettu perussopimusta on tullut voimaan 1.1.2007.

### *Uudet kehitysuunnitelmat*

Koulutuskuntayhtymän merkittävin kehityshanke on koulutuskuntayhtymän rajat ylittävä Lapin korkeakoulujen yhteistyössä perustama Lapin korkeakoulukonserni. Sen osapuolina ovat Lapin yliopisto sekä Rovaniemen ja Kemi-Tornion ammattikorkeakoulut. Korkeakoulukonsernin puitteissa Lapin korkeakoulut kehittävät tutkimus-, koulutus- ja innovaatiotoimintaansa sekä tukipalveluitaan yhdessä. Korkeakoulut ovat mm. perustaneet yhteisiä yksiköitä, julkistaneet yhteisen innovaatio-ohjelman sekä jakaneet ja keskittäneet koulutuslavastuita – mm. koulutusohjelmia lopettamalla – keskenään.

Yhteisistä yksiköistä Lapin korkeakoulukirjasto on jo aloittanut toimintansa, samoin yhteinen kieli-keskus. Korkeakoulukonsernin yhteinen tukipalvelukeskus on käynnistänyt toimintansa virallisesti 1.8.2011 alkaen ja yhteinen tietohallinto aloittaa 1.1.2012. Koulutuksen ja tutkimuksen alueelle on perustettu kaksi yhteistä instituuttia. Matkailualan tutkimus- ja koulutusinstituutti tutkii ja kehittää matkailua, kouluttaa matkailualan osaajia kaikilla koulutusasteilla sekä välittää matkailualan osaamista ja tietoa. Rovaniemen ammattikorkeakoulun matkailu-, ravitsemis- ja talousala sekä Lapin matkailuopisto toimivat osana Matkailualan tutkimus- ja koulutusinstituuttia. Pohjoisen kulttuuri-instituutti luo kulttuurituotantoa ja -perintöä koulutuksen, tutkimuksen ja taiteellisen toiminnan yhteistyöllä. Rovaniemen ammattikorkeakoulu ei ole osallisena kulttuuri-instituutin toiminnassa.

## **3. Koulutuskuntayhtymän hallinnon ja johtamisjärjestelmän toimivuus**

### **3.1 Lähtökohdat ja näkökulmat arvioinnissa**

Rovaniemen koulutuskuntayhtymän hallinnon ja johtamisen arviointi ajoittuu hetkeen, jolloin maamme koulutuspolitiikkaa ollaan erityisesti ammatillisesti suuntautuneen koulutuksen osalta uudistamassa, alue- ja kunnallishallinnon rakenteet ovat muuttumassa ja poikkeuksellisen suuri epävarmuus vallitsee taloudellisen toiminnan kaikilla tasoilla aina maailmataloudesta Euroopan ja Suomen talouden kautta yksittäisiin kuntiin, yrityksiin ja lopulta kotitalouksiin saakka. Arviointitehtäväämme ajatellen katsomme, että tavanomaisten hallinnon toimivuuteen ja johtamiskäytäntöiden tarkoituksenmukaisuuteen liittyvien kriteerien ohella arvioinnissa on syytä ottaa huomioon meneillään olevat ja muut tiedossa olevat yleiset uudistamis- ja muutosprosessit.

#### *Koulutuskuntayhtymä koko Lapin asialla*

Koulutuskuntayhtymä määrittelee strategiassaan perustehtäväkseen ammattikorkeakoulun toimiluvan ja ammatillisen koulutuksen järjestämisluvan mukaisten opetusten tuottamisen sekä opetusta, työelämää ja aluekehitystä palvelevan tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan. Tehtävänsä suorittaessaan koulutuskuntayhtymä ilmoittaa tuntevansa ja ottavansa vastuun toiminta-alueensa osaaamisesta ja kehityksestä, toimivansa laadukkaasti ja luotettavasti sekä edistävänsä Lapin elinvoimaa ja kestävä kehitystä.

Rovaniemen koulutuskuntayhtymä on yksi Lapin kolmesta suuresta toimijasta koulutussektorilla yhdessä Lapin yliopiston ja Kemi-Tornionlaakson koulutuskuntayhtymä Lappian kanssa. Näillä toimijoilla on tietyissä suhteissa aivan luonnostaan lankeavaa työnjakoa (tavoitteiden erilaisuus yliopisto- ja ammattikorkeakoulutehtävissä, omistus pohjasta lähtevä alueellinen ero ammattikorkeakoulujen ja ammatillisten oppilaitosten kesken), mutta myös paljon yhteistä tehtäväkenttää maamme pohjoisimman osan kehitystyössä. Toimijoiden konkreettinen yhteistyö on jo käynnistynyt korkeakoulusektorilla Lapin korkeakoulukonsernin puitteissa.

Arviointiamme varten otamme keskeiseksi näkökulmaksi sen, millaiset edellytykset koulutuskuntayhtymällä on luoda ja järjestää kilpailukykyistä koulutusta Lapissa ja turvata osaavan työvoiman sekä työelämää palvelevan tutkimus- ja kehitystoiminnan saatavuus Lapin elinkeinoelämälle ja julkisen sektorin tehtäväalueille. Koko Lapin valinta tarkastelun lähtökohdaksi perustuu useampaankin eri tekijään. Toteutetuissa aluehallinnon uudistuksissa (läänit, maakunnat, aluehallintovirastot, ELY-keskukset) Lappi on säilynyt – toisin kuin maan muut osat – yhtenä kokonaisuutena, uudessa hallitusohjelmassa ja kehittämissuunnitelman Koulutus ja tutkimus vuosina 2011–2016 luonnoksessa maakunnallinen ja sitä laajemmat näkökulmat ovat yhtenä keskeisenä perusteena. Lapin elinkeinoelämässä on useita koko alueelle ominaisia piirteitä (matkailu, kaivosteollisuus, porotalous).

Raportin alussa, koulutuskuntayhtymän strategian esittelyn yhteydessä käsitelimme jo kysymystä koulutuskuntayhtymän toiminta-alueesta ja sen tarkemmasta määrittelystä. Arviointimme yhdeksi perustaksi valitsemamme koko Lapin käsittävä näkökulma saa meidät esittämään jo tässä vaiheessa seuraavan koulutuskuntayhtymän toiminta-alueen määrittelyä koskevan suosituksen.

*Esitämme suosituksenamme, että Rovaniemen koulutuskuntayhtymä selkeästi määrittelee ydintoiminta-alueekseen koko Lapin, missä sen tehtävänä on luoda hyvät edellytykset kilpailukyisen koulutuksen järjestämiselle ja turvata osaavan työvoiman sekä työelämää palvelevan tutkimus- ja kehitystoiminnan saatavuus alueen elinkeinoelämälle ja julkisen sektorin toimijoille.*

Koko Lapin määrittely kuntayhtymän tehtäväkentäksi ei merkitse astumista Lapin muiden toimijoiden varpaille. Koulutuskuntayhtymän osallisuus Lapin korkeakoulukonsernissa päinvastoin tukee näkökulman laajennusta. Korkeakoulukonsernin puitteissa on mahdollista sopia toisaalta yhteistyöstä, toisaalta työnjaosta. Työnjako voi perustua sekä alueellisiin että koulutuksen alakohtaisiin näkökohtiin. Opetus- ja kulttuuriministeriön yliopistoille ja ammattikorkeakouluille antamien tuoreiden (5.10.2011) palautteiden valossa näyttää lisäksi ilmeiseltä, että korkeakoulutoiminta Lapissa on jatkossa entistä koordinoitumpaa ja toimijakenttä erityisesti ammattikorkeakoulusektorilla nykyistä keskittyneempää.

Ammatillisessa koulutuksessa ei ehkä ole näköpiirissä koko Lappia koskevia organisatorisia ratkaisuja. Aiemmin todettuun hallitusohjelmaan sisältyvään ns. koulutuksen yhteiskuntakuuseen liittyy kuitenkin koulutuksen järjestäjiin kohdistuvia vastuuta, joita on syytä ainakin jossakin muodossa tarkastella koko Lapin osalta. Esitämmekin koulutuspoliittisena yleissuosituksena seuraavan.

*Nuorten peruskoulun päättävien ns. yhteiskuntatakuu koulutukseen pääsemisestä lisää ammatillisen koulutuksen vastuuta nuorista. Koulutuspaikkatakuun toteuttamisessa maahan syntyy hyvinkin erilaisia ratkaisumalleja eri paikkakunnilla. Koulutuskuntayhtymän tulee olla yhteiskuntatakuun toteuttamisessa aktiivisessa yhteistyössä sekä ensisijaisen toimialueensa kuntien että muiden Lapin koulutuksenjärjestäjien kanssa. On tärkeää, että toteutettavilla ratkaisuilla pystytään tukemaan erityistuen tarpeessa olevien nuorten ammatillista kouluttautumista ja toisaalta varmistamaan ammatillisen koulutuksen laadukkuus ja kilpailukyky mm. opiskelijoiden jatko-opintomahdollisuuksien turvaamisessa.*

#### *Tavoitteena vahvat yksiköt*

Yhteiskunnassa tapahtuvat muutokset: ikäluokkien pieneneminen syntyvyyden laskun seurauksena ja alueellinen vaihtelu mm. maassamuuton seurauksena, työvoiman kysynnän siirtyminen uusille osaamisalueille ja koulutuksen järjestäjien taloudellisen liikkumavaran supistuminen vaikuttavat kaikki tulossa oleviin koulutusta koskeviin uudistuksiin. Kyseessä on vaikeasti hallittavissa oleva yhtälö, koska koulutukselta vaaditaan tulevaisuudessa niukkenevista resursseista huolimatta yhä enemmän: työelämälähtöisyyttä, muutosvalmiutta, yrittäjähenkisyyttä, kansainvälistymistä sekä joustavia ja yksilöllisiä opiskelumahdollisuuksia. Vain vahvat ja toimintaansa tehostamaan pystyvät koulutusyksiköt tulevat onnistumaan tehtävässään.

Koulutusta koskevissa kehittämissuunnitelmissa valtiovallan lähtökohtana on, että tehokkaiden ja olosuhteiden muuttuessa joustamaan pystyvien yksiköiden on oltava kooltaan riittävän suuria. Suuruuden ekonomiaa voidaan tavoitella joko yksikköjä yhdistämällä tai verkottumalla. Verkottumiseen perustuvien ratkaisujen ei katsota kuitenkaan yksinään riittävän, tarvitaan myös aitoja yhdistymisiä. Yliopistosektorilla merkittäviä yhdistymisiä on jo tapahtunut ja ainakin kolmen tai deyliopiston yhteensulautuminen on vielä tulossa. Ammattikorkeakoulusektorilla tapahtuneiden yhdistymisten ei katsota vielä riittävän, odotettavissa on sekä ammattikorkeakoulujen sisällä tapahtuvaa tiivistymistä että eri ammattikorkeakoulujen yhdistymisiä. Lapin osalta Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa palautteessaan ammattikorkeakouluille mm. ”Lapin alueella on suuri tarve koulutustarjonnan vähentämiseen ja rakenteen tiivistämiseen johtuen erityisesti alueen ikäluokakehityksestä. Opetus- ja kulttuuriministeriö pyytää Rovaniemen ja Kemi-Tornion ammattikorkeakouluja ja niiden ylläpitäjiä selvittämään, onko olemassa olevan yhteistyörakenteen pohjalta edellytyksiä muodostaa yksi ammattikorkeakoulu.”

Ammatillisessa koulutuksessa on toistaiseksi edetty lähinnä vain saman ylläpitäjän eri alojen erillisistä oppilaitoksista kohti yhtä monialaista ammattioppilaitosta. Vähäisemmässä määrässä on toteutettu laajoja maakunnallisia tai vastaavia ratkaisuja. Opetus- ja kulttuuriministeriön kirjeen 1/500/2011, 31.3.2011 mukaan Lapissa on kolme monialaisia koulutuksen järjestäjää, joilla on kaikki ammatillisen koulutuksen palvelut: Rovaniemen ja Kemi-Torniolaakson koulutuskuntayhtymät ja Itä-Lapin ammattiopisto. Lisäksi alueella toimii kolme pientä ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen järjestäjää: Rovala-opisto Rovaniemellä, Perä-Pohjolan opisto Torniossa ja Saamelaisalueen koulutuskeskus Inarin kunnassa. Paras -hankkeen väestöpohjavaatimus ei täyty Kemijärven kaupungin ylläpitämän Itä-Lapin ammattiopiston osalta. Neljällä koulutuksen järjestäjällä on järjes-

tämisluvassa myönnetty työelämän kehittämis- ja palvelutehtävä. Rovaniemen koulutuskuntayhtymällä on lisäksi rajattu ammatillisen erityisoppilaitoksen status.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on esittänyt ammatillisen koulutuksen palvelukykyä ja rakenteellista kehittämisestä koskevassa yllämainitussa kirjeessään, mitä jatkotoimenpiteitä tarvitaan ammatillisen koulutuksen palvelukyvyyn vahvistamiseksi. Ministeriö esittää, että ”järjestäjaverkon kokoamista on edelleen tarve jatkaa siten, että laadukkaiden koulutuspalvelujen saatavuus voidaan turvata koordinoitusti alueella. Kokonaisuudessaan Pohjois-Suomeen (Pohjois-Pohjanmaa, Kainuu ja Lappi) tulisi muodostaa 4 -5 alueellista kaikki nuorten ammatillisen koulutuksen ja ammatillisen aikuis-koulutuksen palvelut omaavaa ammattiopistoa. Alueen koulutustarjonta tulisi mahdollisimman kattavasti koota alueellisiin ammattiopistoihin, kuitenkin siten, että järjestäjaverkko tukee alueen elinvoimaisuutta ja turvaa koulutuspalvelut alueella”. Lapissa suunnitelmia laajempien kokonaisuuk-sien muodostamiseksi tai koulutuspalvelujen koordinoimiseksi ei tiettävästi ole.

Riittävän suuri yksikkökoko on yksi tehokkaan ja olosuhteiden muutoksiin paremmin sopivan toiminnan perusedellytys. Koko ei kuitenkaan ole itseisarvo sinänsä. Arvioinnin yhdeksi lähtökohdaksi olemmekin asettaneet tarpeen pohtia toiminnan tehokkuuden asettamia edellytyksiä eri koulutusyksiköiden koolle ja tämän mahdollisia seurausvaikutuksia tarkoituksenmukaisiin organisatorisiin ratkaisuihin.

### *Ratkaisut myös tulevaa silmällä pitäen*

Edellä on jo eri yhteyksissä todettu, että suunnitelmat ammattisuuntautuneen koulutuksen uudistamiseksi ovat jo varsin pitkällä. Pisimmällä ja konkretisoituneimpia ovat ammattikorkeakouluja koskevat suunnitelmat. On hyvin todennäköistä, että uusimuotoiset ammattikorkeakoulut aloittavat toimintansa jo vuoden 2014 alussa. Koska suunnitelmat toteutuessaan merkitsisivät Rovaniemen koulutuskuntayhtymän osalta ammattikorkeakoulun irtautumista nykymuotoisesta koulutuskuntayhtymästä, niiden vaikutukset ulottuisivat myös ammatillista koulutusta ja koko kuntayhtymää koskeviin järjestelyihin.

Koulutuskuntayhtymän hallinnon ja johtamistoimintojen arviointi kohdistuu ensisijaisesti nykyisiin voimassa oleviin rakenteisiin ja käytäntöihin. Katsomme kuitenkin perustelluksi arviointeja tehdes-sämme ja suosituksia laatiessamme ottaa huomioon odotettavissa olevat, toteutumiseltaan todennäköiset uudistukset. Esitettävien, nykytilanteessa tarpeellisiksi näkemiemme toimenpide-ehdotusten tulisi siis toimia myös valtakunnallisesti toteutettavien uudistusten jälkeen.

## **3.2 Eräitä yleisiä havaintoja**

Aluksi tuomme esiin joitakin yleisiä huomioita ja havaintoja, jotka ulkopuolisina tarkastelijoina kohtasimme tutustuessamme koulutuskuntayhtymän ja sen eri yksiköiden verkkosivustoihin, käydessämme läpi laajaa arviointia varten koottua dokumenttiaineistoa ja viime kädessä kohdatessamme koulutuskuntayhtymän henkilökuntaa arviointia varten järjestetyissä haastattelu- ja keskusteluti-

laisuuksissa. Esille nostettavien asioiden tarkemman arvioinnin ja johtopäätösten teon suoritamme myöhemmin niissä asiayhteyksissä, joihin ne läheisimmin liittyvät.

Vaikka tässä esiin nostettavat asiat merkitsevät tietynasteisia ongelmia tai puutteita kuntayhtymän hallinnossa ja johtamiskäytännöissä, niin heti alkuun on kuitenkin syytä todeta, että kuntayhtymä kaiken kaikkiaan on toimiva kokonaisuus. Koulutuksen eri tasoille on riittänyt hyvin hakijoita, opiskelijat valmistuvat ja sijoittuvat hyvin työelämään. Tutkimus- ja kehitystyö tapahtuu yhteistyössä alueen toimijoiden kanssa ja sen tuloksilla on vaikuttavuutta Lapin kehittämisessä. Kansainvälinen ulottuvuus on hyvin mukana koulutusyksiköiden toiminnassa. Kuntayhtymän talous on tasapainossa.

Koulutuskuntayhtymän organisatorinen rakenne on tavattoman monikerroksinen ja monimutkainen. Perinteinen yleisen tason organisaatiokaavio on sinänsä selkeä, mutta sen toimintoihin ja prosesseihin asti menevä avaaminen on jo työlästä. Arvioitsijoille muodostui haastattelujen aikana kuva, että läheskään kaikki henkilökunnastakaan eivät tunnu tietävän tarkkaa sijaintiaan ja rooliaan kuntayhtymän organisaatiossa. Vaikein tilanne tuntui olevan uuden, toimintaansa käynnistävän Lapin korkeakoulukonserniin kuuluvan Matkailualan tutkimus- ja koulutuskeskuksen parissa työskentelevien kohdalla. Sinänsä hienon innovaation sisältävän ja hyvät menestymismahdollisuudet omaavan yksikön valmistelu on ilmeisesti tapahtunut suunnitteluelimissä, joiden toiminnasta yksikköön työntekijöiksi tulevat eivät ole juurikaan olleet tietoisia.

Koulutuskuntayhtymän yleishallinto-, taloushallinto- ja henkilöstöhallinto on tulvillaan yhteisiä palveluita. Yhteisiä palveluita löytyy kuntayhtymätasolta, tulosaluetasolta (ammattikorkeakoulu – tosin vähäisessä määrässä, Lapin ammattiopisto, Lapin matkailuopisto), toimialatasolta erityisesti Lapin ammattiopistossa ja vielä kampuksittain tai toimialojen eri yksiköissä. Tämän lisäksi yhteiset palvelut toimivat vielä ristiin, mm. Lapin ammattiopisto -tulosalueen yhteiset palvelut tuottavat palveluja mm. Lapin matkailuopistolle ja Lapin urheiluopistolle. Korostettakoon, että yhteisten palveluiden sijoittumisella eri tasoille tarkoitetaan tässä niiden työnjohdollista ja/tai kustannusperusteista sijoittumista, palvelussa toimivien fyysistä sijoittumista on syytä tarkastella erikseen. Samojen tai samantyyppisten tehtävien suorittaminen usealla eri tasolla aiheuttaa monia rajankäyntiongelmia. Nykyisellään ei ole lainkaan selvää, että tehtävät suoritettaisiin tehokkuuden kannalta oikeilla tasoilla.

Yllättävin havainto, joka tuli haastatteluissa – monissa haastatteluissa ja vahvana – esiin, oli, että organisaatorakenne ei käytännössä noudata virallisesti hallintoelimissä hyväksyttyä ja asiakirjoissa esitettyä. Tämä koskee erityisesti ammatillista koulutusta – ja lähinnä vain sitä. Ilmiöstä käytettiin ilmaisua ”koulutuskuntayhtymässä on oppilaitoksia oppilaitosten sisällä” ja sen kerrottiin näkyvän toiminnassa niin, että tulosaluetasolla tehtyjä sopimuksia ja päätöksiä ei alemmalla tasolla noudateta, toimeenpanna eikä niistä välitetä. Ammatillisella puolella ei muodollisesta yhtenäistymiskehityksestä huolimatta näytä syntyneen yhtenäistä toimintakulttuuria, vaan toimialat jatkavat omine alakulttuureineen niitä jopa vahvistaen. Koska arvioitsijoina emme ole sen paremmin syyttäjiä kuin tuomareitakaan, emme ole etsineet pitävää näyttöä esitettyjen näkemysten oikeutukselle. Viestit henkilöstöltä olivat kuitenkin niin vahvat, että kuntayhtymän johdon on mielestämme syytä asia

perusteellisesti selvittää. Pidämme esiin tuotuja ongelmia terveen organisaation kannalta hälyttävänä. Omaan arviointiimme esitetyt näkökohdat vaikuttavat niin, että pyrimme tuomaan koulutuskuntayhtymän harkittavaksi rakenteellisesti selkeitä ratkaisuja, joiden puitteissa on mahdollista suorittaa kuntayhtymän perustehtävää yhtenäisen toimintakulttuurin merkeissä.

*Suosittelimme kuntayhtymän arvoihin kuuluvan yhteisöllisyyden ja laadukkaaseen toimintaan liittyvän yhtenäisen toimintakulttuurin turvaamiseksi, että sisäisen tarkastuksen, erillisen työryhmän tai muun vastaavan elimen toimesta selvitetään tehtyjen sopimusten ja hallinnollisten päätösten noudattamisen ja toteutumisen aste sekä ryhdytään tarvittaessa asiointilan vaatimiin toimenpiteisiin.*

Haastattelujemme yhteydessä meille viestitettiin vahvasti, että koulutuskuntayhtymän henkilöstöhallinnossa on kitkatekijöitä. Nämä liittyvät selvästi hallintorakenteen moniportaisuuteen, mutta myös johtamiskäytäntöihin. Strategisen tason päätöksenteon lisäksi myös operatiiviset päätökset on voimakkaasti keskitetty kuntayhtymän yhteisiin palveluihin. Kautta koko kuntayhtymän vallitsi näkemys, että henkilöstöasioihin liittyvä päätöksenteko on kankeaa, aikaa vievää eikä kaikilta osin luottamusta herättävää. Erityisesti ammattikorkeakoulussa katsotaan, että yksityiskohtiin asti viety keskitetty päätöksenteko kaventaa ammattikorkeakoululle laissa tarkoitettua sisäistä itsehallintoa (peruste hallintosäännöstä: ammattikorkeakoulun toimintaan sovelletaan ylläpitäjän yhteisiä sääntöjä ja ohjeita talous- henkilöstö- ja kiinteistöasioissa).

Koulutuskuntayhtymän kehittyminen lukuisista eri alojen oppilaitoksista nykyiseen muotoonsa näkyy edelleen toimitilojen kirjossa. Toimitilat ovat sirottuneet eri puolille kaupunkia suureen määrään eri-ikäisiä ja erityyppisiä kiinteistöjä. Ammattikorkeakoulussa kampusajattelua on osakampusten muodossa viety jossain määrin eteenpäin, mutta toiveita tiiviimmästä rakenteesta esitettiin. Kiinteistöhallinto hoidetaan keskitetysti ja monia tehtäväalueita on ulkoistettu kumppanuuksiin perustuen. Vaikka kiinteistöhallinto on ilmeisen tehokkaasti hoidettu, palveluiden tuottajan ja niiden käyttäjien tarpeet eivät aina kohtaa. Palvelun tuottaja katsoo osan tiloista olevan vajaassa tai epätaroituksenmukaisessa käytössä, käyttäjät kokevat säännönmukaisesti tilapulaa. Palvelun tuottajan mukaan talousarviossa varaudutaan yleensä vain välttämättömiin kunnossapito- ja korjaustoimiin, pitkäjänteinen varautuminen peruskorjauksiin ja opetustilojen sisällölliseen kehittämiseen ei ole sen puitteissa mahdollista.

### **3.3 Kuntayhtymän omistajaohjaus**

Kuntayhtymän hallinnon lainsäädännöllisen pohjan muodostavat ammattikorkeakoululaki (351/2003), ammatillista koulutusta ja aikuiskoulutusta koskeva lainsäädäntö (630/1998 ja 631/1998) ja kuntalaki (365/1995) sekä näihin säädöksiin myöhemmin tehdyt muutokset. Kuntayhtymän hallinnon järjestäminen on tarkemmin määritelty kuntayhtymän jäsenkuntien hyväksymässä Rovaniemen koulutuskuntayhtymän perussopimuksessa (12.1.2007).

Perussopimuksessa kuntayhtymän tehtävä on määritelty seuraavasti: ”Kuntayhtymän tehtävänä on järjestää sekä ammattikorkeakouluopinnoista säädetyn lain mukaista ammattikorkeakoulusta ja tutkimus- ja kehittämistoimintaa että ammatillisesta koulutuksesta, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta

sekä vapaasta sivistystyöstä annettujen lakien mukaista koulutusta, kehittämistoimintaa ja oheispalveluja. Järjestämällä liikunnan ammatillista peruskoulutusta ja ylläpitämällä valtakunnallista liikuntakeskusta sekä tarjoamalla vapaa-ajan palveluja ja muuta maksullista palvelutoimintaa kuntayhtymä turvaa Lapin Urheiluopiston toiminnan jatkumisen ja kehittymisen Lapin liikuntakeskuksena.”

Perussopimuksen mukaan kuntayhtymässä ylintä päätösvaltaa käyttää yhtymävaltuusto, jonka jäsenmäärä on suhteutettu jäsenkuntien asukaslukuihin (jäsenkunnalla yhden jäsenen lisäksi jokaista kunnan alkavaa 4200 asukasta kohden yksi jäsen). Nykyisessä yhtymävaltuustossa on 26 jäsentä. Jäsenkuntien kunnanvaltuustot valitsevat yhtymävaltuuston jäsenet ja heille henkilökohtaiset varajäsenet kunnanvaltuustojen toimikautta vastaavaksi ajaksi. Jäsenten ja varajäsenten tulee olla jäsenkuntien kunnanvaltuutettuja. Valtuustossa jokaisella jäsenellä on yksi ääni. Yhtymävaltuusto päättää kuntayhtymän niistä asioista, jotka kuntalaissa on säädetty valtuuston tehtäväksi. Päättävät asiat ovat ennen kaikkea kuntayhtymän talousasioita, lisäksi mm. yhtymähallituksen ja kuntayhtymän johtajan valinta sekä hallinto- ja johtosääntöjen hyväksyminen. Yhtymävaltuusto on hyväksynyt Lapin urheiluopisto-liikelaitoksen sekä Lapin kesäyliopiston johtosäännöt. Ammattikorkeakoulun johtosäännön hyväksyminen on delegoitu ammattikorkeakoulun hallitukselle.

Kuntayhtymän toimeenpanovaltaa käyttää yhtymähallitus, jossa perussopimuksen mukaan on 12 jäsentä ja heillä henkilökohtaiset varajäsenet. Jokaisella jäsenkunnalla tulee olla edustus yhtymähallituksessa. Yhtymähallituksen tehtävät on määritelty perussopimuksessa varsin yleisluonteisesti. Hallitus valvoo kuntayhtymän etua, käyttää puhevaltaa, edustaa kuntayhtymää ja tekee sen puolesta sopimukset sekä päättää kuntayhtymän nimen kirjoittamisesta. Hallitus päättää niistä asioista, joita ei kuntalain tai perussopimuksen mukaan ole määrätty yhtymävaltuuston päätettäväksi. Perussopimuksessa määriteltynä kuntayhtymän muuna toimielimenä on johtokunta, jonka tehtävänä on vastata kunnallisena liikelaitoksena toimivan Lapin urheiluopiston toiminnasta. Johtokunnan nimeää kuntayhtymän hallitus.

Rovaniemen koulutuskuntayhtymän organisaation toiminta on määritelty yhtymävaltuuston hyväksymässä hallintosäännössä (25.5.2011). Hallintosäännön mukaan päätösvaltaa käyttäviä yksilöjohtajia ovat koulutuskuntayhtymän johtaja, talousjohtaja, henkilöstöjohtaja, kiinteistöjohtaja, kehitysjohtaja, tietohallintopäällikkö sekä rehtori/tulosalueen johtaja. Koulutuskuntayhtymän ja sen yksiköiden (tulosalueiden) tehtävistä ja toiminnasta säädetään lisäksi mm. koulutuskuntayhtymän tarkastussäännössä, taloussäännössä ja eri oppilaitosten johtosäännöissä.

Rovaniemen koulutuskuntayhtymän hallinto- ja toimielinrakenne on nähdäksemme määritelty kuntalaista johdetun perinteisen mallin mukaisesti. Hallinnon toimivaltasuhteet on tässä hierarkiassa määritelty siten, että strategisen tason asioita käsitellään usein kolmella eri päätöksentekotasolla. Ammattikorkeakoulua koskevien päätösten osalta käsittelyreitti on ammattikorkeakoulun hallitus/rehtori ja edelleen koulutuskuntayhtymän johtajan esittelystä kuntayhtymän hallitus ja yhtymävaltuusto. Muiden tulosalueiden osalta ensimmäisen käsittelyportaan muodostaa tulosalueen johtaja (rehtori) tai johtokunta, milloin sellainen on (Lapin Urheiluopisto, Matkailualan tutkimus- ja koulutusinstituutti), jonka jälkeen asian käsittely voi edetä koulutuskuntayhtymän johtajan esittelystä kuntayhtymän hallitukseen ja edelleen yhtymävaltuustoon.

Ammattikorkeakoululain mukaan ammattikorkeakoulun ylläpitäjän erityisenä tehtävänä on:

- 1) päättää ammattikorkeakoulun strategisesta kehittämisestä;
- 2) päättää ammattikorkeakoulun toiminta- ja taloussuunnitelmasta sekä talousarviosta;
- 3) tehdä valtioneuvostolle esitys ammattikorkeakoulun koulutustehtävän muuttamisesta; sekä
- 4) nimittää tarvittaessa ammattikorkeakoululle valtuuskunta.

Rovaniemen ammattikorkeakoulun johtosäännössä ammattikorkeakoulun toiminta- ja taloussuunnitelmasta sekä talousarviosta päättäminen on säädetty yhtymävaltuuston tehtäväksi ja kaksi jälkimmäistä tehtävää yhtymähallitukselle. Ammattikorkeakoulun strategista kehittämistä ei sen sijaan ole eksplisiittisesti nimetty kummankaan em. elimen vastuulle. Ammattikorkeakoululla on oma (painettu) strategiansa ja sen lisäksi monistemuotoiset pedagoginen strategia sekä tutkimus- ja kehittämistoiminnan strategia. Strategioista ei käy ilmi, ovatko ne ammattikorkeakoulun sisäisesti laatimia asiakirjoja vai koulutuskuntayhtymän vahvistamia strategianäkemyksiä. Muilla koulutusyksiköillä ei vastaavia strategiaesityksiä ole (Lapin Urheiluopisto poikkeuksena). Pohdimme, vahvistaako tämä yksittäinen esimerkki haastatteluissa esiin tuotua näkemystä siitä, että yhtymähallitus on enemmän kiinnostunut tulosalueiden operatiivisen tason toiminnasta kuin niiden strategisten tavoitteiden asetannasta ja strategioiden toteutumisesta. Samassa yhteydessä tuotiin esiin, että hallinnosta yleisesti puuttuu selkeä johtamisen näkökulma, esimerkiksi kuntayhtymän toimesta hoidettu henkilöstö- ja taloushallinto mielletään vain operatiivisen tason palkka- ja kirjanpitohallinnoksi.

*Suosittellemme, että kuntayhtymä omistajaohjauksessaan panostaa erityisesti strategiatyöhön, strategian selkeään auki kirjoittamiseen, strategisen ajattelutavan edistämiseen eri tulosalueilla ja yksiköissä, strategian kohdentamiseen näille yksiköille ja strategiassa esitettyjen tavoitteiden toteutuksen seurantaan. Vahvojen strategisten linjausten tekeminen ja niiden toteutumisen seuranta mahdollistaa operatiivisen päätöksenteon siirtämisen nykyistä enemmän tulosalueille.*

Ammattikorkeakoululaissa ammattikorkeakoululle on turvattu sen sisäisissä asioissa itsehallinto ja muun ohella määritelty ammattikorkeakoulun sisäiset hallintoelimet ja niiden tehtävät. Hallituksessa ovat edustettuina ammattikorkeakoulun muu johto, päätoimiset opettajat, muu päätoiminen henkilöstö ja päätoimiset opiskelijat sekä elinkeino- ja muun työelämän edustajat.

Rovaniemen koulutuskuntayhtymässä ammattikorkeakoulun sisäisiin asioihin liittyvää itsehallintoa koskien ammattikorkeakoulun omaan toimivaltaan on säännöissä määritelty lähinnä ammattikorkeakoululaissa edellytetty minimitason päätösvalta. Ammattikorkeakoulun sisäistä itsehallintoa vahvistavaa päätösvallan delegointia ei ole juurikaan toteutettu. Tästä johtuen muun muassa henkilöstöasioissa ammattikorkeakoulua koskeva päätöksenteko on voinut muotoutua vielä monitasoisemmaksi kuin esimerkiksi ammatillista koulutusta koskevissa henkilöstöasioissa. Haastatteluissa erityisesti ammattikorkeakoulun puolella henkilöstöasioihin liittyvä asioiden käsittely koettiin toimintaa hankaloittavaksi. Henkilöstöasioiden hoidosta olemme antaneet erillisen suosituksen henkilöstöhallintoa koskevassa raportin osassa.

*Yleissuosituksena edellä olevan perusteella esitämme, että ammattikorkeakoulun osalta tulisi harkita nykyistä laajempaa päätösvallan delegointia ammattikorkeakoululle huolimatta siitä, että uudet ammattikorkeakoulun ylläpitäjäjärjestelyt toteutunevat viimeistään vuoteen 2014 mennessä.*

Koulutuskuntayhtymän rooli muuttune jatkossa entistä enemmän ammatillisen koulutuksen järjestäjän ja ammattikorkeakoulun toimintapuitteiden ja eräiden keskitetysti hoidettujen palvelujen järjestäjän rooliksi. Kuntayhtymän hallitus vastaisi tällöin nykyistä selkeämmin ammatilliseen koulutukseen liittyvästä päätöksenteosta ja ammattikorkeakoulun hallitus vastaisi nykyistä laajemmin ammattikorkeakoulua koskevasta päätöksenteosta.

Arvioitaessa Rovaniemen koulutuskuntayhtymän päätöksentekoa, johtamista ja toimintaa ohjaavaa sääntökokonaisuutta se ei kaikilta osin tue riittävästi strategista ja talousjohtamista. Yhtymävaltuusto päättää mm. tulosalueista ja tulosalueiden johtajien virkojen perustamisesta. Nykyisen tulosaluejaon mukaan tulosalueet ovat kooltaan, talousarvioiden euromääriltä, toimintojen luonteen ja määrän puolesta sekä painoarvoltaan hyvin erilaisia. Kuntayhtymän merkittävimmät toiminnot ovat ammatillinen koulutus (nuoret, aikuiset ja oppisopimuskoulutus) ja työelämän kehittämis- ja palvelutoiminta sekä ammattikorkeakoulutus ja tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminta. Kuntayhtymän eri osien strategisen ja talousjohtamisen näkökulmasta ammattikorkeakoulu-kokonaisuudesta vastaavat koko toiminnan osalta ammattikorkeakoulun hallitus ja rehtori. Ammatillisen koulutuksen kokonaisuuden hahmottaminen on sen sijaan vaikeaa ja ammatillisen koulutuksen kokonaisuus niin strategisen kuin talousjohtamisen osalta on koottavissa vasta kuntayhtymän tasolla. Tältä osin emme pidä johtamisjärjestelmää tasapainoisena.

*Suosittellemme harkittavaksi koulutuskuntayhtymän toimintojen uudelleen organisoimista siten, että kuntayhtymän hallituksen, kuntayhtymän johtajan ja uudelleen organisoitavien (pää)tulosalueiden johtajien asemaa strategisessa johtamisessa vahvistetaan. Mahdollisella organisaation uudistuksella luodaan selkeät roolit ja edellytykset luottamushenkilö- ja virkajohtamiselle. Toimintojen organisoinnissa tämä edellyttää johtamisen kannalta suurempien tulosalueiden muodostamista, jolla voidaan mm. yhtenäistää toimintoja, lisätä toiminnan joustavuutta, tehokkuutta ja parantaa resurssien käyttöä. Muutoksella vahvistettaisiin myös kuntayhtymätasolle kuuluvaa kokonais- ja yhteen sovitettavaa johtamista.*

Johtamiskäytäntöihin liittyen hallintosäännössä todetaan, että kuntayhtymällä on johtoryhmä, jonka kokoonpanosta ja tehtävistä päättää johtaja. Myös kuntayhtymän tulosalueilla voi olla omat johtoryhmänsä, joiden kokoonpanosta ja tehtävistä päättävät kyseisten tulosalueiden johtajat. Tulosalueiden johtoryhmät on käytännössä myös muodostettu. Lisäksi ainakin Lapin ammattiopiston toimialoilla on omat johtoryhmänsä. Johtoryhmiin nimeävät henkilöstöjärjestöt edustajansa.

Johtoryhmien pöytäkirjoihin tutustuminen osoittaa, että eri johtoryhmät toimivat hyvin eri tavalla. Toimintatavat vaihtelevat yleisluontoisista keskusteluryhmistä yksityiskohtaiseen asioiden käsitteilyyn ja pikkutarkkaan päätösten kirjaukseen. Haastattelut loivat sen mielikuvan, että johtoryhmän jäsenet eivät aina tienneet kyseisen elimen tarkkaa roolia ja sen merkitystä yksikkönsä johtamisessa.

Käsityksemme mukaan yksikön johtoryhmä voi olla yksikön yksilöjohtajalle (kuntayhtymän johtaja, rehtori, tulosalueen johtaja, toimialajohtaja) tärkeä tuki hänen johtamistyössään. Tieto kulkee johtoryhmässä kahteen suuntaan, johtaja saa tietoa ja tukea päätöksentekonsa perustaksi ja alayksiköt sitoutetaan jo asioiden valmisteluvaiheessa yhteisiin linjauksiin ja päätöksiin.

*Suosittellemme, että johtoryhmäkäytäntö virallistetaan nykyistä selkeämmin hallintosäännössä. Johtoryhmien muodostamiselle ja tehtäville on myös syytä määrittää tietyt yleiset ja yhteiset periaatteet, vaikkakin lopullinen päätöksenteko näistä jää nykyiseen tapaan yksiköiden johtajille.*

### **3.4 Sisäiset organisatoriset ratkaisut**

Rovaniemen koulutuskuntayhtymän sisäisessä toiminnallisessa organisaatiossa kuntayhtymätasolla tuotetaan osa keskitetyistä hallintopalveluista, tukipalveluita ja kiinteistöpalvelut. Varsinaisesta kuntayhtymän ydintoiminnasta – opetuksesta tukitoimintoineen – vastaavat Rovaniemen ammattikorkeakoulu, Lapin matkailuopisto, jotka ovat myös osallisina Lapin korkeakoulukonserniin kuuluvassa matkailualan tutkimus- ja koulutusinstituutissa, sekä Lapin ammattiopisto, Lapin urheiluopisto (liikelaitos), Lapin kesäyliopisto ja Lapin oppisopimuskeskus. Toiminta- ja talousvolyymltaan suurimmat toimijat ovat Lapin ammattiopisto ja Rovaniemen ammattikorkeakoulu. Aikuiskoulutusta ei ole nykyään eriytetty omaksi tulosalueekseen vaan se on muodollisesti osana eri oppilaitosten toimintaa.

#### **Monentasoisia yhteisiä palveluita**

Rovaniemen ammattikorkeakoulun toiminnot on jaettu neljään erilliseen yksikköön. Lapin korkeakoulukonserni vastaa osasta ammattikorkeakoulun yhteisiä palveluita, osa yhteisistä palveluista tapahtuu kuntayhtymätasolla ja osa ammattikorkeakoulutasolla.

Ammatillisen koulutuksen organisaatorakenteet ja tasot ovat aiemmin jo todetun mukaisesti monimuotoisia ja monitasoisia. Lapin ammattiopisto jakaantuu toiminnallisesti yhteisiin palveluihin ja kolmeen toimialaan. Lapin matkailuopiston organisaatiossa on yksiköt kolmella eri paikkakunnalla: Rovaniemellä, Kittilässä ja Sodankylässä. Oppisopimuskeskus vastaa oppisopimustoiminnasta, kesäyliopisto kesäyliopistotoiminnasta ja urheiluopisto toimii liikelaitoksena vastaten alan ammatillisen koulutuksen tutkintoon johtavasta koulutuksesta ja urheiluopiston erillisestä liiketoiminnasta.

Rovaniemen koulutuskuntayhtymällä on järjestämislupa ammatillisen koulutuksen järjestämiseen. Vaikka ammatillinen koulutus on jaettu kuntayhtymän sisällä useamman oppilaitoksen hoidettavaksi ja osittain korkeakoulukonsernin ja kuntayhtymän yhteisesti hoidettavaksi, kuntayhtymä suhteessa valtioon on vastuussa kaikesta kuntayhtymän koulutuksen järjestämisluvalla toteutettavasta koulutuksesta sekä koulutuksen järjestäjälle ammatillisen koulutuksen säädöksissä ja kansallisissa tutkinnonperusteissa määräytyistä tehtävistä. Tätä ei toimintojen organisoinnissa ja johtamisjärjestelmässä ole mielestämme riittävästi huomioitu. Tämän vuoksi kokonaisvastuu ammatillisesta koulu-

tuksesta konkretisoituu kuntayhtymän sisäisessä hallinto-organisaatiossa vasta kuntayhtymän johtajatasolla.

Koulutuskuntayhtymässä käytetään hyvin laajasti ja vaihtelevasisältöisesti yhteiset palvelut -käsitettä. Asiakirjoista ja haastatteluista syntyi käsitys, että kuntayhtymätasolla, tulosaluetasolla (ammattikorkeakoulu ja Lapin ammattiopisto) ja toimialatasolta löytyy lukuisa joukko eri tavoin toteutettuja yhteisiä palveluita. Yhteisten palveluiden toteuttamistavoista, tehtävistä ja palveluiden järjestämislogiikasta ja tavoitteista oli ulkopuolisina arvioitsijoina vaikea saada kokonaiskäsitystä. Tästä hyvän esimerkin muodostavat Lapin ammattiopiston yhteiset palvelut, joita käsityksemme mukaan on rehtorin toimistossa, palvelualoilla, tuotantoaloilla ja maakuntayksiköissä. Lapin ammattiopiston on jakanut yhteiset palvelunsa käsitteellisesti hallinto-, kehittämis-, koulutuksen kehittämis- ja asiakaspalveluihin. Palvelujako ei konkretisoidu käytännössä. Rehtorin toimiston yhteiset palvelut tuottavat ammatillisen koulutuksen yhteisinä palveluina esimerkiksi opetussuunnitelmatyötä, laadun varmistamista, opiskelijahallintoa, tiedotusta ja markkinointia, taloudenhoitoa sekä henkilöstöasioiden hoitoa. Osaa näistä palveluista käyttää myös Lapin matkailuopisto. Näitä palveluja tuotetaan myös toimialojen omissa yhteisissä palveluissa. Koko Lapin ammattiopiston yhteisiä palveluja on toisaalta voitu antaa jonkun toimialan tehtäväksi, esimerkiksi hankkeiden talouspalvelut Tuotantoaloille ja valmistavat koulutukset ja erityisopetuksen erityistehtävä Palvelualoille.

Lapin pitkien etäisyyksien vuoksi merkittävä osa ammatillisen koulutuksen opiskelijoista asuu opiskelija-asuntoloissa. Rovaniemen koulutuskuntayhtymän asuntoloissa asuu liki 500 opiskelijaa. Opiskelija-asuntolatoimintaa kuntayhtymässä hoitaa kiinteistöhallinto. Opiskelijan opiskelija-asuntola -status tuo opiskelijan esim. asuntolasääntöjen ja sääntöjen rikkomisesta aiheutuvan kurinpitomenettelyn piiriin. Ammatillisen opiskelijan kasvun ja opinnoissa menestymisen seurannan sekä nuorisolain velvoitteiden kannalta olisi tarkoituksenmukaista, että opiskelija niin opetuksen kuin opiskelija-asuntolassa asumisen osalta olisi opetuksen pedagogisen johdon alaisena. Myöhemmin suosittelemme opiskelija-asuntolapalveluiden siirtämistä opiskelijapalveluihin.

Seuraavassa esitämme arvioitsijoille syntyneen käsityksen eri tavoin toteutetuista yhteisistä palveluista sekä näkemyksen, miten palveluiden tuottamista tulisi jatkossa kehittää.

### **Taloushallinnosta tukea johtamiseen**

Kuntayhtymän taloushallinto on vastannut eri toimijoiden tarvitsemista yleiseen taloushallintoon, talousarvion laadintaan, kirjanpitoon ja tilinpäätökseen liittyvistä tehtävistä. Haastattelujen perusteella taloushallinnolta kaivataan nopeampaa raportointia yksiköiden taloudellisesta tilanteesta ja vahvempaa talousjohtamisotetta talouden pitkäjänteiseen suunnitteluun. Arvioinnin yhteydessä totesimme lisäksi, että johtamista tukevassa tilastoinnissa on huomattavia puutteita. Viranomais- ym. vaatimukset perustilastojen osalta varmaankin täyttyvät, mutta esimerkiksi erilaisten yhteenvetotietojen saaminen arvioitsijoiden käyttöön edellytti usein erillisselvityksen tekemistä.

Käsityksemme mukaan kuntayhtymän taloushallinnon roolia on vahvistettava osana strategista johtamista pitkäjänteisen ja ennakoivan talousjohtamisen varmistamiseksi. Keskitetyn taloushallinnon

tulisi vastata talouden kuntayhtymätasoisien soveltamispäätösten valmistelusta ja niiden noudattamisen valvonnasta. Taloushallinnon keskeisenä tehtävänä olisi myös varmistaa, että toimintojen suunnittelu ja talousseuranta toiminnan kaikilla tasoilla saadaan johtamista tukevaksi. Taloushallinto vastaisi myös kuntayhtymätasoisesta tilastoinnista ja hankkeiden taloushallinnosta. Taloushallinnon tilitoimistopalvelut toteutettaisiin siten, että kuntayhtymä voisi myydä niitä esim. organisaatiosta irtautuvalle ammattikorkeakoululle.

*Suosittellemme, että kuntayhtymän taloushallintoa kehitetään vastaamaan edellä kuvattujen palveluiden tuottamisesta ja järjestelyjen yhteydessä vahvistetaan taloushallinnon edellytyksiä vahvemman talousjohtamisen toteutumiselle.*

### **Henkilöstöhallinto uudelleen arvioinnin edessä**

Kuntayhtymän henkilöstöhallinnon toiminta-alue on hyvin laaja ja vaikeasti hallittava. Koulutuskuntayhtymän palveluksessa on yli 1000 työntekijää ja lisäksi suuri määrä tilapäistä opetushenkilöstöä. Koulutuskuntayhtymässä sovelletaan noin kymmentä erillistä työ-/virkaehtosopimusta tai niiden sopimusliitettä. Henkilöstöhallinto näyttäytyi arvioinnissa ongelmallisena. Asioiden käsittelyn koettiin kestävän liian kauan hallinnossa. Operatiivisen päätöksenteon etäännyminen itse toiminnasta tuntui myös vähentävän yleistä luottamusta päätöksenteon oikeudenmukaisuuteen.

Koetut ongelmat johtuvat arviomme mukaan organisaation moniportaisesta rakenteesta ja siitä, että tietyt henkilöstöhallinnon asioita hoidetaan tai päätetään hyvin keskitetysti koulutuskuntayhtymätasolla. Koulutuskuntayhtymässä on sinänsä hyvässä tarkoituksessa keskitetty tietyt VES/TES-sopimusten tulkintaan ja palkanperusteisiin liittyvien asioiden ratkaisulta koulutuskuntayhtymätasolle. Ongelmien syynä voi myös olla, että keskitetyssä henkilöstöhallinnossa ja keskitetyssä henkilöstöhallinnon päätöksenteon valmistelussa ei ole riittäviä henkilöstöasioiden valmisteluresursseja.

Kokonaisvaltainen henkilöstöjohtaminen on merkittävä osa operatiivista johtamista. Saamastamme palautteesta olemme tehneet sen johtopäätöksen, että henkilöstöhallintoon on keskitetty myös sellaista henkilöstöjohtamista ja henkilöstöasioista päättämistä, jotka olisi tarkoituksenmukaista hoitaa lähempänä operatiivista johtamista. Tulosalueiden johtajatasolla asia koettiin siten, että johtajilla ei ole riittäviä henkilöstöhallinnollisia työkaluja vaikuttaa esimerkiksi henkilöstöressurssien käyttöön tai hyvien suoritusten palkitsemisen kautta tapahtuvaan henkilökunnan motivointiin.

*Suosittellemme henkilöstöhallinnon tehtävien hoidon ja eri toimijoiden roolien uudelleen arviointia huomioon ottaen vielä sen, että ammattikorkeakoulu voi irtaantua kuntayhtymän rakenteesta. Keskeiseksi tavoitteeksi henkilöstöhallinnon kehittämisessä tulisi ottaa henkilöstöasioihin liittyvän päätöksenteon nopeuttaminen ja joustavoittaminen. Henkilöstöhallinnossa koulutuskuntayhtymätasolla päätettäisiin ja määriteltäisiin kuntayhtymän henkilöstöhallinnon yleiset periaatteet sekä virka- ja työehtosopimusten tulkintaa ja soveltamista koskevat yleiset periaatteet. Operatiivisen johtamisen kannalta keskeinen henkilöstöhallintoa koskeva päätösvalta delegoitaisiin oppilaitoksille. Koulutuskuntayhtymä vastaisi keskitettyjen henkilöstöhallinnon ”tilitoimistopalvelujen” tuottamisesta.*

*Tilitoimistopalveluilla pitäisi olla edellytykset hoitaa myös mahdollisesti erilliseksi oikeushenkilöksi irtautuvan ammattikorkeakoulun tilitoimistopalvelut.*

Kuntayhtymän henkilöstörakennetta tarkasteltaessa kiinnittyy huomio määräaikaisessa palvelusuh- teessa olevan henkilöstön suureen osuuteen koko henkilökunnasta. Määräaikaisuudella näyttäisi olevan kaksi päälähdettä: hanketoiminnan henkilöstö ja (tunti)opetushenkilöstö erityisesti ammatil- lisessa koulutuksessa.

Saamamme selvityksen mukaan opettajien määräaikaisuuden perussyynä on tarvittavan kelpoisuu- den puute. On tietysti selvää, että vakinaiseen tehtävään ei voida nimittää henkilöä, joka ei täytä tehtävän kelpoisuusvaatimuksia. Mutta ei ole myöskään oppilaitoksen eikä opiskelijoiden edun mu- kaista, että opetustehtävistä vastaavat vailla kelpoisuutta olevat opettajat. Henkilöstöpoliittisesti jatkuva määräaikaisuus on niin ikään merkittävä ongelma. Koulutuskuntayhtymän olisi syytä luoda järjestelmä, joka mahdollistaisi opetustyössä kokemusta hankkineiden ja siinä menestyneiden hen- kilöiden kouluttautumisen tai muun pätevöitymisen virassa tai toimessa tarvittavan kelpoisuuden hankkimiseksi. Raskaan opetustaakan kanssa taisteleva opettaja ei useinkaan suoriudu pätevöity- misprosessista omatoimisesti vapaa-aikoinaan, vaan hän tarvitsee hankkeensa tueksi työantajansa tukea taloudellisesti tai ajankäytön osalta.

Hanketoiminnassa osa määräaikaisuuksista selittyy hankkeissa tarvittavan asiantuntemuksen perus- teella. Asiantuntija palkataan erityisesti hänen asiantuntijuuttaan vastaavaan tehtävään määräaikai- ssa hankkeessa. Mutta tapasimme haastattelujen yhteydessä henkilöitä, jotka hoitavat tiettyjä han- kehallinnon – sinänsä vaativia – perustehtäviä, joissa ei tarvita niinkään hankkeen substanssiosa- mista, vaan hyvää hankehallinnon yleisosaamista. Tällaiset henkilöt olivat kuitenkin olleet vuosi- kausia lyhytkestoisissa määräaikaisissa työsuhteissa. Meille välittyi myös tieto, että työsuhteiden määräytymiskäytännöissä on suurta vaihtelua eri yksiköiden välillä. Yliopistot vakinaistivat – Ope- tus- ja kulttuuriministeriön vahvassa ohjauksessa – pääosan maksullisen palvelutoimintansa (täy- dennyskoulutuskeskukset, tutkimuslaitokset ja vastaavat yksiköt) henkilöstöstä 2000-luvun alussa. Kun aiemmin toimittiin niin, että ensin hankittiin hankkeet ja sitten henkilöt niitä toteuttamaan ja hallinnoimaan, niin nyt vakinainen ja tehtäviin hyvin koulutettu henkilökunta vastaa hankkeiden saannista ja hallinnoinnista. Erityisosaamista omaavat asiantuntijat ovat edelleenkin hankekohtaisia. Emme näe erityisiä syitä sille, ettei vastaava menettely toimisi myös ammattikorkeakoulun ja am- matillisen koulutuksen puitteissa.

*Esitämme suosituksenamme, että osana koulutuskuntayhtymän henkilöstöstrategiaa laaditaan oh- jelma, jolla muusta kuin perustellusta syystä (asiantuntijuustarve, sijaisuudet) johtuvat määräaikai- set työsuhteet voidaan poistaa tai niitä voidaan ainakin merkittävästi vähentää. Henkilöstöhallin- non tulee myös huolehtia siitä, että koko kuntayhtymässä noudatetaan yhdenmukaisia periaatteita ja käytäntöjä määräaikaisuuksien osalta.*

## **Kiinteistöhallintoon pitkäjännitteisyyttä**

Koulutuskuntayhtymän omistuksessa on suuri kiinteistömassa, vaikka joiltakin osin opetuksen käytöstä vapautuneita kiinteistöjä on realisoitu. Opetuksen käytössä on lukumääräisesti paljon erillisiä rakennuksia. Koulutuskuntayhtymän terve talous on mahdollistanut tähän saakka kiinteistöjen hyvän hoidon. Koulutuskuntayhtymän sisäisten vuokrien nykyisellä tasolla ei kuitenkaan pystytä turvaamaan pitkäjänteisesti tarkoituksenmukaisia tiloihin kohdistuvia perusparannus- ja muutosinvestointeja. Koulutuskuntayhtymässä ei ole tehty selkeitä linjauksia esim. tilojen käytön optimoinnista ja tavoitteista pyrkiä ns. koulutusalan ja -tasot ylittäviin tiiviimpiin kampus-rakenteisiin. Käsityksemme mukaan tiiviimmät toimintaympäristöt osaltaan tukisivat yhtenäisten oppilaitosten ja toimintakulttuureiden muotoutumista. Koulutuskuntayhtymässä ei ole laadittu pitkäkestoista (10 – 15 vuotta) selvitystä ja arviota kiinteistöjen peruskorjaus- ja investointitarpeista. Haastatteluissa muodostuneen käsityksemme perusteella kiinteistöjen peruskorjausten ja muutostöiden suunnitteluvaiheessa tilojen käyttäjien ja kiinteistöpalvelujen keskinäinen vuorovaikutus ei ole kaikilta osin ollut riittävän tiivistä.

*Suosittellemme, että koulutuskuntayhtymässä tehdään pitkän aikavalin selvitys peruskorjaus- ja investointitarpeesta. Suosittelemme myös laadittavaksi erillisen kiinteistöstrategian, jossa huomioidaan oppilaitosten toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset ja mahdollisuudet tiivistää toimintaympäristöjä. Näköpiirissä olevan ammattikorkeakoulu-uudistuksen vaikutukset kiinteistöratkaisuihin ovat olennainen osa tätä toimintaympäristöanalyysia. Niin ikään tilojen käyttöön liittyvää kustannustietoisuutta tulisi parantaa ottamalla tilojen käyttäjät vahvemmin mukaan tilojen käytön suunnitteluun.*

## **Tietohallinto kohti yhtenäistä palvelukeskusta**

Tietohallintopalvelut ovat siirtymässä korkeakoulukonsernin ja kuntayhtymän yhteisen palvelukeskuksen hoidettavaksi. Ensimmäisenä askeleena toteutettu siirtyminen yhtenäiseen palvelukeskuksmalliin kuntayhtymän sisällä luo hyvän pohjan toimintakykyisen korkeakoulukonsernin yhteisen palvelukeskuksen syntymiselle. Palvelukeskus-muotoiseen toimintaan siirtyvällä tietohallinnolla on kuitenkin rasitteenaan tyypillisiä vanhasta hajautetusta mallista siirtyneitä käytänteitä. Kuntayhtymässä käytetään sisällöltään vastaaviin toimintoihin useita erillisohjelmia, jotka vaikeuttavat yhteisten toimintakäytänteiden syntymistä ja henkilöstön laaja-alaista käyttöä tietohallinnon tehtävissä. Pidämme tärkeänä, että kuntayhtymässä siirrytään suunnitelmallisesti ja mahdollisimman laajasti käyttämään yhtenäisiä ohjelmistoja. Lisäksi palvelukeskusmallin asiakaslähtöisen toiminnan edellytyksenä on, että keskitetystä hallinnosta huolimatta käyttäjille turvataan atk-tukitoiminnot lähipalveluna. Näkemykset atk-käytön tukitoimintojen saatavuudesta näyttivät jossain määrin poikkeavan palvelun tuottajan ja käyttäjien välillä.

*Suosittellemme, että tietohallinnon palvelukeskusta edelleen kehitetään koko Lapin alueen koulutuksen tietohallintopalvelujen tuottajana. Yhteisellä tietohallinnolla pystytään varmistamaan tasokkaat tietohallintopalvelut ja käytön tukipalvelut niin opiskelijoille kuin eri koulutusorganisaatioiden henkilöstölle. Palvelukeskuksen toimintaa on kehitettävä yritysmäisen toiminnan suuntaan, koska*

*eri organisaatioiden tietohallintohallintopalvelut voivat poiketa toisistaan ja palvelukeskuksen on pystyttävä hoitamaan palveluita asiakaslähtöisesti.*

### **Hankinnoissa substanssieto käyttäjältä, hallinnointi keskitetysti**

Hankintatoimessa esitämme siirtymistä keskitettyyn kilpailutukseen niiltä osin kuin hankintoja ei suoriteta esimerkiksi Rovaniemen alueen hankintarenkaan kilpailutuksen kautta. Hankintatoimessa tulee tarkastella omina prosesseinaan juridista kilpailutusprosessia ja kilpailutuksen valmistelua. Kilpailutuksen valmistelussa yksiköllä, jolle kilpailutusta valmistellaan, on luonnollisesti vastuu hankinnan kohteen substanssitiedon määrittelystä.

*Suosittelimme, että kuntayhtymän hankintatoimessa siirrytään keskitettyyn malliin juridisen kilpailutusprosessin ja kilpailutuksen valmistelun osalta ja että näistä tehtävistä vastaa taloushallinto.*

### **Ruokahuoltopalveluissa koordinaatiotarvetta**

Kuntayhtymän ruokahuoltopalveluista vastaavat osittain koulutuksen yksiköt, mutta merkittävä osa palveluista ostetaan ulkopuolisilta palvelun tuottajilta. Oppilaitosyhteisöissä olisi tärkeää, että oppilaitoksissa tapahtuvia toimintoja voitaisiin käyttää mahdollisimman laajasti myös opetusta tukevinä oppimisympäristöinä riippumatta siitä, vastaako palvelun tuottamisesta oppilaitos tai ulkopuolinen palvelun tuottaja. Käsityksemme mukaan tämä periaate ei kaikin osin ole toteutunut kuntayhtymän ulkoistamassa palvelutuotannossa. Ulkopuolinen vierailija kokee tämän konkreettisesti tutustessaan Matkailualan tutkimus- ja koulutusinstituuttiin, jonka sateenvarjon alle on koottu Lapin korkeakoulukonsernin kolmen eri oppilaitoksen matkailu-, ravitsemis- ja talousalan toiminnot. Instituutin päätoimipisteen ravintolassa ruokaileva saa nauttia ulkoisen palveluntuottajan antimista ilman alan koulutettavien läsnäoloa.

*Suosittelimme, että kuntayhtymän ruokahuoltopalveluita koordinoidaan keskitetysti ja palveluissa varmistetaan tilaaja-tuottajamallin toteutuminen niissäkin tapauksissa, kun palvelun tuottajana on oppilaitoksen yksikkö. Ruokahuoltopalveluiden mahdollisessa kilpailutuksessa pitää toisaalta varmistaa, että myös ulkopuolisen palveluntuottajan toiminnassa turvataan edellytykseen hyödyntää toimintaa oppimisympäristönä.*

### **Ammattikorkeakoulu luonut yhtenäisen sisäisen toimintakulttuurin**

Rovaniemen ammattikorkeakoulu on saavuttanut nykymuotonsa vaiheittain Rovaniemen kaupunki-alueella sijainneista oppilaitoksista eikä siihen ole yleisen käytännön mukaisesti liittynyt erillisiä maakunnassa olleita koulutusyksiköitä. Tämä on osaltaan luonut selkeän pohjan rakentaa toimintakulttuurin ja johtamisen kannalta yhtenäistä ammattikorkeakoulua. Ammattikorkeakoulun rakentamiseen on vaikuttanut myös Lapin korkeakoulukonsernin syntyminen ja työnjakojen selkeyttäminen konsernissa mukana olevien korkeakoulujen välillä. Jäljempänä arvioimme erikseen korkeakoulukonsernin yhteisiä toimintoja ja yksiköitä.

Rovaniemen ammattikorkeakoulu on käsityksemme mukaan määrätietoisesti johdettu ja hyvin hoidettu korkeakoulu. Se on omassa strategiatyössään asemoinut itsensä pohjoisen Suomen – Lapin – tärkeäksi aluevaikuttajaksi. Aluevaikuttajan rooli toteutetaan profiloitumalla monialaisesti matkailun ja matkailuolosuhteiden kehittämiseen. Profiloitumisaluetta lähestytään neljän painoalan: palvelutuotannon ja liiketoiminnan kehittämisen, terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen, pohjoisen luonnon monipuolisen ja kestävä hyödyntämisen sekä kylmä- ja talviteknologian kehittämisen kautta. Ammattikorkeakoulun profiloituminen ja siihen liittyvät painoalat ovat sopusoinnussa Lapin korkeakoulukonsernin tavoitteiden kanssa ja toteuttavat osaltaan niitä.

Osin hajanaisesta kampusrakenteesta huolimatta ammattikorkeakoulun toimialat ovat muodostaneet hyvin integroituneen kokonaisuuden. Mielestämme merkittävin ongelma ammattikorkeakoulun sisäisessä rakenteessa liittyy kielikeskusjärjestelyyn. Lapin korkeakoulukonsernin puitteissa on käynnistetty kolmen korkeakoulun yhteinen kielikeskus. Kolmessa korkeakoulussa toimiva kielikeskus sijaitsee myös fyysisesti jokaisessa korkeakoulussa. Jotta yhteistyö yhteisen kielikeskuksen eri osapuolten kesken sujuisi hyvin, kunkin osallisena olevan kielikeskuksen tulisi olla sisäisesti vahva. Rovaniemen ammattikorkeakoulun kielikeskuksen henkilökunta on työnjohdollisesti kielikeskuksen päällikön alaisuudessa, mutta budjettiteknisesti henkilökunnan fyysisen sijainnin perusteella määräytyvän toimialajohtajan alaisuudessa. Asiantila vaikeuttaa ammattikorkeakoulun kielikeskuksen johtamista ja määrätietoista kehittämistä osana korkeakoulukonsernin yhteistä kielikeskusta.

*Suosittellemme, että kielikeskus ammattikorkeakoulun sisällä organisoidaan sekä henkilöstöjohtamisen että taloushallinnon osalta omaksi kielikeskuksen päällikön alaiseksi yksiköksi. Henkilökunnan fyysinen sijoittuminen voi edelleenkin tapahtua opetustehtävien kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla.*

Rovaniemen ja Kemi-Tornion ammattikorkeakoulujen yhdistämistä ja yhtiöittämistä koskeva selvitystyö on käynnissä. Opetus- ja kulttuuriministeriö on aiemmin todetulla tavalla vauhdittamassa tätä prosessia. Ammattikorkeakoulun eriytyminen omaksi toimijaksi vaikuttaa koko koulutuskuntayhtymän toimintoihin ja tämä on otettava huomioon tehtäessä pitkäjänteisiä päätöksiä kuntayhtymän toimintojen järjestelyistä.

*Ammattikorkeakoulun eriytymisprosessissa tulee turvata ammatillisen koulutuksen ja korkea-asteen koulutuksen välillä mahdollisimman laajat yhteistoimintamahdollisuudet ja erityisesti mahdollisuudet käyttää yhteisiä laboratiivisia oppimisympäristöjä. Ammattikorkeakoulun profiilia voitaisiin myös vahvistaa tiivistämällä ammattikorkeakoulun toimintoja nykyistä laajempialaisille kampuksille.*

### **Ammatillinen koulutus etsimässä suuntaansa**

Koulutuskuntayhtymän tuottama ammatillinen koulutus tuotetaan kolmessa erillisessä oppilaitoksessa Lapin ammattiopistossa, Lapin matkailuopistossa ja Lapin urheiluopistossa. Lapin matkailuopistosta on tehty vuoden 2011 alusta lähtien erillinen oppilaitos, joka on liittynyt osaksi Matkailualan tutkimus- ja koulutusinstituuttia. Kuten jo aiemmin olemme raportissamme esittäneet, koulu-

tuskuntayhtymän tasolla sen järjestämisluvalla toteutettava ammatillinen koulutus näyttäytyy ulkopuolisille sekavana ja vaikeasti hahmotettavana. Ammatilliseen koulutukseen on syntynyt vain vähän koko koulutusta koskevia yhteisiä toimintatapoja. Haastateltavien taholta viestitettiin yleisesti, että toimintatavat ovat pikemminkin eriytymässä kuin yhtenäistymässä. Sitä, miten koulutuskuntayhtymän järjestämää ammatillista koulutusta kokonaisuudessaan johdetaan, emme meille toimitettujen asiakirjojen ja haastattelujen pohjalta pystyneet täysin hahmottamaan.

Aikuiskoulutus toimii ammatillisten opistojen osana. Käytännössä kuitenkin nuorten ja aikuisten koulutus toimivat hyvin erillisinä omine koulutuspäälliköineen ja opettajineen ja osittain tiloineen. Myös käytettävät tiedonkeruu- ja -hallintaohjelmat eroavat. Vaikka nykyisellä toimintamallilla on saavutettu aikuiskoulutuksessa hyviä tuloksia, nuorten ja aikuisten koulutuksen syvällisemmällä integroinnilla uskoisimme ammatillisessa koulutuksessa kokonaisuutena saavutettavan nykyistä parempia tuloksia esimerkiksi korkeampana tuloksellisuusrahoituksena. Integroitunut toimintamalli kykenisi tuottamaan tehokkaammin yksilöllistettyjä ohjaus- ja opetuspalveluja elinikäiselle oppijalle ja tehostamaan siten läpäisyastetta.

Vaikka opetuksen arviointi ei kuulunut toimeksiantoomme, arvioimme asiaa opetuksen johtamisen ja yhtenäisten käytänteiden näkökulmasta. Opetushallitus on hyväksynyt ammatillisen koulutuksen uudet tutkintokohtaiset opetussuunnitelmien perusteet viimeisten tutkintojen osalta vuonna 2010. Ammatillisessa koulutuksessa opetuksessa ja sitä tukevissa toiminnoissa noudatettavat yhteiset periaatteet ja käytännöt määrittellään opetussuunnitelman yhteisessä osassa. Opetussuunnitelman yhteinen osa Lapin ammattiopiston osalta on hyväksytty vuonna 2008. Opetussuunnitelman yhteisen osan hyväksymisen jälkeen oppilaitosrakenteissa on tapahtunut muutoksia.

*Suosittelimme, että koulutuskuntayhtymässä käynnistetään koulutuksenjärjestäjätasolla tutkintokohtaisten opetussuunnitelmien arviointityö ja sen pohjalta päivitetään ja uudistetaan opetussuunnitelman yhteinen osa ja suoritetaan tutkintokohtaisten opetussuunnitelmien päivitykset ottaen huomioon koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman linjaukset ja koulutuskuntayhtymän toimialueen työelämän erityispiirteet. Opetussuunnitelmien arviointi- ja uudistamisprosessiin on kytkettävä laajasti mukaan opettajat sen varmistamiseksi, että yhteiset toimintakäytännöt jalkautuvat osaksi opetuksen arkea.*

*Niin ikään suosittelimme koko ammatillisen koulutuksen uudelleen organisoimista. Suositukset organisoinnin perusteiksi sekä varsinaisen ratkaisuehdotuksen esitämme myöhemmin tässä raportissa.*

### **Hankehallinnon sopeuduttava organisaatiomuutoksiin**

Vuoden 2010 aikana päättyneitä ja käynnissä olevia hankkeita oli yhteensä 135 kpl ja hankkeiden volyyymi toteutuneina kustannuksina oli noin 7,0 miljoonaa euroa, joka oli noin 8 % kaikista toimitatuotoista. Koulutuskuntayhtymän kaikkien hankkeiden rahoituspäätökset olivat vuonna 2010 46,6 M€. Koulutuskuntayhtymässä sekä ammattikorkeakoululla että ammatillisella koulutuksella molemmilla on suuret hankesalkut. Rovaniemen ammattikorkeakoulun hankerahoituspäätösten yhteis-

summa oli noin 26 M€, hankkeiden yhteismäärä oli 53 ja kustannustoteuma noin 3 M€. Ammattikorkeakoulun hankkeista liki 90 % oli aluevaikuttamisen ja innovaatiotoiminnan kehittämishankkeita. Toisen asteen koulutuksen hankerahoituspäätökset olivat liki 19M€. Vuonna 2010 Lapin ammattiopistolla oli hankkeita 56, joiden toteutuneet kustannukset olivat noin 3.3 M€. Lapin ammattiopiston hankkeista liki 80 % olivat opetuksen ja osaamisen kehittämishankkeita ja noin 20 % alueellista kehittämistä. Hankkeissa työskentelee syksyllä 2011 kuntayhtymän tasolla 1- 2 työntekijää varsinaisissa hankkeissa ja hankehallinnossa (projektipäälliköt, -suunnittelijat, -sihteerit ym.) liki 100 henkilöä. Oppilaitosten hankeyhteistyö on tiivistä ja lisäksi oppilaitoksen ovat tiiviissä yhteistyössä muiden hanketoimijoiden ja kansainvälisten partnereiden kanssa.

Koulutuskuntayhtymän hankehallinnoinnissa on tapahtunut eriytyminen siten, että ammattikorkeakorkeakoulun hankehallinnointi on siirtynyt korkeakoulukonsernin palvelukeskukseen ja ammatillisen koulutuksen hankkeiden taloushallinto hoidetaan keskitetysti Lapin ammattiopiston tuotantoaloilla. Haastatteluissa hankehallinnon eriytymistä perusteltiin osittain sillä, että ammatillisen koulutuksen toteuttamisessa hankkeissa ei haluta sitoutua ammattikorkeakoulun hankkeita koskevaan laatujärjestelmään ja toisena näkemyksenä esitettiin, että kuntayhtymässä ei saatu aikaiseksi päätöstä myös ammatillisen koulutuksen hallinnoimien hankkeiden hallinnon siirtämiseksi korkeakoulukonsernin palvelukeskukseen. Matkailuopiston eriytymisen Lapin ammattiopistosta katsottiin myös tuoneen ylimääräisiä kitkatekijöitä monialaisiin hankkeisiin.

Hankehallinnon eriytyminen kahteen eri hankehallintoyksikköön vaikeuttaa kokonaisvaltaista hankehallinnointia ja voi aiheuttaa päällekkäisiä toimintoja esimerkiksi kuntayhtymän taloushallinnossa. Ammattiopiston nykyisellä tavalla organisoituun sisäiseen hankehallintoon sisältyy riskitekijöitä, lähinnä henkilöstöriskejä, kun merkittävä osa hankehallinnon hallintohenkilöstöstä on suhteellisen lyhytkestoisissa työsuhteissa, vaikka hanketoiminta on kuntayhtymässä vakiintunutta toimintaa. Kuntayhtymätasoisien yhteisten palveluiden tehokkaan hoitamisen näkökulmasta emme pidä kuntayhtymään muotoutunutta hankehallinnointimallia nyky muodossaan kestäväksi ratkaisuna.

*Suosittellemme, että hanketoiminnan keskitetyt hankehallinnointipalvelut siirretään ammatillisen koulutuksen osalta kuntayhtymän keskitettyihin taloushallintopalveluihin ja ammattikorkeakoulun osalta hankehallinnointia kehitetään korkeakoulukonsernin palvelukeskuksessa. Kuntayhtymän yhteisillä palveluilla ja korkeakoulukonsernin palvelukeskuksella on väistämättä oltava läheiset yhteistyösuhteet, jolloin myös hankehallinnot pääsevät osallisiksi tämän yhteistyön synergiaeduista.*

### **3.5 Lapin korkeakoulukonserni toimintojen yhdistäjänä ja koordinoijana**

Koulutuskuntayhtymän viime vuosien merkittävin kehityshanke on ollut koulutuskuntayhtymän rajat ylittävä Lapin korkeakoulujen yhteistyössä perustama Lapin korkeakoulukonserni. Sen osapuolina ovat Lapin yliopisto sekä Rovaniemen ja Kemi-Tornion ammattikorkeakoulut. Yhtymävaltuuston 15.10.2008 hyväksymässä korkeakoulukonsernin strategiassa konsernin missio on määritelty seuraavasti:

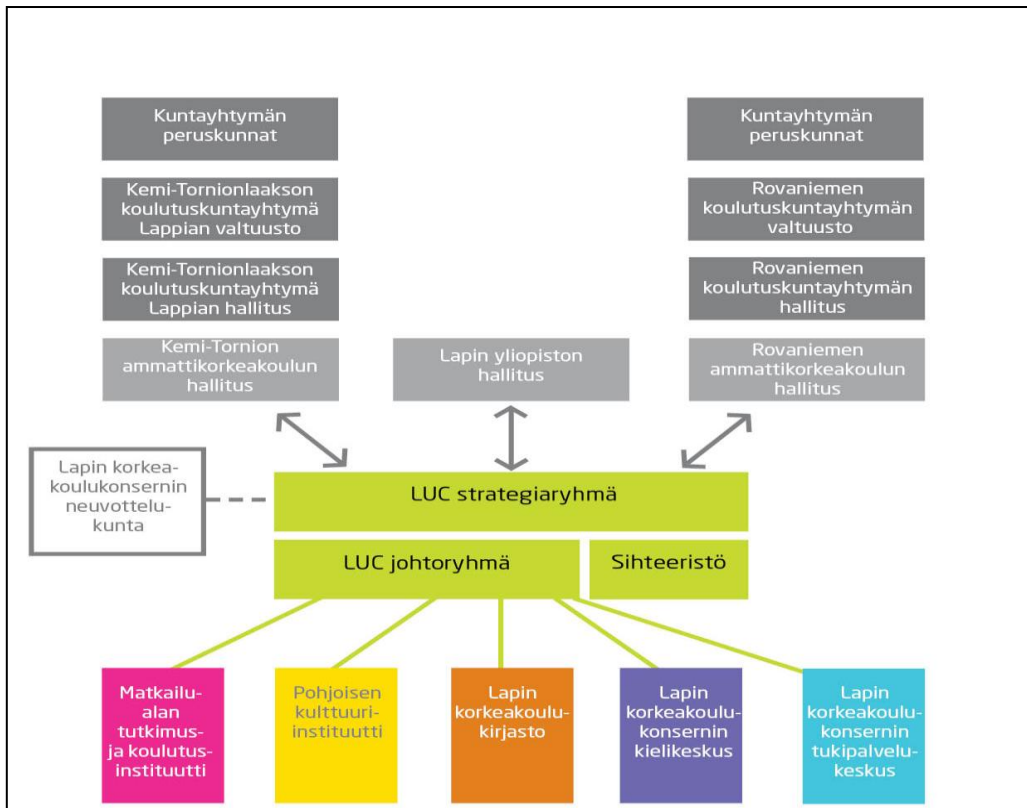
”Lapin korkeakoulukonserni on Kemi-Tornion ammattikorkeakoulun, Lapin yliopiston ja Rovaniemen ammattikorkeakoulun muodostama korkeakouluyhteisö, jonka tehtävänä on yhdistää kolmen korkeakoulun koulutus-, tutkimus-, kulttuuri- sekä muu osaaminen Lappia, Suomea ja globaalia maailmaa palvelevaksi korkeatasoiseksi ja vaikuttavaksi kokonaisuudeksi. Korkeakoulukonserni varmistaa yliopisto- ja ammattikorkeakoulutasoisen koulutuksen, tutkimuksen ja taiteellisen toiminnan tulevaisuuden Lapissa.”

Missioon perustuva toiminta-ajatus on saanut strategia-asiakirjassa seuraavan muodon. ”Lapin korkeakoulukonsernin korkeakoulut suorittavat kansalliset tehtävänsä osana Suomen korkeakoululaitosta sekä tuottavat yhteistyössä toimien Lapin tarvitsemaa ja arvostamaa korkeakouluopetusta, tutkimus- ja kehittämistoimintaa, palvelutoimintaa sekä muuta asiantuntemukseen perustavaa aluevaikuttavuutta. Koulutusyhteistyö perustuu yhteisessä strategisessa suunnitelmassa sovittuihin koulutusvastuisiin sekä yliopiston ja ammattikorkeakoulujen tehtävien mukaiseen duaalimalliin. Korkeaan kansainväliseen tasoon tähtäävässä tutkimus- ja kehitystyössä yliopisto vastaa perustehtävänsä mukaisesta tutkimuksesta ja ammattikorkeakoulut niille kuuluvasta soveltavasta tutkimus- ja kehitystyöstä. Maakunnan yksityisen ja julkisen sektorin kehittämistä palvelevassa toiminnassa korkeakoulut sitoutuvat yhteisesti hyväksytyyn innovaatio-ohjelmaan. Korkeakoulukonserni perustaa Matkailu-alan tutkimus- ja koulutusinstituutin sekä Kulttuuri-instituutin. Konsernin tukipalvelut järjestetään pääosin yhteisesti.”

Konsernilla ei ole yhteistä lainsäädäntöperustaa, vaan sen toiminta perustuu osapuolten välisiin sopimuksiin ja luottamukseen, päätökset tehdään konsensus -periaatteella yhteisesti hyväksytyyn konsernin hallintosääntöön tukeutuen. Osapuolten erilaisesta juridisesta asemasta johtuen toimitaan useiden eri lakien ohjaamina (mm. yliopistolaki, ammattikorkeakoululaki, kuntalaki). Usean lainsäädännön yhteensovittaminen tuo ongelmia, hidastaa päätöksentekoa ja monimutkaistaa dynaamiseen toimintaan pyrkivää korkeakoulukonsernia.

Korkeakoulukonsernin puitteissa on tähän mennessä sovittu mm. työnjaosta eri koulutusaloilla, minkä seurauksena on lakkautettu 10 koulutusohjelmaa ja uudistettu vastuunjako kohdentamalla 280 aloituspaikkaa uudelleen. Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää aiemmin jo todettuja lisätoimenpiteitä näiltä osin osana valtakunnallista ratkaisua. Konsernin korkeakoulut ovat laatineet yhteisen innovaatio-ohjelman, joka rakentuu ”Neljän Lapin”: elämysten, matkailun ja kulttuurin, hyvinvoinnin sekä luonnonvarojen ja teollisuuden Lapin muodostamalle kokonaisuudelle.

Lapin korkeakouluilla on yhteinen korkeakoulukirjasto ja kielikeskus. Korkeakoulukonsernin yhteinen tukipalvelukeskus käynnisti toimintansa 1.8.2011 ja yhteinen tietohallinto aloittaa 1.1.2012. Korkeakoulut ovat myös yhdessä toisen asteen toimijoiden kanssa perustaneet kaksi instituuttia matkailun ja kulttuurin aloille, jotka ovat niiden yhteisiä ydinosamisoja.



Lapin korkeakoulukonsernin päätöksentekojärjestelmä ja yhteiset toimintamuodot  
(Arvo Jäppisen esitys 15.9.2011)

### Lapin korkeakoulukirjasto

Lapin korkeakoulukirjasto on kokonaisuus, johon kuuluvat Arktisen keskuksen kirjasto, Kemi-Tornion ammattikorkeakoulun kirjasto, Lapin yliopiston kirjasto, Matkailualan tutkimus- ja koulutusinstituutin kirjasto sekä Rovaniemen ammattikorkeakoulun kirjasto. Kirjasto on kaikille avoin ja palvelee ensisijaisesti Lapin korkeakoulujen 11 000 opiskelijaa ja 1200 henkilökuntaan kuuluvaa sekä alueen elinkeinotoimintaa, asiantuntijoita ja suurta yleisöä. Lapin korkeakoulukirjastolla on kymmenen toimipistettä, mutta sillä on yhteinen hallinto ja talous. Kirjaston johtajana toimii Lapin yliopiston kirjaston johtaja. Kirjasto on toiminut konsernin yhteisten toimintojen pilottihankkeena ja saamamme kuvan mukaan sen toiminta on käynnistynyt sujuvasti ja ilman suurempia ongelmia.

### Lapin korkeakoulukonsernin kielikeskus

Lapin korkeakoulukonsernin kielikeskus on konsernin korkeakoulujen yhteinen kielikeskus, joka rakentuu korkeakoulujen kielten ja viestinnän opetuksen yksiköistä. Kielikeskuksessa toimivat myös konsernin sisäiset käännös- ja kielentarkastuspalvelut. Yhteinen kielikeskus käynnistettiin 1. tammikuuta 2011 ja se hakee vielä lopullisia toimintamuotojaan. Kielikeskuksen ensisijaiseksi tehtäväksi on määritelty suunnitella ja toteuttaa Lapin korkeakoulujen tutkintoihin kuuluva kielten ja kulttuurien sekä viestinnän opetus. Tutkintoasetusten mukaisen opetuksen lisäksi kielikeskus tarjo-

aa opiskelijoille vapaaehtoista ja valinnaista kielten ja kulttuurien sekä viestinnän opetusta. Kielikeskus tarjoaa myös tilauskoulutuksia konsernin henkilöstölle ja ulkopuolisille asiakasryhmille.

Kielikeskus sijaitsee kirjaston tapaan fyysisesti konsernin jokaisessa korkeakoulussa. Kielikeskuksen johtajana toimii Lapin yliopiston kielikeskuksen johtaja. Yhteisen kielikeskuksen sujuvan toiminnan kannalta näemme välttämättömäksi organisoida Rovaniemen ammattikorkeakoulun kielikeskus aidon kielikeskuksen periaatteella, ts. saattaa ammattikorkeakoulun kielten ja viestinnän opetuksesta vastaavat opettajat sekä henkilöstöjohtamisen että taloushallinnon osalta kielikeskuksen päällikön alaisiksi toimijoiksi (vrt. suosituksemme s. 29).

### **Lapin korkeakoulukonsernin tukipalvelukeskus**

Lapin korkeakoulukonsernin yhteinen tukipalvelukeskus aloitti toimintansa virallisesti 1.8.2011. Toimintoja oli osin käynnistetty jo aikaisemmin, mutta vielä vierailujemme aikana toiminnoilla oli vahva käynnistysvaiheen leima. Tukipalvelukeskuksen tarkoituksena on tuottaa jatkossa seuraavat korkeakoulujen (ja tietohallintopalvelujen osalta myös kuntayhtymien ja toisen asteen) palvelut:

- Avoin korkeakouluopetus
- Opetuksen ja opiskelun tukipalvelut
- Tietohallintopalvelut (palvelukeskuksen käyttöönotto 1.1.2012)
- TKI -tukipalvelut
- Kansainväliset palvelut
- Markkinointi- ja viestintäpalvelut konsernin yhteisissä asioissa (Matkailualan tutkimus- ja koulutusinstituutin, Pohjoisen kulttuuri-instituutin, Lapin korkeakoulukirjaston, Kielikeskuksen, Palvelukeskuksen ja konsernikokonaisuuden markkinointi- ja viestintäpalvelut).

Tukipalvelukeskuksen henkilöstövahvuudeksi tulee noin 140 työntekijää. Tukipalvelukeskuksen johtajana toimii korkeakoulukonsernin johtaja.

Tukipalvelukeskuksen toiminnan alkutaipaleesta johtuen sen perusteltu arviointi on vielä vaikeaa. Yleisvaikutelmaksi haastatteluista muodostui haastateltavien suuri hämmennys, epätietoisuus ja epävarmuus toimintojen vastaisesta sujumisesta. Tavoitteena on mm. opetuksen ja opiskelun tukipalvelujen osalta ns. yhden luukun periaate. Konkreettisena ongelmana tämän periaatteen osalta tuotiin esiin, että sekä opiskelijoilla että henkilökunnalla on ollut vaikeuksia löytää, missä tämä luukku kulloinkin sijaitsee. Palvelun toimivuutta rajoittavat myös monet säädökselliset esteet: ammattikorkeakoulun henkilökuntaan kuuluva ei voi kaikissa asioissa palvella yliopisto-opiskelijaa – vaikka osaisikin – ja päinvastoin.

*Suosituksena esitämme, että konsernin opetuksen ja opiskelun tukipalveluja järjestettäessä mietitään tarkoin, milloin palvelutoiminnot voidaan fyysisesti keskittää yhteen pisteeseen ja milloin on järkevämpää toteuttaa palvelut eri korkeakouluissa. Edellä todettu ei luonnollisestikaan estä toimintojen saattamista yhteisesti johdetuiksi (vrt. kirjasto- ja kielikeskusratkaisut).*

Koulutuskuntayhtymän hankehallinnoinnin tarkastelun yhteydessä todettiin, että siinä on tapahtunut eriytyminen niin, että ammattikorkeakorkeakoulun hankehallinnointi on siirtynyt korkeakoulukon-

sernin palvelukeskukseen ja ammatillisen koulutuksen hankehallinto hoidetaan keskitetysti Lapin ammattiopiston tuotantoaloilla. Tämä koettiin ainakin jonkinasteiseksi ongelmaksi hankehallinnon toimijoiden keskuudessa. Arvioitsijoina totesimme syntyneen tilanteen hankehallinnon tehokkaan hoitamisen kannalta ongelmalliseksi. Toistamme tässä aiemman suosituksemme – nyt korkeakoulu-konsernia koskevana.

*Suosittellemme, että hanketoiminnan keskitetyt hankehallinnointipalvelut siirretään ammatillisen koulutuksen osalta kuntayhtymän keskitettyihin taloushallintopalveluihin ja ammattikorkeakoulun osalta hankehallinnointia kehitetään korkeakoulukonsernin palvelukeskuksessa. Kuntayhtymän yhteisillä palveluilla ja korkeakoulukonsernin palvelukeskuksella on väistämättä oltava läheiset yhteistyösuhteet, jolloin myös hankehallinnot pääsevät osallisiksi tämän yhteistyön synergiaeduista.*

### **Matkailualan tutkimus- ja koulutusinstituutti**

Matkailualan tutkimus- ja koulutusinstituutin muodostavat Lapin yliopiston matkailututkimus, Rovaniemen ammattikorkeakoulun matkailu-, ravitsemis- ja talousala sekä Lapin matkailuopisto. Instituutissa ovat edustettuina matkailun kaikki koulutusasteet sekä niiden tutkimus-, kehittämis- ja palvelutoiminnot. Instituutissa kehitetään matkailualan koulutusta ja tutkimusta yhteistyössä lappilaisen elinkeinoelämän, kansainvälisen tiedeyhteisön, koulutusorganisaatioiden ja viranomaisten kanssa. Instituutti on perustettu vuonna 2009 ja sillä on toimipaikat Rovaniemellä, Kittilässä ja Sodankylässä. Henkilöstöä on n. 110 ja opiskelijoita n. 1300.

Matkailualan tutkimus- ja koulutusinstituutti on merkittävä alan innovaatio Suomessa. Se omaa korkean potentiaalin Lapin matkailun ja sitä kautta koko Lapin elinkeinoelämän kehittäjänä. Matkailun kansainvälisen luonteen vuoksi instituutilla on lisäksi hyvät mahdollisuudet edistää kansainvälisyyttä Lapissa ja lisätä koko Suomen tunnettua maailmalla. Instituutin toiminta on kuitenkin vielä käynnistymisvaiheessa ja tuloksia saadaan vielä jonkin aikaa odottaa.

Matkailualan tutkimus- ja koulutusinstituutin henkilökunnan edustajilla oli vaikeuksia asemoida tehtäviään ja rooliaan instituutissa. Tapaamamme Lapin matkailuopiston opiskelijat oli vielä otettu opiskelijoiksi Lapin ammattiopistoon ja siirretty organisaatiomuutoksen jälkeen uuteen oppilaitokseen, entisessä oppimisympäristössä kuitenkin jatkaen. Opiskelijoille ei ollut muodostunut käsitystä siitä, mitä lisäarvoa opiskelu instituutin puitteissa voisi heille tuoda. Myös sekä matkailuopiston että ammattiopiston palvelualojen henkilökunta koki uuden erillisen oppilaitoksen perustamisen hankaloittaneen entisiä yhteistyösuhteita, jopa katkaisseen niitä.

Ulkopuolisina arvioitsijoina kiinnitimme huomiomme siihen, että Matkailualan tutkimus- ja koulutusinstituuttiin tulleet koulutusyksiköt ovat tulleet sinne organisatorisesti eri periaattein. Lapin yliopistosta mukana on yhteiskuntatieteiden tiedekunnan matkailututkimus, Rovaniemen ammattikorkeakoulusta matkailu-, ravitsemis- ja talousala, mutta ammatillisesta koulutuksesta aiemmin Lapin ammattiopiston matkailu-, ravitsemis- ja talousalan yksikkönä toiminut Lapin matkailuopisto. Sen enempiä kirjallisista dokumenteista kuin haastatteluistakaan emme löytäneet tai saaneet erityisiä perusteluja sille, että ammatillisen koulutuksen osallistuminen Matkailualan tutkimus- ja koulu-

tusinstituutin toimintaan olisi edellyttännyt uuden erillisen oppilaitoksen perustamista. Palaute alan käytännön toimijoilta oli pääsääntöisesti ratkaisua kritisoiva. Oman näkemyksemme mukaan ratkaisu on lisännyt koulutuskuntayhtymän ammatillisen koulutuksen monimutkaisuutta ja hajanaisuutta.

Ajatus matkailuun keskittyvän koulutuksen ja siihen liittyvän palvelu- ja kehitystyön profiilin nostamiseksi on luonnollisesti kannatettava. Lapin matkailuopiston perustamisella onkin ilmeisesti haluttu luoda matkailuun liittyvä vahva brändi koulutuskuntayhtymän koulutustarjontaan. Näkemyksemme mukaan brändi on kuitenkin helpommin ja kattavammin luotavissa Matkailualan tutkimus- ja koulutusinstituutin nimissä. Toimintansa vakiinnuttava instituutti on tulevaisuudessa vähintään yhtä uskottava matkailualan toimija ja brändi kuin Lapin matkailuopisto. Ja kun ammatillisen koulutuksen yhtenäisyyden ja selkeyden kannalta olisi eduksi koko kentän toimiminen saman kattoorganisaation alla, tulemme osana ammatillisen koulutuksen kokonaisratkaisua esittämään matkailu-, ravitsemis- ja talousalan palauttamista osaksi Lapin ammattiopistoa ja toimimaan siinä roolissa osana Matkailualan tutkimus- ja koulutusinstituuttia. Ratkaisu mahdollistaa Lapin matkailuopisto -nimen käyttämistä siitä huolimatta esimerkiksi markkinointitarkoituksiin, vrt. monialaisissa yliopistoissa tiedekuntastatuksella toimivat kauppakorkeakoulut.

### **Pohjoisen kulttuuri-instituutti**

Pohjoisen kulttuuri-instituutti on kulttuurituotantoa ja -perintöä kehittävä kolmen koulutusasteen ja kulttuuritoimijoiden verkosto, joka rakentaa Lapin elinvoimaisuutta ja hyvinvointia koulutuksen, tutkimuksen ja taiteellisen toiminnan yhteistyöllä. Pohjoisen kulttuuri-instituutin ytimen muodostavat Lapin yliopiston taiteiden tiedekunta, Kemi-Tornion ammattikorkeakoulun kaupan ja kulttuurin toimiala ja Ammattiopisto Lappian kulttuurialan koulutus. Koska Rovaniemen ammattikorkeakoulu ei ole kulttuuri-instituutissa aktiivisena toimijana – toki yhteistyötahona mm. Matkailualan tutkimus- ja koulutusinstituutin kanssa, kulttuuri-instituutin toiminta ei ole ollut arviointimme kohteena.

### **Lapin maakuntakorkeakoulu**

Lapin maakuntakorkeakoulu on osa Lapin korkeakoulukonsernin aikuiskoulutuspalveluja. Alueen tarpeisiin räätälöityjä, osaamisen kehittämiseen tähtäviä palveluja tuottavat Kemi-Tornion ammattikorkeakoulu, Lapin kesäyliopisto, Lapin yliopisto sekä Rovaniemen ammattikorkeakoulu. Maakuntakorkeakoululla ei ole erillistä toimipistettä, vaan kyseessä on verkosto, joka koostuu korkeakouluista ja seutukuntien osaamisen kehittämisen vastaavista toimihenkilöistä. Verkosto on ollut toiminnassa vuodesta 2003. Koulutusorganisaatiot toimivat nykyisin useissa erityyppisissä verkostoissa ja toteuttavat erilaisia ohjelmia. Katsomme Lapin maakuntakorkeakoulun kuuluvan tähän ryhmään, joten jätämme sen tarkastelujemme ulkopuolelle.

### **Lapin kesäyliopisto**

Rovaniemen koulutuskuntayhtymän ylläpitämä Lapin kesäyliopisto ei suoraan ole Lapin korkeakoulukonsernin osana. Se kuitenkin mainitaan Lapin korkeakoulukonsernin aikuiskoulutuspalveluja tuottavan Lapin maakuntakorkeakoulu -verkoston yhtenä toimijana.

Kesäyliopisto -järjestelmä (Lapin kesäyliopisto mukaan lukien) syntyi pääosin 1960-luvulla. Kesäyliopiston perustaminen lähti tavallisesti tarpeesta saada yliopistokoulutusta paikkakunnalle ja alueille, jossa ei omaa yliopistoa ollut (1960-luvun alussa yliopistoja oli vain Helsingissä ja Turussa). Kauaskantoisempaa tavoitteena – julkisesti esitettynä tai salaisena toiveena – oli usein myös, että kesäyliopistosta ajan mittaan kehittyisi ”oikea” yliopisto. Nyt 50 vuotta myöhemmin useilla kesäyliopistopaikkakunnilla on jo oma yliopisto, kaikilla ainakin ammattikorkeakoulu. Rovaniemellä on nämä molemmat.

Lapin kesäyliopisto toimii näkemyksemme mukaan perinteisen kesäyliopiston tapaan (vaikkakaan omistajajärjestely ei ole tavanmukainen). Meille esitettyjen tilastojen valossa toiminnan volyymi näyttäisi olevan hiipumaan päin. Emme vakavissamme ole kyseenalaistaneet Lapin kesäyliopiston (ja koko kesäyliopistolaitoksen) olemassaolon tarpeellisuutta, mutta koemielessä haastattelujen yhteydessä tekemäämme kysymykseen ”Voitaisiinko Lapin kesäyliopiston hoitamat koulutus- ja muut tehtävät hoitaa koulutuskuntayhtymän tai vaihtoehtoisesti Lapin korkeakoulukonsernin muiden yksiköiden toimesta?” saatiin poikkeuksetta myönteinen vastaus (kesäyliopiston edustajille ei kyseistä kysymystä kuitenkaan esitetty).

Olemme vastaajien kanssa periaatteessa samaa mieltä. Toisaalta kesäyliopistolla on pitkät perinteet ja se on osa valtakunnallista koulutusjärjestelmää. Rovaniemen koulutuskuntayhtymä on niin suurten ratkaisujen edessä, että kesäyliopistoa koskevat päätökset – olivatpa ne minkä suuntaiset hyvänsä – eivät kokonaiskuvaan merkittävästi muuta. Jos kesäyliopistolla katsotaan olevan perusteita ja edellytyksiä jatkaa toimintaansa, sen sijoittumispaikkana ammattikorkeakouluratkaisun jälkeen vain ammatillista koulutusta ylläpitävänä toimijana jatkavan koulutuskuntayhtymän sijasta voisi luontevasti olla Rovaniemen ammattikorkeakoulun välityksellä (ammattikorkeakoulun osana tai sen erillisenä yksikkönä) Lapin korkeakoulukonserni. Korkeakoulukonsernissa ovat joka tapauksessa kesäyliopiston lähimmät yhteistyötahot.

#### **4. Esitys koulutuskuntayhtymän uudeksi organisaatorakenteeksi**

##### **4.1 Esityksen lähtökohdat ja keskeiset perustelut**

Arviointityön kuluessa muotoutuneen käsityksemme mukaan koulutuskuntayhtymän organisaatorakenteessa on tarvetta selkeyttämiseen sekä toimintatapojen ja -kulttuurin yhtenäistämiseen. Kuntayhtymän sisäisessä yhteistyössä on lisäksi kitkatekijöitä, joista osan voi määritellä suoranaisiksi kipupisteiksi. Koko raportin otsikkoon nostamamme periaatteet, koulutusrakenteiden selkeyttäminen, (erityisesti sisäisen) yhteistyön lisääminen ja yhtenäisen toimintakulttuurin luominen, muodostavat lähtökohdan seuraavassa esitettävälle uudistusehdotuksille. Uudistuksilla voidaan näkemyksemme mukaan parantaa koulutuskuntayhtymän toimintaedellytyksiä, vahvistaa sen kykyä vastaanottaa ja sopeutua tuleviin koulutusalaan koskeviin muutoksiin ja tätä kautta lisätä koulutuskuntayhtymän kykyä palvella Lapin asukkaita ja elinkeinoelämää.

Raporttimme kolmannessa luvussa on jo tarkasteltu ja arvioitu kuntayhtymän toimintoja ja yksiköitä sekä esitetty havaitsemiemme puutteiden ja ongelmien korjaamiseen liittyviä suosituksia. Näihin asioihin ei tällä kohtaa enää ainakaan systemaattisesti palata, vaan esityksemme perustelut löytyvät aiemmasta tekstistä. Havaitsemamme ongelmakohdat keskittyvät kahden asiakokonaisuuden ympärille. Kuntayhtymätasoinen organisaation moniportaisuus ja yhteisten palvelujen pirstaloituminen organisaation eri tasoille muodostaa toisen ongelmalähteistä. Toisen muodostaa ammatillisen koulutuksen hajanaisuus ja tästä aiheutuva tai ainakin sen kanssa esiintyvä toimintakulttuurien moninaisuus ja yhteistyön kitkatekijät. Esittämämme ratkaisumalli pyrkii poistamaan nämä ongelmakohdat.

Ratkaisu pyrkii olemaan myös ennakoiva ainakin lähivuosina odotettavissa olevien valtakunnallisten kokonaisuudistusten suhteen. Organisaation tulisi sopeutua vähäisin muutoksin edessä olevaan, käytännössä varmaan ammattikorkeakoulujen omistuspuhjan muuttumiseen osakeyhtiömuotoiseksi sekä mahdolliseen, jopa todennäköiseen kahden lappilaisen ammattikorkeakoulun yhteenliittymiseen tai ainakin merkittäviin muutoksiin niiden välisessä yhteistyössä. Ammatillista koulutusta koostaan entistä suuremmiksi yksiköiksi. Organisaatorakenteen tulisi mahdollistaa esimerkiksi Itä-Lapin ammattiopiston joustava liittyminen kuntayhtymän nykyisin ylläpitämään ammatillisen koulutuksen kokonaisuuteen.

## **4.2 Keskitetyt RKK-palvelut**

Nykyisen organisaation moniportaisuus ja yhteisten palveluiden tuottaminen monella eri tasolla ja tasojen kesken ristiin on johtanut siihen, että aina ei ole tietoa, missä mikin asia tehdään ja erityisesti henkilöstöasioissa, missä tehdään ja kuka tekee yksilöä koskevia päätöksiä. Uudelleen organisoinnin keskeisenä tavoitteena tulee olla esimiesorganisaation madaltaminen yksilöä koskevissa tavallisimmista asioista. Työntekijän arkea koskevat päätökset tulee tehdä mahdollisimman lähellä työntekijää. Tavoitteena voisi olla organisaation madaltaminen sellaiseksi, että yksilöä koskevissa arjen asioissa olisi ainoastaan kaksi esimiestasoa.

Nykyisessä ammatillisen peruskoulutuksen ja aikuiskoulutuksen organisaatorakenteessa on suuri joukko erilaisia tiimi- ja työryhmärakenteita. Lapin ammattiopiston tiimejä ja työryhmiä koskeneen selvityksen mukaan yhteisten tiimien ja työryhmien vaatima työaikaressurssi oli suhteellisen pieni. Käsityksemme mukaan näillä tiimeillä ja työryhmillä on epäselvää, mitä kautta asiat tulevat käsitte-lyyn, kenelle he raportoivat ja mitä kautta he vievät toimeksiannon mukaisia asioita eteenpäin. Rakenteet tulisi kuitenkin tarkastella uudelleen ja määritellä tehtävät mahdollisille uusille tiimeille ja työryhmille siten, että ne tukisivat uutta organisoitumista ja uudistettavaa johtamisjärjestelmää.

Kuntayhtymän perustehtävänä on turvata hyvät edellytykset kilpailukykyisen koulutuksen järjestämiselle Lapissa ja Lapin työvoiman saatavuudelle sekä Lapin työelämää ja aluekehitystä tukevalle tutkimus-, kehitys- ja palvelutoiminnalle. Tavoitteen saavuttamiseksi on tärkeää, että toimintarakenteet ovat eri oppilaitosten välillä mahdollisimman yhteneväisiä, opetusta tukevat palvelut järjestetään vähintään oppilaitostasolla ja pyritään siihen, että oikeita asioita tehdään oikeassa paikassa ja tasolla. Tehokkuuden parantamiseksi varsinkin tukipalveluita on virtaviivaistettava ja varmistettava, että toiminnan eri tasoilla roolit ovat selkeitä. Henkilöstön kannalta on välttämätöntä, että henkilös-

tö pystyy hahmottamaan organisaation toimintarakenteen ja toiminnot, mistä kukin organisaation osa tai työntekijä vastaa.

Kuntayhtymätasoiset tehtävät esitämme koottavaksi erityiseksi palvelukeskukseksi, josta tässä raportissa käytämme työnimeä ”RKK-palvelut”. RKK-palvelut hoitaisi kuntayhtymän lakiin perustuvat tehtävät, omistajaohjausasiat ja vastaisi sisäisen tarkastuksen ja valvonnan toimivuudesta. Järjestelyssä vahvistettaisiin kuntayhtymän hallituksen ja kuntayhtymän johtajan roolia strategisessa ja talousjohtamisessa. Kuntayhtymän johtajalla olisi erityinen vastuu hyväksytyyn strategiaan toteutumista, yhteyksistä omistajiin omistajaohjauksen varmistamiseksi, yhteydet merkittäviin sidosryhmiin ja vastuu RKK -tasoisten toimintojen kilpailukyvyistä ja kokonaisjohtamisesta. Kuntayhtymän johtajan esikuntaan esitämme sijoitettavaksi kehitysjohtajan, jonka tehtävänä olisi kehitystoiminnan koordinointi yhtymätasolla (ammattikorkeakoulu, ammattiopisto, urheiluopisto), hanketoiminnan koordinointi sekä yhtymätasoisien tilastoinnin kehittäminen johtamista tukevaksi.

Operatiivisessa toiminnassa RKK-palvelut vastaisi kaikista yhtymätasolle keskitetyistä palveluista: talous- ja henkilöstöhallinnosta – sisältäen hanketoiminnan keskitetyt palvelut, kiinteistöpalveluista, tietohallinnosta, ruokahuolto- ja hankinta-asioiden hoitamisesta. Tietohallintoa ollaan keskitämässä edelleen korkeakoulukonsernin toimesta hoidettavaksi, mutta näkemyksemme mukaan korkeakoulukonsernin tietohallintoon liitytään kuntayhtymän oman palvelukeskuksen muodossa (vrt. korkeakoulukonsernin kirjasto- ja kielikeskusratkaisut). Palvelukeskus -kokonaisuudella on syytä olla oma johtajansa kuntayhtymän johtajan alaisuudessa. Johtajan tehtävän esitämme liitettäväksi talousjohtajan tehtävään, jolloin tehtävänimikkeenä voisi olla esimerkiksi hallinto- ja talousjohtaja.

### **4.3 Koulutuksen rakenteet**

Arvioidessamme koulutuksen rakenteita, pyrkiessämme poistamaan niissä havaitsemiamme ongelmia ja etsiessämme mallia uusille koulutusrakenteille olemme lähtökohtina painottaneet seuraavia asioita. Jokaisen kuntayhtymään kuuluvan oppilaitoksen tulee olla

- sisäisesti yhtenäinen ja yhteisen toimintakulttuurin omaksumiseen pystyvä ja sitoutuva
- nykyistä paremmin johdettava
- koulutuskuntayhtymän tavoitteita ja Lapin kehittämistä tukeva
- rakenteeltaan selkeä myös opiskelijoille
- riittävän vahva keskustelukumppani muiden toimijoiden kanssa
- kykenevä vastaamaan koulutus kentässä näköpiirissä oleviin tulevaisuuden haasteisiin.

### **Rovaniemen ammattikorkeakoulu**

Rovaniemen ammattikorkeakoulun katsomme jo nykyisellään täyttävän yllä esitetyt lähtökohtaedellytykset. Ammattikorkeakoulun toimintaedellytykset paranevat entisestään, mikäli säädösmuutoksin tai delegointipäätöksin nostetaan sen sisäisen itsehallinnon astetta paitsi ammattikorkeakoululain kirjaimen myös sen hengen tasolle. Ammattikorkeakoulussa koetut talous- ja henkilöstöhallintoon liittyvien ongelmien uskomme poistuvan RKK-palvelujen perustamisen myötä. Kuntayhtymään

kuuluessaan ammattikorkeakoulu olisi luonnollisesti RKK-palvelujen käyttäjä, osakeyhtiöittäminen jälkeenkin niiden potentiaalinen ostopalveluasiakas. Kielikeskusjärjestelyyn liittyvän suosituksemme samoin kuin esitettyjen yleissuositusten on tarkoitus osaltaan tehostaa ammattikorkeakoulun toimintaa.

Ammattikorkeakoulua kannustamme jatkamaan lappilaisen korkeakouluyhteistyön kehittämistä Lapin korkeakoulukonsernin puitteissa. Vaikka Rovaniemen ammattikorkeakouluakin uhkaavat edessä olevat supistukset ja leikkaukset, niin ne ovat ymmärtääksemme ainakin suhteellisesti valtakunnallista keskiarvoa vähäisemmät. Rovaniemen ammattikorkeakoulun suhteellinen asema näyttäisi ainakin Lapissa vahvistuvan ja saattaa vahvistua myös valtakunnallisesti. Näemme kehityksen johtavan kohti yhtä Lapin ammattikorkeakoulua.

Osakeyhtiömuotoiseen omistajajärjestelyyn emme tässä raportissa ota kantaa, se ei myöskään kuulunut toimeksiantoomme. Mahdollisuuksia on tietysti monia: kuntayhtymä on osakkeiden omistajana tai kunnat suoraan tai kunnat (kuntayhtymä) sopivilla yhteistyötahoilla (yliopisto, maakunnan liitto, kauppakamari) täydennettynä, muutamia esimerkkejä mainitaksemme.

### **Ammatillinen koulutus kokonaisuudessaan Lapin ammattiopistoon**

Tämän kappaleen alkuun kirjattuihin lähtökohtiin, arvioinnin kuluessa tekemiimme havaintoihin ja arviointiosuudessa tekemiimme suosituksiin perustuen esitämme Rovaniemen koulutuskuntayhtymän ammatillisen koulutuksen järjestämisluvalla toteutettavan ammatillisen koulutuksen uudelleen organisoimista. Tällä hetkellä tästä koulutuksesta vastaavat Lapin ammattiopisto, Lapin matkailuopisto, Lapin Urheiluopisto ja Lapin oppisopimuskeskus. Esitämme, että kuntayhtymän ammatillisen koulutuksen ja lisäkoulutuksen järjestämisluvilla toteutettavista tutkintokoulutuksesta, lisäkoulutuksesta ja työelämän kehittämis- ja palvelutoiminnasta vastaa tulevaisuudessa kokonaisuudessaan Lapin ammattiopisto, joka organisoidaan uudelleen selkeiksi toiminnallisiksi kokonaisuuksiksi siten, että eri yksiköissä ja paikoissa tapahtuvat päällekkäiset toiminnot minimoidaan ja luodaan edellytykset yhteiselle toimintakulttuurille ja vahvalle johtamiselle.

Uuden Lapin ammattiopiston tutkintokoulutus, aikuiskoulutus sekä työelämän kehittämis- ja palvelutoiminta ja muu valtion ja kuntien rahoittama koulutus jaetaan ammattiopistoon perustettavien kahden koulutusyksikön hoidettavaksi. Koulutusyksiköt muodostetaan siten, että yksiköiden toimintavolyymit ovat mahdollisimman lähellä toisiaan. Luonnollisesti otetaan huomioon myös yksiköihin tulevien koulutusalojen väliset toiminnalliset ja muut yhteydet. Molempia yksiköitä johtaa apulaisrehtori, samalla luovutaan nykyisestä toimialajaosta ja toimialajohtajien tehtävistä.

Kolmanneksi ammattiopiston toimintakokonaisuudeksi esitämme ammattiopiston yhteisiä palveluita ("LAO-palvelut"), joiden johdossa on niin ikään apulaisrehtori. Yhteiset palvelut -yksikkö vastaa laajasti opiskelijapalveluista (myös asuntolatoiminnoista, vrt. tähän liittyvä suosituksemme kiinteistöpalvelujen tarkastelun yhteydessä), esimerkkeinä opintotoimistopalvelut, kuraattoritoiminta, attoaine- ja erityisopetusjärjestelyt, yhteiset kieliopetuspalvelut, kansainvälinen toiminta jne.

Koko Lapin ammattiopistoa koskevat asiat hoidetaan keskitetysti rehtorin toimistossa. Keskitetysti hoidettuihin tehtäviin kuuluvat mm. laatu- ja opetussuunnitelmatyö, aikuiskoulutuksen koordinointi, ammattiopiston henkilöstö- ja taloussuunnittelu. Yleis-, talous- ja henkilöstöhallinnon operatiivisen tason toimistotyö (”tilitoimistopalvelut”) hoidetaan keskitetysti RKK-palvelut -yksikössä. Esittämämme ratkaisu on soveltuvin osin sama, mikä on toteutettu ammattikorkeakoulussa.

Lähiesimiestyöstä vastaavat koulutuspäälliköt apulaisrehtoreiden alaisuudessa. Nuorten ja aikuisten koulutuksen raja-aitoja madalletaan ja toimintoja tehostetaan niin, että koulutuspäälliköt vastaavat omalla vastuualueellaan sekä nuorten että aikuisten koulutuksesta. Jo tapahtunut nuorten ja aikuisten koulutuksen yhdistäminen samoihin yksiköihin kuuluvaksi on oikean suuntainen ratkaisu, mutta kehitys on jäänyt puolitiehen: kummallakin koulutuksella on joissakin yksiköissä edelleen omat koulutuspäällikkönsä ja opettajansa, opiskelijatietojärjestelmät eroavat jne. Ammattiopisto-organisaation kokonaisuudistus luo hyvän tilaisuuden viedä puolitiehen jäänyt toteutus päätökseensä.

**Lapin matkailuopiston** osalta esitys tarkoittaa siis sitä, matkailuopistosta omana erillisenä oppilaitoksena luovutaan. Lapin ammattiopiston matkailu-, ravitsemis- ja talousalan koulutus tapahtuu jatkossakin nykyisellä tavalla, Matkailualan tutkimus- ja koulutusinstituutissa. Opiskelijat ovat kuitenkin Lapin ammattiopiston opiskelijoita. Koulutusta ja siihen tukeutuvaa kehittämis- ja palvelutoimintaa johtaa koulutusyksikkötasolla asianomaisen koulutusyksikön (”palvelualat”) apulaisrehtori ja ammattiopistotasolla ammattiopiston rehtori. Ehdotuksemme keskeisenä perusteena on paitsi pyrkimys yhtenäiseen ja yhtenäisesti johdettuun ammatilliseen koulutukseen ja sitä toteuttavaan vahvaan oppilaitokseen myös matkailualan eri toimijoiden osallistuminen Matkailualan tutkimus- ja koulutusinstituutin toimintaan yhdenmukaisin ja keskenään vertailukelpoisin periaattein. Matkailualan koulutuksen, tutkimuksen sekä kehitys- ja palvelutoiminnan brändin vahvistaminen toteutetaan kokonaisvaltaisesti Matkailualan tutkimus- ja koulutusinstituutin sateenvarjon alla, ei niinkään sen yksittäisissä toimijaosapuolissa. Tarkastelimme asiakokonaisuutta tarkemmin jo Lapin korkeakoulukonsernin käsittelyssä.

**Lapin Urheiluopisto** jatkaa esittämässämme mallissa liikelaitoksena vain liiketoimintojen osalta. Tutkintorahoitteinen koulutus siirtyy osaksi Lapin ammattiopistoa. Koulutus toteutetaan vastaavalla käytännöllä kuin matkailu-, ravitsemis- ja talousalan koulutus: fyysisesti urheiluopistossa, mutta yhtenäisin periaattein ja käytäntein Lapin ammattiopistosta johdetusti. Opiskelijat otetaan Lapin ammattiopiston opiskelijoiksi. Ammatillisen tutkintokoulutuksen kokonaisratkaisuun liittyen esitämme myös urheiluopistossa annetun koulutuksen siirtämistä osaksi Lapin ammattiopistoa, vaikka siihen ei yksittäisenä toimenpiteenä olisikaan käsityksemme mukaan tarvetta.

**Lapin oppisopimuskeskus** kuuluu mallissamme myös Lapin ammattiopistoon. Oppisopimuskeskuksen nimi muutetaan Lapin ammattiopiston oppisopimuspalveluiksi ja toimintaa johtaa ammattiopiston rehtorin alaisuudessa oppisopimusjohtaja. Oppisopimuspalvelut tukeutuvat mahdollisimman pitkälle ammattiopiston yhteisiin palveluihin (tilitoimistopalveluiden osalta RKK-palveluihin). Järjestelyllä oppisopimuspalvelut tuodaan osaksi ammattiopiston toimintaa, jota tukevat esimerkiksi Opetus- ja kulttuuriministeriön kehittämissuunnitelman uudet linjaukset monimuotoisista uusista oppimistavoista.

Uskomme, että esittämämme malli ammatillisen koulutukselle luo edellytykset kokonaisvaltaiselle ja vahvalle johtamiselle ja on lisäksi opiskelijoiden näkökulmasta selkeä. Samalla on syytä tiedostaa, että ratkaisumalli toisaalta myös edellyttää vahvaa johtamista ja johtajuutta. Strategisen tason johtaminen tulee omistajaohjauksena kuntayhtymän tasolta, operatiivinen johtaminen on rehtorin ja kolmen apulaisrehtorin vastuulla. Rehtorinelikön yhteistyö ja yhteen hiileen puhaltaminen nousee johtamisessa keskeiseen asemaan.

#### **4.4 Luonnos koulutuskuntayhtymä -kokonaisuuden organisoimiseksi**

Keskeiseksi tavoitteeksi koulutuskunta -kokonaisuuden organisoinnissa esitämme selkeää ja jopa hyvin perinteistä rakennetta. Organisaatorakenteen tulee olla ulkopuolisille helposti hahmotettava ja organisaation sisällä sen pitää ilmentää, miten kuntayhtymä toimii, mitkä ovat eri tasojen roolit ja vastuut sekä miten johtamiseen liittyvät johtamisprosessit toimivat.

Yhtymävaltuuston, kuntayhtymän hallituksen, tarkastuslautakunnan ja liikelaitoksen johtokunnan roolit määräytyvät kuntalain perusteella. Käsitksemme mukaan uudessa organisaatiossa operatiivinen johtaminen tulee määrittää nykyistä selkeämmin tapahtuvaksi virkajohtamisena.

Kappaleen 4.3. tarkastelujen mukaisesti esitämme kuntayhtymän toiminnot jaettavaksi neljään eri toimintakokonaisuuteen:

- RKK-palvelut
- Lapin ammattiopisto
- Rovaniemen ammattikorkeakoulu
- Lapin Urheiluopiston liikelaitos

Näin muodostettavat toimintakokonaisuudet luovat perustan operatiiviselle ja talousjohtamiselle. Talouden omistaja-ohjauksessa esitämme, että kuntayhtymän toimintakokonaisuuksiin sovelletaan talousarvion osalta nettositovuutta, jolloin yhtymävaltuusto asettaa toimintakokonaisuuksille sitovat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Kuntayhtymän tuloista merkittävä osa tulee toimintakokonaisuuksien maksullisesta palvelutoiminnasta, jolloin toimintakokonaisuuksilla pitää olla edellytykset oman sisäisen toiminnan kehittämiseen esim. palvelujen myynnistä saatavilla nettoraamin ylittävillä tuloilla.

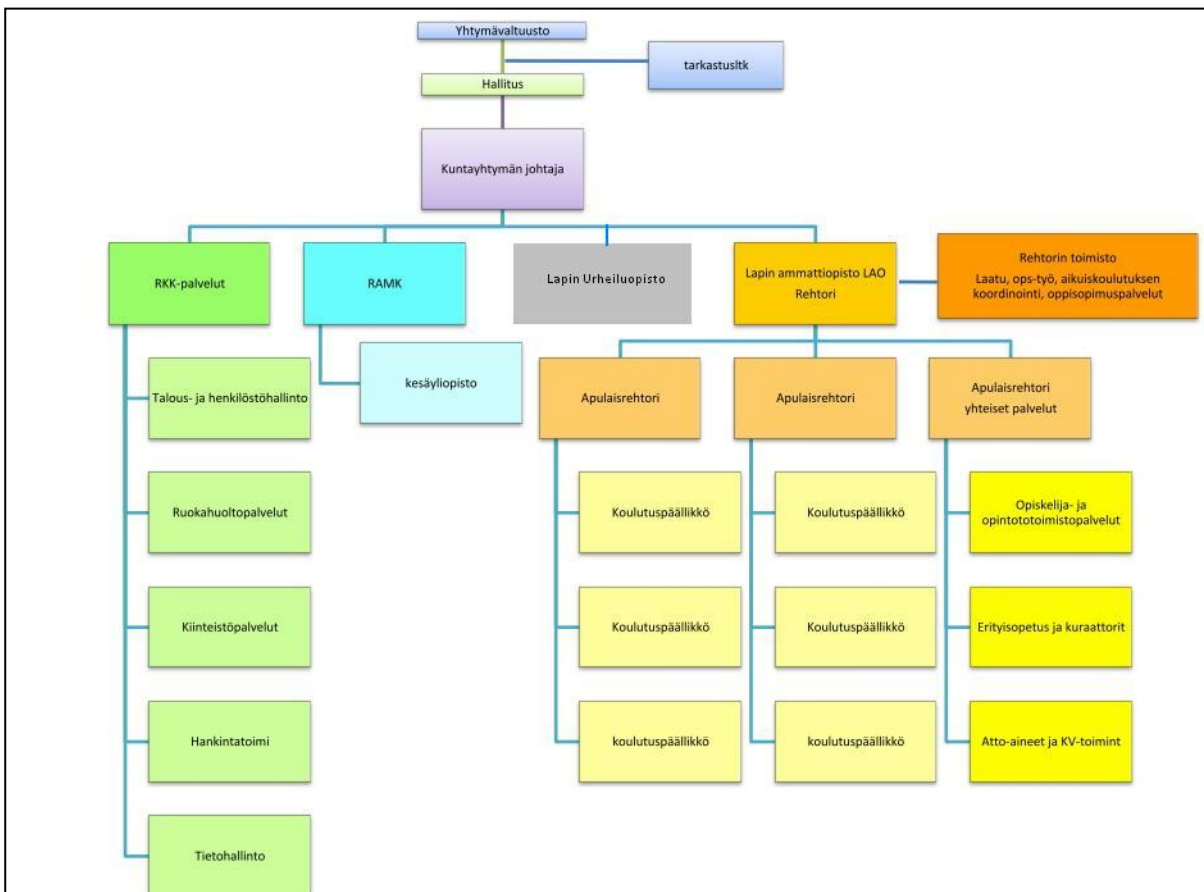
**RKK-palveluiden** rooli ja vastuut esitettiin jo edellisessä kappaleessa 4.3.

**Lapin ammattiopisto** vastaa esittämässämme rakenteessa kaikesta kuntayhtymän ammatillisesta, perus- ja lisäkoulutuksesta ja työelämän kehittämis- ja palvelutoiminnasta. Toimintakokonaisuutta johtaa rehtori. Ammattiopiston rehtorin toimisto vastaa sille määritellyistä koko ammattiopistoa koskevista tehtävistä kuten opetussuunnitelmatyöstä, aikuiskoulutuksen koordinoinnista, laatutyöstä, ammattiopistotasoisesta henkilöstö- ja taloussuunnittelusta sekä oppisopimuspalveluista.

Ammatillinen koulutus on jaettu aiemmin esitetyllä tavalla kahden apulaisrehtorin alaisuuteen. Koulutusta koskevista yhteisistä palveluista vastaa kolmas apulaisrehtori. Koulutuksen yhteisiin palveluihin kuuluvat opiskelija- ja opintotoimistopalvelut, asuntolatoiminta, erityisopetus ja kuraattoritoiminta sekä ns. atto-aineet ja kansainvälinen toiminta. Apulaisrehtoreiden alaisuudessa toimii riittävä määrä koulutuspäälliköitä, jotka vastaavat omalla vastualueellaan sekä nuorten että aikuisten koulutuksesta.

**Rovaniemen ammattikorkeakoulun** nykyistä organisaatiota pidämme toimivana ja sen mahdollinen organisaatorakenteen tarkastelu on tarkoituksenmukaista toteuttaa ammattikorkeakoulun uuden omistajajärjestelyjen yhteydessä. Monet tämän raportin aiemmissa osissa esitetyt suositukset koskettavat kuitenkin myös ammattikorkeakoulua.

**Lapin Urheiluopiston liikelaitos** toimii esitetyssä mallissa kuntalain mukaisena liikelaitoksena vastaten urheiluopiston yritystoiminnoista ja maksullisesta palvelutoiminnasta. Urheiluopiston tutkintoon johtava koulutus tapahtuu Lapin ammattiopistossa.



Pelkistetty luonnos Rovaniemen koulutuskuntayhtymän uudeksi organisaatiokaavioksi  
(mm. yhteydet Lapin korkeakoulukonserniin puuttuvat)

## Johtoryhmät

Aiemman suosituksemme mukaisesti esitämme johtoryhmätyöskentelylle luotavaksi koko kuntayhtymää koskevat yhteneväiset toimintakäytänteet.

**Kuntayhtymän johtoryhmän** muodostavat kuntayhtymän johtaja, hallinto- ja talousjohtaja, ammattiopiston ja ammattikorkeakoulun rehtorit, urheiluopiston liikelaitoksen johtaja, kehitysjohtaja, henkilöstöjohtaja ja kiinteistöjohtaja sekä henkilöstön edustaja. Tarvittaessa johtoryhmä voi kuulla asiantuntijoita (mm. tietohallintojohtajaa). Kuntayhtymän johtoryhmä käsittelee koko kuntayhtymää koskevat periaatelinjaukset, yhteensovittamiset yms.

**Ammattiopiston johtoryhmän** muodostavat rehtori, apulaisrehtorit, oppisopimusjohtaja, aikuis-koulutuksen koordinaattori ja ammattiopiston taloussuunnittelusta vastaava suunnittelija.

**Ammattikorkeakoulun johtoryhmän** kokoonpano määräytyy ammattikorkeakoulun päättämällä tavalla.

**Liikelaitoksella** on sen toiminnan johtamisen kannalta tarkoituksenmukainen johtoryhmä.

Johtoryhmien yhteisenä tehtävänä on varmistaa kuntayhtymä- ja toimintakokonaisuustasolla yhteiskäytänteiden toimivuus kaikilla tasoilla sekä varmistaa, että kaikilla toimintasoilla toimitaan päätösten ja sovittujen toimintalinjausten mukaisesti.

Kuntayhtymän johtajan roolin osalta korostamme strategista johtamista ja sen varmistamista, että kuntayhtymätasolla hyväksytyä strategiaa toteutetaan kuntayhtymän kaikissa toimintakokonaisuuksissa. Urheiluopisto liikelaitoksen toimintaan sisältyy suuria taloudellisia riskejä, minkä vuoksi pidämme tärkeänä, että kuntayhtymän johtajalla on riittävät edellytykset seurata liikelaitoksen toimintaa.

## 5 Loppupäätelmät ja kooste toimenpidesuosituksista

Rovaniemen koulutuskuntayhtymän kahden vuosikymmenen mittainen toiminta on kokenut monta kehitysvaihetta ja uudistamisprosessia. Koulutuskuntayhtymään pätee poikkeuksellisen hyvin vanha toteamus ”pysyvää on vain jatkuva muutos”. On ymmärrettävää, että organisaatiossa toimivat kaipaavat jo toiminnalle vakiintumista. Valtiovallan suunnittelemat ja suurella varmuudella myös toteuttamat muutosprosessit eivät tätä kuitenkaan lähivuosina mahdollista. Myös kuntayhtymässä omistajien ääntä käyttävät ovat kokeneet uudistamistarpeiden olemassaolon. Tästä eräänä osoituksena on käynnistetty ulkoisen arvioinnin prosessi. Olemme omassa arviointityössämme havainneet mahdollisuuksia toiminnan tehostamiseen ja virtaviivaistamiseen ja tehneet niihin perustuen omat toimenpidesuosituksemme.

Seuraavassa esitämme vielä kootusti toimenpidesuosituksia, jotka on esitetty tämän raportin aiemmissa luvuissa. Kootusta listauksesta huolimatta on huomattava, että suositukset liittyvät aina tiiviisti siihen asiayhteyteen, missä ne on kulloinkin esitetty. Suosituksia ei pitäisikään lukea pelkästään omana listanaan, koska niiden merkitys voi avautua täysin vain siten, että lukija tutustuu myös suositukseen liittyvään arviointitekstiin. Suositukset esitetään pääkohdittain jaoteltuina.

Toimenpidesuosituksia edustavat arvioinnin suorittajien näkemyksiä, jotka perustuvat Rovaniemen koulutuskuntayhtymän asiakirjoihin, kirjalliseen ja verkossa esiintyvään esittelymateriaaliin, perustilastoihin ja näistä arviointia varten tuotettuihin erilliselviksi sekä merkittävässä määrin myös haastattelutilanteissa esiin tuotuihin näkökohtiin. On selvää, että näkemyksiin vaikuttavat myös arvioitsijoiden kokemukset omista työympäristöistään ja muista koulutusorganisaatioista Suomessa ja ulkomailla.

Asetamme arviointimme tulokset ja arviointiin liittyvät suositukset toimeksiantajana toimineen kuntayhtymän vapaaseen käyttöön. Uskomme, että huolellinen tutustuminen suosituksiin voi auttaa kuntayhtymää toimintansa kehittämisessä siinäkin tapauksessa, että kaikkia toimenpide-ehdotuksia ei katsota perustelluiksi tai mahdolliseksi toteuttaa. Optimaalinen tilanne mielestämme syntyisi, jos kuntayhtymä kohtuullisen ajan kuluessa, esimerkiksi kesään 2012 mennessä, voisi esittää listan, jossa esittämämme suositukset olisi jaettu kolmeen luokkaan:

- suositukset, jotka kuntayhtymä on joko sellaisenaan tai lähes esitetyssä muodossaan jo toteuttanut tai aikataulusidonnaisesti päättänyt toteuttaa
- suositukset, joihin kuntayhtymä suhtautuu periaatteessa myönteisesti, mutta joiden toteuttamisesta ei ole vielä lopullista päätöstä
- suositukset, jotka kuntayhtymän mielestä eivät ole toteuttamiskelpoisia tai muuten mahdollisia toteuttaa.

Ennen suositustemme koottua esittämistä haluamme vielä toistaa seuraavan, arviointiosan alkuun jo kirjaamamme yleisnäkemyksen kuntayhtymän toiminnasta. Vaikka suosituksissamme esiin nostamamme asiat merkitsevät mielestämme ongelmia – jotkut vakaviakin – tai puutteita kuntayhtymän hallinnossa ja johtamiskäytännöissä, niin käsityksemme mukaan kuntayhtymä on kaiken kaikkiaan toimiva kokonaisuus. Koulutuksen eri tasoille on riittänyt hyvin hakijoita, opiskelijat valmistuvat ja sijoittuvat hyvin työelämään. Tutkimus- ja kehitystyö tapahtuu yhteistyössä alueen toimijoiden kanssa ja sen tuloksilla on vaikuttavuutta Lapin kehittämisessä. Kansainvälinen ulottuvuus on hyvin mukana koulutusyksiköiden toiminnassa. Kuntayhtymän talous on tasapainossa.

### **Koulutuskuntayhtymä koko Lapin asialla**

*Esitämme suosituksenamme, että Rovaniemen koulutuskuntayhtymä selkeästi määrittelee ydintoiminta-alueekseen koko Lapin, missä sen tehtävänä on luoda hyvät edellytykset kilpailukyisen koulutuksen järjestämiselle ja turvata osaavan työvoiman sekä työelämää palvelevan tutkimus- ja kehitystoiminnan saatavuus alueen elinkeinoelämälle ja julkisen sektorin toimijoille.*

*Nuorten peruskoulun päättävien ns. yhteiskuntatakuu koulutukseen pääsemisestä lisää ammatillisen koulutuksen vastuuta nuorista. Koulutuspaikkatakuun toteuttamisessa maahan syntyy hyvinkin erilaisia ratkaisumalleja eri paikkakunnilla. Koulutuskuntayhtymän tulee olla yhteiskuntatakuun toteuttamisessa aktiivisessa yhteistyössä sekä ensisijaisen toimialueensa kuntien että muiden Lapin koulutuksenjärjestäjien kanssa. On tärkeää, että toteutettavilla ratkaisuilla pystytään tukemaan erityistuen tarpeessa olevien nuorten ammatillista kouluttautumista ja toisaalta varmistamaan ammatillisen koulutuksen laadukkuus ja kilpailukyky mm. opiskelijoiden jatko-opintomahdollisuuksien turvaamisessa.*

### **Eräitä yleisiä havaintoja**

*Suosittelimme kuntayhtymän arvoihin kuuluvan yhteisöllisyyden ja laadukkaaseen toimintaan liittyvän yhtenäisen toimintakulttuurin turvaamiseksi, että sisäisen tarkastuksen, erillisen työryhmän tai muun vastaavan elimen toimesta selvitetään tehtyjen sopimusten ja hallinnollisten päätösten noudattamisen ja toteutumisen aste sekä ryhdytään tarvittaessa asiointilan vaatimiin toimenpiteisiin.*

### **Kuntayhtymän omistajaohjaus**

*Suosittelimme, että kuntayhtymä omistajaohjauksessaan panostaa erityisesti strategiatyöhön, strategian selkeään auki kirjoittamiseen, strategisen ajattelutavan edistämiseen eri tulosalueilla ja yksiköissä, strategian kohdentamiseen näille yksiköille ja strategiassa esitettyjen tavoitteiden toteutumisen seurantaan. Vahvojen strategisten linjausten tekeminen ja niiden toteutumisen seuranta mahdollistaa operatiivisen päätöksenteon siirtämisen nykyistä enemmän tulosalueille.*

*Yleissuosituksena ammattikorkeakoulun johtamisedellytyksistä esitämme, että tulisi harkita nykyistä laajempaa päätösvallan delegointia ammattikorkeakoululle huolimatta siitä, että uudet ammattikorkeakoulun ylläpitäjäjärjestelyt toteutunevat viimeistään vuoteen 2014 mennessä.*

*Suosittelimme harkittavaksi koulutuskuntayhtymän toimintojen uudelleen organisoimista siten, että kuntayhtymän hallituksen, kuntayhtymän johtajan ja uudelleen organisoitavien (pää)tulosalueiden johtajien asemaa strategisessa johtamisessa vahvistetaan. Mahdollisella organisaation uudistuksella luodaan selkeät roolit ja edellytykset luottamushenkilö- ja virkajohtamiselle. Toimintojen organisoinnissa tämä edellyttää johtamisen kannalta suurempien tulosalueiden muodostamista, jolla voidaan mm. yhtenäistää toimintoja, lisätä toiminnan joustavuutta, tehokkuutta ja parantaa resurssien käyttöä. Muutoksella vahvistettaisiin myös kuntayhtymätasolle kuuluvaa kokonais- ja yhteen sovitettavaa johtamista.*

*Suosittelimme, että johtoryhmäkäytäntö virallistetaan nykyistä selkeämmin hallintosäännössä. Johtoryhmien muodostamiselle ja tehtäville on myös syytä määrittää tietyt yleiset ja yhteiset periaatteet, vaikkakin lopullinen päätöksenteko näistä jää nykyiseen tapaan yksiköiden johtajille.*

## Sisäiset organisatoriset ratkaisut

*Suosittelimme, että kuntayhtymän taloushallintoa kehitetään vastaamaan taloushallinnon alaan kuuluvien palveluiden tuottamisesta ja järjestelyjen yhteydessä vahvistetaan taloushallinnon edellytyksiä vahvemman talousjohtamisen toteutumiseksi.*

*Suosittelimme henkilöstöhallinnon tehtävien hoidon ja eri toimijoiden roolien uudelleen arviointia huomioon ottaen vielä sen, että ammattikorkeakoulu voi irtaantua kuntayhtymän rakenteesta. Keskeiseksi tavoitteeksi henkilöstöhallinnon kehittämisessä tulisi ottaa henkilöstöasioihin liittyvän päätöksenteon nopeuttaminen ja joustavoittaminen. Henkilöstöhallinnossa koulutuskuntayhtymä tasolla päätettäisiin ja määriteltäisiin koulutuskuntayhtymän henkilöstöhallinnon yleiset periaatteet sekä virka- ja työehtosopimusten tulkintaa ja soveltamista koskevat yleiset periaatteet. Operatiivisen johtamisen kannalta keskeinen henkilöstöhallintoa koskeva päätösvalta delegoitaisiin oppilaitoksille. Koulutuskuntayhtymä vastaisi keskitettyjen henkilöstöhallinnon ”tilitoimistopalvelujen” tuottamisesta. Tilitoimistopalveluilla pitäisi olla edellytykset hoitaa myös mahdollisesti erilliseksi oikeushenkilöksi irtautuvan ammattikorkeakoulun tilitoimistopalvelut.*

*Esitämme suosituksenamme, että osana koulutuskuntayhtymän henkilöstöstrategiaa laaditaan ohjelma, jolla muusta kuin perustellusta syystä (asiantuntijuustarve, sijaisuudet) johtuvat määräaikaiset työsuhteet voidaan poistaa tai niitä voidaan ainakin merkittävästi vähentää. Henkilöstöhallinnon tulee myös huolehtia siitä, että koko kuntayhtymässä noudatetaan yhdenmukaisia periaatteita ja käytäntöjä määräaikaisuuksien osalta.*

*Suosittelimme, että koulutuskuntayhtymässä tehdään pitkän aikavalin selvitys peruskorjaus- ja investointitarpeesta. Suosittelimme myös laadittavaksi erillisen kiinteistöstrategian, jossa huomioidaan oppilaitosten toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset ja mahdollisuudet tiivistää toimintaympäristöjä. Näköpiirissä olevan ammattikorkeakoulu-uudistuksen vaikutukset kiinteistöratkaisuihin ovat olennainen osa tätä toimintaympäristöanalyysia. Niin ikään tilojen käyttöön liittyvää kustannustietoisuutta tulisi parantaa ottamalla tilojen käyttäjät vahvemmin mukaan tilojen käytön suunnitteluun.*

*Suosittelimme, että tietohallinnon palvelukeskusta edelleen kehitetään koko Lapin alueen koulutuksen tietohallintopalvelujen tuottajana. Yhteisellä tietohallinnolla pystytään varmistamaan tasokkaat tietohallintopalvelut ja käytön tukipalvelut niin opiskelijoille kuin eri koulutusorganisaatioiden henkilöstölle. Palvelukeskuksen toimintaa on kehitettävä yritysmäisen toiminnan suuntaan, koska eri organisaatioiden tietohallintopalvelut voivat poiketa toisistaan ja palvelukeskuksen on pystyttävä hoitamaan palveluita asiakaslähtöisesti.*

*Suosittelimme, että kuntayhtymän hankintatoimessa siirrytään keskitettyyn malliin juridisen kilpailutusprosessin ja kilpailutuksen valmistelun osalta ja että näistä tehtävistä vastaa taloushallinto.*

*Suosittelimme, että kuntayhtymän ruokahuoltopalveluita koordinoidaan keskitetysti ja palveluissa varmistetaan tilaaja-tuottajamallin toteutuminen niissäkin tapauksissa, kun palvelun tuottajana on*

*oppilaitoksen yksikkö. Ruokahuolto- ja palveluiden mahdollisessa kilpailutuksessa pitää toisaalta varmistaa, että myös ulkopuolisen palveluntuottajan toiminnassa turvataan edellytykseen hyödyntää toimintaa oppimisympäristönä.*

*Suosittelimme, että kielikeskus ammattikorkeakoulun sisällä organisoidaan sekä henkilöstöjohtamisen että taloushallinnon osalta omaksi kielikeskuksen päällikön alaiseksi yksiköksi. Henkilökunnan fyysinen sijoittuminen voi edelleenkin tapahtua opetustehtävien kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla.*

*Ammattikorkeakoulun eriytymisprosessissa tulee turvata ammatillisen koulutuksen ja korkea-asteen koulutuksen välillä mahdollisimman laajat yhteistoimintamahdollisuudet ja erityisesti mahdollisuudet käyttää yhteisiä laboratiivisia oppimisympäristöjä. Ammattikorkeakoulun profiilia voitaisiin myös vahvistaa tiivistämällä ammattikorkeakoulun toimintoja nykyistä laajempialaisille kampuksille.*

*Suosittelimme, että koulutuskuntayhtymässä käynnistetään koulutuksenjärjestäjätasolla tutkintokohtaisten opetussuunnitelmien arviointityö ja sen pohjalta päivitetään ja uudistetaan opetussuunnitelman yhteinen osa ja suoritetaan tutkintokohtaisten opetussuunnitelmien päivitykset ottaen huomioon koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman linjaukset ja koulutuskuntayhtymän toimialueen työelämän erityispiirteet. Opetussuunnitelmien arviointi- ja uudistamisprosessiin on kytkettävä laajasti mukaan opettajat sen varmistamiseksi, että yhteiset toimintakäytänteet jalkautuvat osaksi opetuksen arkea.*

*Suosittelimme koko ammatillisen koulutuksen uudelleen organisoimista. Emme kuitenkaan pura tätä asiakokonaisuutta erillisiksi suosituksiksi vaan viittaamme suositustemme organisoiminnan perusteiksi sekä varsinaisen ratkaisuehdotuksen osalta kappaleen 4.3 asiaa käsittelevään osioon.*

*Suosittelimme, että hanketoiminnan keskitetyt hankehallinnointipalvelut siirretään ammatillisen koulutuksen osalta kuntayhtymän keskitettyihin taloushallintopalveluihin ja ammattikorkeakoulun osalta hankehallinnointia kehitetään korkeakoulukonsernin palvelukeskuksessa. Kuntayhtymän yhteisillä palveluilla ja korkeakoulukonsernin palvelukeskuksella on väistämättä oltava läheiset yhteistyösuhteet, jolloin myös hankehallinnot pääsevät osallisiksi tämän yhteistyön synergiaeduista.*

### **Lapin korkeakoulukonserni**

*Yhteisen kielikeskuksen sujuvan toiminnan kannalta näemme välttämättömäksi organisoida Rovaniemen ammattikorkeakoulun kielikeskus aidon kielikeskuksen periaatteella, ts. saattaa ammattikorkeakoulun kielten ja viestinnän opetuksesta vastaavat opettajat sekä henkilöstöjohtamisen että taloushallinnon osalta kielikeskuksen päällikön alaisiksi toimijoiksi.*

*Suosituksena esitämme, että konsernin opetuksen ja opiskelun tukipalveluja järjestettäessä mietitään tarkoin, milloin palvelutoiminnot voidaan fyysisesti keskittää yhteen pisteeseen ja milloin on*

*järkeväämpää toteuttaa palvelut eri korkeakouluissa. Edellä todettu ei luonnollisestikaan estä toimintojen saattamista yhteisesti johdetuiksi (vrt. kirjasto- ja kielikeskusratkaisut).*

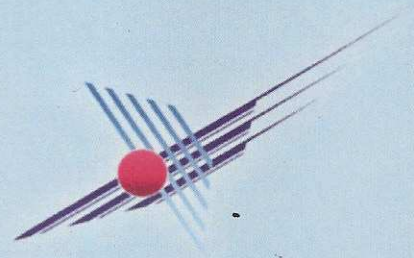
*Ammatillisen koulutuksen yhtenäisyyden ja selkeyden kannalta olisi eduksi koko kentän toimiminen saman oppilaitoksen alaisuudessa, minkä johdosta esitämme osana ammatillisen koulutuksen kokonaisratkaisua matkailu-, ravitsemis- ja talousalan palauttamista osaksi Lapin ammattiopistoa ja toimimaan siinä roolissa osana Matkailualan tutkimus- ja koulutusinstituuttia. Ratkaisua tukevat myös tavat, joilla Lapin yliopisto ja Rovaniemen ammattikorkeakoulu toimivat instituutissa.*

### **Koulutuskuntayhtymän uusi organisaatorakenne**

*Kuntayhtymätasoiset tehtävät esitämme koottavaksi erityiseksi palvelukeskukseksi, josta tässä raportissa olemme käyttäneet työnimeä ”RKK-palvelut”. RKK-palvelut hoitaisi kuntayhtymän lakiin perustuvat tehtävät, omistajaohjausasiat ja vastaisi sisäisen tarkastuksen toimivuudesta. Järjestelyssä vahvistettaisiin kuntayhtymän hallituksen ja kuntayhtymän johtajan roolia strategisessa ja talousjohtamisessa. Kuntayhtymän johtajalla olisi erityinen vastuu hyväksytyt strategian toteutumisesta, yhteyksistä omistajiin omistajaohjauksen varmistamiseksi, yhteydet merkittäviin sidosryhmiin ja vastuu RKK -tasoisten toimintojen kilpailukyvyistä ja kokonaisjohtamisesta.*

*Suositukseseen ammatillisen koulutukseen uudelleen järjestelyistä viittaamme raportin kappaleeseen 4.3.*

*Suosituksemme kuntayhtymän uudeksi organisaatorakenteeksi on esitetty raportin kappaleessa 4.4.*



Omistajat

Kittilä Sodankylä

Rovaniemi

Ranua

